



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

**DOCTOR RICHARD ORTIZ**

**JUEZ CONSTITUCIONAL SUSTANCIADOR DEL CASO N. 68-22-IN  
CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**FABIÁN POZO NEIRA**, en mi calidad de Secretario General Jurídico de la Presidencia de la República, conforme lo dispuesto mediante Decreto Ejecutivo No. 2 del 24 de mayo de 2021, por los derechos que represento del señor Presidente de la República, en el marco del **Caso No. 68-22-IN**, intervengo en la presente **Acción Pública de Inconstitucionalidad** (en adelante, “API”) **por el fondo** del artículo 95.2 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia (en adelante, “Disposición Impugnada”) en los siguientes términos:

### I

#### ANTECEDENTES

- 1.1 El artículo 95, numeral 2, de la Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 578 del 27 de febrero de 2009 (en adelante, “Código de la Democracia”), establecía que para ser asambleísta, representante ante el Parlamento Andino, gobernadora o gobernador regional, consejera o consejero regional, prefecta o prefecto provincial, viceprefecta o viceprefecto, alcaldesa o alcalde distritales y municipales, concejalas o concejales distritales y municipales o vocales de las juntas parroquiales, se debía cumplir con los siguientes requisitos:
  - a) Haber cumplido diez y ocho años de edad, al momento de inscribir la candidatura;
  - b) Estar en goce de los derechos políticos;
  - c) Haber nacido o vivido en la respectiva jurisdicción por lo menos durante dos años de forma ininterrumpida; y,
  - d) No encontrarse incurso en ninguna de las inhabilidades o prohibiciones establecidas en la Constitución.
- 1.2 Posteriormente, el artículo 95, numeral 2 del Código de la Democracia, fue sustituido en virtud de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 134 del 03 de febrero de 2020.
- 1.3 En este marco, el artículo 39 de la Ley Reformatoria sustituyó el numeral 2 del artículo 95, estableciendo los siguientes requisitos para ostentar las dignidades previamente indicadas, a saber:



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

*“Artículo 39.- Sustitúyase el número 2 del Art. 95 por el siguiente texto: “Para ser asambleísta, representante ante el Parlamento Andino, gobernadora o gobernador regional, consejera o consejero regional, prefecta o prefecto provincial, viceprefecta o viceprefecto, alcaldesa o alcalde distritales y municipales, concejalas o concejales distritales y municipales o vocales de las juntas parroquiales se requiere haber cumplido diez y ocho años de edad al momento de inscribir la candidatura; estar en goce de los derechos políticos; haber nacido en la respectiva jurisdicción o haber vivido en ella, de forma ininterrumpida, los dos últimos años previos a la inscripción de la candidatura; **constar en el registro electoral del lugar al que desea representar y haber sufragado en el mismo en el último proceso electoral**; y, no encontrarse incurso en ninguna de las inhabilidades o prohibiciones establecidas en la Constitución. Las y los representantes ante el Parlamento Andino además, deben cumplir los requisitos las leyes o convenios internacionales que rijan la materia (...)” (énfasis añadido)*

Conforme se puede apreciar, mediante la Ley Reformatoria del 03 de febrero de 2020, se incorporó el requisito de “constar en el registro electoral del lugar al que desea representar y haber sufragado en el mismo en el último proceso electoral” para poder candidatizarse a un cargo de elección popular.

- 1.4 El 15 de agosto de 2022, el señor Damián Isaac Armijos Álvarez, por sus propios y personales derechos, presenta la API en contra de la Disposición Impugnada (en adelante, “Legitimado Activo”).
- 1.5 El 23 de septiembre de 2022, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador conformado por la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo y los jueces constitucionales Enrique Herrería Bonnet y Richard Ortiz Ortiz, avocó conocimiento de la causa, disponiendo, entre otras cosas, que la Presidencia de la República intervenga defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma impugnada.
- 1.6 La API se ha presentado como una inconstitucionalidad por el fondo. Se alega que la norma impugnada atenta contra los principios constitucionales de no restricción y progresividad de los derechos (artículos 11.4 y 11.8), las reglas sobre la suspensión de los derechos políticos (artículos 64.1 y 64.2); y, los derechos constitucionales de participación y sufragio (artículos 61.1, 62.1 y 62.2), reconocidos en la Constitución de la República.
- 1.7 Sobre la base de todo lo expuesto, esta Secretaría General Jurídica presenta el siguiente análisis sobre control constitucional para el caso que nos ocupa, señalando



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

desde este momento que defenderemos la constitucionalidad parcial de la Disposición Impugnada.

### II

#### DE LA PRESUNTA INCONSTITUCIONALIDAD POR EL FONDO DE LA DISPOSICIÓN IMPUGNADA

***Sobre la supuesta violación al derecho de participación previsto en el artículo 61.1 y las reglas sobre la suspensión de los derechos políticos contemplados en los artículos 64.1 y 64.2 de la Constitución de la República. -***

2.1 En relación con el derecho a “elegir y ser elegidos” consagrado en el artículo 61.1 de la Constitución, el Legitimado Activo sostiene que este derecho fundamental bidimensional permite que los ciudadanos participen activamente en los procesos de democracia representativa, gozando de la posibilidad y libertad de decidir acerca de quién o quiénes deben estar al frente de la “cosa” pública; y, por otra parte, gozando de la posibilidad de postularse con sus ideales sobre lo que estima que puede hacer al frente de la administración pública con sus propios planes y proyectos.

2.2 Al respecto, el Legitimado Activo aclara que la frase de la Disposición Impugnada que se demanda como inconstitucional es:

*“[c]onstar en el registro electoral del lugar al que desea representar y haber sufragado en el mismo en el último proceso electoral”.*

2.3 Sobre este particular, el Legitimado Activo arguye que la frase antedicha es inconstitucional, dado que la misma incluye una causal no prevista expresamente por el constituyente para la suspensión de derechos políticos; suspensión que se materializa en la medida que, si un ciudadano que desea candidatizarse en un proceso venidero y no ha sufragado en el último proceso electoral, estará impedido de ejercer su derecho a ser elegido, lo cual, en palabras del accionante, violenta las reglas sobre la suspensión de los derechos políticos, previstas en el artículo 64 de la Constitución, a saber:

*“Art. 64.- El goce de los derechos políticos se suspenderá, además de los casos que determine la ley, por las razones siguientes:*

*1. Interdicción judicial, mientras ésta subsista, salvo en caso de insolvencia o quiebra que no haya sido declarada fraudulenta.*



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

*2. Sentencia ejecutoriada que condene a pena privativa de libertad, mientras ésta subsista”.*

- 2.4 En este marco, a efectos de resolver adecuadamente el problema jurídico planteado, debemos en primer lugar referirnos brevemente a uno de los elementos esenciales que caracterizan el modelo constitucional ecuatoriano, esto es, la democracia participativa, rasgo relevante en el paradigma constitucional que rige nuestro Estado y modelo además sustitutivo del esquema clásico de democracia inorgánica.
- 2.5 En el actual modelo, los mecanismos de participación ciudadana permiten o garantizan que el ciudadano participe directamente en las decisiones políticas que se toman en la sociedad, permitiendo que todas las personas podamos ejercer en distintos ámbitos este conjunto de derechos de participación, de entre los cuales se destacan los derechos a candidatizarse por un determinado cargo público, **con base a procedimientos previamente establecidos, los mismos que deben garantizar la mayor apertura para que las personas idóneas y capaces puedan acceder a dichas funciones.**
- 2.6 Los derechos de participación han sido desarrollados por la Constitución de la República y justamente, aquellos fueron establecidos por el Constituyente en el capítulo quinto del título segundo de la Norma Suprema. Así, tenemos entre los derechos de participación el derecho a elegir y ser elegidos, a participar en los asuntos públicos de interés público, ser consultados, fiscalizar los actos del poder público, 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, entre otros derechos de participación establecidos en el artículo 61 de la Norma Suprema.
- 2.7 En ese orden de ideas, está claro que **todos los ecuatorianos y ecuatorianas** pueden acceder a un proceso de selección democrático para elegir y/o ser elegidos como dignidades de determinada jurisdicción, con observancia de los procedimientos que se establezcan previamente; tal y como ha reconocido la Corte Constitucional al señalar que:

*“De igual forma, para ejercer el derecho de ser elegidos no se exigen otros requisitos sino aquellos amparados en parámetros de edad. Esto no significa, sin embargo, que una vez que un ciudadano adquiera determinada edad, pueda de manera inmediata, por ejemplo, ocupar el cargo de concejal de un cantón, pues para hacerlo debe someterse a un proceso eleccionario, en el cual el cuerpo*



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

*electoral de la circunscripción territorial respectiva decide y ejerce el derecho de elegir. **Esto significa que para ocupar un cargo de elección popular es necesario que se cumplan determinados requisitos propios de la democracia representativa (...)**”<sup>1</sup> (énfasis añadido)*

- 2.8 En el caso sub examine, se puede apreciar que lo anterior se fundamenta principalmente en el cumplimiento de determinados requisitos que habilitan la participación popular en el ejercicio de la democracia directa para los procesos electorales.
- 2.9 En tal sentido, los requisitos a cumplirse para ser asambleísta, representante ante el Parlamento Andino, gobernadora o gobernador regional, consejera o consejero regional, prefecta o prefecto provincial, viceprefecta o viceprefecto, alcaldesa o alcalde distritales y municipales, concejalas o concejales distritales y municipales o vocales de las juntas parroquiales, desde la entrada en vigencia de la Constitución del 2008 han sido los siguientes:

<b>Código de la Democracia 27 de febrero de 2009</b>	<b>Código de la Democracia 03 de febrero de 2020</b>
Art. 95.- Los requisitos para inscribir candidaturas para cargos de elección popular son: (...)	
2. Para ser asambleísta, representante ante el Parlamento Andino, gobernadora o gobernador regional, consejera o consejero regional, prefecta o prefecto provincial, viceprefecta o viceprefecto, alcaldesa o alcalde distritales y municipales, concejalas o concejales distritales y municipales o vocales de las juntas parroquiales se requiere:	
a) Haber cumplido diez y ocho años de edad, al momento de inscribir la candidatura;	a) Se requiere haber cumplido diez y ocho años de edad al momento de inscribir la candidatura;
b) Estar en goce de los derechos políticos;	b) Estar en goce de los derechos políticos;
c) Haber nacido o vivido en la respectiva jurisdicción por lo menos durante dos años de forma ininterrumpida; y,	c) Haber nacido en la respectiva jurisdicción o haber vivido en ella, de forma ininterrumpida, los dos últimos años previos a la inscripción de la candidatura;

<sup>1</sup> Sentencia No. 002-09-SEP-CC.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

d) No encontrarse incurso en ninguna de las inhabilidades o prohibiciones establecidas en la Constitución.	d) <b><u>Constar en el registro electoral del lugar al que desea representar y haber sufragado en el mismo en el último proceso electoral</u></b> ; y, e) No encontrarse incurso en ninguna de las inhabilidades o prohibiciones establecidas en la Constitución.
Las y los representantes ante los Parlamentos Andino y Latinoamericano además deben cumplir los requisitos de las leyes o convenios internacionales que rijan la materia.	Las y los representantes ante el Parlamento Andino además, deben cumplir los requisitos de las leyes o convenios internacionales que rijan la materia.

2.10 Ante lo expuesto por el Legitimado Activo, corresponde a esta Corte Constitucional determinar si el requisito adoptado en la Ley Reformatoria del 03 de febrero de 2020, persigue de manera adecuada el fin para el que fue diseñada la norma de carácter legal, para ello a continuación se realizará un test de proporcionalidad, acorde a lo establecido en el artículo 3 numeral 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional:

*“Art. 3.- Métodos y reglas de interpretación constitucional.- Las normas constitucionales se interpretarán en el sentido que más se ajuste a la Constitución en su integralidad, en caso de duda, se interpretará en el sentido que más favorezca a la plena vigencia de los derechos reconocidos en la Constitución y que mejor respete la voluntad del constituyente.*

(...)

*2. Principio de proporcionalidad.- Cuando existan contradicciones entre principios o normas, y no sea posible resolverlas a través de las reglas de solución de antinomias, se aplicará el principio de proporcionalidad. Para tal efecto, se verificará que la medida en cuestión proteja **un fin constitucionalmente válido**, que sea **idónea, necesaria para garantizarlo**, y que exista un **debido equilibrio entre la protección y la restricción constitucional**”. (énfasis añadido)*

2.11 El primer elemento a considerarse dentro del presente *test* es el **fin constitucionalmente válido** que persigue la norma demandada, para lo cual se debe destacar que la finalidad de los requisitos contemplados en el artículo 95.2 del Código de la Democracia, incluyendo el agregado en la reforma del 03 de febrero de 2020, esto es, el de *“[c]onstar en el registro electoral del lugar al que desea representar y haber sufragado en el mismo en el último proceso electoral”*, es



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

garantizar el derecho a la participación de la ciudadanía en cuanto a la libre elección de candidatos pertenecientes a partidos y movimientos políticos que (i) constituyan expresiones de **pluralidad política del pueblo**; (ii) sustenten sus concepciones filosóficas, políticas, ideológicas, incluyentes y no discriminatorias; y, (iii) que su organización, estructura y funcionamiento sea democrático y garantice la alternabilidad, rendición de cuentas y conformación paritaria entre mujeres y hombres en sus directivas; conforme lo dispone el artículo 108 de la Constitución.

2.12 Adicionalmente, el requisito de *“[c]onstar en el registro electoral del lugar al que desea representar y haber sufragado en el mismo en el último proceso electoral”*, que se arguye como inconstitucional, va de la mano con el requisito de *“[h]aber nacido o vivido en la respectiva jurisdicción por lo menos durante dos años de forma ininterrumpida”*; establecido desde la promulgación del Código de la Democracia en el 2009, dado que de cualquiera de las dos maneras (i) haber nacido, o (ii) vivido en la respectiva jurisdicción por lo menos durante dos años de forma ininterrumpida, habilitan al candidato a constar en el registro electoral del lugar al que desea representar; y, por lo tanto, haber sufragado en el mismo en el último proceso electoral (cualquiera este fuere).

2.13 Lo antes expuesto obedece también a un fin constitucional reconocido en el artículo 95 de la norma suprema. El artículo expresa que: “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**. Valiendo decir además que se trata de un ejercicio personal de este derecho.

2.14 En consecuencia, la constitucionalidad de esta disposición responde no solo a un asunto de representatividad dado por la cercanía con la circunscripción geográfica a la cual el candidato o candidata a ostentar un cargo de elección popular se pertenece; sino también al pleno ejercicio y cumplimiento de su derecho constitucional al voto, y más aún al deber cívico y derecho que tienen todos los ecuatorianos de participar protagónicamente en la toma de decisiones y en el control de sus representantes, en una constante de construcción del poder. Entonces, no se vulnera norma constitucional ni se restringen derechos, al contrario estos se alinean



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

y coadyuvan de manera progresiva al desarrollo de elecciones democráticas que garanticen que la voluntad de cada una de las personas consultadas para aprobar o rechazar una medida o, en unas elecciones, para elegir a una persona o partido, sea respetada y adoptada a partir de un proceso de control constante, de representantes. No resultaría posible garantizar el control ciudadano, si no cuenta con la capacidad de elegir representantes que garanticen un mínimo de pertenencia con una circunscripción territorial determinada y una voluntad política seria y permanente concretada en el ejercicio personal de sus derechos políticos.

- 2.15 En cuanto **a la idoneidad o adecuación**, la Corte Constitucional en la sentencia No. 003-14-SIN-CC, manifestó que la idoneidad: "*(...) permite identificar que las restricciones que se impongan sean necesarias en una sociedad democrática, lo que depende que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo (...)*"<sup>2</sup>
- 2.16 Ante este panorama es preciso realizar las siguientes precisiones: el requisito señalado no evidencia una restricción en cuanto al acceso de los candidatos y candidatas a un proceso de selección democrático y participativo, lo cual a *priori* encuentra justificación constitucional, pues, la eficiencia administrativa está sujeta al cumplimiento de determinados requisitos previstos por ley que, entre otros aspectos, se vincula a la necesidad de que la inscripción de las candidaturas para cargos de elección popular, esté ligada a que el potencial candidato o candidata cumpla con determinados requisitos razonables, como lo es, el hecho de pertenecer y/o estar ligado al territorio o jurisdicción que espera representar. Por tanto, el requisito establecido en el artículo 95.2 del Código de la Democracia resulta idóneo con el objetivo constitucionalmente reconocido como es el principio de eficiencia dentro de la administración pública (artículo 227 de la Constitución), pues, al encontrarse ligado el candidato y/o candidata a la circunscripción territorial que pretende representar políticamente, al conocer éste las necesidades, realidades y problemáticas que aquejan a dicha jurisdicción, se estaría optimizando la capacidad operativa que tiene la administración pública para cumplir con sus funciones, competencias, y objetivos; así mismo, se enmarca en el ya mencionado artículo 95, toda vez que los requisitos contenidos en la disposición impugnada son medios idóneos para garantizar que la ciudadanía, en mecanismos de democracia representativa, puedan participar en el control popular de representantes. Este control no debe ser ejercido, únicamente, durante el ejercicio de funciones de representantes populares, sino también durante la etapa previa a su elección, caso contrario el fin constitucional de establece un régimen democrático sólido carece de sentido.

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 003-14-SIN-CC, caso No. 0014-13-IN, 0023-13-IN, y 0028-13-IN acumulados.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

- 2.17 No es posible entonces, pretender que los ciudadanos, puedan gozar de una democracia representativa, si para la elección de sus representantes no pueden ejercer control previo de idoneidad, de afinidad al territorio y de vinculación política seria y sostenida.
- 2.18 En consecuencia, no se limita de manera alguna los derechos de participación de las personas que forman parte de las candidaturas a inscribirse para cargos de elección popular. Por el contrario, únicamente se refuerza el criterio de representatividad y participación protagónica y permanente, pudiendo siempre de manera democrática y previo al cumplimiento de requisitos previamente establecidos acceder a un proceso de elección popular.
- 2.19 En cuanto **a la necesidad** la Corte Constitucional del Ecuador ha señalado que aquella *"implica la verificación de si la medida adoptada es la menos restrictiva para los derechos de las personas sin perder su idoneidad"*.<sup>3</sup>
- 2.20 Del análisis efectuado, se colige que el legislador no incurre en un exceso injustificado al exigir que el potencial candidato o candidata a cargo de elección popular **conste en el registro electoral del lugar al que desea representar y haya sufragado en el mismo en el último proceso electoral**, si desde el 2009 se estableció como requisito que dicho candidato o candidata haya nacido en la respectiva jurisdicción o haber vivido en ella, de forma ininterrumpida, los dos últimos años previos a la inscripción de la candidatura, pues lo uno resulta siendo consecuencia de lo otro, y únicamente responde a la implementación de una medida necesaria para garantizar el derecho de eficiencia en la administración pública, precautelando los derechos de participación que poseen todas las personas para el desempeño de asambleísta, representante ante el Parlamento Andino, gobernadora o gobernador regional, consejera o consejero regional, prefecta o prefecto provincial, viceprefecta o viceprefecto, alcaldesa o alcalde distritales y municipales, concejalas o concejales distritales y municipales o vocales de las juntas parroquiales; en pro de los principios de autonomía, independencia, publicidad, transparencia, equidad, interculturalidad, paridad de género, celeridad, probidad, certeza, eficacia, eficiencia, calidad, coordinación, planificación, evaluación y servicio a la colectividad, sobre los cuales se rige la función electoral, y respetando de esta manera los elementos constitutivos del Ecuador como un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, y plurinacional.

---

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 003-14-SIN-CC, caso No. 0014-13-IN, 0023-13-IN, y 0028-13-IN acumulados.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

- 2.21 Finalmente, en cuanto **a la proporcionalidad en sentido estricto**, entendida como aquella que se “*concreta en la existencia de un equilibrio entre la protección y restricción constitucional*”<sup>4</sup>; podemos observar que la medida adoptada por el legislador contribuye a la consecución de los fines constitucionalmente válidos y salvaguarda el principio de eficiencia en la administración pública, colocando una medida proporcionada (requisito) para el ejercicio de los derechos de participación de los ciudadanos y ciudadanas que deseen inscribirse para ostentar un cargo de elección popular, lo cual es acorde con el modelo de Estado vigente en donde se propende a la participación permanente de las y los ecuatorianos, garantizando que las personas capaces e idóneas puedan acceder al ejercicio de cargos o funciones públicas; y a la par que los electores puedan participar de verdaderos procesos de democracia representativa, con facultades de control popular transversales; es decir con la capacidad de controlar i) *ex ante* potenciales representantes a partir de su representatividad con el territorio y su historial cívico-político mínimo y ii) *ex post* en el desenvolvimiento de cargos de elección popular. Limitar el control popular solo durante los períodos en que las autoridades de elección popular desempeñan funciones, implicaría bloquear intentos válidos de instaurar procesos democráticos serios, planificados y responsables.
- 2.22 Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), ha determinado que es posible establecer requisitos para el ejercicio de los derechos políticos. Así, en el caso *Yatama vs. Nicaragua*, la Corte señaló que “*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***”<sup>5</sup>. (énfasis añadido) Habida cuenta además de que ningún derecho -aparte de los fundamentales- es absoluto, sentido en el que también se ha pronunciado la alta Corte Constitucional.
- 2.23 Así pues, “[l]a restricción debe encontrarse 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”<sup>6</sup>. En consecuencia, los Estados “*pueden establecer estándares mínimos para regular la participación política, siempre y cuando sea razonables de acuerdo a los principios de la democracia representativa*”<sup>7</sup>. En el

---

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 003-14-SIN-CC, caso No. 0014-13-IN, 0023-13-IN, y 0028-13-IN acumulados.

<sup>5</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentencia *Yatama vs. Nicaragua*, Excepciones, Fondo, Reparaciones y Costas de 23 de junio de 2005, párr. 206.

<sup>6</sup> *Ibíd.*

<sup>7</sup> *Ibíd.*, párr. 207



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

mismo sentido, en el caso *Castañeda Gutman vs. México*, la CIDH explicó que es posible establecer “*requisitos de las personas titulares de los derechos deben cumplir para ejercerlos*”, siempre que no sean “*desproporcionados o irrazonables*”<sup>8</sup>.

2.24 Ahora bien, conforme se desprende de la sentencia No. 002-09-SEP-CC emitida por este órgano de control constitucional, los derechos de participación, como lo es el derecho a elegir y ser elegidos, son considerados derechos políticos. En esta línea, la Corte Constitucional en Colombia ha señalado que el derecho a elegir y ser elegido es, un derecho de doble vía, en el entendido de que se permite al ciudadano concurrir activamente a ejercer su derecho al voto o, también, a postular su nombre para que sea elegido a través de este mecanismo<sup>9</sup>.

2.25 En consecuencia, lo anterior implica que el establecer requisitos para el ejercicio del derecho a elegir y ser elegido (art. 61.1 de la Constitución), no constituye *per se* una restricción indebida de los derechos de un candidato a cargo de elección popular ni suspensión de sus derechos políticos (art. 64 de la Constitución). Dado que, no se trata de un derecho absoluto, por lo que puede estar sujeto a limitaciones, como el cumplimiento del requisito de “**constar en el registro electoral del lugar al que desea representar y haber sufragado en el mismo en el último proceso electoral**” para poder inscribir la candidatura, el cual responde a un requerimiento configurado en una ley orgánica, como lo es el Código de la Democracia, que, a su vez, conforme se expresó anteriormente, se basa en criterios razonables de representatividad y se ajusta plenamente a los parámetros contemplados dentro del principio constitucional de proporcionalidad.

***Sobre la supuesta violación a los principios constitucionales de no restricción y progresividad de los derechos, contemplados en el artículo 11 numerales 4 y 8 de la Constitución, respectivamente. -***

2.26 Sobre este punto, el Legitimado Activo arguye que el solicitar al eventual candidato “**constar en el registro electoral del lugar al que desea representar y haber sufragado en el mismo en el último proceso electoral**”, como requisito para inscribir su candidatura, constituye una medida que en caso de no cumplirse se materializa en la suspensión del derecho a ser elegido.

2.27 En este punto cabe mencionar que la CIDH es un órgano principal y autónomo de la Organización de los Estados Americanos (OEA), que tiene el mandato de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos en la región, a partir

---

<sup>8</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentencia *Castañeda Gutman vs. México*. Excepciones, Fondo, Reparaciones y Costas de 06 de agosto de 2008, párr. 155.

<sup>9</sup> Corte Constitucional, sentencia T 232 de 2014.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

de la Carta de la OEA y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; cuyas sentencias son de obligatorio cumplimiento o acatamiento por los Estados parte, debiéndose ejecutar directa y voluntariamente<sup>10</sup>.

2.28 En este marco, en el caso Yatama vs. Nicaragua<sup>11</sup> antes mencionado, la Corte IDH ha sido clara en determinar que:

*“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 qué 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.”*

En el mismo fallo citado, el Magistrado García Sayán estableció que:

*“A propósito de los partidos políticos y “otras organizaciones políticas”, un primer asunto a mencionar es que, al ser considerados ingredientes esenciales para canalizar la libre expresión de los electores, **resulta un deber del Estado generar las condiciones para el fortalecimiento de estas vías de representación; contrario sensu, abstenerse de adoptar medidas que pudieren debilitarlos.**” (énfasis añadido)*

2.29 Por ende, resultaría una medida que pudiera debilitar los procesos de democracia representativa, la desregularización excesiva al punto de no establecer, a través de una ley orgánica y de manera previa, requisitos mínimos que demuestren que un potencial candidato cuenta con incentivos mínimos de representatividad para la administración de la cosa pública en un determinado territorio y una participación cívica mínimamente constante y reciente.

---

<sup>10</sup>El 13 de agosto de 1984, la Secretaría General de la OEA recibió la nota que informa sobre el reconocimiento de competencia establecido en los artículos 45 y 62 de la Convención. Ecuador reconoció la vigencia de los artículos 45 y 62 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, mediante Decreto No. 2768, de 24 de julio de 1984, publicado en el Registro Oficial No. 795 del 27 de julio de 1984. Este reconocimiento de competencia se hace por tiempo indefinido y bajo condición de reciprocidad.

<sup>11</sup> Par. 207. Id. Voto Juez García Sayán, par. 25.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

- 2.30 En relación con el principio de no restricción de los derechos, la Corte Constitucional<sup>12</sup> ha señalado que este principio implica que los derechos no pueden ser disminuidos injustificadamente “*sin llegar al extremo de desnaturalizar el contenido del derecho limitado*”, ya sea por el órgano legislativo u otros poderes públicos. Del mismo modo, la CIDH<sup>13</sup> ha señalado que: “*un derecho puede ser restringido por los Estados siempre que las injerencias no sean abusivas o arbitrarias; por ello, deben estar previstas en ley en sentido formal y material, perseguir un fin legítimo y cumplir con los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad*”.
- 2.31 En este orden, la Disposición Impugnada, prevista como requisito para inscribir candidaturas para cargos de elección popular, como es el de “*constar en el registro electoral del lugar al que desea representar y haber sufragado en el mismo en el último proceso electoral*” se enmarcan en el deber del Estado Ecuatoriano de diseñar normas orientadas **a facilitar la participación de sectores específicos de la sociedad** (candidatos o candidatas vinculados a la jurisdicción o territorio al cual buscan representar); y, el de canalizar la libre expresión de los electores generando las condiciones para el fortalecimiento de estas vías de representación.
- 2.32 En consecuencia, se respeta el ejercicio de los derechos a que todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades, por cuanto el marco legislativo que rige la materia electoral cumple con establecer parámetros mínimos y razonables de participación para elección popular, sin que ello implique restricción al contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales, respetando de este modo los derechos garantizados en la Constitución, como lo es la pluralidad política.
- 2.33 Finalmente, enfatizamos que los requisitos preestablecidos en la Disposición Impugnada para inscribir candidaturas para cargos de elección popular, de manera particular el “*constar en el registro electoral del lugar al que desea representar y haber sufragado en el mismo en el último proceso electoral*”, no se aparta de lo ya establecido en la ley, porque el conjunto de condiciones que la configuran no ha sido alterado, pues desde el 2009 el alcance y ejercicio del derecho de participación (artículo 61 de la Constitución) está dado, entre otros, por el vínculo de una persona (candidato) a la jurisdicción específica a lo que aspira representar, como lo es el

---

<sup>12</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 7-15-IN/21, de 07 de abril de 2021, párr. 28. Véase también. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 019-15-SIN-CC, pág. 8.

<sup>13</sup> Corte IDH. Caso Artavia Murillo y otros (Fertilización in vitro) vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas Sentencia de 28 noviembre de 2012 Serie C No. 257, párr. 273.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

hecho de haber nacido dentro de dicha jurisdicción. Por lo tanto, no existe violación de derechos ni restricción o regresión de los mismos.

- 2.34 Particularmente, para los grupos cuyo voto es facultativo, el Legitimado Activo señala que la disposición impugnada impone “implícitamente la obligación de sufragar a las personas que no tenían la obligación de hacerlo, tales como las personas con discapacidad, los jóvenes que acaban de cumplir la mayoría de edad, los extranjeros de reciente nacionalización, los policías y militares de reciente baja o servicio pasivo y los adultos mayores. Si la ley obliga a hacer algo que la Constitución faculta, esa ley es contraria a la Constitución, pues el no sufragio es castigado con la no candidatización afectando el derecho a ser elegido, violando el art. 61.1 de la CRE.”
- 2.35 Al respecto, es imperante señalar que lo inconstitucional podría ser que el ordenamiento jurídico impida a los grupos establecidos en el numeral 2 del artículo 62 de la Constitución de la República ejercer su derecho al voto, supuesto en el cual, bajo un hipotético caso de discriminación, estos grupos se verían impedidos de candidatizarse.
- 2.36 Por el contrario, lo que sí hace la Norma Suprema es otorgar a los grupos definidos en el numeral 2 del artículo 62 de la Constitución la facultad de ejercer o no su derecho al voto; elección que no puede ser desprovista de todo sentido de responsabilidad cívica y democrática; elección que debe ser entendida en el contexto del numeral 17 del artículo 83 de la Constitución, que establece como deber y responsabilidad de los ecuatorianos el: 17. Participar en la vida política, cívica y comunitaria del país, de manera honesta y transparente.
- 2.37 Que la Constitución por cuestiones ajenas a este análisis, establezca como facultativo el voto de determinados grupos, no puede implicar que estos se encuentran también exentos de cumplir con los requisitos mínimos ya analizados con anterioridad para desempeñar un cargo de elección popular; peor aún cuando sobre la mesa también se encuentra el principio constitucional de que los ciudadanos, participen de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de 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.
- 2.38 Si partiendo que lo facultativo que puede ser el voto, se concluye que los requisitos mínimos para candidatizarse no son aplicables, se generaría como consecuencia la



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

imposibilidad práctica de aplicar el principio democrático de deliberación pública y control popular de los electores por sobre determinados candidados.

- 2.39 El sistema democrático que la Constitución establece debe ser entendido en el sentido de que quien pretenda ejercer un cargo público de elección popular, haya demostrado ante la ciudadanía el cumplimiento mínimo de requisitos, el cumplimiento del deber de participar en la vida política, cívica y comunitaria del país. Así, siendo facultativo el voto para determinados grupos de personas, los mismos no están impedidos de candidatizarse en futuras elecciones, sino que de buscar hacerlo, deberán cumplir los requisitos mínimos aplicables a todos los potenciales candidatos, planificando su participación en la democracia representativa y participando activamente de la vida política del país.
- 2.40 Entender la situación, de la forma en que el Legitimado activo pretende, sería distorsionar sin sustento alguno la reforma al Código de la Democracia que pretendía garantizar que los procesos de elección popular se fortalezcan a través de candidatos con interés cívico y político serio y responsable y con afinidad territorial por la representatividad de determinadas circunscripciones; distorsión que pretendería ampararse en un derecho facultativo y no en una prohibición a votar.
- 2.41 Por otro lado, hay que recordar que de manera constante, el Legitimado Activo sostiene que la disposición impugnada se encuentra prohibida de establecer requisitos adicionales para poder candidatizarse a puestos de elección popular. Lo hace al referirse por ejemplo que la disposición impugnada “incluye una causal no prevista expresamente por el constituyente para la suspensión de derechos políticos”, no obstante parece omitir de manera deliberada que el artículo 64 de la Norma Suprema señala claramente que “Art. 64.- El goce de los derechos políticos se suspenderá, **además de los casos que determine la ley**, por las razones siguientes”, siendo posible entonces que el legislador establezca casos adicionales a los previstos en la Constitución que traigan como consecuencia la pérdida de derechos políticos; casos adicionales que deberán respetar los criterios ya descritos.

### III

#### CONSIDERACIONES ADICIONALES

*Respecto la prohibición de realizar reformas legales en materia electoral durante el año anterior a la celebración de elecciones. -*

- 2.42 En este punto, es menester señalar que el Consejo Nacional Electoral (CNE) aprobó el pasado 7 de febrero el calendario para las elecciones seccionales y del Consejo



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), que establece que el sufragio se realizará el 5 de febrero de 2023.

- 2.43 En estos comicios se elegirán prefectos y viceprefectos, alcaldes, concejales urbanos y rurales, miembros de las juntas parroquiales rurales e integrantes del CPCCS para el periodo 2023-2027; y, de acuerdo con la Constitución y el Código de la Democracia, la posesión de las nuevas autoridades se realizará el 14 de mayo de 2023.
- 2.44 En este sentido, cabe mencionar las prohibiciones constitucionales y legales previstas en el artículo 117 de la Constitución y 7 del Código de la Democracia, a saber:

***“Art. 117.- Se prohíbe realizar reformas legales en materia electoral durante el año anterior a la celebración de elecciones.***

*En caso de que la declaratoria de inconstitucionalidad de una disposición afecte el normal desarrollo del proceso electoral, el Consejo Nacional Electoral propondrá a la Función Legislativa un proyecto de ley para que ésta lo considere en un plazo no mayor de treinta días; de no tratarlo, entrará en vigencia por el ministerio de la ley”. (énfasis añadido)*

***“Art. 7.- Se prohíbe realizar reformas legales en materia electoral que entren en vigencia durante el año anterior a la celebración de elecciones que va a normar.***

*Si la declaratoria de inconstitucionalidad de una disposición afecta el normal desarrollo del proceso electoral, el Consejo Nacional Electoral propondrá a la Función Legislativa un proyecto de ley para que ésta lo considere en un plazo no mayor de treinta días; de no tratarlo, entrará en vigencia por el ministerio de la ley”. (énfasis añadido)*

- 2.45 Es así que subsidiariamente, la pretensión del Legitimado Activo tiene una limitación legal y temporal de ser resuleta en el sentido que pretende; toda vez que de dar paso a su pretensión, las reformas a la Disposición Impugnada entrarían en vigencia durante el año 2022, esto es, un año anterior a las elecciones seccionales a realizarse el 5 de febrero de 2023, incurriendo en la prohibición legal contenida en el Código de la Democracia.
- 2.46 En atención a lo antes expuesto, y bajo la única modulación que se debe considerar al amparo del artículo 62.2. de la Constitución de la República, a diferencia de lo



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

que alega el Legitimado Activo, la actuación de la Presidencia de la República se encuentra amparada en la Constitución.

### IV PETICIÓN

De la argumentación expuesta, y dada la falta de razones fácticas y de derecho del legitimado activo, se solicita a su Autoridad se rechace la Acción Pública de Inconstitucionalidad en contra de las Disposiciones Impugnadas.

Asimismo, respetuosamente manifestamos que la inconstitucionalidad normativa debe ser aplicada como último recurso en estricto apego al principio *in dubio pro legislatore*, y a lo ordenado en los números 2, 3 y 6 del artículo 76 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

### V AUTORIZACIÓN

Autorizo a los abogados Isabel Noboa Nowak, Carla Guerra Barreiro, Yolanda Salgado Guerrón, María Mercedes Idrovo, Joaquín Ponce Díaz y Carlos Fernández de Córdova Serrano; asesores de esta Secretaría General Jurídica, para que intervengan y suscriban cuanto escrito fuere necesario.

Notificaciones que me correspondan, las seguiré recibiendo en la casilla constitucional No. 001 y en las siguientes direcciones electrónicas: [nsj@presidencia.gob.ec](mailto:nsj@presidencia.gob.ec) y [sgj@presidencia.gob.ec](mailto:sgj@presidencia.gob.ec)

Fabián Pozo Neira  
**SECRETARIO GENERAL JURÍDICO**  
**PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA**