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

El abajo firmante, en calidad de ciudadano ecuatoriano residente en Hamburgo, Alemania, José Eduardo Kaviedes Ferrin, con número de pasaporte 1301468359, por mis propios derechos, ante usted comparezco con el presente escrito de Amicus Curiae dentro de la causa No. 4-22-RC, sobre iniciativa de enmienda constitucional, presentado por el Presidente de la República, Guillermo Lasso, en los siguientes términos:

COMPARECENCIA

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

II
FUNDAMENTOS DE HECHO Y DE DERECHO

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

En la propuesta de reforma constitucional, se incluyó como preguntas No. 4 y 5, la reducción del número de legisladores y nuevos requisitos para las organizaciones políticas, respectivamente. Lo más preocupante es que en los anexos de las preguntas se incluyen modificaciones a la carta constitucional, que no se encuentran en la pregunta, y que en esencia modifican los elementos constitutivos del Estado y su estructura, lo que obliga a realizar un análisis exhaustivo de cada pregunta en consonancia con sus anexos.

Una vez recibida la iniciativa de referéndum constitucional, la Corte asignó al proceso con el No. 4-22-RC para realizar el correspondiente dictamen de constitucionalidad, en el que se determinará el procedimiento a seguir. Por este motivo, el presente Amicus Curie, establece elementos teórico-jurídicos cuyo fin es dar luces a los magistrados sobre el contenido de las preguntas 4 y 5 y los incumplimientos inconstitucionales.

1. Fundamentos Jurídicos

a) Pregunta No. 4

i) Contenido de la Pregunta 4

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

> Art. 118.- La Función Legislativa se ejerce por la Asamblea Nacional, que se integrará por asambleístas elegidos para un periodo de cuatro años.
> La Asamblea Nacional es unicameral y tendrá su sede en Quito. Excepcionalmente podrá reunirse en cualquier parte del territorio nacional. La Asamblea Nacional se integrará por:
>
> 1. **Dos asambleístas elegidos en circunscripción nacional por cada millón de habitantes de acuerdo con el último censo nacional de la población, sin considerar fracciones;**
> 2. **Un asambleísta elegido por cada provincia, y uno más por cada doscientos cincuenta mil habitantes de acuerdo con el último censo nacional de la población, sin considerar fracciones; y**
> 3. **Un asambleísta elegido por circunscripción del exterior por cada quinientos mil habitantes que residan en el exterior de acuerdo con los datos poblacionales del organismo rector en materia de movilidad humana.**
>
> **DISPOSICIONES TRANSITORIAS**
> **Primera.-** La Asamblea Nacional tendrá un plazo improrrogable de trescientos sesenta y cinco días, contado desde la publicación de los resultados del referéndum constitucional en el Registro Oficial para aprobar las leyes reformatorias a la Ley Orgánica de la Función Legislativa y a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, que regulen la presente enmienda constitucional, de conformidad con los principios reconocidos en el artículo 116 de la Constitución de la República del Ecuador.
> **Segunda.-** En el plazo máximo de cuarenta y cinco días contado desde la publicación de los resultados del referéndum constitucional en el Registro Oficial, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana emitirá las directrices para garantizar que exista un registro de la población ecuatoriana en el exterior. El registro deberá ser funcional a trescientos sesenta y cinco días contados desde la aprobación de las directrices."
> **Tercera.-** En caso de existir elecciones anticipadas de los asambleístas antes del cumplimiento de la Disposición Transitoria Segunda, se utilizarán como los datos poblacionales del exterior los que entregue el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

DISPOSICIÓN DEROGATORIA

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

Así la reforma propuesta en la pregunta 4 se compone de la modificación del artículo 118 de la Constitución más un régimen de transición compuesto de 3 artículos que regulan la forma en la que se contabilizará el número de ecuatorianos residentes en el exterior y una disposición derogatoria que viabilice la modificación de la carta magna. Por lo tanto, para poder determinar la vía que debe seguir la propuesta del Presidente de la República precisamos de analizar a la pregunta y sus anexos en su integralidad.

ii) Análisis de la Pregunta No. 4

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

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

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

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

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

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

Sin embargo, como se ha indicado el espíritu constituyente rebasa la voluntad a la cual recurre la hermenéutica constitucional, pero no se desentiende de aquélla, por lo cual para atenderlo debemos recurrir al texto constitucional en su integralidad, incluyendo el preámbulo.

De acuerdo a la doctrina clásica el preámbulo sirve como fuente de interpretación de la integralidad del texto normativo. El preámbulo no es una pauta más entre muchas, que sirve para interpretar el resto de la norma:

> aunque no sea igual en el preámbulo que en la exposición de motivos. En el caso de los preámbulos condensan y resumen las decisiones políticas fundamentales contenidas en el texto constitucional en forma de valores, principios y reglas (son los objetivos de la Constitución) y aluden al origen del poder (el titular de la soberanía). Prima el criterio interpretativo de dar unidad y coherencia a la Constitución. En el caso de las exposiciones de motivos expresan la voluntad del legislador y de la ley. En este caso sirve como criterio hermenéutico de las disposiciones de la ley, pero no el único ni siquiera el principal[1].

En la Constitución de 2008 el preámbulo indica:

> Decidimos construir
>
> Una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el buen vivir, el sumak kawsay;
>
> Una sociedad que respeta, en todas sus dimensiones, la dignidad de las personas y las colectividades;
>
> Un país democrático, comprometido con la integración latinoamericana -sueño de Bolívar y Alfaro-, la paz y la solidaridad con todos los pueblos de la tierra; y…

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

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

---

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

Acerca del *espíritu constituyente* encontramos que la Corte Constitucional ha señalado:

> 9. La Corte, sobre la base de los artículos 441,442 y 444 de la Constitución de la República, determinó que existen tres procedimientos gradados para modificar el texto constitucional, a saber: enmienda, reforma parcial y asamblea constituyente.
>
> Puntualmente, en lo que se refiere a la enmienda precisó que este constituye el procedimiento menos riguroso, el cual procede en los casos en que la modificación, supresión o incorporación de uno o varios artículos no alteren la estructura de la Constitución; el carácter y elementos constitutivos del Estado; no establezcan restricciones a los derechos y garantías constitucionales; y no alteren el procedimiento de reforma a la Constitución 3. ***La enmienda constitucional se distingue de los otros procesos, en razón del efecto que persigue, puesto que, respeta el espíritu del constituyente al proponer cambios no significativos al texto constitucional***[2]. (La negrilla nos pertenece)

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

> 1.- Realiza una interpretación constitucional, por fuera de lo que establece el artículo 427 ya citado, pues no atiende la voluntad del constituyente que propuso un texto constitucional que desde su preámbulo establece como prioritario la fundación de una sociedad democrática, y que de acuerdo al artículo constitucional 1 se traduce en una matriz de Estado de Derechos y de Justicia.
>
> Los derechos políticos, los derechos de participación previstos en la Constitución de la República no se reducen al número de representantes sino al significado de tener una democracia participativa, en que las y los ciudadanos se encuentren en el centro de la toma de decisiones, a través de una legislatura electa en un proceso que respete la posibilidad de la pluralidad y lo concreto de la diversidad territorial y poblacional.
>
> 2.- Al reducir el número de representantes de la ciudadanía propone cambios sustanciales al modelo de democracia y estructura de Estado, a través del elemento constitutivo que es la representatividad.

Recordemos que conforme los artículos:

> Art. 424.- La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica.
>
> La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público.

---

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

> Art. 425.- El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos.
>
> En caso de conflicto entre normas de distinta jerarquía, la Corte Constitucional, las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, lo resolverán mediante la aplicación de la norma jerárquica superior.
>
> La jerarquía normativa considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia, en especial la titularidad de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados.

En este sentido el Ecuador no puede ignorar los estándares de derechos humanos sobre derechos políticos y su importancia para la democracia representativa, establecidos por organismos como la Corte Interamericana de Derechos Humanos que ha indicado:

> 140. Los derechos políticos son derechos humanos de importancia fundamental dentro del sistema interamericano que se relacionan estrechamente con otros derechos consagrados en la Convención Americana como la libertad de expresión, la libertad de reunión y la libertad de asociación y que, en conjunto, hacen posible el juego democrático. La Corte destaca la importancia que tienen los derechos políticos y recuerda que la Convención Americana, en su artículo 27, prohíbe su suspensión y la de las garantías judiciales indispensables para la protección de éstos.
>
> 141. Los derechos políticos consagrados en la Convención Americana, así como en diversos instrumentos internacionales, propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político. Este Tribunal ha expresado que "[l]a democracia representativa es determinante en todo el sistema del que la Convención forma parte", y constituye "un 'principio' reafirmado por los Estados americanos en la Carta de la OEA, instrumento fundamental del Sistema Interamericano"[3].

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

> 145. El artículo 23 contiene diversas normas que se refieren a los derechos de la persona como ciudadano, esto es, como titular del proceso de toma de decisiones en los asuntos públicos, como elector a través del voto o como servidor público, es decir, a ser elegido popularmente o mediante designación o nombramiento para ocupar un cargo público. Además de poseer la particularidad de tratarse de derechos reconocidos a los ciudadanos, a diferencia de casi todos los demás derechos previstos en la Convención que se reconocen a toda persona, el artículo 23 de la Convención no solo establece que sus titulares deben gozar de derechos,

---

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

> sino que agrega el término "oportunidades". Esto último implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos. Como ya lo señalara este Tribunal anteriormente, es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que los derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación.[4]

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

> Derechos de participación
> Art. 61.- Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos:
> 1. Elegir y ser elegidos.
> 2. Participar en los asuntos de interés público…
> 5. Fiscalizar los actos del poder público.
> 6. Revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular.
> 7. Desempeñar empleos y funciones públicas con base en méritos y capacidades, y en un sistema de selección y designación transparente, incluyente, equitativo, pluralista y democrático, que garantice su participación, con criterios de equidad y paridad de género, igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad y participación intergeneracional...

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

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

---

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

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

Por otra parte, en la menciinada senrencia del Caso Petro Urrego vs Colombia, en el párrafo 93 se afirma que *"el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención. Además, de conformidad con el artículo 23 convencional, sus titulares, es decir, los ciudadanos, no sólo deben gozar de derechos, sino también de "oportunidades". Este último término implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos. Los derechos políticos y su ejercicio propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político. Por lo tanto, el Estado debe propiciar las condiciones y mecanismos para que dichos derechos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación".*

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

Principio de Representación política

La Declaración de Viena de Derechos Humanos señala que *"La democracia está basada en la voluntad libremente expresada del pueblo para determinar sus propios sistemas políticos, económicos, sociales y culturales y su plena participación en todos los aspectos de sus vidas."* Este concepto nos sirve para entender de forma clara como la democracia no ha sido consecuencia de las leyes de la historia, sino que más bien esta ha sido parte de los procesos históricos de la humanidad. Tanto es así que los sistemas políticos vienen y van, pero las democracias están llamadas a solventar los problemas que los gobiernos han dejado en lo relativo a seguridad, desarrollo económico, cuestiones inherentes a la soberanía y cumplimiento en la entrega de servicios a los ciudadanos.

Como afirmó John Stuart Mill, todos los ciudadanos no pueden participar personalmente sino en alguna porción mínima de la acción pública, el resultado es que el tipo ideal de gobierno perfecto debe ser el representativo.

La democracia representativa se fundamenta en el principio de representatividad que principalmente radica en que el poder lo tiene el pueblo, pero no es ejercido por él sino por sus representantes a través del voto. Conceptualmente se la ha relacionado con el sistema político conocido como «gobierno representativo», que nació en el siglo XVIII con las revoluciones francesa y estadounidense. Es un sistema en el cual la gente elige a sus legisladores (representantes), quienes entonces son responsables ante ellos por su actividad dentro del gobierno.

El académico italiano Norberto Bobbio señala que históricamente se fue consolidando el modelo a partir de los movimientos constitucionalistas de las primeras décadas del siglo XIX a través de dos vertientes: 1) la ampliación del derecho al voto hasta llegar al sufragio universal y, 2) el avance del asociacionismo político que formó a los partidos políticos modernos. A decir de Bobbio, la democracia representativa implica que las deliberaciones colectivas, es decir, las deliberaciones que involucran a toda la colectividad no son tomadas directamente por quienes forman parte de ella, sino por personas elegidas para este fin; por lo tanto, un Estado representativo es un Estado en el que las principales deliberaciones políticas son realizadas por los representantes elegidos.

El paso de los regímenes monárquicos a los republicanos representó el arribo de la Democracia Representativa a través del mayor cargo del Estado bajo la figura de la Presidencia. De esta forma, es común que en los regímenes democráticos actuales se consideren una forma para ejercer el poder político democrático en sociedades de masas, argumentando que permite una decisión por un número suficientemente pequeño de personas en nombre del mayor número.

La democracia representativa moderna nació porque la nueva clase capitalista necesitaba, por una parte, destruir el Estado feudal, la monarquía absolutista que concentraba totalmente el poder para beneficio de los intereses de la aristocracia, y, por otra parte, requería conformar un nuevo tipo de Estado, un Estado de derecho que desde el poder legislativo pudiera garantizar y asegurar la propiedad privada capitalista, el libre mercado y, en general, las libertades individuales. Para controlar el poder legislativo, primer poder

del Estado según la nueva concepción, la burguesía estableció el nombramiento de representantes por parte de una ciudadanía todavía restringida, sobre una base electoral sumamente estrecha que solo concedía derechos políticos a los grandes propietarios del género masculino. La burguesía, por medio de este mecanismo, se convirtió no solo en la clase económicamente dominante sino en la clase políticamente gobernante. Por tanto, la burguesía más que demócrata fue liberal, luchó por una democracia que representara únicamente sus intereses económicos, una democracia directamente funcional a la acumulación capitalista. Fruto de largos procesos de luchas populares, se ampliaron los derechos políticos al conjunto de la población, sin ninguna exclusión por dinero, sexo o grado de instrucción. Pero, la extensión de la ciudadanía es un fenómeno relativamente nuevo que se inició en la segunda mitad del siglo XIX y que se ha generalizado en el siglo XX en aquellos estados donde ha regido, con algún grado de permanencia, la democracia representativa, pese a las interrupciones dictatoriales. Con el sufragio universal, la representación política de los intereses y objetivos de la clase capitalista se vuelve más complicada, pues ya no hay un aseguramiento del control y el manejo político.

Entre los siglos XIX y XX se habían consolidado democracias representativas en la mayoría de los países con óptimos sistemas electorales, que en sus orígenes mantenían severas restricciones en el reconocimiento de la ciudadanía. A pesar de los distintos procesos ocurridos en los países debido a la diferencia de condiciones y contextos, las principales restricciones giraban en torno al nivel de instrucción, a la renta y propiedad, al género, al trabajo, las creencias religiosas y la discriminación racial. En términos generales, los países que consolidaron sistemas representativos de gobierno en esta época vivieron al menos una de las restricciones mencionadas.

A lo largo del siglo XIX y XX, se fueron estableciendo regímenes democráticos en la mayoría de los países, sin embargo, se ha restringido la participación política a sectores muy minoritarios y privilegiados de la sociedad. Obtener un sufragio universal constituye un proceso complejo y específico dependiendo del lugar de origen. Autores como Delgado y López al analizar la historia del sufragio universal consideran que, en primer lugar, se dio una paulatina ampliación del derecho a votar, seguida por la abolición de criterios económicos, después criterios sociales, consagrando primero el sufragio universal masculino y más tarde el femenino. Es importante recalcar que, el reconocimiento en los distintos países del sufragio universal se desarrolla paralelamente

a la construcción de organizaciones y movimientos partidistas cuyo objetivo es la reivindicación de demandas sociales como la participación.

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

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

La representación política también se relaciona con el federalismo, en tanto que, en sistemas con poderes legislativos bicamerales, a una de las cámaras suele identificarse como representante del pueblo, donde el número de representantes es proporcional al número de población radicada en el distrito o circunscripción (cámara baja), mientras que a la otra se le atribuye el calificativo de representante del pacto federal, al establecerse que, por cada entidad integrante de la federación, existe un número igual de representantes (cámara alta).

La democracia moderna deja al pueblo las grandes decisiones y establece un sistema de representación para que, en su nombre, un equipo de personas que él designa en una asamblea, o en un acto que hace sus veces como es la votación general, adopte otras decisiones y gobierne la comunidad.

Los elegidos de acuerdo con las normas democráticas representan al pueblo en las tareas de gobierno (las autoridades del Poder Ejecutivo), o en el debate mismo (los parlamentarios). Los designados por quienes recibieron el encargo de hacerlo como consecuencia de la primera elección, representan también al pueblo en las distintas funciones que se les encomienda desempeñar.

Es importante recalcar que la representación no surge como una práctica democrática, las prácticas de la elección de representantes no se originan como una herramienta de la democracia, sino que han sido utilizadas por varias asociaciones con el fin de llegar a un consenso, por medio de una regla mayoritaria. A partir del siglo XVIII la representación se introduce en la teoría y en la práctica de la democracia como la posibilidad de que se pudiera designar representantes que actúan como portavoces de los intereses de quienes lo eligieron. Bernard Manin expone que hay buenas razones para creer que, las técnicas electorales empleadas por los gobiernos representativos tuvieron sus orígenes en las elecciones medievales, tanto las de asambleas de Estados, como las practicadas por la Iglesia.

La democracia representativa se ha ido formando mediante un proceso que empezó con las prácticas políticas iniciadas en las sociedades feudales de Europa, sobre todo influenciado por la constitución del parlamento de Inglaterra, ejerciendo así gran impacto en la teoría y práctica de la democracia moderna. El parlamento funcionaba mediante numerosas asambleas convocadas periódicamente en la cual se delegaba algunos representantes, que decidían juntamente con el rey los asuntos fundamentales del gobierno [5].

Se empieza a desarrollar un sistema de gobierno funcional para las grandes extensiones de territorio y la numerosa población, además que implicaba legitimidad debido al consentimiento de los gobernados. La democracia representativa era potencialmente estable en grandes territorios y durante largos periodos de tiempo. Como planteo uno de los grandes defensores del sistema representativo al insertar la representación en la democracia se crea un sistema de gobierno capaz de abarcar los diversos intereses y cualquier dimensión territorial y poblacional[6].

Douglas W. Rae en 1967, analiza los resultados electorales en numerosos países, y esboza tres elementos fundamentales de los sistemas electorales: el tipo de voto, el tamaño del

---

[5] Vallespín, 1990, pág. 164

[6] Dahl, La poliarquía, 1989, pág. 106

distrito (ámbito territorial donde se emite el voto) y la fórmula electoral (fórmula de reparto de votos)[7].

Estos tres elementos fundamentales en los actuales sistemas electorales se vinculan a la representación. El primero de los elementos, el voto es considerado por la mayoría de las legislaciones como un derecho que subyace del sistema democrático; segundo, el tamaño del distrito es fundamental para comprender el sistema de elecciones, ya que el representante no solo responde a los intereses del grupo que lo eligió, sino que se convierte en representante de la nación entera; asimismo existen distintas fórmulas electorales mediante las cuales se articulan los sistemas electorales en cada país. La fórmula electoral más común es la regla mayoritaria que *"considera las decisiones colectivas y obligatorias para todo el grupo las decisiones al menos aprobadas por la mayoría de quienes debe tomar la decisión"*[8].

Se puede definir el sistema electoral como los "métodos de agregación de las preferencias de un conjunto e individuos con el fin de seleccionar a los ocupantes de cargos públicos". (Córdova, Influencia del sistema electoral y sistema de partidos en los procesos de democratización, análisis comparado entre Chile y Ecuador, 2011, pág. 26) De acuerdo a esta definición, podemos decir entonces que el sistema electoral determina el carácter de la representación política, además de que constituyen la base del concepto de democracia representativa.

El voto como principal elemento de la democracia representativa, lo podemos definir como, una acción política que se encuadra dentro de las formas convencionales de participación derivada del reconocimiento de todos los ciudadanos a intervenir en la política y los grados e intensidad de esta modalidad de participación difiere según el tipo de consulta a que hagan referencia[9]. Se había negado la posibilidad del sufragio universal tanto en las teorías de la democracia y del liberalismo político, como en la práctica de los gobiernos democráticos.

A pesar de que el gobierno representativo ha cambiado en los últimos años tanto en la teoría como en la práctica, podemos evidenciar ciertas características o como Bernard

---

[7] Delgado & López, 2008, pág. 140
[8] Bobbio, 1996, pág. 25
[9] Delgado & López, 2008, pág. 289

Manin (1998) denomina: principios; estos se entienden como arreglos institucionales concretos que fueron inventados en determinados momentos de la historia y que, desde entonces, se ha podido observar su simultánea presencia en todos los gobiernos descritos como representativos. A partir de la consolidación de las prácticas representativas como núcleo de la democracia moderna, Manin encuentra cuatro principios en los sistemas representativos: 1) Los gobernantes son nombrados por elección con intervalos regulares, 2) Los gobernantes conservan un grado de independencia respecto de los deseos del electorado, 3) Los que son gobernados pueden expresar sus opiniones y deseos políticos sin estar sujetos al control de los que gobiernan.4)Las decisiones públicas se someten a un proceso de debate[10].

El centro de la democracia representativa depende de elegir los representantes, es decir de las elecciones libres, competitivas, imparciales y frecuentes. Para satisfacer uno de estos criterios, se estableció el voto secreto cada cierto período de tiempo. Manin analiza cómo la extensión del voto, culminando en el sufragio universal y las elecciones periódicas, permitieron identificar la libre elección de representantes con la democracia. Mediante el instrumento de la elección se afianza una condición de los sistemas de gobierno representativo: que los gobernantes son los encargados de decidir los principales asuntos políticos. El sistema representativo por lo tanto no implica el gobierno del pueblo por el mismo pueblo, sino que confiere la decisión de las cuestiones fundamentales a los elegidos, constituyendo así un principio electivo de gobierno.

Otro aspecto importante para considerar es cuando se habla de gobierno representativo se entiende que existe una relación implícita con la discusión, como si el gobierno representativo es igual a un gobierno por discusión. Al introducir la noción de asamblea, parlamento o congreso, se puede entender la idea de discusión, ya que precisamente este espacio es construido para el debate, persuasión, disuasión y consentimiento. En un gobierno representativo, la constitución de las asambleas como órgano colectivo indican el espacio en el cual, las propuestas son sometidas al proceso de discusión. Manin expresa este principio de la siguiente manera: ninguna *propuesta puede adquirir fuerza de decisión pública hasta que haya obtenido el consentimiento de la mayoría tras haber sido sometida al juicio mediante la discusión...* por consiguiente, existe una valoración

[10] Manin, 1998, pág., 23

retrospectiva del electorado. El electorado adquiere el rol de juez de las decisiones tomadas, y de las políticas a ejecutar por los gobernantes. Este principio muestra entonces, que el gobierno representativo no constituye un sistema en el cual los ciudadanos se autogobiernan, pero las políticas públicas y las decisiones fundamentales son sometidas de alguna manera al juicio de los habitantes. La democracia representativa genera una opinión pública autónoma, y por ende los gobiernos que cuentan con el consentimiento del pueblo, son sensibles ante las opiniones del público.

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

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

> "11. En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución, el Pleno de la Corte Constitucional expide el siguiente DICTAMEN:
>
> i. Determinar que la vía de procedimiento propuesta es la de asamblea constituyente, regulada en el Art. 444 de la Constitución. Determinada la vía, se ha cumplido con el primer momento del control constitucional, por lo que corresponde a esta Corte, mediante sentencia, proceder al control constitucional propio del segundo momento."

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

> "Art. 441.- La enmienda de uno o varios artículos de la Constitución que no altere su estructura fundamental, o el carácter y elementos constitutivos del Estado, que no establezca restricciones a los derechos y garantías, o que no modifique el procedimiento de reforma de la Constitución, se realizará:

1. Mediante referéndum solicitado por la Presidenta o Presidente de la República, o por la ciudadanía con el respaldo de al menos el ocho por ciento de las personas inscritas en el registro electoral."

Al respecto, el supremo tribunal de justicia constitucional del Ecuador señaló:

Segunda propuesta: Reducción del número de asambleístas:

"31. Se plantea reducir el número de asambleístas, para lo cual se propone que la Asamblea Nacional se integre por dos asambleístas elegidos por cada provincia y uno más por cada quinientos mil habitantes de la provincia sin considerar fracciones; así como, por tres asambleístas "por los emigrantes", uno por cada una de las tres circunscripciones del exterior.

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

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

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

53. Es así que, para esta Corte Constitucional, la propuesta de reconfigurar un aspecto orgánico en la función legislativa, no supone restricción de derechos y garantías constitucionales... "[11] (Énfasis agregado)

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

Como es evidente, la Corte Constitucional del Ecuador, ha sido clara en sus pronunciamientos anteriormente citados, Es procedente el procedimiento establecido en el artículo 441 número 1 de la Carta Fundamental, siempre y cuando se mantengan los dos criterios para determinar el número de asambleístas existentes, el criterio territorial y

[11] Corte Constitucional. Dictamen No. 7-19-RC/19

el poblacional, manteniendo la representación de las 24 provincias y un número de representantes por el número de pobladores, como ocurre actualmente.

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

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

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

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

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

Un elemento adicional, son los escaños de las y los ecuatorianos residentes en el exterior, que se verían reducidos en dos aspectos: se convertirían en una sola circunscripción y el número de escaños se reduciría de 6 a 2; la razón que se esgrime es que no se entiende por qué en el exterior se establece una fórmula similar a las provincias, cuando debería primar el criterio de número de ecuatorianos en el exterior.

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

- Se establece un umbral más alto para la representación, que si bien es cierto, no tiene implicaciones en las circunscripciones grandes, respecto de las pequeñas, incide gravemente en la representación, por ejemplo, Bolívar que actualmente tiene 3 representantes pasaría a tener solo uno con la enmienda constitucional.
  Uno de los errores en el análisis del Juez Salgado en el 2019, radicó en que analizó el principio de representatividad, únicamente en su aspecto formal, obviando el análisis material, pues si las circunscripciones chicas pierden o ven disminuida su representación, esta modificación no solo influye en la conformación del parlamento, sino que éste tendrá una conformación preeminentemente mayoritaria, por lo que, la representaciones minoritarias no tendrían espacio y ello implicaría volver a los cuestionamientos de la regla de la mayoría: las necesidades de la minoría quedarían excluidas, así como estos sectores tampoco tendrían capacidad de decisión real en la primera función del Estado.
- La propuesta de enmienda constitucional, ***elimina la representación de las regiones y los distritos metropolitanos en el parlamento,*** lo que implica una variación en la representación, pues si bien es cierto, en la actualidad no existen estos niveles de gobierno, al encontrarse establecidos en la Constitución, no puede

eliminarse la representación en el órgano legislativo; esta modificación implicaría que se tramite a través de Asamblea Constituyente por cuanto, altera colateralmente la división política del Estado.

Principio de proporcionalidad

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

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

Sobre eliminar las circunscripciones aun es más preocupante ya que se volvería a centralizar la participación y la representación en las ciudades grandes, pero hay

ecuatorianos en todas partes del mundo y todos merecen tener una representación. En Europa, Asia y Oceanía están inscritos en el padrón electoral 252.675. En Canadá y Estados Unidos 127.693 y en América Latina 28.882. En el mundo hay 409.250 ecuatorianos inscritos en el padrón, pero solo en Europa hay cerca de 700.000 ecuatorianos que requieren de procesos de fiscalización y una representación en la Asamblea Nacional para hacer leyes en beneficio de su comunidad. Todos son importantes.

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

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

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

Principio de igualdad formal y material ante la ley

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

- Que la esencia del Estado es **hacer efectivos los derechos**;

- El **nuevo rol de decisión política** de los ciudadanos a través de las diversas formas de democracia;
- La **preeminencia de la Constitución** en la vida de la sociedad[12]

La estructura estatal definida constitucionalmente busca superar las limitaciones del Estado liberal en relación a las sociedades altamente ***inequitativas,*** que caracterizan a nuestra región latinoamericana. El objetivo es superar la ***mera democracia formal***, a través de la participación protagónica de la ciudadanía en los asuntos del Estado, es decir, instaura un modelo de ***democracia participativa y representativa***.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, sobre este asunto ha señalado en el caso Yatama Vs. Nicaragua que:

> "[e]n una ***sociedad democrática los derechos y libertades*** inherentes a la persona, sus garantías y el Estado de Derecho constituyen una tríada", en la que cada componente se define, completa y adquiere sentido en función de los otros.

Nuestra Constitución de la República define al Estado como de derechos y justicia. La ex Corte Constitucional para el Período de Transición, en varias de sus sentencias, definió lo que es un Estado Constitucional de derechos:

> Un Estado Constitucional de derechos y justicia es aquel en el cual "...la persona humana debe ser el objetivo primigenio, donde la misma aplicación e interpretación de la ley sólo sea posible en la medida que esta normativa se ajuste y no contradiga la Carta Fundamental y la Carta Internacional de los Derechos Humanos..."[13]

La Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 11.2, reconoce como principio para la aplicación de los derechos a la igualdad y no discriminación en los siguientes términos: "Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades". Por su parte, el artículo 66 (4) de la Constitución consagra a la igualdad formal, material y no discriminación como un derecho de libertad.

En su artículo 95, la Constitución consagra la participación en asuntos de interés público como un auténtico derecho constitucional, cuya materialización se efectiviza en distintos espacios y a través de diversos mecanismos de participación directa e indirecta. Esta Corte

---

[12] Corte Constitucional sentencia 002-16-DRC-CC

[13] Sentencia 007-09-SEP-CC, caso 0050-08-EP, publicada en el Suplemento del Registro Oficial 602, de 01 de junio de 2009.

destaca que los derechos de participación tienen como horizonte que los integrantes de la sociedad tomen parte protagónica en la elección de sus representantes y en la elaboración de la política gubernamental.

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

> 1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:
>
> a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
>
> b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
>
> c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.
>
> 2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se
>
> refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.
>
> El artículo 24 de la Convención Americana dispone que:
>
> Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.

El principio de la protección igualitaria y efectiva de la ley y de la no discriminación constituye un pilar fundamental en el sistema tutelar de los derechos humanos consagrado en muchos instrumentos internacionales como son: Carta de la OEA (artículo 3.l); Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículos 1 y 24); Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículo II); Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador" (artículo 3)

De acuerdo a la Corte Interamericana de Derechos Humanos en varias de sus sentencias "en la actual etapa de la evolución del derecho internacional, el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del jus cogens. Sobre él descansa

el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y permea todo el ordenamiento jurídico"[14]

De acuerdo a dicha Corte el principio de igualdad y no discriminación "posee un carácter fundamental para la salvaguardia de los derechos humanos tanto en el derecho internacional como en el interno; se trata de un principio de derecho imperativo. Por consiguiente, los Estados tienen la obligación de no introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias, eliminar las regulaciones de carácter discriminatorio, combatir las prácticas de este carácter y establecer normas y otras medidas que reconozcan y aseguren la efectiva igualdad ante la ley de todas las personas. Es discriminatoria una distinción que carezca de justificación objetiva y razonable"[15].

En sentencias como en el caso Yatama Vs. Nicaragua (2005) la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha indicado sobre la igualdad y no discriminación de los derechos políticos algunas reflexiones como:

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

---

[14] Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos Nº 14: igualdad y no discriminación. Páginas 6 y 7

[15] Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos Nº 14: igualdad y no discriminación. Páginas 8 y 9

- 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.

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

Sobre la obligación de garantizar el goce de los derechos políticos la Corte IDH entiende que, de conformidad con los artículos 23, 24, 1.1 y 2 de la Convención, el Estado tiene la obligación de garantizar el goce de los derechos políticos, lo cual implica que la regulación del ejercicio de dichos derechos y su aplicación sean acordes al principio de igualdad y no discriminación, y debe adoptar las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio. Dicha obligación de garantizar no se cumple con la sola expedición de normativa que reconozca formalmente dichos derechos, sino requiere que el Estado adopte las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio, considerando la situación de debilidad o desvalimiento en que se encuentran los integrantes de ciertos sectores o grupos sociales

El artículo 29 de la Convención Interamericana de DH indica:

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

En este sentido queda claro que no se puede limitar el alcance pleno de los derechos políticos de manera que su reglamentación o las decisiones que se adopten en aplicación de ésta se conviertan en un impedimento para que las personas participen efectivamente en la conducción del Estado o se torne ilusoria dicha participación, privando a tales derechos de su contenido esencial.

La previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos no constituyen, per se, una restricción indebida a los derechos políticos. Esos derechos no son absolutos y pueden estar sujetos a limitaciones. Su reglamentación debe observar los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática.

De acuerdo al artículo 23.2 de la Convención se puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a las que se refiere el inciso 1 de dicho artículo, exclusivamente por las razones establecidas en ese inciso. La restricción debe encontrase prevista en una ley, no ser discriminatoria, basarse en criterios razonables, atender a un propósito útil y oportuno que la torne necesaria para satisfacer un interés público imperativo, y ser proporcional a ese objetivo. Cuando hay varias opciones para alcanzar ese fin, debe escogerse la que restrinja menos el derecho protegido y guarde mayor proporcionalidad con el propósito que se persigue.

Los Estados pueden establecer estándares mínimos para regular la participación política, siempre y cuando sean razonables de acuerdo a los principios de la democracia representativa. Dichos estándares, deben garantizar, entre otras, la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal, igual y secreto como expresión de la voluntad de los electores que refleje la soberanía del pueblo, tomando en que cuenta que, según lo dispuesto en el artículo 6 de la Carta Democrática Interamericana, "[p]romover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia", para lo cual se pueden diseñar normas orientadas a facilitar la participación de sectores específicos de la sociedad, tales como los miembros de las comunidades indígenas y étnicas.

Con respecto a las limitaciones al derecho a ser elegido, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas señaló que

> [e]l derecho de las personas a presentarse a elecciones no deberá limitarse de forma excesiva mediante el requisito de que los candidatos sean miembros de

> partidos o pertenezcan a determinados partidos. Toda exigencia de que los candidatos cuenten con un mínimo de partidarios [para presentar su candidatura] deberá ser razonable y no constituir un obstáculo a esa candidatura.[16]

Los partidos políticos y las organizaciones o grupos que participan en la vida del Estado, como es el caso de los procesos electorales en una sociedad democrática, deben tener propósitos compatibles con el respeto de los derechos y libertades consagrados en la Convención Americana. En este sentido, el artículo 16 de dicho tratado establece que el ejercicio del derecho a asociarse libremente "sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás".

La Corte considera que la participación en los asuntos públicos de organizaciones diversas de los partidos, es esencial para garantizar la expresión política legítima y necesaria cuando se trate de grupos de ciudadanos que de otra forma podrían quedar excluidos de esa participación, con lo que ello significa.

La Corte encuentra necesario indicar que cualquier requisito para la participación política diseñado para partidos políticos, que no pueda ser cumplido por agrupaciones con diferente organización, es también contrario a los artículos 23 y 24 de la Convención Americana, en la medida en que limita, más allá de lo estrictamente necesario, el alcance pleno de los derechos políticos y se convierte en un impedimento para que los ciudadanos participen efectivamente en la dirección de los asuntos públicos.

El proyecto de enmiendas, parte de la siguiente premisa:

> "En la actualidad, la Asamblea Nacional está integrada por 137 asambleístas y se estima que, con el censo poblacional del 2022, este número ascienda aproximadamente a 152 asambleístas"[17].

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

---

[16] Observación General 25 del Comité de Derechos Humanos

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

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

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

Contario a lo que disponen los estándares de Derechos Humanos en cuanto a la garantía de los derechos políticos, basados en el principio de igualdad y no discriminación, se restringe la posibilidad de una representación real de la ciudadanía en la toma de decisiones, especialmente a aquellos que habitan en provincias con menos número de habitantes, así como a los y las ecuatorianas que residen en el exterior.

La propuesta establecida en el proyecto de enmiendas presentado por el Presidente de la República, implica instaurar un sistema antes ya establecido en el Ecuador, a través de la figura del **Congreso Nacional**, el mismo que estuvo caracterizado por disputas, que incluyeron agresiones físicas, con el régimen, la inestabilidad política y cuya estructura no está a la altura de la exigencia actual de la sociedad ecuatoriana.

Principio de Seguridad Jurídica y Debida Motivación

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

En ese sentido la Constitución señala la existencia de una serie de garantías y disposiciones cuyo objetivo van dirigidos al goce efectivo de los derechos (entre ellos la debida motivación) y a su vez dispone obligaciones particulares a sujetos que intervienen en el Estado (como por ejemplo el uso de los recursos públicos en política pública e inversión social y no en gastos superfluos que no reportan ninguna mejoría en la precaria situación del país) menos aún menoscabando una garantía básica como es la debida motivación.

"La motivación, en suma, en cuanto pública manifestación de las razones que pretenden justificar la decisión, es una garantía frente a la arbitrariedad. Betham ya lo observó tempranamente: la publicidad es el preservativo de la arbitrariedad; lo que menos se debe temer son los poderes discrecionales que sólo se les confía con la condición expresa de que motiven en todos los casos el uso que hacen de ellos. Ese freno es suficiente, porque les deja toda la responsabilidad"[18]; es por ello que la Corte Constitucional debe velar porque se respete la debida motivación en la solicitud de consulta del Ejecutivo y en la estructuración de cada pregunta.

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

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

representantes del pueblo es incurrir no solo en un atentado contra la progresividad de derechos, haciendo proporcional la representación directamente proporcional al número de representados, sino, además, implica caer en una falacia que su autoridad no debe admitir como motivación.

La solicitud de control constitucional previo al referéndum que se pretende realizar, debe contener una justificación o motivación de hecho y derecho ajustada a la realidad de los ecuatorianos, y no a la pseudo razón del Presidente, limitada a una simple descripción de lo que él considera como "crimen organizado" sin que exista el más mínimo sustento ni de tal aseveración ni su lógica vinculación con el poder legislativo como para pretender "solucionar" a largo plazo este delito mediante la reducción de representantes legislativos.

Como dice el profesor Juan Igartua la motivación "(...)sirve para enmascarar y racionalizar los resortes reales que impulsaron a decidir sobre un tema concreto (...)"; en el tema con concreto que nos ocupa, el despilfarro de recursos en un referendum con evidente tinte convenientemente político para el Ejecutivo debe contener tanto las causas que los motivan como las actuaciones que se van a adoptar por parte del Presidente de la República para hacer frente a las situaciones de crisis que menciona en su solicitud, lo cual no existe en su petición.

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

En el caso subjudice, el Presidente de la República, trasgrede el principio de seguridad jurídica en el régimen de transición, pues si bien establece que el Ministerio de Relaciones Exteriores es el encargado de determinar el número de ecuatorianos residentes en el exterior, acto seguido indica que de tener este dato, se realizará el proceso electoral con los datos que se encuentren a la fecha del mismo, lo que a más de ser una norma constitucional abierta, vulnera el derecho que tienen nuestros migrantes de saber el

número de representantes que tienen en el exterior, pues si no se tienen estos datos la representación en el exterior podría desaparecer o verse disminuida de forma discrecional, sin criterios técnicos, este margen de discrecionalidad en la Constitución es impensable de que pudiera ocurrir.

Principio de no regresividad

El principio de seguridad jurídica está sumamente ligado al Estado Constitucional de Derechos como lo es el Ecuador, sobre todo en cuanto a la no regresividad de derechos, pues siendo un Estado suscriptor y ratificador de tratados internacionales de derechos humanos, su autoridad no puede dejar de considerar que a través del referéndum propuesto y más específicamente de la pregunta 4 en cuanto a la reducción de Asambleístas como representantes del pueblo en el poder legislativo, se atenta gravemente contra la característica de **irreversibilidad** (o principio de no regresividad) que constituye una conquista incluida en los atributos de la persona humana y por tanto, adquiere todos los caracteres de los derechos humanos, entre ellos la imprescriptibilidad (las conquistas no van a poder perderse por el paso del tiempo ni por caducidades legales) y la inviolabilidad (ya no podrán ser desconocidas por el poder público ni por nadie, en lo sucesivo, pues entrañan obligaciones generales de tipo erga omnes); en este sentido, el artÍculo 95 de la Cosntitución de la República del Ecuador dice: "*Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes,* ***en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano.*** *La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad. //* ***La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa,*** *directa y comunitaria*" -el resaltado me corresponde-; es decir, no es posible limitar, disminuir y menoscabar la representación de la población ante el poder legislativo, cuando lo legal y moralmente correcto es que a mayor número de pobladores exista mayor número de representantes desde el enfoque del derecho de la igualdad material y no formal que es uno de los fines de los derechos humanos.

b) Pregunta 5

i) **Contenido**

¿Está usted de acuerdo con exigir que los movimientos políticos cuenten con un número de afiliados mínimo equivalente al 1,5% del registro electoral de su jurisdicción y obligarlos a llevar un registro de sus miembros auditado periódicamente por el Consejo Nacional Electoral, enmendando la Constitución de acuerdo con el Anexo 5?

Enmiéndese el artículo 109 de la Constitución de la República del Ecuador para que este diga:

Art. 109.- Las organizaciones políticas deberán cumplir con lo dispuesto en el presente artículo:

1. Los partidos políticos serán de carácter nacional, y, por lo tanto, deberán contar con una organización nacional, que comprenderá al menos al cincuenta por ciento de las provincias del país, dos de las cuales deberán corresponder a las tres de mayor población. El registro de sus afiliados no podrá ser menor al uno punto cinco por ciento del registro electoral utilizado en el último proceso electoral.

2. Los movimientos políticos podrán corresponder a cualquier nivel de gobierno o a la circunscripción del exterior. Los movimientos políticos contarán con un registro de afiliados no menor al uno punto cinco por ciento del registro electoral utilizado en el último proceso electoral de la correspondiente jurisdicción. La ley establecerá los requisitos y condiciones de organización, permanencia y accionar democrático de los movimientos políticos, así como los incentivos para que conformen alianzas.

Las organizaciones políticas se regirán por sus principios y estatutos, propondrán un programa de gobierno que establezca las acciones básicas que se proponen realizar, deberán presentar su declaración de principios ideológicos, estatuto, símbolos, siglas, emblemas, distintivos y la nómina de su directiva.

Los afiliados serán necesarios para la creación, mantenimiento y funcionamiento de los movimientos y partidos políticos. Deberán conocer los principios ideológicos y promover los fines de la organización política a la que pertenecen. Los afiliados no podrán pertenecer simultáneamente a más de una organización política y se sujetarán a las regulaciones previstas en los estatutos.

La ley regulará los regímenes aplicables para militantes, simpatizantes, o cualquier otra membresía que promueva la participación de la ciudadanía en las organizaciones políticas. Los afiliados no podrán ser reemplazados por ningún tipo de membresía que cree la ley.

Las organizaciones políticas deberán mantener un registro de sus afiliados que entregarán al Consejo Nacional Electoral para que este efectúe una revisión y auditoría constante de acuerdo con la ley.

El Consejo Nacional Electoral garantizará la modernización de sus sistemas que permitan para verificar la identidad de los afiliados e implementará una plataforma electrónica que permita a cada ciudadano consultar su estado de afiliación, garantizando el derecho a la protección de datos de carácter personal.

Enmiéndese el artículo 112 de la Constitución de la República del Ecuador para que este diga:

Art. 112.- Los partidos y movimientos políticos o sus alianzas podrán presentar a militantes, simpatizantes o personas no afiliadas como candidatas de elección popular.

Al solicitar la inscripción quienes postulen su candidatura presentarán su programa de gobierno o sus propuestas.

Los partidos y movimientos políticos o sus alianzas no podrán postular candidatas o candidatos a las elecciones al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

Disposiciones Generales

Primera. - Los adherentes permanentes de los movimientos políticos pasarán automáticamente a denominarse afiliados y se regirán de acuerdo al régimen de los afiliados, de conformidad por lo dispuesto en la Constitución y la ley.

Segunda. - Reemplácese a las palabras 'adherentes' y 'adherentes permanentes' por 'afiliados' en todos los artículos de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia.

Disposiciones Transitorias

Primera. - El Consejo Nacional Electoral tendrá un plazo de cuarenta y cinco días, contado desde la publicación de los resultados del referéndum en el Registro Oficial para aprobar y publicar las resoluciones que especifiquen el número de afiliados -es decir, los adherentes permanentes convertidos en afiliados pertenecientes a cada movimiento político, así como también el número de afiliados que, de ser el caso, le haga falta para poder conservar su inscripción.

Segunda. - Se otorga un plazo improrrogable de trescientos sesenta y cinco días a los movimientos políticos de carácter nacional y ciento ochenta días a los movimientos políticos seccionales, para que completen el registro de afiliados. Este plazo se contará desde la habilitación del sistema de identificación biométrico previsto en la Disposición Transitoria Sexta.

Los movimientos políticos que se hubieran convertido en organizaciones nacionales por efecto de lo dispuesto en el artículo 110 de la Constitución, también deberán completar su registro de afiliados, en el plazo previsto para los movimientos nacionales.

Tercera. - Los movimientos políticos que no cumplan con presentar las fichas de afiliación completas dentro de los plazos fijados en la Disposición Transitoria Segunda serán cancelados por el Consejo Nacional Electoral, previa resolución

motivada. La cancelación se resolverá máximo en los treinta días siguientes a la presentación de las fichas de afiliación.

Los movimientos políticos que no sean cancelados por el Consejo Nacional Electoral mantendrán su inscripción. Para todos los efectos, el movimiento político se entenderá creado desde su inscripción inicial y su desempeño en las elecciones previas no será alterado, particularmente para efectos de posibilidad de presentar candidaturas, conversión en organizaciones nacionales, acreditación para acceder al financiamiento público, aplicación de causales de cancelación, o cualquier otro asunto que prevea la ley.

Cuarta. - Para garantizar la seguridad jurídica, todo lo relacionado con este proceso de inscripción de los movimientos políticos, se regirá por las normas que expida el Consejo Nacional Electoral, en aplicación directa de la Constitución. Esta normativa se expedirá en un plazo de cuarenta y cinco días, contado desde la publicación de los resultados del referéndum en el Registro Oficial.

Quinta. - Los movimientos políticos deberán ajustar sus estatutos o normativas internas en un plazo máximo de treinta días, contado desde la publicación de los resultados del referéndum en el Registro Oficial, para acoplarse a las disposiciones previstas en la Constitución. El Consejo Nacional Electoral deberá aprobar estas normativas internas en un plazo no mayor a diez días, contado desde su presentación.

Sexta. - Para los procesos de registro y verificación de los afiliados previstos en la Disposición Transitoria Segunda y para aquellos procesos que el Consejo Nacional Electoral determine, se utilizará un sistema de identificación biométrico. Este sistema será implementado y estará funcional en un plazo de treinta días, contado desde la publicación de los resultados del referéndum en el Registro Oficial.

Séptima. -El Consejo Nacional Electoral tendrá un plazo máximo de ciento ochenta días, contado desde la publicación de los resultados del referéndum en el Registro Oficial para implementar la plataforma electrónica que permitirá a cada ciudadano consultar su estado de afiliación, garantizando el derecho a la protección de datos de carácter personal.

Disposiciones Derogatorias

Primera. - Deróguese el artículo 322 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia.

Segunda. - Deróguese la Resolución No. PLE-CNE-1-10-6-2013, que contiene la "Codificación del Reglamento para la Inscripción de partidos, movimientos políticos y registro de directivas".

Tercera. - Deróguese la Resolución PLE-CNE-4-28-5-2020, que contiene el "Reglamento para la aprobación del reconocimiento del cambio de estatus de movimientos políticos nacionales a partidos políticos".

Cuarta. - Deróguese la Resolución No. PLE-CNE- 1-30-7-2012, que contiene el "Instructivo para normar el proceso de verificación y validación de datos y firmas

dubitadas en fichas de afiliación y formularios de adhesión a organizaciones políticas."

Quinta. - Deróguense todas las normas o resoluciones que se opongan a lo dispuesto en el presente Anexo.

ii) Análisis de la Pregunta 5

El Estado ecuatoriano constituye una sociedad democrática de derechos y justicia, donde el pueblo es el ente soberano cuya voluntad se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa. La democracia implica igualdad de las personas y exige del Estado la implementación de mecanismos y organismos que faciliten la participación en la toma de decisiones por parte de la ciudadanía.

Esta participación ciudadana en la toma de decisiones se la puede ver materializada a través de la conformación de organizaciones políticas, cuyas ideologías pueden y deben ser diferentes, y buscan representar la voluntad del pueblo soberano. La diversidad de organizaciones políticas da paso al pluralismo político, lo cual representa el pleno ejercicio de la democracia en un Estado de derecho determinado donde se respetan diferentes ideologías y formas de pensar de las personas.

En este sentido, la democracia puede ser entendida como los mecanismos, instituciones, cualidades y procedimientos mediante los cuales se busca garantizar la participación política de las personas en la toma de decisiones del Estado, a fin de evitar cualquier tipo de opresión política o autoritarismo, y con plena libertad sin obstáculos que impidan el ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía.

En Ecuador, se garantiza la participación política y democrática de las personas en la toma de decisiones, siendo así, el artículo 108 de la Constitución establece y reconoce que:

> "los partidos y movimientos políticos son organizaciones públicas no estatales, que constituyen expresiones de la pluralidad política del pueblo y sustentarán concepciones filosóficas, políticas, ideológicas, incluyentes y no discriminatorias"

Como es evidente, en el Ecuador, por disposición constitucional, se garantiza la pluralidad política del pueblo, lo que constituye el respeto a los diferentes intereses y formas de pensar de las personas, sin discriminación alguna. Dicho pluralismo se lo puede definir como la existencia de varios partidos o movimientos políticos, donde se garantiza la igualdad de oportunidades electorales y de representación popular para cada uno de ellos. Estos elementos constituyen la esencia misma de todo régimen democrático. Alterarlos o pretender eliminarles, representa una potencial vulneración de los preceptos democráticos sobre los cuales se constituye el Ecuador.

De los requisitos de las organizaciones sociales.

El artículo 108 de la Constitución señala que los partidos y movimientos políticos serán, por esencia, democráticos, donde se garantizará la alternabilidad, rendición de cuentas y la conformación paritaria entre hombres y mujeres en las directivas de estos.

En concordancia, el artículo 109 ibidem señala que los partidos políticos son de carácter nacional y deberán contar con una organización nacional correspondiente al menos al cincuenta por ciento de las provincias del país, dos de las cuales deberán corresponder a las tres de mayor población, y el registro de afiliados no podrá ser menor al uno punto cinco por ciento (1.5%) del registro electoral utilizado en el último proceso electoral. Por su parte, los movimientos políticos podrán corresponder a cualquier nivel de gobierno o circunscripción del exterior y de igual forma, sus adherentes o simpatizantes será de un número no inferior al uno punto cinco por ciento (1.5%) del registro electoral utilizado en el último proceso electoral.

Queda claro que dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano se reconocen dos tipos de organizaciones políticas, similares entre sí, cuya única diferencia es el alcance territorial, siendo los partidos políticos de carácter nacional mientras que los movimientos políticos tienen la posibilidad de participar en cualquier nivel de gobierno en función del cumplimiento de los requisitos establecidos para el efecto.

Por otro lado, el artículo 110 de la Constitución señala que el financiamiento de estas organizaciones políticas provendrá de los aportes realizados por sus afiliados y simpatizantes, y cuando se cumplan los requisitos establecidos en la ley, las organizaciones políticas podrán recibir asignaciones del Estado.

De la reforma constitucional

Mediante la formulación de la pregunta nro. 5 del proyecto de enmienda a la Constitución, el presidente de la República, Guillermo Lasso, propone reformar los artículos 109 y 112 de la Constitución, e incluye dos disposiciones generales y siete disposiciones transitorias.

El texto propuesto a la reforma del artículo 109 mantiene el reconocimiento de los dos tipos de organizaciones políticas (partidos y movimientos), sin embargo, el cambio sustancial a dicho apartado se lo evidencia en los requisitos del registro de afiliados que cada una de estas organizaciones debe presentar ante las autoridades competentes para mantener el registro de la organización.

El texto constitucional en vigor del artículo 109 señala que los partidos políticos deben mantener un registro de afiliados equivalente al 1.5% del registro electoral utilizado en el último proceso electoral, y los movimientos políticos deben mantener un registro de sus adherentes o simpatizantes no menor al 1.5% del registro electoral utilizado en el último proceso electoral.

Ahora bien, la reforma al artículo 109 de la Constitución elimina el registro de adherentes o simpatizantes para completar el registro del 1.5% del registro electoral para los movimientos políticos, y en su lugar propone que sea el registro de afiliados el que sea considerado como requisito para la existencia de dichas organizaciones políticas. Además, la reforma propuesta también señala que los afiliados a los movimientos y partidos políticos serán necesarios para la creación, mantenimiento y funcionamiento de estos, lo que representa un endurecimiento de los requisitos que los movimientos políticos deben cumplir para ser reconocidos como tales por la autoridad competente.

Según el razonamiento y justificación expresada por el presidente, Guillermo Lasso, en el anexo de la pregunta nro. 5, estos cambios constitucionales están enfocados en mejorar la calidad de las organizaciones políticas e impulsar la representación y participación popular en la toma de decisiones ya que, según lo argumentado, el sistema actual ha permitido que muchas organizaciones políticas evadan los requisitos establecidos en la Constitución y vulneren el pleno ejercicio de los derechos políticos de las personas ya que, al permitir que adherentes y simpatizantes formen parte del registro de los movimientos políticos, se estaría distorsionando el registro de afiliados a los movimientos

lo cual a su vez ha permitido la proliferación de organizaciones políticas y la dispersión del voto en las elecciones populares de designación de autoridades nacionales y seccionales.

El Estado tiene la obligación de garantizar la participación política de las personas, en igualdad de condiciones y libre de cualquier tipo de discriminación y obstáculo que ponga en riesgo dicha representación, sin embargo, las reformas constitucionales propuestas por el Ejecutivo incorporan una potencial vulneración de otros derechos y principios constitucionales que ponen en riesgo la efectiva representación política del país, las cuales son expuestas a continuación.

De la pluralidad política

Como bien lo señala el artículo 108 de la Constitución, los partidos y movimientos políticos son organizaciones públicas no estatales, que constituyen expresiones de la pluralidad política del pueblo y sustentarán concepciones filosóficas, políticas, ideológicas, incluyentes y no discriminatorias.

Ahora bien, el pluralismo político puede ser entendido como la existencia de varias organizaciones políticas, con igualdad de oportunidades electorales cada una de ellas. Esta diversidad de organizaciones o pluralismo político representa las opciones o alternativas ideológicas con las que la ciudadanía cuenta para ser representada en función de sus convicciones, afinidades e ideología.

El pluralismo político no se limita al reconocimiento y existencia de organizaciones sociales con fines políticos, este pluralismo también está ligado al ejercicio de la libertad de expresión de las personas, es decir, el pluralismo está estrechamente relacionado con la libertad de las personas de pensar y seguir una ideología que se apegue a sus intereses individuales y colectivos. Por tanto, las organizaciones políticas, movimientos y partidos, representan el abanico de opciones políticas, sociales, ideológicas y filosóficas que se reconocen y respetan en un país determinado.

Contar con varias organizaciones políticas debidamente constituidas y reconocidas en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, no representa una afectación directa a la calidad de los movimientos y partidos políticos, mucho menos un obstáculo al pleno ejercicio de la representación de la ciudadanía en las decisiones de orden público. Al contrario, como se

ha señalado líneas arriba, la diversidad de organizaciones fomenta la participación e involucramiento de las personas en el ámbito político, e impulsa y representa una garantía del ejercicio de la libertad de expresión. Sin embargo, el imponer mayores requisitos para el reconocimiento y constitución de movimientos políticos, como se lo pretende hacer con la reforma constitucional objeto de este análisis, sí representa un potencial obstáculo para el ejercicio de los derechos políticos y de la libertad de expresión de la ciudadanía ya que, en caso de aprobarse la reforma planteadas, la diversidad de organizaciones sociales podría disminuir con lo cual se disminuiría el abanico de ideologías, tendencias y opciones, con las cuales la ciudadanía contaría para escoger a sus representantes políticos.

El endurecimiento de los requisitos para la constitución de organizaciones políticas, según los fundamentos elaborados por el presidente, Guillermo Lasso, persiguen el mejoramiento de la calidad de los partidos y movimientos políticos, sin embargo, en la fundamentación presentada, no se ha podido identificar un nexo directo entre la reducción del pluralismo político y el incremento de la calidad de los movimientos políticos. Dicha reducción únicamente representa un potencial detrimento de las opciones con las que cuenta la ciudadanía para ser representada en la toma de decisiones de carácter público.

En este orden de ideas, se puede concluir que atacar de manera directa, en búsqueda de la reducción de la diversidad de movimiento políticos, no alcanzará el objetivo planteado por el presidente de la República, sino que únicamente limitará la representación política de las personas y pondrá en riesgo el ejercicio del derecho a opinar y expresar el pensamiento de forma libre, en todas sus formas y manifestaciones, reconocido en el artículo 66 de la Constitución.

Del financiamiento de las organizaciones políticas

De conformidad a lo establecido en el artículo 110 de la Constitución, las organizaciones políticas se financiarán con los aportes de sus afiliados y simpatizantes, y con asignaciones del Estado en los casos establecidos en la ley.

La reforma propuesta al artículo 109 de la Constitución, establece que, para la constitución, mantenimiento y financiamiento de las organizaciones sociales, se tome en consideración únicamente a los afiliados a estas, es decir, los simpatizantes y adherentes no serán tomados en cuenta para realizar el cálculo del 1.5%.

Ahora bien, el establecer que únicamente se considerarán a los afiliados pone en potencial riesgo la continuidad del financiamiento de los movimientos políticos ya que, si los simpatizantes y adherentes son excluidos en el proceso de constitución de las organizaciones políticas, estas personas carecen de incentivos suficientes que impulsen a financiar a través de donaciones y aportes voluntarios a las organizaciones que son de su interés. De esta forma estas organizaciones perderían, de manera progresiva, recursos y con ellos, su capacidad de representación y participación política, lo cual, al final del día, representa un detrimento en el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos.

Por lo expuesto, el establecer que para la constitución, funcionamiento y mantenimiento de las organizaciones políticas serán únicamente tomados en cuenta los afiliados, representa también un potencial riesgo en el financiamiento de estas.

De la seguridad jurídica

El artículo 82 de la Constitución, consagra el derecho a la seguridad jurídica la cual se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.

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 concordancia, la línea jurisprudencial española entiende la seguridad jurídica como la suma de certeza, legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable, interdicción de la arbitrariedad, de tal suerte que se pueda promover la justicia en el orden jurídico y la igualdad en la libertad.

Según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la seguridad jurídica persigue alcanzar como fin la estabilidad y confiabilidad de la tutela internacional de los derechos humanos por los órganos encargados de su interpretación y aplicación.

Se deduce que la seguridad jurídica representa la certeza que poseen los administrados sobre las actuaciones, presentes y futuras, de la administración a fin de gozar y ejercer

plenamente sus derechos. Constituye, además, una garantía frente a potenciales abusos y arbitrariedades del Estado.

Como se puede observar, las organizaciones políticas debidamente reconocidas en un sistema democrático, y la seguridad jurídica, tienen por objetivo común evitar abusos, arbitrariedad y cualquier forma de totalitarismo por parte de las autoridades. Siendo así se puede concluir que estas dos instituciones constituyen herramientas constitucionales de protección al ejercicio de los derechos y libertades de la ciudadanía.

Por otro lado, como es de conocimiento general, en el Ecuador se tiene dos procesos de elección de autoridades nacionales y seccionales, cada una con diferentes calendarios y características. Para estos procesos electorales, las organizaciones políticas, partidos y movimientos, tienen la obligación de planificar su participación a fin de garantizar la representación política de la ciudadanía y así cumplir con las exigencias del Consejo Nacional Electoral; planificación que toma varios meses debido a la importancia y complejidad que envuelve todo proceso electoral.

Esta planificación electoral únicamente es posible bajo la certeza y conocimiento de las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias establecidas para el efecto, en otras palabras, estas organizaciones realizan su planificación política, con varios meses de antelación, bajo la condición de que los entes administrativos actuarán en determinada manera y bajo determinados lineamientos establecidos en el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

Ahora bien, con la reforma constitucional aquí analizada, la planificación electoral de las organizaciones políticas se vería gravemente afectada por un cambio abrupto en las reglas y disposiciones que rigen para la conformación y reconocimiento de los movimientos y partidos políticos, es decir, se perdería la certeza y conocimiento de la forma en cómo la administración pública actuará, lo cual pone en riesgo la planificación política de estas organizaciones y a su vez el pleno ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía. En otras palabras, esta reforma constitucional, representa una potencial vulneración del derecho a la seguridad jurídica debidamente reconocido en la Constitución.

Además, se debe tomar en cuenta que, bajo el supuesto de aprobarse la reforma constitucional indicada, los movimientos y partidos políticos deberán enfocar todos sus esfuerzos al cumplimiento de las nuevas exigencias constitucionales, poniendo en grave

peligro la organización y planificación política de representación ciudadana para las próximas elecciones seccionales del año 2023.

En tal sentido, y considerando que la planificación electoral de las organizaciones políticas conlleva un gran esfuerzo y planificación con varios meses de antelación, la reforma constitucional planteada afectaría de manera directa la efectiva participación política de la ciudadanía a través de los movimientos y partidos políticos, por cuanto la planificación electoral de estos se realizó bajo disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias que en su momento estaban en vigor pero que, debido a la reforma, se verían modificados vulnerando así la seguridad jurídica que debe regir a toda actuación de la administración pública.

De las barreras a la participación política

Como se ha indicado, la reforma constitucional plantea que, para la conformación de los movimientos políticos, únicamente se tome en consideración el registro de los afiliados a estos, eliminando a los simpatizantes y adherentes. Este cambio representa un incremento significativo en los requisitos que deben cumplirse para que un movimiento político sea reconocido bajo el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

Por otro lado, la participación política de la ciudadanía y su representación a través de movimientos y partidos políticos debe ser libre y universal, sin obstáculos que pongan en detrimento el efectivo goce y ejercicio de los derechos constitucionales de la ciudadanía.

El pleno ejercicio de los derechos políticos, libre de cualquier tipo de discriminación, busca garantizar que todas las personas, sin importar su orientación política, identidad o cualquier otro factor, pueda ser representada en la toma de decisiones públicas. Y es justamente por esa razón, que la Constitución de la República reconoce el pluralismo político, a fin de abarcar, en la medida de lo posible, todas las ideologías y tendencias que puedan ser identificadas en el Ecuador.

Es claro que la voluntad del constituyente fue implementar un sistema político que garantice la libre expresión de ideologías dentro del territorio ecuatoriano a través de partidos y movimientos políticos constituidos para dicho fin. De esta forma se tiene un sistema de participación política enfocado en la representación de las minorías a fin de

evitar cualquier tipo de exclusión o discriminación pueda existir en contra de los distintos grupos sociales e ideologías políticas.

Dicho esto, la reforma constitucional endurece uno de los requisitos para obtener el reconocimiento de un movimiento político el cual es, considerar únicamente a los afiliados de los movimientos políticos como parte del registro para el cálculo del 1.5% del registro electoral, cerrando toda posibilidad a que simpatizantes y adherentes sean tomados en cuenta para dicho fin.

Este cambio representa un obstáculo que puede llegar a dificultar el reconocimiento de los movimientos políticos en el Ecuador, y esto a su vez, conlleva a una reducción significativa de la pluralidad política consagrada en el artículo 108 de la Constitución. Este obstáculo que se pretende implementar afectaría directamente el ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía, así como también el ejercicio de la libertad de expresión.

Por lo tanto, en el supuesto de aprobarse la reforma constitucional planteada, el Estado estaría generando una barrera constitucional que impide el pleno ejercicio de derechos y que podría representar un obstáculo para que las minorías puedan participar en los procesos electorales y así ejercer el derecho a participar en la toma de decisiones públicas.

Del análisis realizado, se ha podido evidenciar potenciales vulneraciones y obstáculos al pleno ejercicio de los derechos políticos en caso de ser aprobada la reforma constitucional planteada. El pluralismo político no representa un problema o no es una falla del sistema político ecuatoriano. La diversidad de ideologías es la máxima representación del ejercicio de la democracia, donde se respetan las posturas e ideologías políticas de cada una de las personas. Además, como se ha mencionado, no es correcto imputar al pluralismo político la falta de calidad de las organizaciones políticas, lo cual también constituye un elemento subjetivo difícil de ser medido de manera objetiva.

Así mismo, la reforma pone en peligro la existencia de las organizaciones políticas debido a una potencial falta de financiamiento de estas ya que, al eliminar la participación de los simpatizantes y adherentes en el registro de los movimientos políticos, se elimina también el incentivo que estos grupos de personas puedan tener para colaborar con sus aportes para el funcionamiento de la organización política.

Por otro lado, se ha mencionado que la reforma constitucional representa una vulneración al derecho a la seguridad jurídica consagrado en el artículo 82 de la Constitución ya que, tomando en cuenta que en el año 2023 se llevará a cabo un proceso de elecciones seccionales, los partidos y movimientos políticos no tendrían plena certeza de como actuar frente a las reformas constitucionales aprobadas ya que, puede ser el caso que, una organización que haya inscrito sus candidatos antes el Consejo Nacional Electoral para las elecciones del próximo año, no logre cumplir con los nuevos requisitos exigidos por la reforma y así quedaría fuera de la contienda electoral pese a que sus candidatos ya fueron inscritos ante la autoridad competente. En otras palabras, los partidos y movimientos políticos no tendrían pleno conocimiento de las actuaciones de la administración lo cual les impediría planificar y garantizar de manera correcta la representación política de la ciudadanía.

Por lo anteriormente expuesto, se evidencia que la reforma constitucional planteada a través de la pregunta nro. 5 del proyecto de enmienda a la Constitución presentado por el presidente de la República, Guillermo Lasso, pone en riesgo el pleno ejercicio de derechos constitucionales, razón por la cual, la Corte Constitucional debe desechar dicha pregunta y no dar paso a las reformas planteadas.

III
PETICIÓN

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

De acuerdo a lo que determina el artículo 12 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), solicito se tenga en cuenta este alegato escrito de amicus curiae, y que se me escuche en audiencia para la resolución de esta causa determinando que la vía por la que se debe tramitar el contenido de las preguntas 4 y 5 es la vía de la reforma parcial a la Constitución.

IV

NOTIFICACIONES

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

danielkaviedes@gmail.com

Por mis propios y personales derechos, firmo:

Firmado electrónicamente por:
JOSE VICTOR
EDUARDO KAVIEDES
FERRIN

José Eduardo Kaviedes Ferrin
Pasaporte ecuatoriano N°. 1301468359