

SEÑORES JUECES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.
DOCTORA XIMENA ALEJANDRA CÁRDENAS REYES JUEZA
SUSTANCIADORA

I. GENERALES DE LEY

RICARDO ULCUANGO FARINANGO, ecuatoriano, con cédula de ciudadanía No. 1709261844, mayor de edad, por mis propios y personales derechos y por los que represento en mi calidad de Asambleísta Nacional del Ecuador conforme certifico en el acta que se adjunta al presente documento, comparezco en la calidad antes indicada, dentro de la causa signada con el **No. 4-22-RC**, que por ENMIENDA CONSTITUCIONAL ha sido puesta en conocimiento de la Corte Constitucional para su respectivo examen de constitucionalidad, calificación de vía y procedibilidad, presento el siguiente escrito de "AMICUS CURIAE" de conformidad con lo establecido en el artículo 12 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

II. ANTEDECENTES Y FUNDAMENTOS DE HECHO

Lastimosamente hemos regresado a los andariveles de los años 90s, porque vuelve a reproducirse la administración y reproducción del poder absolutista de un régimen, partidos y movimientos políticos afines que no han renovado sus estructuras verticales, a quienes les asusta toda forma de participación ciudadana y control social, para quienes es mejor regresar al canibalismo, concentración e intereses de grupo.

(Guerrero. A., 2019) habla de una formación histórica post colonial de la ciudadanía asociada a una matriz binaria de clasificación, según la cual "un sistema de dominación crea al sujeto de dominación y al sujeto dominado".



Con todo lo que estamos viviendo podemos señalar, a ciencia cierta, que hemos vuelto a la práctica de la cultura oficial y dominante que incurre en la intransigente negación y encubrimiento de la realidad heterogénea y fragmentada. Hemos regresado a la armadura medieval de un Estado, partidos políticos y movimientos renuentes a la diversidad.

La aprobación y posterior vigencia de la Constitución de la República del 2008, significó que como sociedad, apostamos no solo por un nuevo paradigma de sociedad sino que, le apostamos a construir una nueva forma de convivencia ciudadana en diversidad y armonía con la naturaleza, con la finalidad de alcanzar el buen vivir o Sumak Kawsay que no es otra cosa que el nuevo modelo de desarrollo cuyo fin es la generación y distribución de la riqueza en el Ecuador y no la acumulación material del capital, partiendo de la atención a las necesidades de todas las personas, y promoviendo la igualdad de oportunidades y fortalecimiento de las libertades.

Las exigencias y el clamor de toda la sociedad ecuatoriana fueron los ejes fundamentales para el nacimiento de nuestra Constitución, en la que se vieron cristalizadas las demandas sociales, postergadas por décadas de indiferencia por parte de la clase política que dirigió los destinos de nuestro país durante más de 25 años de triste recordación y que, vieron su ruptura en el año 2006 cuando la Revolución Ciudadana de la mano de su máximo líder Rafael Correa, marcó el camino para ese cambio de estructura social y económica que tanto tiempo fue secuestrada por las élites de la Derecha recalcitrante mediante sus políticas económicas y sociales de tinte feudal.

La nueva concepción y modelo de Estado, planteó por primera vez en nuestra sociedad, una dinámica transformadora respecto de la relación del Estado y la sociedad desde una perspectiva enriquecedora de respeto a los Derechos Humanos y la Justicia, fundamentada en la igualdad real, la participación, la democracia representativa y



paritaria, acompañada de la posibilidad de acompañar y controlar todas las gestiones del Estado desde la ciudadanía.

Con la incorporación de la noción de democracia participativa en la parte orgánica de nuestra constitución, se otorgó a las y los ciudadanos el poder para participar, incidir y decidir mediante procesos de igualdad, autonomía y deliberación pública respecto de la designación de autoridades del poder público mediante procesos transparentes de méritos y oposición; ese poder otorgado a las y los ciudadanos como mandantes y primeros fiscalizadores del poder público, es lo que diferencia a las otras políticas del reparto y la troncha respecto del manejo del Estado, del modelo de Estado participativo, incluyente, equitativo, representativo y garantista vigente en nuestro país desde el 2008.

A diferencia de las prácticas paternalistas y abusivas de los modelos de Estado que nos tenía acostumbrado la derecha, y que ahora quieren retomar a través del abuso de un proceso de democracia participativa como es la Consulta Popular, Montecristi desarrolló un sistema paradigmático de engranaje participativo (**tan criticado en su momento, hoy en día el mas disputado**) concebido como las políticas de participación ciudadana, control social, rendición de cuentas, transparencia y lucha contra la corrupción cuyo objetivo era y es, fomentar y propiciar la intervención ciudadana, de manera individual y organizada en el ciclo de gestión de lo público, en las diferentes funciones del Estado y los distintos niveles de gobierno a través de diferentes mecanismos de democracia representativa, participativa y comunitaria para fortalecer la democratización de las relaciones entre la ciudadanía y el sector público, la gestión pública transparente, el pleno ejercicio de los derechos humanos y el buen vivir.

En ese orden de ideas es importante manifestar que todo Estado que se precie de ser democrático, contempla en su ordenamiento jurídico interno, mecanismos convencionales, constitucionales, legales y reglamentarios que regulan las relaciones y



actuaciones políticas, sociales y económicas, así como el cumplimiento de condiciones irrestrictas que armonicen la relación del poder público con las y los ciudadanos.

Jurisprudencial y doctrinariamente existen condiciones que se deben cumplir al momento de realizar llamados a procesos plebiscitarios toda vez que implican el ejercicio democrático por excelencia y, los cambios que impliquen podrían afectar o mejorar la estructura de un Estado, legitimada por un mandato popular.

Las condiciones establecidas en nuestro ordenamiento jurídico para el caso de procesos de Referéndum constitucional, se encuentran establecidas en el artículo 441 de la Carta Magna, en el que se establece la obligatoriedad para que la Corte Constitucional vigile mediante un dictamen de constitucionalidad previo que las preguntas propuestas: 1) No alteren la estructura de la Constitución; 2) No restrinjan derechos ni garantías; y, 3) No modifiquen el procedimiento de reforma de la constitución.

La Corte Constitucional dentro de sus competencias debe verificar respecto de la constitucionalidad de las preguntas planteadas, así como la vía correspondiente para sus modificaciones, en otras palabras, el máximo órgano de control constitucional, conforme a lo dispuesto en el artículo 75 numeral 1 de su Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, debe establecer los límites de la enmienda constitucional.

III. CARACTERIZACIÓN Y CRONOLOGÍA DE HECHOS

Con fecha 12 de septiembre de 2022, el presidente Guillermo Lasso Mendoza, presentó su propuesta de referendo ante la Corte Constitucional del Ecuador, mismo que incluye ocho (8) preguntas, su justificación y los anexos.

Al día siguiente, esto es el 13 de septiembre, el ministro de gobierno Francisco Jiménez, anunció en los medios de comunicación que el Ejecutivo prepara dos (2) preguntas



adicionales para una consulta popular sobre temas de seguridad e institucionalidad, mismas que se sumarán a las ocho (8) preguntas del referendo ya en conocimiento de la Corte Constitucional.

Con esta iniciativa, el Ejecutivo pretende llevar a las urnas a las y los ecuatorianos para que se pronuncien sobre varios temas, unos relativos a cambios constitucionales y otros relativos a políticas públicas de manera general, lo que implica, en estricto sentido dos procesos distintos dentro de un mismo plebiscito, el uno el de Referendo constitucional y el otro de Consulta Popular.

Es importante comprender la diferencia de los dos procesos que pretende implementar el Ejecutivo. Por un lado, el Referendo Constitucional de iniciativa presidencial se aplica para procurar la enmienda de uno o varios artículos de la Constitución de la República, bajo estrictas condiciones como *a) No puede alterar la estructura fundamental de la Constitución; b) No puede alterar el carácter y elementos constitutivos del Estado; c) Tampoco puede establecer restricciones a los derechos y garantías y d) No puede modificar el procedimiento mismo de la reforma de la Constitución.*

Por su parte la Consulta Popular de iniciativa presidencial es una prerrogativa que le faculta al presidente convocar a las urnas sobre asuntos que el primer mandatario estime convenientes, generalmente temas mas sencillos, sobre políticas públicas, pero que también puede ser utilizado por el Ejecutivo con preguntas de enganche para inducir al electorado a apoyar su iniciativa utilizando asuntos que la ciudadanía difícilmente rechazaría, pero que en definitiva sirven para que la iniciativa presidencial obtenga resultados positivos sobre todo en las preguntas que revisten mayor interés y que como se demostrará en el presente documento, son las que carecen de legitimidad constitucional e implican violaciones flagrantes a la Constitución, los instrumentos internacionales e inclusive a la jurisprudencia de la propia Corte Constitucional.



Las preguntas que forman parte de la iniciativa del presidente Guillermo Lasso son las siguientes:

***Pregunta 1:** ¿Está usted de acuerdo con que se permita el apoyo complementario de las Fuerzas Armadas en las funciones de la Policía Nacional para combatir el crimen organizado, enmendando la Constitución de conformidad con lo previsto en el anexo 1?*

***Pregunta 2:** ¿Está usted de acuerdo con permitir la extradición de ecuatorianos que hayan cometido delitos relacionados con el crimen organizado transnacional, a través de procesos que respeten los derechos y garantías, enmendando la Constitución según el anexo 2?*

***Pregunta 3:** ¿Está usted de acuerdo con garantizar la autonomía de la Fiscalía General del Estado, para que seleccione, evalúe, ascienda, capacite y sancione a los servidores que la conforman a través de un Consejo Fiscal, enmendando la Constitución de acuerdo al anexo 3?*

***Pregunta 4:** ¿Está usted de acuerdo con reducir el número de asambleístas y que se los elija de acuerdo a los siguientes criterios: 1 asambleísta por provincia y q 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?*

***Pregunta 5:** ¿Está usted de acuerdo con exigir que los movimientos políticos cuenten con un número de afiliados mínimo equivalente al 15% del registro electoral de su jurisdicción y obligarlos a llevar un registro de sus miembros auditado periódicamente por el Consejo Nacional Electoral?*

***Pregunta 6:** ¿Está usted de acuerdo con eliminar la facultad de designar autoridades que tiene el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (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?

Pregunta 7: ¿Está usted de acuerdo con que se incorpore un subsistema de protección hídrica al Sistema Nacional de Áreas Protegidas, enmendando la Constitución de acuerdo al anexo 7?

Pregunta 8: ¿Está usted de acuerdo con que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades puedan ser beneficiarios de compensaciones debidamente regularizadas por el Estado, por su apoyo a la generación de servicios ambientales, enmendando la Constitución de acuerdo al anexo 8?

IV. FUNDAMENTOS DE DERECHO

ENUNCIACIÓN DE LAS NORMAS LEGALES Y CONSTITUCIONALES QUE PUEDEN VULNERARSE POR VICIOS DE PROCEDIMIENTO Y/O COMPETENCIA

Las normas constitucionales que se presumen con vicios de inconstitucionalidad y que podrían vulnerar flagrantemente derechos y garantías consagradas en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos son:

Dentro de los principios de aplicación de los derechos, la Constitución establece con mucha claridad en su Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios, mismos que deben ser respetados para que se garantice la convivencia jurídica, constitucional y democrática. Es así que tenemos:

4. Ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales.



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.

En lo que se refiere a los derechos políticos y de participación ciudadana, la Constitución desarrolla en su Art. 61 que las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos:

1.- Elegir y ser elegidos.

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.

Por su parte el artículo 104, inciso final, de la constitución determina que:

“(...) En todos los casos, se requerirá dictamen previo de la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de las preguntas propuestas.” (Lo resaltado nos pertenece)

Este artículo 104 tiene particular importancia, toda vez que en el Ecuador contamos con un antecedente nefasto ocurrido en el proceso de Consulta Popular en febrero de 2018, en el que mediante hechos escandalosos, la Corte Constitucional, el Consejo Nacional Electoral y el presidente de aquella época, de triste recordación, Lenin Moreno Garcés, dieron paso a la Consulta Popular sin que esta haya contado con el respectivo dictamen de constitucionalidad previo, haciendo raza tabla de los argumentos constitucionales y convencionales en el control posterior y por ende vulnerando los derechos y garantías



consagrados en la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos, en perjuicio de todo el pueblo ecuatoriano. Eso no podemos permitir que *vuelva a suceder*.

Por su parte el Art. 82.- contempla el derecho a la seguridad jurídica, mismo que se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.

Por su parte el Art. 84.- La Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tendrá la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades.

En ningún caso, la reforma de la Constitución, las leyes, otras normas jurídicas ni los actos del poder público atentarán contra los derechos que reconoce la Constitución.

Art. 205. Los representantes de las entidades que forman parte de la Función de Transparencia y Control Social ejercerán sus funciones durante un período de cinco años, tendrán fuero de Corte Nacional y estarán sujetos al enjuiciamiento político de la Asamblea Nacional. En caso de darse este enjuiciamiento, y de procederse a la destitución, se deberá realizar un nuevo proceso de designación. En ningún caso la Función Legislativa podrá designar al reemplazo.

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.

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.

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.

Art. 226.- Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.

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.

Art. 438.- La Corte Constitucional emitirá dictamen previo y vinculante de constitucionalidad en los siguientes casos, además de los que determine la ley:

2) Convocatorias a consultas populares de carácter nacional o a nivel de los gobiernos autónomos descentralizados.

Art. 443.- La Corte Constitucional calificará cual de los procedimientos previstos en este capítulo [sobre la reforma a la Constitución] corresponde en cada caso.

4.1. DE LOS VICIOS DE PROCEDIMIENTO EN LOS PROCESOS DE REFORMA CONSTITUCIONAL

4.1.2. Del Vicio de Competencia proyectado al contenido material

La línea jurisprudencial de la Corte Constitucional Colombiana ha definido como vicios de procedimiento inherentes a los procesos de reforma constitucional, en los siguientes términos:

"[...] un vicio de competencia se proyecta tanto sobre el contenido material de la disposición controlada, como sobre el trámite, pues es un pilar básico de ambos, ya que para que un acto jurídico expedido por una autoridad pública sea regular y válido es necesario que la autoridad realice el trámite señalado por el ordenamiento, pero que además estén facultadas para dictar ciertos contenidos normativos. Esto significa entonces que el procedimiento de formación de un acto jurídico puede estar viciado porque el órgano que lo establece, no podía hacerlo, esto es, carecía de la facultad de



expedir ese contenido normativo. [...] la competencia es un presupuesto ineludible del procedimiento, a tal punto que el procedimiento está siempre viciado si el órgano que dicta un acto jurídico carece de competencia, por más de que su actuación, en lo que al trámite se refiere, haya sido impecable. **En tales circunstancias, no tendría sentido que la Constitución atribuyera a la Corte el control de los vicios de procedimiento de las reformas constitucionales, pero la excluyera de verificar si los órganos que adelantaron esa reforma tenían o no competencia para hacerlo [...]**” (sentencia C-551, 2003).

De lo expresado por la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional de Colombia podemos inferir que los vicios de competencia adquieren una doble dimensión en relación a sus efectos, pues trasgreden el fondo y la forma de modificación constitucional y *no se circunscriben tan solo a lo procedimental sino también a la extralimitación de quien ejerce el poder constituyente derivado* en cada una de sus etapas para saber si dichos actos jurídicos violentaron el procedimiento de reforma constitucional y los límites del poder constituyente derivado. (Lo resaltado nos pertenece)

En este contexto, el proceso de Referéndum para reformar la Constitución, de acuerdo al ordenamiento jurídico ecuatoriano comprende las siguientes etapas:

i) Pre Electoral que constituye lo siguiente: a).- *Solicitud de calificación de preguntas que van a ser sometidas a referéndum a la Corte Constitucional, por parte de quien ejerce la iniciativa (Ejecutivo, Ciudadanía, según sea el caso); b).-Dictamen previo de constitucionalidad por la Corte Constitucional; c).- Remisión del dictamen previo de la Corte Constitucional al Consejo Nacional Electoral para la convocatoria correspondiente; d).- Convocatoria a elecciones y declaratoria del periodo electoral por el Consejo Nacional Electoral* **ii) Etapa Electoral:** a).- *Publicación de la Convocatoria por el Consejo Nacional Electoral en el Registro Oficial;* b).- 



Campaña Electoral; c) Referéndum Constitucional: d).- Etapa de impugnación y e) Publicación oficial de resultados iii) Post Electoral a).- Gasto Electoral.

En las preguntas relacionadas al Referéndum, la Corte Constitucional debe vigilar que de manera estricta se cumplan las condiciones establecidas en el artículo 441 de la Constitución de la República, esto es: *a) No alterar la estructura de la Constitución; b) No modificar el carácter y elementos constitutivos del Estado; c) No restringir derechos ni garantías; y, d) No modificar el procedimiento de reforma de la Constitución.*

El objeto del control previo de constitucionalidad es garantizar que el contenido del cuestionario se ajuste al marco constitucional y de no ser así, la Corte Constitucional tiene la potestad para rechazar la propuesta o modificarla, como ya lo ha realizado en múltiples ocasiones, en asuntos que han sido sometidos a su consideración.

Con este análisis la Corte Constitucional tiene que verificar, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 75 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC) sobre la constitucionalidad de las preguntas y la vía de las modificaciones, es decir, establecer las posibilidades y límites de la enmienda constitucional mediante el Referéndum; así como, que las propuestas que se someten a consulta popular no vulneren lo previsto en la Constitución de la República.

4.1.3. Principio de irretroactividad de las normas jurídicas y la no regresividad

Resulta importante tomar en cuenta el principio de irretroactividad desde la perspectiva de la improcedencia de adecuar normas al sistema jurídico constitucional que impliquen regresividad de los derechos y su efectiva vigencia en el estado de derechos y justicia.



Toda norma jurídica busca regular las relaciones jurídicas de una sociedad en un tiempo y espacio determinado; ello da nacimiento a los ordenamientos jurídicos que rigen a los Estados modernos y permite determinar con claridad el momento en que una disposición normativa surte efectos sobre los regulados.

Según Aníbal Torres Vásquez en referencia a la aplicación temporal de la ley se deben tener en cuenta dos criterios: i) La irretroactividad de la ley mediante su aplicación inmediata a todos los hechos y consecuencias que se produzcan durante su vigencia, no puede sobrevivir después de haber sido derogada e ii).

La aplicación retroactiva de la ley es excepcional y abarca a los hechos y consecuencias que tuvieron lugar durante la vigencia de la ley antigua.

En este contexto, Jorge Carmona Tinoco añade que el principio de no retroactividad es un derecho fundamental de seguridad jurídica, que prohíbe a la autoridad emitir o aplicar una disposición jurídica de nueva creación, a situaciones o hechos acontecidos previamente a la entrada en vigor de la misma **y que van en perjuicio de situaciones o derechos adquiridos.**

Por ende, la retroactividad consiste, pues, en dar efectos reguladores a una norma jurídica sobre hechos, actos o situaciones producidos con antelación al momento en que entre en vigor, bien sea impidiendo la supervivencia reguladora de una ley anterior, o bien alterando o afectando un estado jurídico preexistente, a falta de ésta **y que dichos actos no vayan en perjuicio de situaciones o derechos adquiridos y garantizados en el ordenamiento jurídico constitucional y convencional.**

Así la Corte Constitucional Colombiana en su sentencia No. C-619/01 menciona que:
“(...) en relación con los efectos de la ley en el tiempo **la regla general es la irretroactividad, entendida como el fenómeno según el cual la ley nueva rige todos**



los hechos y actos que se produzcan a partir de su vigencia. Obviamente, si una situación jurídica se ha consolidado completamente bajo la ley antigua, no existe propiamente un conflicto de leyes, como tampoco se da el mismo cuando los hechos o situaciones que deben ser regulados se generan durante la vigencia de la ley nueva. **La necesidad de establecer cuál es la ley que debe regir un determinado asunto, se presenta cuando un hecho tiene nacimiento bajo la ley antigua pero sus efectos o consecuencias se producen bajo la nueva, o cuando se realiza un hecho jurídico bajo la ley antigua, pero la ley nueva señala nuevas condiciones para el reconocimiento de sus efectos (...)**"

De lo dicho se desprende que la regla general en relación a la aplicación de la norma jurídica es su irretroactividad, lo que implica que se encuentra vigente y surte los efectos jurídicos del caso a partir de su promulgación; aquello permite a los ciudadanos y ciudadanas conocer de forma previa las disposiciones constitucionales y legales que regulan sus actos o hechos jurídicos. La irretroactividad como excepcionalidad opera bajo determinados casos y con limitaciones implícitas y explícitas que buscan tutelar los derechos que reconoce un Estado Constitucional.

Así en la vigente Constitución los límites de la irretroactividad de toda norma jurídica, incluso de rango constitucional, se encuentra determinada en los siguientes artículos:

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

4. Ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales.

Art. 84.- La Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tendrá la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en



la Constitución y los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades.

En ningún caso, la reforma de la Constitución, las leyes, otras normas jurídicas ni los actos del poder público atentarán contra los derechos que reconoce la Constitución". (el resaltado nos pertenece)

De las normas citadas podemos inferir que el constituyente del año 2008 estableció el principio de irretroactividad para toda norma que forme parte del ordenamiento jurídico ecuatoriano (constitucional y legal) y en consecuencia dejó expresamente establecido los límites a la excepcionalidad, esto es: **i) no restricción a los derechos y garantías constitucionales e ii) no atentado contra los derechos constitucionales.**

Es preciso mencionar que el artículo 84 de la Norma Fundamental incorpora, incluso, a los procesos de reforma constitucional por lo que, *ipso jure*, se debe entender aquello como una limitación al ejercicio del poder constituyente derivado (reforma constitucional) bajo el precepto de interpretación integral de la Constitución constante en el artículo 425 de la norma *ibídem*.

Al respecto, la tratadista Carla Huerta menciona que:

"(...) La norma que reforma, es decir, la que sustituye, y deroga a la otra norma, también es una norma de rango constitucional, y puede tener efectos retroactivos expresos previstos en un artículo transitorio, o implícitos derivados de su contenido. En consecuencia, a la norma derogante se le puede establecer efectos retroactivos, siempre y cuando su contenido regulatorio sea más benéfico que el derogado (...)"

En este sentido es importante establecer que las pretensiones del ejecutivo, respecto por ejemplo de la propuesta de enmiendas para la reducción de asambleístas y eliminar



facultades al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, llevan implícitos efectos que en lugar de ser benéficos a las normas que pretenden derogar, resultan, restrictivos y que limitan derechos y garantías constitucionalmente reconocidos.

El ejecutivo no ha podido determinar de manera motivada en ninguno de sus anexos, que los efectos de las enmiendas planteadas serán efectivamente beneficiosos para los fines de las políticas públicas, así como tampoco ha justificado que dichas propuestas no vulneran derechos y garantías fundamentales y su pleno ejercicio, por su parte han desarrollado su “fundamentación” basados en relaciones de hechos subjetivos, ajenos a la naturaleza de la enmienda constitucional, como por ejemplo una alegada “Falta de credibilidad y confianza” en la Asamblea Nacional, razonamiento que bajo ningún concepto puede ser considerado como motivación válida para vulnerar el derecho de representación y de participación ciudadana al momento de elegir a sus representantes en la Función Legislativa.

Es así que podemos inferir que el principio de irretroactividad basado en la no restricción a los derechos y garantías constitucionales y en la obligación de no atentar contra los derechos constitucionales, en el caso concreto, va de la mano con la prohibición de regresividad de derechos, que desde la exigibilidad implica la facultad que tenemos los individuos para hacer o exigir a particulares o al Estado y que este, desde el ámbito de la obligatoriedad, garantice y satisfaga; es así que la prohibición de regresividad de derechos implica la obligación del aparataje estatal en el respeto y satisfacción de derechos.

Desde un punto de vista técnico jurídico, la regresividad de derechos no es otra cosa que la directa afectación a un derecho constitucional como consecuencia de la aplicación de normas o actos del poder público expedidas o implementadas; por lo que, garantizar la no regresividad por parte de la Corte Constitucional implica fortalecer la noción de



garantismo constitucional y así evitar el menoscabo del ejercicio de los derechos constitucionales y convencionales previamente establecidos y que como en el presente caso, pretenden ser enmendados por normas regresivas y restrictivas.

En la sentencia **No. 015-10-SEP-CC** la Corte Constitucional estableció lo siguiente:

“(...) La garantía del debido proceso consolida, a su vez: la seguridad jurídica que constituye el elemento esencial y patrimonio común de la cultura del Estado de derechos y justicia; la sujeción de todos los poderes del Estado a la Constitución en donde la ley se concreta en la confiabilidad, en el orden jurídico, en la certeza sobre el derecho escrito y vigente, es decir, el reconocimiento y la previsión de la situación jurídica. Las Constituciones de nuestros países garantizan la seguridad jurídica a través de algunas concreciones como: el principio de la legalidad, la publicidad de las normas, *la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la responsabilidad frente a la arbitrariedad de los poderes públicos, la fuerza de cosa juzgada de las sentencias judiciales, excepto cuando entrañan violación de derechos; que las resoluciones que emanen de ellas sean posibles de cumplir y no algo imposible; el debido proceso, la igualdad ante la ley, que equivale a tratar de la misma manera hecho iguales(...)*” (el subrayado nos pertenece)

En concordancia, la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional del Ecuador ha establecido: En la sentencia **No.391-16-SEP-CC**:

“(...) De lo dicho es preciso señalar que una de las formas de garantizar el derecho a la seguridad jurídica es el principio de legalidad, tal como lo ha ratificado la Corte Constitucional, al manifestar que "las Constituciones de nuestros países garantizan la seguridad jurídica a través de algunas concreciones como: el principio de la legalidad,



la publicidad de las normas, *la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales (...)*" (el subrayado nos pertenece)

En consecuencia, la irretroactividad contenida en una norma constitucional o legal, para el ordenamiento jurídico ecuatoriano solo es posible si con aquello se mejora la condición jurídica de los y las ciudadanas, de lo contrario, si resulta restrictivo o empeora su situación jurídica será inconstitucional por trasgredir el principio de favorabilidad y la garantía normativa de no contradicción con los demás derechos constitucionales.

4.1.4. Principio de Seguridad Jurídica.

Según el tratadista Jorge Zavala Egas, en el ordenamiento jurídico ecuatoriano 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 este contexto, la Constitución del 2008 en su artículo 82 establece que:



Art. 82.- *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.*

En concordancia la Corte Constitucional Ecuatoriana en la sentencia No. 015-10-SEP-CC señala que:

“(...) La seguridad jurídica constituye uno de los deberes fundamentales del Estado; se encuentra reconocida y garantizada por nuestra Constitución en el artículo 82, que consigna que el derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y a la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por autoridades competentes. Como lo ha señalado esta Corte, la necesidad de certeza y seguridad jurídica es uno de los principios que alimentan el núcleo duro del deber ser de las formalidades y solemnidades que caracterizan a los procesos en derecho; sin embargo, la seguridad jurídica no se agota en las meras formas, pues en muchos casos, dichas formalidades y solemnidades podrían ser el mecanismo de perpetuación de una injusticia o un sin razón jurídico (...)”

De acuerdo a Luis Cueva Carrión, el derecho a la seguridad jurídica se sustenta en dos pilares fundamentales: i). - **el respeto a la Constitución** e ii). - la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y dictadas por autoridades competentes.

Esto implica que el principio de irretroactividad de la norma jurídica se constituye en un elemento inherente a la seguridad jurídica debido a que permite que los ciudadanos estén claros de las normas que rigen sus actos jurídicos, las consecuencias de su incumplimiento, al tiempo que, **limitan la actuación de la autoridad pública mismas que no puede ser discrecional ni antojadiza y mucho menos menoscabar los derechos humanos.**



4.1.5. Principio de Favorabilidad, Pro Hominem.

La primera definición del **Principio de Favorabilidad, Pro Hominem** (PPH) se debe al juez de la Corte IDH Rodolfo E. Piza Escalante, quien señaló que el principio pro persona es *“(Un) criterio fundamental (que) (...) impone la naturaleza misma de los derechos humanos, la cual obliga a interpretar extensivamente las normas que los consagran o amplían y restrictivamente las que los limitan o restringen. (De esta forma, el principio pro persona) (...) conduce a la conclusión de que (la) exigibilidad inmediata e incondicional (de los derechos humanos) es la regla y su condicionamiento la excepción.*

En concordancia el Ex Juez de la CIDH Pinto señala, que el principio pro homine es un criterio hermenéutico que informa todo el derecho de los derechos humanos, en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos e, inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria. Este principio coincide con el rasgo fundamental del derecho de los derechos humanos, esto es, estar siempre a favor del hombre.

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos incorpora el principio de favorabilidad o pro homine en el artículo 22.3 de la Convención Americana, **donde clarifica que la restricción de derechos políticos (de participación) está sujeta a los principios de legalidad, razonabilidad, no discriminación y proporcionalidad jurídica;** lo que de conformidad a lo establecido en el artículo 427 de la Constitución se encuentra incorporado al bloque de Constitucionalidad.

El principio de legalidad exige que el Estado defina de manera precisa, mediante una ley, los requisitos para que los ciudadanos puedan participar en el proceso electoral. De



acuerdo al Art. 23.2 de la Convención se puede reglamentar el ejercicio de los derechos únicamente por las razones establecidas en ese inciso, mismo que refiere a que “la ley debe 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 un juez competente, en proceso penal; nada dice respecto de limitar los derechos de participación por “Falta de credibilidad y confianza” de cualquier institución del estado.

En consecuencia, la restricción debe encontrarse prevista en una ley, no ser discriminatoria, y atender a un propósito que busque satisfacer un interés público que o bien se amplíe derecho o bien que la restricción busque tutelar derechos superiores.

En ese sentido la Corte en el Caso Yatama Vs. Nicaragua ha manifestado que cuando hay varias opciones para alcanzar ese fin, debe escogerse aquel que restrinja menos el derecho protegido y guarde mayor proporcionalidad con el propósito que se busca tutelar.

Claramente, el proceso de enmienda que propone el ejecutivo, se aleja de la jurisprudencia de la Corte Interamericana ya que mediante su iniciativa, que dicho sea de paso cuenta con vías políticas y legislativas para su realización sin menoscabo a los derechos fundamentales, busca realizar enmiendas a la Constitución que afectarían directamente el ejercicio de derechos constitucionales y que en definitiva equivoca la vía ya que requieren según la propia Constitución de un proceso de Reforma parcial y como en el caso de la pregunta 2, inclusive una Asamblea Constituyente.

La vigente norma fundamental ecuatoriana establece que:

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



4.- Ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales.

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.

En este contexto la interpretación de las normas jurídicas y, en consecuencia, su vigencia, **deben observar el principio de favorabilidad** de los derechos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de derechos humanos, por lo que, **cualquier norma de carácter restrictivo será inconstitucional e irrumpiría el espíritu del constituyente de Montecristi.**

Podemos concluir entonces, que la iniciativa de enmienda constitucional establece la aplicación retroactiva de las normas constitucionales; en lo que respecta al Consejo de Participación Ciudadana al eliminar una capacidad constitucional que va ligada al ejercicio de participación ciudadana que en definitiva implica un derecho humano fundamental para pasar a un verdadero estado hiperpresidencialista; respecto a la Asamblea Nacional al afectar directamente el derecho de participación y la representación democrática de las y los ciudadanos; respecto del tema de las Fuerzas Armadas cuando pretenden otorgarle la facultad de actuar de manera complementaria con la Policía Nacional por encima de la norma constitucional y la jurisprudencia de la Corte Interamericana que establece con total claridad que su intervención en el control interno se sujetará siempre a circunstancias de excepcionalidad en el contexto de estados de excepción; respecto de la restricción a los movimientos políticos que también vulnera los derechos políticos y de participación en la vida política del país; lo que se



refiere a la extradición de ecuatorianos que constituye una de las mayores regresiones de derechos toda vez que rompe primero la tradición histórica y regional de entregar a ciudadanos nacionales a otras jurisdicciones bajo el respeto a la soberanía y el derecho a ser juzgado por autoridades nacionales bajo las normas del propio estado; respecto a la supuesta autonomía de la Fiscalía General del Estado que va de la mano con la creación de una nueva institucionalidad que se aleja de la supervisión del Consejo Nacional de la Judicatura como ente rector de la Función Judicial, lo que implica un cambio a la estructura del Estado que no puede ser tratado mediante enmienda; y finalmente las preguntas referentes al tema ambiental que a todas luces carecen de objetividad y solo implican lo que se conoce en la costumbre plebiscitaria como preguntas de “enganche” que únicamente inducen al elector a un voto positivo en favor de los proponentes, aquello deslegitima y desnaturaliza sin duda la noción de legitimidad democrática del proceso de enmienda.

Ahora bien, dos de los elementos mas preocupantes y que forman parte de la principal motivación del Ejecutivo para la presentación de esta iniciativa, son sin duda la enmienda a la facultad de designar autoridades del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y disminuir el número de asambleístas, en ese sentido es importante preguntarnos si **¿La restricción de los derechos de participación constituye una restricción de derechos?**

Pues, el libre ejercicio de los derechos políticos y de participación se constituye en el núcleo central de protección del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y su tutela se encuentra vinculado a la garantía de respeto de otros derechos conexos, de tal modo que no puedan adoptarse medidas y procedimientos ilegales y arbitrarios encaminados a coartar derechos individuales.



El derecho a elegir y ser elegidos ha sido motivo de análisis en el Sistema Internacional de Derechos Humanos. El Comité de Derechos Humanos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, por ejemplo, ha manifestado que los criterios generales sobre el derecho a presentarse como candidato a cargos electivos son la legalidad y la razonabilidad. Nadie debe ser privado de este derecho por la imposición de requisitos irrazonables o de carácter discriminatorio.

En cuanto a la razonabilidad, la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 23.3 establece que “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.”

En el caso concreto, la restricción de los derechos que puede ocurrir en caso de proceder la propuesta de Consulta Popular no se ajusta a las excepciones establecidas por el Sistema Interamericano, en su lugar lleva consigo efectos violatorios directos a los derechos consagrados en la Constitución, restricción de garantías y regresividad de los mismos.

V. TEORÍA DEMOCRÁTICA DE LA CONSTITUCIÓN, TEORÍA DE LA SUSTITUCIÓN DE LA CONSTITUCIÓN Y ANÁLISIS DE LA VÍA TOMANDO COMO REFERENCIA LA PREGUNTA 4

5.1. Teoría Democrática de la Constitución

El estudio de las diferentes reformas constitucionales toma fundamental relevancia cuando se llega a la consolidación de la legitimidad democrática de la Constitución, toda vez que las y los ciudadanos intervienen en la mayoría de los procedimientos de creación, renovación y reforma normativa constitucional. En ese sentido, el



constitucionalismo pasa a ser el mecanismo mediante el cual la ciudadanía determina y limita el poder público, es decir, certifica que solo mediante la soberanía popular, directamente ejercida, pueda determinar la generación o la alteración de las normas constitucionales.

De lo antes mencionado, se desprende que la Teoría Democrática de la Constitución busca evaluar, a primera vista, la legitimidad democrática de la Constitución, busca analizar que el contenido de la carta magna sea vinculado con su fundamentación democrática, es decir, que debe generar mecanismos para la directa participación política ciudadana. En definitiva, el Estado constitucional solo puede ser regido por una Constitución legitimada directamente por la ciudadanía, no por sus representantes.¹

La creación de una Constitución de naturaleza constituyente, resulta imposible juridificar si echamos un vistazo a la historia, sin embargo, en los intentos de juridificar los procesos políticos e institucionales del Estado, se ha llegado a pretender regular dicho proceso originario (como se pretende en el caso que nos ocupa), lo cual se ha conocido en la doctrina comparada como “fraude constitucional” o el “falseamiento de la constitución”, ya que lo que se procura es revisar desde la juridicidad lo que en realidad no es mas que la instauración de un régimen distinto.²

5.1.1. Análisis de la Enmienda Constitucional

La reforma de la Constitución dentro del derecho constitucional tiene una línea muy delgada entre el derecho propiamente dicho y la política, toda vez que existe la posibilidad de incluir en las iniciativas, consideraciones netamente normativas con otras de carácter ideológico- filosófico, inclusive sociológico.

¹ Roberto Viciano y Rubén Martínez Dalmau, “El nuevo constitucionalismo latinoamericano: fundamentos para una construcción doctrinal”, Revista General del Derecho Público Comparado, 2011,18-20.

² Vega, 291-98.



En la Jurisprudencia de la Corte Constitucional, existen dos sentencias que analizan la iniciativa de reducción de legisladores en la Asamblea Nacional del Ecuador:

La primera que es la sentencia 6-19-CP/19, que hace referencia a una iniciativa ciudadana de Consulta Popular para reducir el número de legisladores. En esa ocasión la Corte mencionó que la vía de tramitación para la reducción de número de legisladores es a través de la reforma a la Constitución, de acuerdo a los procedimientos establecidos a partir del 441 constitucional.

La segunda sentencia es la 10-19-CP/19, en la que la iniciativa ciudadana planteó una enmienda constitucional. En este caso la Corte, determinó que, si bien la vía de reforma constitucional es la correcta, se debe precisar qué procedimiento debe seguir; luego de analizar el caso, concluyó que debía tramitarse por enmienda, **siempre y cuando la reforma no altere los principios de representatividad y proporcionalidad.**

Reforma Constitucional trasgrede el principio de proporcionalidad, la propuesta de enmienda constitucional vulnera el principio de proporcionalidad por las siguientes razones: i) se opta por un modelo mayoritario, que disminuye la representatividad de las minorías i) amplía el umbral de representación por número de habitantes iii) disminuye la representación de las provincias.

Reforma Constitucional es regresiva de derechos, se trasgrede el principio de igualdad material ante la ley, porque se disminuye la representación de las circunscripciones chicas y se limita la representación de los ecuatorianos en el exterior, no sólo con menos representantes sino con la eliminación de circunscripciones.



Reforma constitucional plantea volver al sistema mayoritario de representación, donde solo las grandes mayorías estén en el parlamento mientras que se vulnera la representación de las minorías.

Reforma constitucional vulnera el principio de representatividad, en referencia a las y los migrantes donde se eliminaría circunscripciones y número de representantes.

Reforma constitucional elimina la representación de legisladores regionales y de distritos metropolitanos, lo que implica una modificación sustancial a la forma de conformación de la Asamblea.

Según el tratadista colombiano Fernando Alonso Tovar, el fenómeno de sustitución constitucional, lo podemos definir como la supresión total o parcial de ciertos elementos que definen la identidad de la Constitución, por parte de un órgano de reforma que excede su competencia, la cual se circunscribe única y exclusivamente a la potestad de enmendar la Carta, pero no sustituirla.

Añade el mismo autor, que este fenómeno se presenta cuando el órgano de reforma, bien sea el legislador o el pueblo mediante referendo deroga principios esenciales de la Constitución, con el pretexto de reformarla, siendo que la potestad de derogar esos principios esenciales y definitorios de la Carta solo recae en el constituyente primario, condición que ostenta el pueblo en caso de que su voluntad sea sellar un nuevo pacto social.

La definición otorgada por Alonso Tovar tiene su origen en el desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional Colombiana en 1992, pero que se desarrolla de forma clara en la sentencia C- 551/2003, la misma que plantea una re conceptualización a los límites del Poder Constituyente Reformatorio.



La doctrina constitucional tradicional desarrolló las limitaciones del Poder Constituyente Derivado en base al respeto a los procedimientos que la misma norma fundamental establece para su reforma, verbi gracia, normas pétreas, procedimientos legislativos calificados o mecanismos de democracia directa con aprobaciones del mandante calificadas; sin embargo, fue sigilosa al momento de prever restricciones a quienes ejercen facultades de reforma constitucional (Ejecutivo, Legislativo o Iniciativa Popular) bajo el argumento de la representación popular (en el caso del legislativo) y del ejercicio de la soberanía (en el caso de Referéndum popular). **Estas omisiones doctrinarias dieron como consecuencia que procesos de modificación a la norma suprema siendo procedimentalmente viables, legalmente desarrolladas, afecten principios fundamentales o esenciales de la Constitución que solo podrían variar por el ejercicio del Poder Constituyente Originario.**

Estas extralimitaciones del poder constituyente derivado, según la Corte Constitucional Colombiana pueden provenir de vicios procedimentales de competencia por parte de aquel que ejerce la iniciativa, no necesariamente por inobservancia de la norma que regula el procedimiento sino porque siendo competente el órgano emisor o bien hubiere adelantado un proceso inobservando sus etapas o bien siendo competente con la reforma **hubiere alterado el núcleo esencial de la Constitución.** En este sentido, la Corte Constitucional Colombiana en su fallo C- 551/2003, menciona que:

“[la] reforma a la Constitución por medio de un referendo es un procedimiento que comprende diversas etapas. Por ende, conforme al artículo 241 ord 2, la Corte ejerce el control automático definitivo sobre la ley que somete a decisión del pueblo un proyecto de reforma constitucional, sin perjuicio de lo señalado en el artículo 379 superior”; determinando que “[la] Corte ejerce un control automático sobre todos los eventuales vicios de procedimiento en la formación de la ley que convoca a referendo (CP art. 241 ord. 2). **Esta sentencia de control automático hace tránsito a cosa juzgada, y por ende**



es definitiva en lo que concierne al acto objeto de control por la Corte, razón por la cual, obliga a todas las autoridades del Estado.” (Corte Constitucional, C- 551/2003).

Añade la Corte en la misma sentencia:

“La reforma proviene de una decisión [que] (...) puede contradecir normas constitucionales preexistentes. Incluso, puede llegar a tratarse de una contradicción radical que directamente derogue mandatos o principios constitucionales fundamentales y que suponga la transformación dramática de algunas instituciones constitucionales o que contradiga la tradición constitucional. Todo esto es normal en procesos de reforma constitucional (...) **Lo que no puede ocurrir, es que una tal modificación suponga la sustitución del modelo constitucional vigente, es decir, la sustitución de la opción política fundamental consagrada en la fórmula política de la Constitución. Todo lo demás, por grave, importante, definitivo que resulte, puede ser objeto de reforma constitucional sin que la Corte pueda oponer límite competencial alguno.** (Corte Constitucional, C- 303 de 2010).”

De este modo la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional Colombiana incorpora al análisis de constitucionalidad de las reformas constitucionales un elemento importante como los *vicios de procedimiento* para la determinación de sustitución de la norma constitucional, lo que acarrearía la inconstitucionalidad en caso de verificarse.

De lo mencionado en líneas anteriores, podemos colegir con toda claridad que, con la propuesta del presidente de la República, en los términos que se encuentra planteada, existe una clara equivocación de la vía planteada, toda vez que los elementos constitutivos de la enmienda constitucional que intenta justificar el Ejecutivo, no se ajustan con la sustitución de la norma constitucional.



Tomando en cuenta la teoría de la sustitución de la constitución, la iniciativa del Ejecutivo conlleva consigo la sustitución del modelo constitucional vigente pues procura implementar un proceso de modificación a la norma suprema, que, por equivocar la vía, y por ende adolecer de vicios de procedimiento, afectaría principios fundamentales o esenciales de la Constitución que, como en el presente caso solo podrían ser modificados mediante el procedimiento de Reforma Parcial de la Constitución, o como en el caso del pedido de enmienda de la Constitución para permitir la extradición de ecuatorianos, se requiere necesariamente hacerlo mediante el ejercicio del Poder Constituyente Originario es decir una Asamblea Constituyente.

La vigente Constitución en su parte pertinente, en referencia a las atribuciones de la Corte Constitucional determina que:

Art. 438.- La Corte Constitucional emitirá dictamen previo y vinculante de constitucionalidad en los siguientes casos, además de los que determine la ley:

2. Convocatorias a consultas populares de carácter nacional o a nivel de los gobiernos autónomos descentralizados.

En concordancia la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante LOGJCC) menciona que:

Art. 106.- Control posterior de enmiendas, reformas y cambios constitucionales. - Las enmiendas, reformas y cambios constitucionales podrán ser demandados ante la Corte Constitucional, de acuerdo con las siguientes reglas:

5.2. Sustitución de la Constitución con el Contenido de las preguntas del Referéndum Constitucional. Evidencia en las preguntas 4 y 6 del proyecto de enmienda

A través de la propuesta emitida por el Presidente de la República y sus respectivos anexos, se pone en consideración una solicitud de enmienda constitucional que modifica la conformación constitucional de la representación democrática dentro de la Asamblea Nacional, la conformación democrática, participación y derechos políticos para la representación de los movimientos políticos y la eliminación de las facultades de designación de autoridades que tiene el Consejo de Participación Ciudadana y Control social en los siguientes términos:

Pregunta 4: ¿Está usted de acuerdo con reducir el número de asambleístas y que se los elija de acuerdo a los siguientes criterios: 1 asambleísta por provincia y q 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?

Pregunta 6: ¿Está usted de acuerdo con eliminar la facultad de designar autoridades que tiene el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (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?

Siguiendo la línea jurisprudencial y la metodología de la Corte Constitucional Colombiana, a través del *Juicio de Sustitución*, nos permitimos evidenciar la intención del presidente de la República de realizar una modificación a los elementos sustanciales de la norma constitucional, extralimitándose en el ejercicio del poder constituyente



derivado y generando una alternación del orden constitucional en los siguientes términos:

5.2.1. Sustitución del Principio de Independencia y Equilibrio de Poderes.

En la pregunta 4.- La conformación de la representación democrática dentro de la Asamblea Nacional constituye una noción de representación legítima que constitucionalmente establece como base fundamental el crecimiento poblacional de cada jurisdicción para que la representatividad sea proporcional.

La propuesta antojadiza del ejecutivo para reducir el número de asambleístas basados únicamente en que ha decir del presidente, la Asamblea “no ha sintonizado con las necesidades ciudadanas y que al disminuir las curules a unas 100, será más fácil ejercer un control ciudadano de sus miembros”³, lleva consigo un nivel elevado de subjetividad y ninguna motivación constitucional, sobre todo que justifique a la Corte Constitucional las razones por las cuales dicha modificación se ajusta a una Enmienda y no a una Reforma constitucional, y mucho menos justifica su efectividad normativa y práctica en el ejercicio de las facultades constitucionales otorgadas a la Asamblea Nacional.

Dicha propuesta de Enmienda a la Constitución, al disminuir el número de curules, inobserva y a la vez contradice lo taxativamente dispuesto en la Constitución respecto a las atribuciones de la Asamblea Nacional, toda vez que, por un lado, no justifica la garantía de conseguir que una Asamblea, con menos representación, llegue a “sintonizar con las necesidades ciudadanas”, y por otro lado, no considera posibles colisiones normativas respecto de las atribuciones de la propia Asamblea.

Así el artículo 120 de la Constitución de la República del Ecuador contempla como

³ Nota recuperada en digital en: <https://www.primicias.ec/noticias/politica/lasso-preguntas-referendo-consulta-popular/>.



atribución exclusiva de la Asamblea Nacional, lo siguiente:

Art. 120.- La Asamblea Nacional tendrá las siguientes atribuciones y deberes, además de las que determine la ley:

9. Fiscalizar los actos de las funciones Ejecutiva, Electoral y de Transparencia y Control Social, y los otros órganos del poder público, y requerir a las servidoras y servidores públicos las informaciones que considere necesarias.

Como consecuencia del ejercicio de esta atribución, la Asamblea Nacional se constituye en el único organismo con facultada para realizar el enjuiciamiento político, por ejemplo, a los miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y en caso de encontrar mérito proceder a la censura y destitución de los miembros del Consejo de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 131 de la Norma Suprema que prescribe:

Art. 131.- La Asamblea Nacional podrá proceder al enjuiciamiento político, a solicitud de al menos una cuarta parte de sus miembros y por incumplimiento de las funciones que les asignan la Constitución y la ley, de las ministras o ministros de Estado, o de la máxima autoridad de la Procuraduría General del Estado, Contraloría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública General, Superintendencias, y de los miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral, Consejo de la Judicatura y Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, y de las demás autoridades que la Constitución determine, durante el ejercicio de su cargo y hasta un año después de terminado.

En este contexto es claro que la Constitución de la República ha previsto una serie de garantías para que el rol, funciones y facultades de la Asamblea Nacional de conformidad con lo establecido en la Constitución respecto de la representación democrática en base al crecimiento poblacional de cada jurisdicción, sea observado por



las normas orgánicas pertinentes, por el escrutinio público y en el caso de los ámbitos de competencia respecto a otras funciones del estado se prevé un debido proceso que permite el efectivo ejercicio de la defensa por parte de la autoridades fiscalizadas tendiente a demostrar y rebatir los cargos formulados en su contra.

Todo aquello no tiene nada que ver con la representación en función de la cantidad de curules, pero si afecta definitivamente, no solo el derecho de participación de las y los ciudadanos que desean acceder a un cargo de elección y representación popular en la Asamblea, sino que sobre todo afecta el derecho de representación que tienen los electores de las distintas jurisdicciones pues, se verá limitada su capacidad de elegir una representación.

Así mismo, al afectar principios y derechos constitucionales inobserva el artículo 84 de la Constitución de la República que manifiesta:

Art. 84.- La Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tendrá la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades. En ningún caso, la reforma de la Constitución, las leyes, otras normas jurídicas ni los actos del poder público atentarán contra los derechos que reconoce la Constitución.

En el presente caso la propuesta equivocada de enmienda a la Constitución afecta los derechos de participación y el principio de progresividad de los derechos por lo tanto también inobserva el artículo 84 de la Constitución de la República que dispone que en ningún caso la reforma de la Constitución podrá afectar los derechos que reconoce la Constitución.



En consecuencia, podemos colegir, sin entrar en el análisis formal y material de la pregunta, que la misma vulnera flagrantemente la Constitución de la República pues no solo implica un cambio en el texto, sino que implica la afectación de derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, y en definitiva, para su sustitución se requeriría la vía de la Reforma Parcial de la Constitución y no la Enmienda como equivocadamente propone el Ejecutivo, en su afán y desesperación por recuperar algo de la aprobación con la que llegó al poder y que ahora solo alcanza el 16.26%.⁴

En la pregunta 6.- *La Función de Transparencia y Control Social, como función del Estado, incorpora el principio de meritocracia como mecanismo de designación de las autoridades de los organismos de control, que garantiza la independencia en sus actuaciones y permite el control adecuado a las otras funciones del Estado.*

Según Roberto Gargarella el marco constitucional ecuatoriano puede definirse como uno de los más avanzados del constitucionalismo contemporáneo porque rompe el esquema clásico de división de poderes en tres funciones y amplía los horizontes de la participación ciudadana a partir de la creación de la quinta función del Estado.

La Función de Transparencia y Control Social cumple una doble finalidad en el ordenamiento jurídico ecuatoriano: i) Permite la participación efectiva de la ciudadanía en los diversos niveles de gobierno e ii) Incorpora mecanismos participativos y objetivos para la designación y correcto desempeño de las autoridades de control.

La modificación constitucional de la visión tradicional del Estado (tres funciones) incorporó el Principio de la Meritocracia y de la Transparencia a la forma de designación de los miembros de los organismos de control garantizando así la

⁴ Nota recuperada en digital en: <https://www.pichinchacomunicaciones.com.ec/desaprobacion-del-mandato-de-guillermo-lasso-alcanza-el-81-segun-estudio-de-perfiles-de-opinion/>



independencia en el ejercicio de sus funciones. Así el artículo 205 de la Constitución establece que:

Art. 205.- Los representantes de las entidades que forman parte de la Función de Transparencia y Control Social ejercerán sus funciones durante un período de cinco años, tendrán fuero de Corte Nacional y estarán sujetos al enjuiciamiento político de la Asamblea Nacional. En caso de darse este enjuiciamiento, y de procederse a la destitución, se deberá realizar un nuevo proceso de designación. En ningún caso la Función Legislativa podrá designar al reemplazo.

Sus máximas autoridades deberán ser ecuatorianas o ecuatorianos en goce de los derechos políticos y **serán seleccionadas mediante concurso público de oposición y méritos en los casos que proceda, con postulación, veeduría e impugnación ciudadana.**

La intención del constituyente originario se plasmó en la necesidad de generar mecanismos de designación para los miembros de los organismos de control que escapen a la participación de las otras funciones del Estado en el proceso, lo que permite que los entes reguladores no sean designados por aquellos regulados, fomentando de este modo la transparencia e independencia, teniendo en consideración que dichos organismos regulan las actuaciones del poder ejecutivo.

Como complemento, al diseño constitucional, se estableció como peso y contrapeso la posibilidad de control *único* a esta función del Estado a la Asamblea Nacional del Ecuador a través del mecanismo de juicio político y se le otorgó capacidad de destitución más no de sustitución.

El diseño constitucional en la práctica modificó el sistema de pesos y contrapesos entre las distintas funciones del Estado, garantizando un equilibrio adecuado de poderes,



evitando la interferencia entre sí, incluso llegando a proteger los mecanismos de designación, lo que se constituye en un principio esencial de la Constitución.

En el Ecuador, con la promulgación de la Constitución del 2008, se dio un paso gigantesco al plasmar el principio de la meritocracia, como base fundamental para la designación de las autoridades del Estado, dejando atrás procesos caducos y arbitrarios como la designación mediante ternas establecidas por los órganos regulados, lo que resultaba contradictorio que quienes iban a ser controlados sean quienes designen a los miembros de los organismos de control.

En este contexto, la Carta Magna de forma expresa señala:

Art. 61. (...) 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.

En concordancia el artículo 228 de la Constitución de República se señala que:

Art. 228.- El ingreso al servicio público, el ascenso y la promoción en la carrera administrativa se realizarán mediante concurso de méritos y oposición, en la forma que determine la ley, con excepción de las servidoras y servidores públicos de elección popular o de libre nombramiento y remoción. Su inobservancia provocará la destitución de la autoridad nominadora.

Para hacer efectivo este principio, la Constitución creó un órgano que plasme en la realidad el ideal de participación previsto por el soberano en la Carta Fundamental, este organismo es el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social conforme se determina en el artículo 207:



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.

Entre las principales funciones de Consejo de Participación Ciudadana y Control Social se encuentran las siguientes:

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.

Para la designación de todas estas autoridades, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, en ejercicio de las atribuciones y funciones asignadas por el soberano, a través de la Constitución, regló los procedimientos para promover la participación de todos los ciudadanos y evaluar, de modo correcto, los méritos y las capacidades de todos y cada uno de los postulantes que aspiran acceder a un cargo público, de modo que, quien resulte ganador sea la persona tenga mayores méritos y capacidades y, en consecuencia, sea la persona idónea para ejercerlo a cabalidad.



En efecto, de manera progresiva, conforme lo requiere la Constitución, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social expidió la reglamentación necesaria para designar a las máximas autoridades. En dicha reglamentación se consagran los principios como: publicidad, transparencia, veeduría ciudadana, verificación, entre otros.

Con la convocatoria a consulta popular y referendo se quiere desconocer el gran avance que en el Ecuador se ha conseguido con la designación de las máximas autoridades del Estado, retrocediendo muchos pasos atrás para de un proceso participativo y meritório, volver a la designación con criterios subjetivos y discrecionales de la autoridad nominadora no solo a los miembros de los organismos de control sino también a quienes ingresan al sector público.

Es claro que al pretender restarle atribuciones constitucionales al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social de Transición, cuya naturaleza fundamental es el derecho de participación ciudadana y control social, constituye una regresión de derechos pues de la meritocracia que representan los concursos de méritos y oposición, se regresa a la arbitrariedad ejercida por la imposición de ternas por el ejecutivo, quien pretende trasladar la atribución constitucional de designación de autoridades al ente legislativo.

VI. OBLIGACIONES DEL ESTADO ECUATORIANO RESPECTO DE LAS NORMAS INTERNACIONALES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS Y EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD

Es importante recordar algunos antecedentes regionales sobre reformas constitucionales e interpretaciones de la CorteIDH.



En 1984 Costa Rica, remitió una solicitud de opinión consultiva a la Corte Interamericana sobre la compatibilidad de reformas constitucionales pretendidas, en materia de naturalización, con las normas de la Convención Americana de Derechos Humanos. La CorteIDH en ese entonces consideró que el proyecto de reforma contenía disposiciones discriminatorias al otorgar la nacionalidad de ese Estado de forma inmediata por contraer matrimonio a uno sólo de los cónyuges⁵. Esto significó que la Corte Interamericana asuma la competencia de controlar la convencionalidad respecto de las constituciones nacionales y sus propuestas de reformas dado que no distinguió si la compatibilidad de normas se refería a algún tipo especial de legislación interna, incluyendo, de ese modo, a normas jurídicas de cualquier naturaleza, incluso disposiciones constitucionales.

En el año 2001, en el caso referente al film de la “Ultima Tentación de Cristo” en contra de la República de Chile, el Estado para evitar su sanción internacional referente a la censura de esa producción cinematográfica ofreció a la CorteIDH modificar de forma inmediata su Constitución con el fin de derogar la posibilidad existente de censura previa a obras artísticas. En ese caso Chile centró su defensa en el argumento de que había presentado un proyecto de reforma constitucional con el objeto de modificar, la norma del derecho interno que comprometía sus obligaciones internacionales⁶.

En 2007, la CorteIDH en los casos “Boyce y otros vs. Barbados” estableció la pauta de para el planteamiento de una reforma constitucional del art. 26 de la Constitución de ese Estado que planteaba una «cláusula de exclusión» que no permitía que las leyes existentes promulgadas antes del 30 de noviembre de 1966 –previo a la vigencia de la actual Constitución–, como el art. 2 de la Ley de Delitos contra la Persona de 1878 que

⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva No. 4. Propuesta de modificación a la Constitución de Costa Rica relacionada con la Naturalización, San José, 19 de enero de 1984, Serie A No. 5, punto resolutivo 5.

⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile, San José, Sentencia de 5 de febrero de 2001 (Fondo, Reparaciones y Costas), Serie C No. 73, párr. 52



estipulaba la pena de muerte obligatoria fueran sometidas a una revisión constitucional⁷.

El mismo criterio ha tenido la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) al establecer que la reforma constitucional colombiana sobre la justicia penal militar revertiría avances en derechos y constituiría un grave retroceso, que pondría en riesgo el derecho a la justicia de las víctimas de violaciones a los derechos humanos. La CIDH expresó su profunda preocupación por el grave retroceso en materia de derechos humanos que significaría la reforma constitucional por la cual se modificarían los artículos 116, 152 y 221 de la Constitución Política de Colombia para ampliar significativamente el alcance de la jurisdicción penal militar.

La Convención Americana de Derechos Humanos establece los principios que deben ser tenido en cuenta para su interpretación y en el Artículo 29 que establece las Normas de Interpretación dispone: **“Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de:** 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”**.

Todo ello significa que la jurisprudencia de la CorteIDH tiene fuerza vinculante respecto del ordenamiento jurídico interno, incluso de la propia Constitución.

Por ello, las reformas constitucionales pueden ser observadas respecto de la forma y del fondo de su realización, tanto por las cortes nacionales de justicia, en nuestro caso por la Corte Constitucional del Ecuador, que debe controlar los procedimientos previstos en la propia Carta Magna para su reforma, como el contenido material de las modificaciones

⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Boyce y otros vs. Barbados, Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, Sentencia de 20 de noviembre de 2007, párrs.71-76.



propuestas. Ello es así porque las cortes nacionales deben garantizar el pleno ejercicio de los derechos humanos reconocidos en sus constituciones, así como los principios de progresividad y no restricción de derechos, como los reconocidos en la convencionalidad a la que suscriben los Estados. Asimismo, el control de las reformas es competencia respecto de la compatibilidad de las propuestas (incluso sean ellas aprobadas por sufragio) con la convencionalidad.

En el caso “Gelman Vs. Uruguay” según el cual, aunque Ley de Caducidad haya sido aprobada en un régimen democrático y aún ratificada o respaldada por la ciudadanía en dos ocasiones **no le concede, automáticamente ni por sí sola, legitimidad ante el Derecho Internacional.**

La CorteIDH indicó además que la legitimación democrática de determinados hechos o actos en una sociedad está limitada por las normas y obligaciones internacionales de protección de los derechos humanos reconocidos en tratados como la Convención Americana, por lo que **la protección de los derechos humanos constituye un límite infranqueable a la regla de mayorías, es decir, a la esfera de lo “susceptible de ser decidido” por parte de las mayorías en instancias democráticas, en las cuales también debe primar un “control de convencionalidad”⁸.**

Germán Bidart Campos⁹ sostiene que en el derecho constitucional las obligaciones existen y se hacen exigibles porque con su cumplimiento es viable hacer efectivo el goce de los derechos humanos, de igual forma.

⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso “Gelman Vs. Uruguay”, San José, Sentencia de 24 de febrero de 2014 (Fondo, Reparaciones y Costas).

⁹ BIDART, CAMPOS, Germán, Las obligaciones en el Derecho Constitucional, EDIAR, Buenos Aires, 1987, pp. 30;58.



Según el mismo constitucionalista argentino, Bidart Campos, cuando la Constitución establece prohibiciones, en cambio, está definiendo lo que no se puede hacer “válidamente” (podría realizarse, pero sería ilegítimo, no válido).

La norma constitucional funciona como un conjunto unitario, coherente y completo, es decir, por ejemplo, no se puede reformar un artículo, como sucedió en el caso del Art. 205, modificar la forma de elección del Consejo de Participación, mantener la prohibición para la función legislativa y luego pretender que la propia Asamblea Nacional nombre lo que no se modificó con la enmienda. Una constitución es el primer elemento de consenso social y por ello no se puede subsanar una omisión con una violación constitucional.

Además, con las intenciones de restarle atribuciones al Consejo de Participación y desarrollar una nueva modalidad de designación de autoridades, de manera concentrada y claramente hiperpresidencialista, claramente contradice también lo dispuesto en el Art. 120, numeral 9 de la Constitución, que señala que le corresponde a la Asamblea Nacional fiscalizar los actos de las otras funciones del Estado y la autonomía consagrada para las diferentes funciones e instituciones por la propia Constitución.

Retomando la línea de análisis del control de Convencionalidad, el ex presidente de la Corte Interamericana, Eduardo Ferrer, ha dicho “[e]sta doctrina establece una obligación internacional a cargo de todas las autoridades del Estado parte [de la Convención Americana] de interpretar cualquier norma nacional [...] de conformidad con la Convención Americana y, en general, con el corpus juris interamericano”¹⁰. El control de convencionalidad, tiene tres objetivos: (1) “prevenir la aplicación de normas nacionales que manifiestamente sean incompatibles con la Convención Americana y que resultan nulas ab initio”, (2) “servir como una institución que permita a todas las autoridades del Estado cumplir adecuadamente con su obligación de respeto y garantía de los derechos humanos protegidos por la Convención Americana y otros tra-

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



tados”, y (3) “servir como un medio para permitir y acrecentar el diálogo, especialmente el diálogo jurisprudencial en materia de derechos humanos, entre los tribunales nacionales y la Corte Interamericana que permita efectivizar los derechos fundamentales”¹¹.

Bajo el control de convencionalidad, todas las autoridades estatales deben ejercer el control de convencionalidad “lo cual les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de normas contrarias a su objeto y fin”. “[L]as interpretaciones constitucionales y legislativas” deben adecuarse al texto de la Convención Americana y la jurisprudencia de la Corte¹²

El control de convencionalidad se puede ejercer a través de “la interpretación conforme, la interpretación vinculante, la interpretación orientadora, la norma interpretada, la cosa juzgada internacional, [...] y el bloque de constitucionalidad”.¹³

La Corte Constitucional de Ecuador ha incorporado estándares internacionales en el sistema jurídico local cuando ha dicho que para desarrollar los derechos fundamentales:

“...además de referirse a lo dispuesto en la Constitución de la República y la jurisprudencia citada, analizar el bloque de convencionalidad, el cual incluye la remisión a Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos ratificados por el Ecuador, y conforme el control de convencionalidad al *ius commune* interamericano, entre ellos a otros informes de organismos internacionales que establecen recomendaciones a los países a favor de la plena vigencia de los derechos humanos”¹⁴.

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

¹² Corte IDH. *Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220, párr. 233.

¹³ Ayala, C., *Del diálogo jurisprudencial al Control de Convencionalidad*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2012, p. 114.

¹⁴ Corte Constitucional ecuatoriana, Sentencia No. 146-14-SEP-CC, Caso No. 1773-11-EP, 1 de octubre de 2014.



La Corte Constitucional ecuatoriana adoptó de forma integral la tesis del control de convencionalidad en 2013:

“En virtud de la irradiación constitucional que experimenta el ordenamiento jurídico ecuatoriano, dentro del cual no solo existe un reconocimiento expreso de la supremacía constitucional, sino también de la jerarquía de los instrumentos internacionales de derechos humanos, el control de convencionalidad se constituye en un mecanismo básico para la garantía de los derechos, en tanto permite que los órganos jurisdiccionales no se limiten a un análisis de sus disposiciones internas, sino que además recurran a los instrumentos internacionales y la interpretación efectuada de estos, a fin de dotar de contenido integral a los derechos, por ende a la dignidad humana, de lo que se deriva un control integral sobre el respeto a los derechos constitucionales/humanos”¹⁵.

Finalmente, señora juez, se debe precisar que dentro del modelo constitucional vigente, el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y convencionales dentro del control previo de constitucionalidad y el control del bloque de convencionalidad, se constituye en un mecanismo de aseguramiento de la protección de derechos constitucionales, de fortalecimiento de la democracia en su conjunto y en tal sentido el incumplimiento de dichas normas y la propia jurisprudencia, genera la vulneración prolongada de los derechos.

Por todo lo expuesto, se espera de la Corte Constitucional del Ecuador que cumpla con su obligación de resolver respecto de la vía, el respectivo examen de constitucionalidad formal y material de la propuesta de reforma constitucional realizada por el Ejecutivo, y evite la vulneración de los derechos y garantías constitucionales y de los instrumentos internacionales de derechos humanos. Asimismo, dentro del ámbito de competencias y tomando en cuenta el momento procesal, se solicita de la Corte Constitucional del Ecuador el correspondiente control de convencionalidad de la iniciativa presentada por el Ejecutivo.

¹⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 003-13-SIN-CC, casos No. 012- 13-IN y acumulados.



VII. PETICIÓN CONCRETA

De los argumentos expresados en el presente AMICUS CURIAE, solicito, que en su calidad de juez Constitucional, tome en cuenta los hechos y fundamentos planteadas, para que dentro del ámbito de sus competencias realice el respectivo control previo de constitucionalidad así como el control de convencionalidad, pues se ha justificado plenamente las posibles vulneraciones constitucionales y convencionales contenidas en la propuesta de Referéndum constitucional presentado por el presidente Guillermo Lasso Mendoza al equivocar la vía con la finalidad de subsanar las acciones, omisiones y posibles efectos negativos para la estabilidad democrática contenidas en dicha propuesta, que permitan emitir de manera urgente las medidas pertinentes para subsanar la consumación de los hechos alegados y sus efectos.

Finalmente, señora juez constitucional, solicito ser oído en audiencia pública, o en su defecto, y tomando en cuenta la situación de emergencia sanitaria que afronta el país, en la modalidad telemática que usted disponga, conforme el Art. 12 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y fundamentar de forma verbal mis argumentos.

VIII. NOTIFICACIONES

Notificaciones que me correspondan las recibiré en los casilleros electrónicos ricardoulcuango@gmail.com, asesorialegaljs@outlook.es.


RICARDO ULCUANGO FARINANGO
ASAMBLEÍSTA NACIONAL

CI: 1709261844

	SECRETARÍA GENERAL DOCUMENTOLOGÍA
Recibido el día de hoy	19 SET. 2022
Por	<i>obhanna</i>
Anexos	<i>2 Pjas</i>
FIRMA RESPONSABLE	

