

Quito, D.M., 21 de febrero de 2024

## **CASO 1-19-IO**

### **EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES, EMITE LA SIGUIENTE**

#### **SENTENCIA 1-19-IO/24**

**Resumen:** La Corte Constitucional analiza una acción de inconstitucionalidad por omisión presentada por i) una presunta omisión relativa por parte del Consejo Nacional Electoral de organizar un debate y difundir información electoral, respecto de los candidatos en la elección de siete integrantes titulares y siete suplentes del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social convocada para el 24 de marzo de 2019; así como por ii) una supuesta omisión de la Asamblea Nacional de iniciar una reforma parcial por referéndum con relación a la existencia o funciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Adicionalmente, el accionante solicitó la declaratoria conexas de inconstitucionalidad del artículo 16 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, por considerar que aquella restringía el control constitucional de las actuaciones de los órganos electorales. Luego del análisis correspondiente se desestima la demanda al encontrar que las normas enunciadas por el accionante no contenían la exigencia constitucional para obedecer un mandato constitucional de normar o actuar. Por otra parte, se desestima el cargo y pretensión del accionante relativa al artículo 16 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, en la medida que es una competencia que opera únicamente de oficio por parte de la Corte Constitucional, y por el hecho de que a través de una acción de inconstitucionalidad omisiva no se pueden conocer cargos propios de otros tipos de control abstracto de constitucionalidad.

## **1. Antecedentes**

### **1.1. Antecedentes procesales relevantes**

1. El 8 de marzo de 2019, Juan Carlos Benalcázar Guerrón (“**accionante**”), por sus propios derechos, planteó acción de inconstitucionalidad por omisión en contra de: (i) la resolución PLE-CNE-3-21-11-2018 dictada por el Pleno del Consejo Nacional Electoral y publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial 373 de 22 de noviembre de 2018, mediante la cual se convocó a la ciudadanía a elegir, entre otros dignatarios, a siete integrantes y siete suplentes del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social; y, (ii) por la supuesta “omisión en que ha incurrido la Asamblea Nacional al no iniciar el correspondiente tratamiento de un proyecto de reforma parcial que permita tornar viable

un referéndum en donde la ciudadanía pueda decidir si el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social debe o no ser suprimido”.

2. En su demanda, el accionante solicitó, como medida cautelar, que: (i) “se suspendan provisionalmente los efectos de la resolución PLE-CNE-3-21-11-2018, dictada por el Pleno del Consejo Nacional Electoral y (...), específicamente del artículo 1, letra f, disponiéndose la suspensión de la elección popular de los siete integrantes titulares y siete suplentes del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social”; y, (ii) “se suspenda la disposición contenida en el artículo 16 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador (**“Código de la Democracia”**), precepto que, por su amplio alcance, pretende impedir que en el llamado período electoral se ejerza, en general, control al órgano electoral”.
3. El 13 de marzo de 2019, el tribunal de la Sala de Admisión, conformada por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce y Teresa Nuques Martínez, admitió a trámite la presente causa y negó las medidas cautelares solicitadas.<sup>1</sup>
4. De conformidad con el sorteo efectuado, la sustanciación de la presente causa correspondió a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, quien, mediante providencia de 25 de enero de 2024, avocó conocimiento.

## 2. Competencia

5. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción de inconstitucionalidad de conformidad con lo previsto por el artículo 436.10 de la Constitución de la República (**“CRE”**), en concordancia con el artículo 191.2.a) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (**“LOGJCC”**).

## 3. Omisión impugnada

6. De conformidad con lo señalado expresamente en el acápite primero de la demanda, el accionante identifica como omisiones inconstitucionales las siguientes:

---

<sup>1</sup> Expediente constitucional fs. 30-34. Auto de admisión: “5. En sesión de fecha 12 de marzo de 2019, el Pleno del organismo evaluó que la pretensión y medida cautelar conjunta contenida en la presente demanda - por la inminencia del proceso electoral en marcha que refieren - requieren un pronunciamiento más oportuno, constituyendo así en una situación excepcional al orden cronológico del despacho. En tal razón, en dicha sesión se dispuso de forma unánime el sorteo de la causa No. 0001-19-IO”.

- 6.1.** Resolución PLE-CNE-3-21-11-2018, dictada por el Pleno del Consejo Nacional Electoral y publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial 373 de 22 de noviembre de 2018, mediante la cual, de conformidad con su artículo 1, letra f, se convocó a la ciudadanía a elegir, entre otros dignatarios, a siete integrantes titulares y siete suplentes del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.<sup>2</sup>
- 6.2.** Supuesta “omisión en que ha incurrido la Asamblea Nacional al no iniciar el correspondiente tratamiento de un proyecto de reforma parcial que permita tornar viable un referéndum en donde la ciudadanía pueda decidir si el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social debe o no ser suprimido”.<sup>3</sup>
- 7.** Además, peticona que conforme al artículo 436.3 de la CRE, se declare la inconstitucionalidad conexa del artículo 16 del Código de la Democracia, por cuanto considera que dicha disposición estaría eximiendo a los órganos que integran la función Electoral del control de constitucionalidad de sus actos u omisiones.

#### **4. Alegaciones de las partes**

##### **4.1. Del accionante**

###### **4.1.1. Sobre la Resolución PLE-CNE-3-21-11-2018**

- 8.** El accionante manifiesta que la Resolución PLE-CNE-3-21-11-2018 viola “por omisión relativa” los artículos 13.1; 18.1; 61.1 y 4; 115 y 219.1 442 de la CRE, así como el principio 2 de la Declaración de principios sobre la libertad de expresión elaborado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Opinión Consultiva OC-5/85 (párr. 69) dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Como construcción argumentativa, se encuentra lo siguiente:
- 8.1.** Indica que “el Consejo Nacional Electoral tiene una obligación constitucional expresa de organizar y fomentar el debate y la difusión de propuestas y programas de todos los candidatos al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, imperativo que ha sido omitido en el presente caso”; y agrega que, “pese a tener obligación de hacerlo, no ha organizado foro o debate público alguno a través de los medios de comunicación en que los candidatos pueden confrontar ideas y propuestas”.

<sup>2</sup> Expediente constitucional fs. 11. Libelo de demanda.

<sup>3</sup> Íd.

- 8.2.** Agrega que, “[e]l Consejo Nacional Electoral, para la elección de miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social está realizando publicidad o propaganda electoral a través de los cortísimos ‘spots’ que se transmiten por la prensa televisiva y radial. Estos spots no son mecanismos de debate”. En esta línea señala que, “[l]a propia Constitución diferencia lo que son los contenidos con fines informativos, educativos y culturales con la publicidad o propaganda”.
- 8.3.** En este contexto sostiene que se estaría contraviniendo el derecho a buscar y recibir información, consagrados en la “Constitución ecuatoriana, en sus artículos 13, número 1, y 18, número 1, reconocen el derecho a ‘buscar y recibir’ informaciones de toda índole, la que debe ser oportuna, contextualizada y plural”.
- 8.4.** Además, advierte que, “[e]s imposible, entonces, ejercer libremente el derecho de sufragio sin que éste sea informado. A ello se debe sumar una circunstancia agravante: en Ecuador el voto es obligatorio (...). [Esto] e impone un deber al ciudadano, pero la omisión del Consejo Nacional Electoral le impide cumplirlo plenamente”. Al respecto, adiciona que “[n]o es posible generar libremente la voluntad popular si el sufragante, por no habersele permitido ejercer voto informado, incurre en un vicio tan grosero en su manifestación de voluntad como es el error”.
- 8.5.** Finalmente, afirma que “[n]o hay, entonces, información clara sobre las propuestas programáticas de los candidatos, lo que implica también contrariar el principio de transparencia que debe orientar a todo proceso electoral, conforme lo determina el artículo 219, número 1, de la Constitución, obligación omitida por el Consejo Nacional Electoral”.
- 9.** Con base en las aseveraciones citadas, el accionante peticiona que: “se declare la inconstitucionalidad por omisión relativa del artículo 1, letra f, de la Resolución PLE-CNE-3-21-11-2018, dictada por el Pleno del Consejo Nacional Electoral y publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial 373 de 22 de noviembre de 2018, subsanando esa omisión con la modificación de dicho acto”.

#### **4.1.2. Sobre la supuesta omisión de la Asamblea Nacional**

- 10.** El accionante manifiesta que la Asamblea Nacional habría estado incurriendo en una omisión contraria a los artículos 61.4 y 442 de la CRE. Como argumentos, expone lo siguiente:

- 10.1.** Inicia por expresar que “existe un elevado y considerable índice de ciudadanos que o no desean que el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social siga formando parte de la estructura del Estado, ora desconocen su naturaleza y finalidad, o, en todo caso, piensan que debería ser eximido de ejercer su facultad nominadora. Por ello, en tales condiciones, se pretende forzar a los ciudadanos a participar de una elección respecto de un órgano cuya existencia está en duda o es desconocida para la población, asunto que confirma el hecho de que el Consejo Nacional Electoral ha incurrido en omisión inconstitucional de sus obligaciones en esta materia”.
- 10.2.** Luego, asevera que “tal como demuestran los estudios de opinión citados, lo que la población desea es ser consultada respecto a si se mantiene o no dentro de la estructura del Estado al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, o si se le resta del ámbito de sus competencias constitucionales y legales la de nominar a algunas autoridades públicas”.
- 10.3.** Por último, concluye que “[p]or lo dicho es que la eliminación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, ora el traslado de su facultad nominadora a otro órgano estatal, como por ejemplo la legislatura, precisa de acudir al procedimiento de reforma parcial, para lo cual se requiere la intervención inicial y directa de la Asamblea Nacional, que ha omitido llevar a cabo el trámite o procedimiento respectivo, conforme lo dispone el artículo 442 de la Constitución, violando, por omisión también, el derecho a ser consultado, conforme lo garantiza el artículo 61, número 4, de la Constitución”. En adición, asevera que “existen varios pedidos de dictamen previo en materia de consulta popular que están actualmente en trámite en esta Magistratura y que provienen de la iniciativa ciudadana, por lo que, en todo caso, el correspondiente proyecto debería ser presentado por el Presidente de la República o por decisión de la mayoría absoluta de los integrantes de la Asamblea Nacional, siendo que este órgano tiene la obligación constitucional de dar trámite a dicho proyecto de reforma parcial”.
- 11.** En mérito de estas razones, el accionante solicita como pretensión que se dicte una sentencia de constitucionalidad condicionada y aditiva, en la cual se disponga:
- 11.1.** [C]ondicion[ar] la constitucionalidad del acto materia de esta demanda, indicando que no se producirá elección popular del Consejo de Participación Ciudadana y

Control Social en tanto la Asamblea Nacional no tramite, conforme lo establece el artículo 442 de la Constitución, el correspondiente proyecto de reforma parcial, a fin de que la ciudadanía se pronuncie en consulta popular, ratificando lo aprobado por la legislatura, sea modificando la Constitución para eliminar el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social de la estructura del Estado, ora para retirarle la potestad nominadora que ejerce conforme los artículos 208, números 10, 11 y 12, 209 y 210 de la Constitución, y trasladándola a la Asamblea Nacional.

**11.2.** [C]ondicion[ar] la constitucionalidad del acto materia de esta demanda, indicando que la elección popular del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social solamente podrá efectuarse si luego de realizado el correspondiente referéndum constitucional, conforme lo previsto en el artículo 442 de la Constitución, la ciudadanía resuelve no ratificar el proyecto de reforma parcial aprobado en la Asamblea Nacional extinguiendo el órgano o si, de permanecer, solamente decide retirarle la potestad nominadora.

**11.3.** [Q]ue, en el evento que deba realizarse la elección popular del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, dicho procedimiento sea organizado y cumpla con los presupuestos previstos en el primer inciso del artículo 115 de la Constitución, garantizando a la ciudadanía el ejercicio del voto libre e informado, disponiéndose al Consejo Nacional Electoral que propicie el respectivo debate entre candidatos y la difusión seria y clara de las propuestas.

#### **4.1.3. Sobre la inconstitucionalidad conexas del artículo 16 del Código de la Democracia**

**12.** El accionante peticiona que se declare la inconstitucionalidad conexas del artículo 16 del Código de la Democracia, toda vez que, a juicio del legitimado activo, “la Constitución no exime a los órganos que integran la Función Electoral, específicamente al Consejo Nacional Electoral, del control de constitucionalidad de sus actos u omisiones, como las demandadas en el presente caso, (...), por lo que es contrario al artículo 233 de la Constitución, que establece el principio de responsabilidad de todo funcionario público, así como al artículo 436, número 10, de la Constitución, que no establece salvedad alguna respecto a los órganos públicos sometidos al control de constitucionalidad de sus omisiones, como ocurre en este caso con el Consejo Nacional Electoral, que mediante ley se pretenda exceptuar de responsabilidad al órgano electoral por vulnerar el texto constitucional, incurriendo en omisiones”.

#### **4.2. Asamblea Nacional**

- 13.** La Asamblea Nacional, mediante escrito de 4 de abril de 2019, se pronunció sobre la demanda propuesta, expresando:

[S]e puede evidenciar que la acción inconstitucional propuesta no fundamenta como corresponde la supuesta omisión incurrida, pues señala que la Asamblea Nacional omite llevar a cabo el procedimiento de reforma parcial de la Constitución a raíz de un estudio de opinión elaborado y publicado por una firma encuestadora privada, hecho por demás ajeno al procedimiento determinado en la Constitución, primero, por cuanto un estudio de opinión de ninguna manera puede considerarse como una demanda o petición de reforma parcial, además de ser, como su nombre lo indica un *estudio mensual de opinión*, el cual no constituye un pronunciamiento que pueda ser considerado para iniciar un proceso de Reforma; y segundo, no ha sido presentado por ninguno de los legitimados activos para presentar este tipo de acciones conforme lo determina el artículo 441, numerales 1 y 2 de la Constitución de la República.

- 14.** El 5 de febrero de 2025 la Asamblea Nacional presentó un oficio adjuntando el Memorando AN-COEC-2020-0333-M de 11 de septiembre de 2020 que contiene el Informe para Primer Debate del Proyecto de Reforma Parcial a la Constitución de la República del Ecuador publicada en el Registro Oficial 449 de fecha 20 de octubre de 2008, relacionado con el Consejo de Participación ciudadana.

#### **4.3. Consejo Nacional Electoral**

- 15.** El Consejo Nacional Electoral, en escrito de 5 de abril de 2019, se refirió a la demanda planteada, en los siguientes términos:

El Consejo Nacional Electoral en todo su accionar administrativo y en especial al caso de aprobación de reglamentos, instructivos y convocatorias se ha sujetado a los principios eminentemente constitucionales y doctrinarios, de hecho y de derecho establecidos en la Constitución y en la ley para ser aplicados de manera general y uniforme, lo cual se transparenta en el resultado de los procesos electorales ordenados por la Norma Suprema y la ley de la materia; y, en ningún momento lo ha ejecutado discriminando a ninguna organización política o algún candidato o candidata al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social peor aun desinformando y favoreciendo en forma especial a una tendencia exclusiva en el territorio nacional o jurisdiccional.

#### **4.4. Procuraduría General del Estado**

16. Mediante escrito de 21 de marzo de 2019, la Procuraduría General del Estado se limitó a señalar casillero constitucional y a indicar que “hará conocer su criterio en el momento procesal oportuno”.

#### **4.5. Consejo de Participación Ciudadana y Control Social**

17. Mediante escrito de 1 de febrero de 2024, en atención al auto de avoco de la presente causa, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social compareció al proceso y expresó, en lo principal:

[L]as normas constitucionales citadas por el accionante, no contienen una disposición constitucional expresa, que contenga un deber claro y concreto de desarrollo normativo (2-17-SIO-CC), y que la pretensión se fundamenta en la inconstitucionalidad del acto administrativo con efectos generales (IA) contenida en la Resolución No. PLE-CNE-3-21-11-2018, dictada por el Pleno del Consejo Nacional Electoral y publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 373 de 22 de noviembre de 2018, en el cual hace pública la convocatoria a elección popular de los integrantes del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social a realizarse el 24 de marzo de 2019; así como en la inconstitucional de norma (IN) contemplada respecto del artículo 16 de la Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia, SOLICITO a la Corte Constitucional del Ecuador, que niegue la presente demanda en su integralidad.

#### **4.6. Amicus curiae**

18. El 13 de marzo de 2019, Franklin Moreno Quezada, en representación de la organización social Colegio de Especialistas den Derechos Humanos del Ecuador, como *amicus curiae*, petitionó que “la Corte Constitucional del Ecuador se inhiba de seguir conociendo esta causa por cuanto carece de competencia para conocer esta acción por habérsela dirigido contra el Consejo Nacional Electoral y por cuanto la materia litigable es competencia privativa del Consejo Nacional Electoral”.
19. El 13 de marzo de 2019, Hernán Ulloa Ordoñez, en calidad de *amicus curiae* compareció a esta causa y sostuvo que “[l]a Corte Constitucional no tiene competencia para el análisis de conflictos electorales porque existe competencia privativa de los órganos de la función electoral”, además añadió que “la Acción de Inconstitucionalidad por omisión procede solo contra el legislador cuando existe mora en la expedición de una norma. En el caso de la especie es errado presentar una Acción de Inconstitucionalidad por omisión contra el Consejo Nacional Electoral”.
20. El 14 de marzo de 2019, Karina Ponce Silva compareció en calidad de *amicus curiae* aseverando que “[e]l propósito de la inconstitucionalidad por omisión es lograr que la

voluntad del constituyente se cumpla plenamente; la omisión se evidencia si la Constitución defiere a la ley, es decir, cuando se incumple una orden de legislar; en este caso existe la legislación y los mecanismos de cumplimiento de lo legislado”.

## 5. Consideraciones previas

### 5.1. Sobre la procedencia de pronunciarse sobre la alegada omisión relativa de una resolución sin efectos jurídicos y un acto que ha sido ejecutado

21. El artículo 436.10 de la CRE establece que la Corte Constitucional tiene competencia para:

Declarar la inconstitucionalidad en que incurran las instituciones del Estado o autoridades públicas que por omisión inobserven, en forma total o parcial, los mandatos contenidos en normas constitucionales, dentro del plazo establecido en la Constitución o en el plazo considerado razonable por la Corte Constitucional. Si transcurrido el plazo la omisión persiste, la Corte, de manera provisional, expedirá la norma o ejecutará el acto omitido, de acuerdo con la ley.

22. Por su parte, el artículo 128 de la LOGJCC establece que “[e]l control abstracto de constitucionalidad comprende el examen de las omisiones normativas, cuando los órganos competentes omiten un deber claro y concreto de desarrollar normativamente los preceptos constitucionales”, y advierte que “[e]ste control se sujetará al régimen general de *competencia y procedimiento del control abstracto de constitucionalidad*”. Sobre esto último, es importante enfatizar que la jurisprudencia constitucional ha señalado que, si bien la acción de inconstitucionalidad por omisión se sujeta al régimen general de competencia y procedimiento del control abstracto, este régimen debe ser aplicado tomando debida consideración a la particular naturaleza de las omisiones constitucionales.<sup>4</sup>

23. Ahora bien, conforme establece el artículo 129 de la LOGJCC, dentro de la acción de inconstitucionalidad por omisión se pueden generar omisiones con efectos absolutos o relativos. Las primeras ocurren cuando no se ha emitido regulación alguna y las segundas cuando, existiendo una regulación en cumplimiento del mandato constitucional, se han omitido elementos normativos constitucionalmente relevantes de tal mandato.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> CCE, sentencia 2-17-IO/22, 19 de octubre de 2022, párr. 54.

<sup>5</sup> Íd., párr. 53.

24. En este ámbito, la jurisprudencia constitucional, a la luz de lo prescrito por el artículo 76.8 de la LOGJCC, ha sostenido de manera reiterada que se debe desestimar una acción de inconstitucionalidad en ejercicio de control abstracto, en aquellos casos donde se confirme que el acto impugnado ha sido derogado, salvo que tenga efectos ultractivos o se compruebe unidad normativa. No obstante, para el caso de la acción de inconstitucionalidad por omisión, este Organismo ha precisado que la derogatoria del acto que supuestamente contendría esta omisión no puede derivar, sin más, en la pérdida de competencia para ejercer el control constitucional. Esto pues, al tratar del control de una omisión, el solo hecho de que el acto jurídico impugnado haya quedado sin efecto no convierte a la posible omisión en inexistente.<sup>6</sup>
25. En la causa *in examine*, el accionante impugna dos presuntas omisiones, una relativa y otra absoluta. Respecto de la omisión relativa señala que el Consejo Nacional Electoral en la resolución PLE-CNE-3-21-11-2018, no habría cumplido con el mandato constitucional de organizar y fomentar el debate y la difusión de propuestas y programas de todos los candidatos. Por su lado, en lo que versa sobre la omisión absoluta, afirma que la Asamblea Nacional habría incurrido en aquella, “al no iniciar el correspondiente tratamiento de un proyecto de reforma parcial que permita tornar viable un referéndum en donde la ciudadanía pueda decidir si el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social debe o no ser suprimido”, “ora el traslado de su facultad nominadora a otro órgano estatal, como por ejemplo la legislatura”.
26. En cuanto a la norma y presunta omisión que son objeto de la impugnación del accionante, este Organismo evidencia que, en la actualidad, la resolución PLE-CNE-3-21-11-2018 ha perdido vigencia y que, se ha ejecutado una reforma vía referéndum con relación a las funciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Empero, tal como se manifestó en líneas previas la derogatoria de la norma o acto que ocasiona la omisión relativa, o la aparente superación de la omisión absoluta, no puede ser un argumentó que *per se e in limine* sirva para desestimar una acción de inconstitucionalidad por omisión; para esto, será preciso revisar que haya a) la exigencia constitucional para obedecer un mandato constitucional de normar o actuar; b) la inacción o abstención de la autoridad o institución respecto del deber de normar o actuar; c) la generación de un fraude constitucional por el transcurso del tiempo; y, d) la ineficacia de la voluntad del constituyente.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Íd., párr. 57.

<sup>7</sup> CCE, casos 1-11-IO, 2-11-IO, 3-11-IO, 4-11-IO acumulados, sentencia 1-13-SIO-CC, 28 de febrero de 2013, pág. 14-15.

27. Así las cosas, (i) con relación a la alegada inconstitucionalidad por omisión relativa, el accionante asevera que esta existiría dado que la resolución PLE-CNE-3-21-11-2018 dictada por el Consejo Nacional Electoral mediante la cual se convocó a la ciudadanía a elegir, entre otros dignatarios, a siete integrantes titulares y siete suplentes del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, no habría cumplido con el mandato constitucional de organizar y fomentar el debate y la difusión de propuestas y programas de todos los candidatos. (párr. 8.1 *supra*)
28. En lo relativo a esto, este Organismo confirma que el accionante alude que las omisiones contravendrían mandatos constitucionales contenidos en los artículos 13.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (“CADH”); 18.1; 61.1 y 4; 115; y 219.1 de la CRE, así como el principio 2 de la Declaración de principios sobre la libertad de expresión elaborado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Opinión Consultiva OC-5/85 (párr. 69) dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
29. En este marco, con relación al artículo 13.1 de la CADH se verifica que este reconoce el derecho a la libertad de pensamiento y expresión de las personas.<sup>8</sup> Por su parte, en lo que atañe a las disposiciones constitucionales, se tiene que el artículo 18.1 reconoce el derecho a buscar y recibir información;<sup>9</sup> el artículo 61.1 garantiza el derecho a elegir y ser elegido;<sup>10</sup> el artículo 61.4 identifica el derecho a ser consultado;<sup>11</sup> el artículo 115 establece que el Estado garantizará la promoción electoral que propicie el debate y la difusión de las propuestas todas las candidaturas;<sup>12</sup> y el artículo 219.1 determina que el Consejo Nacional Electoral tendrá competencias para organizar, dirigir, vigilar y garantizar los procesos electorales.<sup>13</sup> Por otro lado, el principio 2 de la Declaración de

---

<sup>8</sup> Artículo 13.1 CADH. Art. 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

<sup>9</sup> Artículo 18 de la CRE. Art. 18.- Todas las personas, en forma individual o colectiva, tienen derecho a: 1. Buscar, recibir, intercambiar, producir y difundir información veraz, verificada, oportuna, contextualizada, plural, sin censura previa acerca de los hechos, acontecimientos y procesos de interés general, y con responsabilidad ulterior.

<sup>10</sup> Artículo 61.1 de la CRE. Art. 61.- Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos: 1. Elegir y ser elegidos.

<sup>11</sup> Artículo 61.4 de la CRE. Art. 61.- Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos: 4. Ser consultados.

<sup>12</sup> Artículo 115 de la CRE. Art. 115.- El Estado, a través de los medios de comunicación, garantizará de forma equitativa e igualitaria la promoción electoral que propicie el debate y la difusión de las propuestas programáticas de todas las candidaturas. (...).

<sup>13</sup> Artículo 219.1 de la CRE. Art. 219.- El Consejo Nacional Electoral tendrá, además de las funciones que determine la ley, las siguientes: 1. Organizar, dirigir, vigilar y garantizar, de manera transparente, los procesos

principios sobre la libertad de expresión elaborado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, reconoce el derecho a buscar, recibir y difundir información;<sup>14</sup> y, el párrafo 69 de Opinión Consultiva OC-5/85 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos,<sup>15</sup> garantiza el derecho al más amplio acceso a la información.

- 30.** En este orden, se destaca que la jurisprudencia constitucional ha determinado que, a través de la acción de inconstitucionalidad por omisión la Corte garantiza la supremacía constitucional únicamente respecto de normas que contengan un mandato constitucional de normar o actuar, que sea concreto y claro.<sup>16</sup> Además, ha establecido que las normas constitucionales que reconocen derechos y sus correspondientes obligaciones de respeto, garantía y adoptar medidas, no pueden ser asimiladas a un mandato constitucional cuya observancia es exigible a través de esta vía. Más aún cuando, para garantizar la observancia de tales normas constitucionales, existen las acciones correspondientes.<sup>17</sup>
- 31.** De este modo, toda vez que las disposiciones constitucionales y de instrumentos internacionales que enuncia el accionante como presuntamente infringidas por la omisión relativa, se limitan a reconocer derechos y fijar competencias generales de la Administración Pública, sin fijar un mandato concreto y claro respecto de un órgano o persona (sujeto pasivo del mandato) y un contenido u orden de acción o normar específico y concreto (contenido del mandato); esta Corte descarta que haya existido la exigencia constitucional para obedecer un mandato constitucional de normar o actuar en lo relacionado a la materia que impugna el accionante. Bajo esta lógica, respecto de estos cargos, la Corte encuentra que no existe una debida pertinencia entre estos y la naturaleza de la acción ejercida.

---

electorales, convocar a elecciones, realizar los cómputos electorales, proclamar los resultados, y posesionar a los ganadores de las elecciones.

<sup>14</sup> Principio 2 de la Declaración de principios sobre la libertad de expresión elaborado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2. Toda persona tiene el derecho a buscar, recibir y difundir información y opiniones libremente en los términos que estipula el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Todas las personas deben contar con igualdad de oportunidades para recibir, buscar e impartir información por cualquier medio de comunicación sin discriminación, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, sexo, idioma, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

<sup>15</sup> Párrafo 69 de Opinión Consultiva OC-5/85 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. 69. Considera la Corte, sin embargo, que el mismo concepto de orden público reclama que, dentro de una sociedad democrática, se garanticen las mayores posibilidades de circulación de noticias, ideas y opiniones, así como el más amplio acceso a la información por parte de la sociedad en su conjunto. La libertad de expresión se inserta en el orden público primario y radical de la democracia, que no es concebible sin el debate libre y sin que la disidencia tenga pleno derecho de manifestarse. (...).

<sup>16</sup> CCE, sentencia 2-17-IO/22, 19 de octubre de 2022, párr. 51.

<sup>17</sup> Íd., párr. 50.

- 32.** Ahora bien, en lo atinente a la segunda omisión demandada, **(ii)** el accionante manifiesta que la Asamblea Nacional presuntamente contravendría los artículos 61.4 y 442 de la CRE, “al no iniciar el correspondiente tratamiento de un proyecto de reforma parcial que permita tornar viable un referéndum en donde la ciudadanía pueda decidir si el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social debe o no ser suprimido”, “ora el traslado de su facultad nominadora a otro órgano estatal, como por ejemplo la legislatura”.
- 33.** En este contexto, tal como se señala de forma previa, toda vez que el artículo 61.4 de la CRE se reduce a reconocer el derecho a ser consultado,<sup>18</sup> y el artículo 442 de la CRE describe el proceso de reforma parcial de la CRE;<sup>19</sup> tal tipo de disposiciones constitucionales no pueden equipararse a la clase de mandatos constitucionales que pueden ser objeto de análisis de la acción de inconstitucionalidad por omisión, toda vez que no contienen un mandato constitucional de normar o actuar, que sea concreto y claro.
- 34.** En esta línea, la Corte aclara que las competencias de control constitucional y las garantías jurisdiccionales no pueden ser activadas por los particulares para conminar a los órganos o personas con legitimación activa a promover una modificación del texto constitucional, toda vez que aquello es una potestad exclusiva de los órganos y sujetos identificados en los artículos 441, 442 y 444 de la CRE; admitir lo contrario implicaría defraudar la voluntad del Constituyente de que sean exclusivamente los sujetos enunciados en los precitados artículos quienes puedan impulsar este tipo de cambios en la CRE a iniciativa propia.
- 35.** De ahí que, respecto de estos cargos, la Corte encuentra que no existe una debida pertinencia entre estos y la naturaleza de la acción ejercida.

---

<sup>18</sup> Artículo 61.4 de la CRE. Art. 61.- Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos: 4. Ser consultados

<sup>19</sup> Artículo 442 de la CRE. Art. 442.- La reforma parcial que no suponga una restricción en los derechos y garantías constitucionales, ni modifique el procedimiento de reforma de la Constitución tendrá lugar por iniciativa de la Presidenta o Presidente de la República, o a solicitud de la ciudadanía con el respaldo de al menos el uno por ciento de ciudadanas y ciudadanos inscritos en el registro electoral, o mediante resolución aprobada por la mayoría de los integrantes de la Asamblea Nacional. La iniciativa de reforma constitucional será tramitada por la Asamblea Nacional en al menos dos debates. El segundo debate se realizará al menos noventa días después del primero. El proyecto de reforma se aprobará por la Asamblea Nacional. Una vez aprobado el proyecto de reforma constitucional se convocará a referéndum dentro de los cuarenta y cinco días siguientes. Para la aprobación en referéndum se requerirá al menos la mitad más uno de los votos válidos emitidos. Una vez aprobada la reforma en referéndum, y dentro de los siete días siguientes, el Consejo Nacional Electoral dispondrá su publicación.

### 5.1. Sobre la presunta inconstitucionalidad por conexidad del artículo 16 del Código de la Democracia

36. El artículo 436.3 de la CRE dispone que: “La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones: 3. Declarar de oficio la inconstitucionalidad de normas conexas, cuando en los casos sometidos a su conocimiento concluya que una o varias de ellas son contrarias a la Constitución.”. La competencia de control aquí contemplada, opera generalmente cuando este Organismo durante el ejercicio de su competencia de control abstracto de constitucionalidad encuentra que existen otras disposiciones jurídicas que al estar vinculadas con las originalmente impugnadas, podrían contravenir el bloque de constitucionalidad; y en virtud de aquello procede a ejercer el control de dichas normas conexas, luego de agotar el análisis relativo a las normas que fueron el objeto principal de la demanda de inconstitucionalidad.
37. Bajo esta lógica, es posible destacar que el control de constitucionalidad por conexidad funciona de oficio y en aquellos casos donde previamente se ha procedido con el control de las normas impugnadas de forma principal. A *contrario sensu*, en la presente causa, se advierte que, el análisis de constitucionalidad por conexidad ha sido promovido a pedido de parte; y que no ha existido un pronunciamiento de fondo sobre los cargos principales del accionante, toda vez que este Organismo encontró que no existía una debida pertinencia entre aquellos y la naturaleza de la acción ejercida. Por consiguiente, al no cumplirse con los presupuestos para el control constitucional por conexidad, la Corte no procederá a realizar el control abstracto por conexidad del artículo 16 del Código de la Democracia.
38. En adición a lo expresado, es importante destacar que la acción de inconstitucionalidad por omisión no puede ser entendida de forma tan genérica como para suplantar las vías que la CRE y la LOGJCC han definido para la impugnación de la constitucionalidad de acciones, actos normativos o actos administrativos con efectos generales, ni como para superponerse a las vías que la CRE y la ley han previsto para la protección frente a la vulneración de derechos por acción u omisión. Por ende, no es viable que a través de una acción de inconstitucionalidad por omisión se planteen cargos y pretensiones atinentes a acciones públicas de inconstitucionalidad contra actos normativos.
39. En mérito de lo expuesto, esta Corte descarta el análisis del cargo de inconstitucionalidad por conexidad del artículo 16 del Código de la Democracia.

## 6. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. Desestimar la acción de inconstitucionalidad por omisión **1-19-IO**.
2. Notifíquese y archívese.

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz (voto concurrente) y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 21 de febrero de 2024.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

## SENTENCIA 1-19-IO/24

### VOTO CONCURRENTE

#### Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz

1. Estoy de acuerdo con la decisión de la sentencia 1-19-IO/24; sin embargo, difiero de la manera en que se tratan los cargos presentados en la demanda, sobre una supuesta inconstitucionalidad por omisión, por las razones que se expresan a continuación.

#### A. Los cargos de la demanda

2. El 8 de marzo de 2019, Juan Carlos Benalcázar Guerrón, por sus propios derechos, planteó acción de inconstitucionalidad por omisión en contra de:

- 2.1. Resolución PLE-CNE-3-21-11-2018, dictada por el Pleno del Consejo Nacional Electoral y publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial 373 de 22 de noviembre de 2018, mediante la cual, de conformidad con su artículo 1, letra f, se convocó a la ciudadanía a elegir, entre otros dignatarios, a siete integrantes titulares y siete suplentes del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS). El accionante alegó que el Consejo Nacional Electoral tenía la **obligación constitucional expresa de organizar y fomentar el debate** y la difusión de propuestas y programas de todos los candidatos al CPCCS. Supuestamente, se habrían omitido los artículos 18.1, 66 numerales 1 y 4, 115 y 219.1 de la Constitución.

- 2.2. La Asamblea Nacional por la supuesta **omisión** al no iniciar el correspondiente tratamiento de un proyecto de **reforma parcial** que permita tornar viable un referéndum en donde la ciudadanía pueda decidir si el CPCCS debe o no ser suprimido. El accionante afirmó que la reforma parcial era necesaria porque los estudios de opinión pública demuestran la inconformidad de la población con la existencia del CPCCS. Supuestamente, se habrían omitido los artículos 61.4 y 442 de la Constitución.

3. Además, solicita que se declare la **inconstitucionalidad conexa** del artículo 16 del Código de la Democracia, por cuanto considera que dicha disposición estaría eximiendo a los órganos que integran la función Electoral del control de constitucionalidad de sus

actos u omisiones, lo que afectaría al principio de responsabilidad establecido en el artículo 233 de la Constitución.

## **B. Las consideraciones del voto de mayoría**

4. La decisión de mayoría realizó un análisis a partir de dos aspectos: la omisión relativa de una norma que habría sido declarada nula y la presunta inconstitucionalidad por conexidad. Respecto al primer aspecto, la Corte indicó que la derogatoria del acto que supuestamente contiene la omisión (resolución PLE-CNE-3-21-11-2018) no puede derivar en la pérdida de competencia para realizar el control de constitucionalidad por omisión. En consecuencia, la Corte analizó las dos presuntas omisiones impugnadas diferenciándolas en omisión relativa y omisión absoluta.
5. Respecto al cargo contenido en el párrafo 2.1 *supra*, a juicio de la Corte, corresponde a una **omisión relativa**. Este organismo señaló que las normas constitucionales que reconocen derechos y sus correspondientes obligaciones de respeto, garantía y adoptar medidas, no pueden ser asimiladas a un mandato constitucional. De este modo, las disposiciones constitucionales y de instrumentos internacionales que enuncia el accionante como presuntamente infringidas por la omisión relativa, no contienen obligaciones claras. Dichas normas se limitan a reconocer derechos y fijar competencias generales de la Administración Pública. Es decir, no fijan un mandato concreto y claro respecto de un órgano o persona (sujeto pasivo del mandato) y un contenido u orden de acción o normar específico y concreto (contenido del mandato).
6. En cuanto a la supuesta omisión contenida en el párrafo 2.2 *supra*, la Corte la califica como una **omisión absoluta**. Este organismo manifiesta que el derecho a ser consultado no debe asimilarse a un mandato constitucional que pueda ser objeto de análisis de la acción de inconstitucionalidad por omisión. Además, menciona que el control de constitucionalidad no puede ser activado para promover una modificación del texto constitucional.
7. Finalmente, sobre el segundo aspecto, la presunta inconstitucionalidad por **conexidad** del artículo 16 del Código de la Democracia, la Corte indica que no es procedente realizar un análisis al respecto. El artículo 436.3 de la CRE dispone que el control de inconstitucionalidad de normas conexas opera *ex officio*. Por tanto, no es procedente que a petición de parte se promueva esta competencia de control constitucional.

### **C. Sobre la inconstitucionalidad por omisión**

8. El artículo 436.10 de la Constitución señala que una de las facultades de la Corte Constitucional es “declarar la inconstitucionalidad en que incurran las instituciones del Estado o autoridades públicas que por omisión inobserven, en forma total o parcial, los mandatos contenidos en normas constitucionales”. Esta facultad se traduce en el control abstracto de constitucionalidad y se sustancia por medio de la acción de inconstitucionalidad por omisión.
9. La inconstitucionalidad por omisión se produce cuando el sujeto obligado de desarrollar una disposición constitucional no lo hace durante un tiempo relativamente extenso. De este modo, ocasiona un incumplimiento del mandato o la negación de derechos. La Corte ha indicado que la inconstitucionalidad por omisión tiene lugar en razón de la **inacción legislativa** “para normar determinada materia señalada en el texto constitucional, cuyo ejercicio se ve afectado en su validez como consecuencia de la omisión -vacío normativo, provocando de esta manera un vicio de inconstitucionalidad”.<sup>1</sup>
10. En este mismo sentido, el artículo 128 de la LOGJCC indica que “el control abstracto de constitucionalidad comprende el examen de las **omisiones normativas**, cuando los órganos competentes omiten un **deber claro y concreto** de desarrollar normativamente los preceptos constitucionales” (énfasis añadido). Por tanto, la inconstitucionalidad por omisión aparece ante la inacción legislativa para normar una materia que estaba señalada en la Constitución. Esta omisión se verifica si la Constitución se remite a la ley y dicha ley no se expide, incumpléndose la orden de legislar.
11. La omisión del cumplimiento de un mandato constitucional, entonces, se distingue en absoluta y relativa. La misma LOGJCC, en el artículo 129, realiza esta distinción. La omisión es absoluta cuando no se ha expedido normativa alguna. La omisión relativa se produce por la insuficiencia de desarrollo de elementos constitucionalmente relevantes en alguna normativa expedida en cumplimiento de un mandato constitucional.
12. Por último, previamente, la Corte Constitucional ha establecido parámetros que configurarían una inconstitucionalidad por omisión de efectos absolutos o relativos: (i) la exigencia constitucional para obedecer un mandato constitucional de normar o actuar (objeto); (ii) la inacción o abstención de la autoridad o institución respecto del deber de

---

<sup>1</sup> CCE, sentencia 001-17-SIO-CC, caso 001-14-IO, 27 de abril de 2017, p. 11.

normar o actuar; (iii) la generación de un fraude constitucional por el transcurso del tiempo; y, (iv) la ineficacia de la voluntad del constituyente.<sup>2</sup>

#### **D. Sobre la improcedencia de la demanda**

13. La decisión de mayoría, en el tratamiento de los cargos presentados por el accionante, debió considerar la incoherencia de la petición por las razones que se exponen a continuación.
14. El control de constitucionalidad por omisión hace referencia a una **omisión legislativa** para normar una disposición constitucional. Es decir, es una inobservancia a un deber de legislar cuando existe un mandato claro y expreso de hacerlo en una disposición constitucional. La omisión legislativa no tiene vínculo alguno con el incumplimiento de las competencias de las instituciones del Estado establecidas en la Constitución. Para conocer esos casos, existe otras acciones previstas en el ordenamiento jurídico.
15. La petición presentada por el accionante, en el párrafo 2.1 *supra*, alega el supuesto incumplimiento de la obligación constitucional expresa de organizar y fomentar el debate y la difusión de propuestas y programas de todos los candidatos. Esta es una obligación que permite desarrollar un derecho de participación, no se trata de una obligación de normar. Además, el voto de mayoría debía advertir que el Concejo Nacional Electoral no es un órgano con facultades legislativas. Por ende, era claro que el accionante utilizaba de manera inadecuada esta acción con el objetivo de afectar a procesos electorales en curso, claramente reglados en la ley electoral y con mecanismos de impugnación suficientes ante el Tribunal Contencioso Electoral.
16. Respecto a la petición contenida en el párrafo 2.2 *supra*, el accionante arguye que la Asamblea Nacional debía realizar una reforma parcial de la Constitución. El objetivo de la reforma parcial era la modificación de las funciones del CPCCS porque los informes de opinión pública exponen esta necesidad. Esta petición es completamente absurda a la luz del artículo 442 de la Constitución. La Corte debía descartar esta petición, porque es irracional exigir mediante una omisión constitucional que se ejerza una competencia estrictamente regulada en la Constitución y la LOGJCC. Por lo tanto, era claro que el accionante utilizaba de manera atropellada un tipo de acción con el objetivo de desnaturalizar los mecanismos del poder de reforma constitucional.

---

<sup>2</sup> CCE, sentencia, 2-17-IO/22, 19 de octubre de 2022 y sentencia 1-18-IO/23, 12 de abril de 2023.

17. Finalmente, en cuanto a la petición de declaración de inconstitucionalidad conexas del artículo 16 del Código de la Democracia, párrafo 3 *supra*, el voto de mayoría debió descartar el análisis de este cargo, porque: (i) no puede haber inconstitucionalidad conexas de normas inexistentes, (ii) no se había entrado a analizar las normas supuestamente inconstitucionales por omisión, y (iii) el cargo carecía de fundamentos claros, ciertos, específicos y pertinentes. En consecuencia, también era claro que el accionante empleaba de manera poco técnica la figura de la inconstitucionalidad por conexidad.
18. Con todas estas consideraciones, la petición presentada por el accionante nunca debió admitirse a trámite, y más bien se debió llamar la atención al accionante por proponer demandas evidentemente improcedentes.

Richard Ortiz Ortiz  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, anunciado en la sentencia de la causa 1-19-IO, fue presentado en Secretaría General el 26 de febrero de 2024, mediante correo electrónico a las 20:32; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**