

## SEÑOR PRESIDENTE Y SEÑORES JUECES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

**Caso No. 75-21-IN**

**Juez Ponente:** Hernán Salgado Pesantes

**ABOGADO SANTIAGO SALAZAR ARMIJOS**, Procurador Judicial de la abogada ESPERANZA GUADALUPE LLORI ABARCA, Presidenta de la Asamblea Nacional del Ecuador, conforme se desprende de la escritura pública de poder especial y Procuración Judicial que acompaño en **ANEXO 1**. Dentro de la Acción Pública de Inconstitucionalidad planteada por David Alejandro Rosero Minda, Graciela Ibeth Estupiñán Gómez, Juan Javier Dávalos Benítez, ecuatorianos, mayores de edad, domiciliados en la ciudad de Quito. En uso de mis derechos constitucionales y encontrándome dentro del término legal concedido para el efecto, comparezco ante su autoridad con la presente contestación a la **demandas de Acción de Inconstitucionalidad**, fundamentada en los siguientes términos:

### I

#### **NORMAS CONSTITUCIONALES PRESUNTAMENTE VULNERADAS**

Los accionantes sostienen que la norma impugnada es contraria a los artículos 61 numerales 1, 2, 7 y 8, 11 numerales 2, 4 y 8, 66 numeral 4 y 23 numeral 1 en sus literales a), b) y c) de la Constitución de la República.

### II

#### **DISPOSICIONES ACUSADAS SOBRE LA PRESUNTA INCONSTITUCIONALIDAD**

El 07 de septiembre de 2021, David Alejandro Rosero Medina, Graciela Ibeth Estupiñán Gómez y Juan Javier Dávalos Benítez presentaron acción pública de inconstitucionalidad en contra del innumerado cuarto del artículo 35 de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Textualmente, la norma impugnada establece lo siguiente: *“Art. (...).- Prohibición para los miembros del Consejo de Participación Ciudadana Control Social.- Los miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, una vez que concluyan sus funciones como Consejeras o Consejeros no podrán participar como candidatos en la inmediata elección seccional, para assembleístas y/o subsiguiente elección presidencial.”*

La Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social para aplicación de la pregunta 3 del Referéndum celebrado el 04 de febrero de 2018 en su artículo 12 agrega el innumerado 4 al artículo 35 de la mencionada Ley.

*"Art. (...). - Prohibición para los miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social- Los miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, una vez que concluyan sus funciones como Consejeras o Consejeros no podrán participar como candidatos en la inmediata elección seccional, para asambleístas y/o subsiguiente elección presidencial".*

### III

## PRETENSIÓN Y ARGUMENTACIÓN SOBRE LA PRESUNTA INCONSTITUCIONALIDAD

Los accionantes, interponen la Acción Pública de Inconstitucionalidad por razones de fondo en contra del innumerado 4 del artículo 35 de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social para aplicación de la pregunta 3 del Referéndum celebrado el 04 de febrero de 2018, sobre la que demandan el control abstracto del máximo órgano de control constitucional, sus argumentos son los siguientes:

#### **3.1. ARGUMENTOS DE INCOMPATIBILIDAD NORMATIVA:**

Una vez enunciadas las normas constitucionales y supranacionales que están siendo inobservadas con la vigencia del artículo 35 innumerado 4 de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, a continuación, procederemos a desarrollar los argumentos de inconstitucionalidad.

*"Resulta indispensable iniciar la presente argumentación refiriéndonos a uno de los elementos esenciales que caracterizan el modelo constitucional ecuatoriano como es el caso de la democracia participativa, rasgo relevante en el paradigma constitucional que rige nuestro Estado y modelo en donde los mecanismos de participación ciudadana precisamente garantizan que el ciudadano participe directamente en las decisiones políticas que se toman en la sociedad, logrando con ello que todas las personas podamos ejercer en distintos ámbitos este conjunto de derechos.*

*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.”*

En tal sentido, conforme lo ha señalado la Corte Constitucional en varios de sus pronunciamientos<sup>1</sup>, el ejercicio de estos derechos está directamente relacionado con el concepto de democracia dentro de un Estado constitucional, en consecuencia, los derechos de participación se ejercerán a través de mecanismos de democracia representativa, directa y comunitaria, así como también de aquellos mecanismos indirectos. En aquel sentido, una de las formas de ejercicio de los derechos de participación es a través de mecanismos de la democracia representativa por medio de la elección de representantes por parte del soberano; aquel proceso electoral a la vez comporta una doble dimensión en cuanto al ejercicio del derecho, toda vez que, por un lado, se genera una facultad de la persona a elegir a sus representantes y, por otro, la de ser electo por el conglomerado.

Es por ello que el verdadero ejercicio del derecho de participación, demanda una apertura a que todas las personas lo ejerzan de manera amplia y sin limitaciones institucionales no justificadas. En tal virtud, es el Estado el responsable de que estos derechos se garanticen sin discriminación alguna, tal como lo prevé el artículo 3 numeral 1 del propio texto constitucional:

**Art. 3.-** *Son deberes primordiales del Estado:*

1. **Garantizar *sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes.*** (Lo resaltado y subrayado me pertenecen).

Dentro del caso *sub examine*, podemos ver que el cuarto artículo innumerado a continuación del artículo 35 de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social establece una limitación a los miembros de dicho Consejo en el sentido que, una vez que concluyan sus funciones como Consejeras o Consejeros no podrán participar como candidatos en la inmediata elección seccional, para assembleístas o presidenciales. Limitación que desconocemos su espíritu, pero que sí sabemos es a toda luz restrictivo de derechos y atentatoria al derecho a la igualdad y no discriminación.

Al respecto, cabe indicar que el real ejercicio en igualdad de condiciones de los derechos debe ser analizado desde la integralidad de la normativa constitucional que lo materializa en sus distintas fases. En consecuencia, el derecho a elegir deriva en la capacidad de las personas a escoger a las dignidades que las representen de mejor manera por medio de

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 001-14-DRC-CC de 31 de octubre de 2014. Sentencia No. 007- 14-SIN-CC de 22 de octubre de 2014.

los diversos mecanismos de sufragio. Por otra parte, el derecho constitucional a ser elegido se traduce en la posibilidad de presentarse a una contienda electoral en igualdad de condiciones con los otros candidatos, es decir, evitando una situación de superioridad o de desventaja.

De aquello se colige que la materialización del derecho exige que el ordenamiento jurídico determine limitaciones bajo el propósito de eliminar las desigualdades que pueden generarse en el ejercicio de estos derechos, más no a crear dichas desigualdades como ocurre en el presente caso, pues la intervención de un derecho constitucional solo es legítima cuando encuentra razonabilidad en el ejercicio de otro derecho constitucional, es decir, si es proporcional, con lo cual, **los derechos de participación en los procesos electorales exigen eliminar las barreras existentes y crear oportunidades para la materialización de los derechos en igualdad.**

Lo dicho tiene mayor sentido si observamos que las propias normas constitucionales y legales se ha encargado de evitar, como es razonable, el que un funcionario público, sin importar su nivel jerárquico pueda utilizar fondos del Estado o su infraestructura para el proselitismo político, con lo cual, nuestro ordenamiento jurídico ya precautela dos situaciones: por una parte, el uso arbitrario de los recursos estatales, creando una situación de ventaja a favor de quien aspira a una reelección, y por otra, elimina la posibilidad de que el funcionario pueda beneficiarse de su gestión como campaña política. Con lo cual, esta restricción establecida dentro del artículo hoy impugnado no solo que cobra menos sentido y menos validez sino principalmente que es atentatorio a los principios y derechos constitucionales enunciados previamente. Resulta, entonces, que la limitación a participar como candidatos en la inmediata elección para las máximas dignidades de elección popular, comporta una limitación no justificada a los derechos constitucionales de participación que poseemos quienes integramos el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

Argumentan que de conformidad con el artículo 23 numeral 1 literales a, b y c de la Convención Americana de Derechos Humanos, la norma legal impugnada atenta a los derechos políticos ya que estos establecen que las personas deben participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. Además, atenta al artículo 61 numeral 1 de Constitución de la República en lo referente al derecho que tienen las personas a elegir y ser elegidos, al no dejar que los Consejos/as puedan participar en nuevas elecciones para ser electos en nuevas dignidades

de elección popular. Así también se afecta a su derecho de participar en casos de interés público como serían unas próximas elecciones, y restringen su derecho de participación al no poder ser elegidos como candidatos, siendo así una reforma discriminatoria.

En consecuencia, la reforma a la “Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Específicamente el artículo 35 innumerado 4” si bien es verdad es un procedimiento que lo realizó la Asamblea Nacional con base a la competencia que tiene este poder del Estado para reformar una ley, no es menos cierto que como establece la Constitución la competencia de este órgano no puede extralimitarse, afectando flagrantemente esta reforma al Código Político que establece el principio de legalidad con rango constitucional, contenido en el artículo 226; al pretenderse que una reforma una ley, violente la Constitución.

Así mismo, la modificación introducida y consecuentemente, la Ley reformada, en el artículo mencionado: 35 innumerado 4 vulnera los derechos constitucionales establecidos en los artículos 61, numeral 6; así como los siguientes principios y aplicación de derechos:

*Art. 11 de la Constitución de la República: “El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios”:*

*Numeral Uno: “Los derechos se podrán ejercer, promover y exigir de forma individual o colectiva ante las autoridades competentes; y, estas autoridades garantizarán su cumplimiento.”*

*Numeral tres: “Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte”.*

*Para el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales, no se exigirán condiciones o requisitos que no estén establecidos en la Constitución o en la ley. Los derechos serán plenamente justiciables. No podrá alegarse falta de norma jurídica para justificar su violación o desconocimiento, para desechar la acción por esos hechos ni para negar su reconocimiento”.*

*Numeral Cuarto: “Ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales”.*

*Numeral Quinto: “En materia de derechos y garantías constitucionales, las servidoras y servidores públicos administrativos o judiciales, deberán aplicar la norma de*

*interpretación que más favorezcan a su efectiva vigencia"*

*Numeral Sexto: "Todos los principios y derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía."*

*Numeral Octavo: "El contenido de los derechos se desarrollará en forma progresiva, a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio."*

*Numeral Noveno: "El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos, garantizados en la Constitución."*

Sin duda alguna, la reforma expedida por la Asamblea Nacional, en lo referente al artículo 35 innumerado 4, relativo a la prohibición para poder postularse a otro cargo de elección popular después de haber sido Consejero/a del Consejo de Participación Ciudadana Control Social, viola todas las disposiciones Constitucionales.

Finalmente, la Asamblea Nacional, al expedir la reforma a la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, específicamente al artículo 35 innumerado 4, está afectando el derecho a la seguridad jurídica, el mismo que se encuentra reconocido en el Art. 82 de nuestra Carta Magna, conforme lo cito a continuación:

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

La figura constitucional de seguridad jurídica, aplicada dentro de todo Estado de Derecho, es brillantemente definida por el Tribunal Constitucional, actual Corte Constitucional, en su vasta jurisprudencia:

*"La seguridad jurídica es el elemento esencial y patrimonio común de la cultura del Estado de Derecho e implica la convivencia jurídicamente ordenada, la certeza sobre el derecho escrito y vigente, el reconocimiento y la previsión de la situación jurídica. Es la confianza en el orden jurídico, la que garantiza que todos los poderes del Estado se sujeten a la ley, así como que esta sea aplicada uniformemente, protege la confianza de los administrados con la garantía de constancia, precisión y*

*previsibilidad del derecho.”<sup>2</sup>*

De la norma y conceptos citados, se desprende que el derecho a la seguridad jurídica, protege, entre otras cosas, que el Estado, a través de sus múltiples organismos y autoridades, cumpla sin excepción alguna con lo previsto en nuestro ordenamiento jurídico, obligación que en el presente caso ha sido precisamente omitida, por los Asambleístas al emitir una reforma inconstitucional y por ende fuera de sus competencias que claramente contraviene a la Constitución como ya lo hemos mencionado, al incumplir e ignorar lo dispuesto en las normas constitucionales que se ha señalado a lo largo de este escrito, extralimitándose los legisladores.

El artículo 108 de la Constitución de la República, establece:

*“Los partidos y movimientos políticos son organizaciones públicas no estatales, que constituyen expresiones de la pluralidad política del pueblo y sustentarán concepciones filosóficas, políticas, ideológicas, incluyentes y no discriminatorias.*

*Su organización, estructura y funcionamiento serán democráticos y garantizarán la alternabilidad, rendición de cuentas y conformación paritaria entre mujeres y hombres en sus directivas. Seleccionarán a sus directivas y candidaturas mediante procesos electorales internos o elecciones primarias” (Lo subrayado me pertenece).*

## **SOBRE LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE INTERAMERICANA EN RELACION AL ARTÍCULO 23 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. -**

La Convención Americana de Derechos Humanos en relación al artículo 23 establece lo siguiente:

Artículo 23. Derechos Políticos:

1. *Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:*
  - a) *de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;*
  - b) *de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y*
  - c) *de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.*
2. *La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere*

---

<sup>2</sup> Resolución No. 0218-2006-RA, Gaceta Constitucional No. 23-2007

*el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.*

La Convención Americana de Derechos Humanos desarrolla en el art. 23 los derechos políticos dentro de la dimensión de los derechos humanos de primera generación. En ese sentido al ser un instrumento reconocido por el Estado Ecuatoriano, forman parte de la normativa constitucional del derecho doméstico. La norma interamericana es clara al establecer que el ejercicio de estos derechos solo puede ser restringido por causales específicas.

El abordaje del art. 23 de la CADH se centra específicamente en dos vías para la posible restricción de estos derechos políticos: La primera a través de la sanción como vía de restricción de este tipo de derechos teniendo en cuenta principalmente el debido proceso y la segunda a través de la norma. En el caso específico del artículo 35 innumerado 4 de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, el mismo no cumple con los estándares interamericanos establecidos en el art. 23 de la CADH.

La jurisprudencia de la CORTE IDH ha resuelto que las restricciones normativas a los Derechos Políticos deben cumplir los parámetros de necesidad, utilidad, y proporcionalidad. Es decir, restricciones necesarias para evitar conculcar otros derechos fundamentales.

En el caso de la especie la restricción de participar en comicios seccionales, legislativos o presidenciales, es totalmente innecesaria y desproporcionada. *En primer lugar, se trata del acceso a dignidades de elección popular que no forman parte del control o designación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. En segundo lugar, tampoco se encuentran bajo el esquema de reelección pues se trata de dignidades distintas y en tercer lugar la restricción no se justifica en la protección de un bien mayor o de un derecho fundamental el cual hay que proteger. No existe un fin útil en la restricción normativa incorporada en la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.*

En ese sentido la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derecho Humanos ha dicho lo siguiente:

### En el caso López Mendoza Vs. Venezuela<sup>3</sup> la Corte ha dicho lo siguiente:

104. La Corte debe determinar si las sanciones de inhabilitación impuestas al señor López Mendoza por decisión de un órgano administrativo y la consiguiente imposibilidad de que registrara su candidatura para cargos de elección popular son o no compatibles con la Convención Americana. No corresponde, en cambio, que la Corte se pronuncie sobre la interpretación del derecho interno venezolano y, en particular, sobre la compatibilidad o incompatibilidad del artículo 105 de la LOGRSNCF con la Constitución de Venezuela. Asimismo, la Corte considera que para decidir el presente caso no es necesario realizar un pronunciamiento respecto a los alegatos de derecho comparado presentados por el Estado. Si en el futuro se presentara ante la Corte algún caso en que se haya aplicado una de las normas citadas por el Estado, sería entonces procedente analizarlas a la luz de las disposiciones de la Convención Americana.

105. Así pues, refiriéndose específicamente al caso concreto que tiene ante sí, la Corte entiende que este punto debe resolverse mediante la aplicación directa de lo dispuesto por el artículo 23 de la Convención Americana, porque se trata de sanciones que impusieron una clara restricción a uno de los derechos políticos reconocidos por el párrafo 1 de dicho artículo, sin ajustarse a los requisitos aplicables de conformidad con el párrafo 2 del mismo.

106. El artículo 23.1 de la Convención establece que todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades, los cuales deben ser garantizados por el Estado en condiciones de igualdad: i) a la participación en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por representantes libremente elegidos; ii) a votar y a ser elegido en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de los electores, y iii) a acceder a las funciones públicas de su país.

**107. El artículo 23.2 de la Convención determina cuáles son las causales que permiten restringir los derechos reconocidos en el artículo 23.1, así como, en su caso, los requisitos que deben cumplirse para que proceda tal restricción. En el presente caso, que se refiere a una restricción impuesta por vía de sanción, debería tratarse de una “condena, por juez competente, en proceso penal”. Ninguno de esos requisitos se ha cumplido, pues el órgano que impuso dichas sanciones no era un “juez competente”, no hubo “condena” y las sanciones no se aplicaron como resultado de un “proceso penal”, en el que tendrían que haberse respetado las garantías judiciales consagradas en el artículo 8 de la Convención Americana.**

**108. La Corte estima pertinente reiterar que “el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención y que sus titulares, es decir, los ciudadanos, no solo deben gozar de derechos, sino también de “oportunidades”. Este último término implica la obligación de garantizar con medidas positivas que**

---

3' Corte IDH. Caso López Mendoza Vs. Venezuela. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011. Serie C No. 23320

**toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos. En el presente caso, si bien el señor López Mendoza ha podido ejercer otros derechos políticos (supra párr. 94), está plenamente probado que se le ha privado del sufragio pasivo, es decir, del derecho a ser elegido. 109. En virtud de lo que antecede, la Corte determina que el Estado violó los artículos 23.1.b y 23.2 en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana, en perjuicio del señor Leopoldo López Mendoza<sup>4</sup>.**

---

También en el caso fue Yatama versus Nicaragua<sup>4 5 6</sup> la Corte ha dicho lo siguiente: 206. *La previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos no constituyen, per se, una restricción indebida a los derechos políticos. Esos derechos no son absolutos y pueden estar sujetos a limitaciones. **Su reglamentación debe observar los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática. La observancia del principio de legalidad exige que el Estado defina de manera precisa, mediante una ley, los requisitos para que los ciudadanos puedan participar en la contienda electoral, y que estipule claramente el procedimiento electoral que antecede a las elecciones. De acuerdo al artículo 23.2 de la Convención se puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a las que se refiere el inciso 1 de dicho artículo, exclusivamente por las razones establecidas en ese inciso. La restricción debe 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>4</sup>.** Cuando hay varias opciones para alcanzar ese fin, debe escogerse la que restrinja menos el derecho protegido y guarde mayor proporcionalidad con el propósito que se persigue. Los Estados pueden establecer estándares mínimos para regular la participación política, siempre y cuando sean razonables de acuerdo a los principios de la democracia representativa. Dichos estándares, deben garantizar, entre otras, la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal, igual y secreto como expresión de la voluntad de los electores que refleje la soberanía del pueblo, tomando en cuenta que, según lo dispuesto en el artículo 6 de la Carta Democrática Interamericana, “(promover 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. 208. Con respecto a las limitaciones al derecho a ser elegido, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas señaló que: [e]l derecho de las personas a presentarse a elecciones no deberá limitarse de forma excesiva mediante el requisito de que los candidatos sean*

---

4 Lo resaltado y subrayado es mío

5' Corte IDH. Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127.

6 Lo resaltado y subrayado es mío

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

#### IV ANÁLISIS DE LA DEMANDA

Ante lo manifestado por los accionantes, es necesario indicar que la acción pública de inconstitucionalidad contenida en el artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador, constituye un mecanismo jurisdiccional en virtud del cual la Corte Constitucional puede ejercer el control abstracto de constitucionalidad, ya sea por el fondo y/o por la forma, respecto de actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado.<sup>7</sup>

El Control Abstracto, tiene como objetivo que la Corte Constitucional pueda revisar, verificar y comprobar que las normas del sistema jurídico impugnadas estén en armonía con las reglas y preceptos constitucionales, es decir, con el propósito de conciliar los principios in dubio pro legislatore y de permanencia de los preceptos en el ordenamiento jurídico, siendo la declaratoria de inconstitucionalidad el último recurso.

El artículo 74 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en su parte pertinente señala que *el control abstracto de constitucionalidad tiene como finalidad garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y la eliminación de las incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma, entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico.* Así pues, garantizar que los preceptos de las normas infraconstitucionales se adecúen a lo dispuesto en la Constitución, constituye una tarea primordial de la Corte Constitucional, la cual vela por la armonía del ordenamiento jurídico.

La importancia de la acción pública de inconstitucionalidad, como un medio de control constitucional, es evidente; ya que una de sus características es que es un medio de control al alcance de órganos del Estado, sin limitar su procedencia o invasión de esferas de competencia, como es el caso de la controversia constitucional. En estos términos, la acción de inconstitucionalidad podrá ocuparse no solo de vulneraciones a la parte orgánica de la Constitución (lo que ocurre en el caso de la controversia constitucional), sino que también podrá ocuparse de vulneraciones a garantías o derechos individuales o colectivos, según el caso.

---

<sup>7</sup> Corte Constitucional de Ecuador Sentencia 017-17-SIN-CC, Caso 0071-15-IN, 7/06/17, página 8, párrafo 1).

En la presente acción, los legitimados activos sostienen que el innumerado 4 del artículo 35 la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social para aplicación de la pregunta 3 del Referéndum celebrado el 04 de febrero de 2018, **vulnera el derecho al sufragio pasivo que tiene los Consejeros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y las organizaciones y partidos políticos para participar en estos procesos electorales, que no constituye a través de estos otra cosa que la manifestación de las personas a través de los partidos y movimientos políticos, al ejercicio de sus derechos, que se ven afectados por parte de la reforma inconstitucional que fue emitida por la función legislativa**, y realizar un análisis material de la norma impugnada de inconstitucional, tomando en consideración lo que dice en sentido amplio la Constitución de la República y los instrumentos internacionales de derechos humanos.

## **SOBRE LA PRESUNTA VIOLACIÓN AL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA**

La Constitución del Ecuador en su artículo 61. Numerales 1, 2, 7 y 8 señala lo siguiente:

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

*1. Elegir y ser elegidos.*

*2. Participar en los asuntos de interés público.*

*(...) 7. Desempeñar empleos y funciones públicas con base en méritos y capacidades, y en un sistema de selección y designación transparente, incluyente, equitativo, pluralista y democrático, que garantice su participación, con criterios de equidad y paridad de género, igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad y participación intergeneracional.*

*8. Conformar partidos y movimientos políticos, afiliarse o desafiliarse libremente de ellos y participar en todas las decisiones que éstos adopten. (...)*

Al respecto, debemos comenzar señalando que, así como en la Constitución de nuestro País se mencionan los derechos políticos y de participación específicamente en los numerales 1, 2, 7 y 8 del artículo 61 se debe hacer un control que las demás normas del ordenamiento jurídico guarden armonía con la carta magna y los tratados internacionales de los cuales somos suscriptores, desde el espíritu del legislador analizar los motivos por los cuales se normó el innumerado 4 del artículo 35 de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social para aplicación de la pregunta 3 del Referéndum celebrado el 04 de febrero de 2018.

Es así como, el 16 de febrero del 2018 mediante trámite No. 317743 se presenta el proyecto de ley en cual se plantea la reforma a la Ley Orgánica del Consejo de Participación ciudadana en la iniciativa no se habla sobre la prohibición del innumerado 4 del artículo 35, pero ya en el tratamiento del proyecto por parte de la Comisión Especializada Ocasional

para el trámite de las leyes de aplicación de las preguntas 3 y 6 de la Consulta Popular efectuada el 04 de febrero del 2018, es ya en la aprobación del texto final que se aprobó por el Pleno de la Asamblea Nacional en el que incorpora la prohibición de candidatizarse para alguna dignidad de elección popular una vez terminado su periodo de Consejeros y Consejeras en las inmediatas elecciones seccionales o presidenciales.

En la exposición de motivos del texto final se resalta como un hito histórico y transformador de la Constitución de Montecristi incorporar al ordenamiento jurídico la función de Transparencia y Control Social cuyo rol es el control ciudadano sobre el servicio público, fomentar la participación ciudadana y combatir toda forma de corrupción, materializar el derecho del pueblo a la participación en los temas de interés público, fortaleciendo así, el sistema democrático constitucional que rige en nuestro País, lo cual constituye un avance en materia de democracia participativa.

También se menciona todo lo referente a los derechos de participación en los numerales 2, 4 y 5 del artículo 61 de la Constitución, el artículo 95 sobre el principio de participación de los ciudadanos de forma protagónica en la toma de decisiones trascendentales para el País, con lo que al haber sido aprobada en el seno de la Asamblea bajo el principio del In Dubio Pro Legislatore debemos entender que el espíritu del legislador es que al ser los miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social elegidos por votación popular y la responsabilidad para la cual son elegidos, es que deben designar mediante concursos de méritos y oposición a las más altas dignidades y funciones del Estado no exista un conflicto de intereses en el eventual hecho de que sean elegidos a alguna dignidad que tenga que ver con la designación que hizo en función de ser Consejero.

El innumerado 4 del artículo 35 si bien prohíbe ser candidatos a los Consejeros y Consejeras pero es exclusivamente dentro de las siguientes elecciones seccionales, para assembleístas o subsiguiente elección presidencial, es decir; es una prohibición temporal más no terminante o excluyente de por vida por lo que no contraviene bajo ningún aspecto los derechos de participación a los ciudadanos Consejeros y Consejeras del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

## **SOBRE LA PRESUNTA VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 11 NUMERALES 2, 4 Y 8 DE LA CONSTITUCIÓN**

La Constitución de la República del Ecuador en su artículo 11.2, 4 y 8 señala lo siguiente:

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

*(...) 2. Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y*

*oportunidades. Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación. El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad.*

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

*(...) 8. El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio.*

La Constitución de la República, además de reconocer a las personas el derecho a la igualdad formal en el artículo antes señalado, en su art. 11 numeral 2 establece:

*“El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios... 2. Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades. Nadie podrá ser discriminado por razones de [...] sexo, identidad de género [...]; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación.”*

La igualdad formal o igualdad ante la ley significa que a todas las personas se nos debe aplicar la ley de igual manera y que todas las personas tenemos derecho a ser protegidas por la ley por igual. Este principio prohíbe todo trato diferenciado que sea arbitrario e injusto.

Además, prevé la prohibición de discriminar a las personas entre otras por razones de sexo, identidad sexual, etc. A estas razones se las llama “categorías sospechosas”. Por lo tanto, este principio prohíbe la discriminación no la diferenciación. Bobbio afirma que existe discriminación cuando aquellos que deberían ser tratados de igual modo sobre la base de criterios comúnmente asumidos en los países civilizados –es decir los ciudadanos– son tratados de un modo desigual. Resulta obvio, que esta es una visión liberal del principio de igualdad, por lo que no sería igualdad sino identidad. Afortunadamente, nuestra Constitución ha dado un salto cualitativo en ese aspecto y reconoce el derecho a la igualdad

formal a todas las personas. Se dice que en los debates de los movimientos feministas existe una paradoja, porque reclaman igualdades entre hombres y mujeres, y reclaman el derecho a la diferencia o diversidad.

En realidad, no existe tal paradoja, ya que lo contrario de la igualdad es la desigualdad, no la diferencia. La doctrina ha identificado el parámetro de “razonabilidad” para determinar el criterio que nos permita establecer cuándo un tratamiento diferenciado es discriminatorio o no.

El Tribunal Constitucional Español manifiesta que “la igualdad es violada cuando la desigualdad está desprovista de una justificación objetiva y razonable”. Las operaciones que se deben realizar en el juicio de razonabilidad, para determinar si una diferenciación es razonable y objetivamente justificada son: a) aislar el acto o la norma que comporta el trato desigual en contraste con la norma general (de esta idea sale la disposición trídica del juicio de igualdad: norma general, norma o acto discriminatorio, norma constitucional que prohíbe la discriminación); b) comprobar la existencia y licitud constitucional de un fin que constituye el soporte del trato diferenciado; c) indagar, desde quienes piden un tratamiento igual, cuál es el alcance del elemento común (identidad de condiciones de edad, sexo) en el que apoyan su demanda, debe ser un elemento común tal que resulte en no razonable una diferencia; d) establecer una conexión lógica y proporcionada entre el fin y la regulación diferenciada. Según lo señalado, es evidente que no siempre es suficiente este principio, y se vuelve necesario conjugarlo con el principio de igualdad material.

De la misma forma al hablar de restricción de derechos y que estos deben ser progresivos es importante señalar que lo único que prohíbe el innumerado 4 del artículo 35 de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social para aplicación de la pregunta 3 del Referéndum celebrado el 04 de febrero de 2018, es candidatizarse dentro del periodo siguiente sea en seccionales, para assembleístas y/o subsiguientes presidenciables, pero no señala o prohíbe volver a ser candidato a Consejero y volver a conformar el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

## **SOBRE LA PRESUNTA VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 66 NUMERAL 4 DE LA CONSTITUCIÓN**

**“Art. 66.-** Se reconoce y garantizará a las personas:

(...) 4. *Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación.*”

Este estudio considera la Constitución como la norma suprema que define la estructura del Estado y los derechos fundamentales. Además, se justifica porqué la Constitución de 2008,

fruto de un proceso participativo y deliberativo, y aprobada mediante referéndum, puede ser considerada una fuente para definir el constructo del Buen Vivir, derecho a la igualdad y no discriminación.

La Constitución de la República está inspirada y fundamentada en principios y valores como la libertad, equidad, paz, igualdad, dignidad humana y son estos los que se van desarrollando a lo largo de nuestra Constitución. Reconoce también que hay grupos en nuestro país que han sido históricamente discriminados, entre los cuales estamos las mujeres, y que existen luchas sociales de aquellos grupos, lo que propicia un gran desarrollo en nuestra Constitución en cuanto a los derechos constitucionales a favor de dichos grupos. Por cuanto este ensayo trata sobre la igualdad de género, profundizaremos en el principio de igualdad, valor superior que transversaliza a todo el ordenamiento jurídico, por lo que toda situación de desigualdad deviene incompatible con el orden de valores que la Constitución.<sup>16</sup> Según lo señalado en líneas anteriores, en cuanto al derecho a la igualdad, nuestra Constitución va más allá de la igualdad formal, que, a pesar de ser un gran avance en cuanto a la igualdad de género, no siempre es suficiente para alcanzar su efectiva realización. El constituyente, reconociendo dicha limitación, ha plasmado en el art. 66 *“Se reconoce y garantizará a las personas”* numeral 4. *“Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación”* (...). De la Constitución de la República que se reconoce y garantizará a las personas el derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación. Estos tres principios son algunos de los que configuran la igualdad de género.

## **SOBRE LA PRESUNTA VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 23 NUMERAL 1 LITERALES a), b) y c) de la DE LA CONSTITUCIÓN**

### ***“Artículo 23. Derechos Políticos***

*1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:*

*a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;*

*b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y*

*c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.*

*2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.*

Si bien en la demanda de los accionantes se comete un error al señalar el artículo 23 numeral 1 literales a), b) y c) de la Constitución vulnera el derecho al sufragio pasivo, en si se debe referir a la Convención Americana sobre Derechos Humanos que efectivamente guarda armonía con la Constitución y la normativa legal del Ecuador debido a que según nuestro ordenamiento jurídico en derecho se basa en la jerarquía de las normas sobre el bloque de Constitucionalidad y Legalidad.

## V

### PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN DE LAS NORMAS

En el análisis y control abstracto de constitucionalidad, alegamos en particular la aplicación de los siguientes principios:

**Principio de Control integral.** - En el marco de Control Abstracto, una vez determinada la problematización fáctica se requiere analizarla en el contexto de toda la normativa constitucional en estrecha relación con el cuerpo normativo impugnado.

**Principio de interpretación sistemática.** - El cuerpo normativo impugnado debe ser interpretada a partir del contexto general en garantía de la interdependencia e interrelación de disposiciones, sobre aquellas se analizará la existencia de coexistencia, correspondencia y armonía.

**Principio *In dubio pro legislatore*.** - En caso de duda sobre la constitucionalidad del innumerado 4 del artículo 35 de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social para aplicación de la pregunta 3 del Referéndum celebrado el 04 de febrero de 2018, publicada en el Registro Oficial Suplemento 207, de 23 de marzo del 2018, se optará por ratificar la constitucionalidad de este.

**Principio de interpretación teleológica.** - Las disposiciones contempladas en el innumerado 4 del artículo 35 de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social para aplicación de la pregunta 3 del Referéndum celebrado el 04 de febrero de 2018, publicada en el Registro Oficial Suplemento 207, de 23 de marzo del 2018, deben ser entendido a partir de los fines que persigue el cuerpo normativo.

**Principio de interpretación literal.** - En la presente acción se considerará la literalidad de todas las disposiciones contenidas en el innumerado 4 del artículo 35 de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social para aplicación de la pregunta 3 del Referéndum celebrado el 04 de febrero de 2018 y

publicada en el Registro Oficial Suplemento 207, de 23 de marzo del 2018.

**Principio de constitucionalidad de las disposiciones impugnadas.-** Al no existir duda alguna sobre los requisitos formales con los que se aprobaron y promulgaron en su momento el innumerado 4 del artículo 35 de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social para aplicación de la pregunta 3 del Referéndum celebrado el 04 de febrero de 2018 y publicada en el Registro Oficial Suplemento 207, de 23 de marzo del 2018, se presumirá la constitucionalidad de todas las disposiciones acusadas.

**Principio de Configuración de la unidad normativa.-** Las disposiciones impugnadas configuran un todo normativo, que desarrolla la armonía constitucional, por lo tanto, debe ser analizada en aquel sentido.

## VI PETICIÓN

Por todo lo expuesto y en conformidad con los principios que gobiernan tanto la Interpretación Constitucional moderna prescritos en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la doctrina, la jurisprudencia, y los principios del derecho público; demostrado que ha sido con los argumentos expuestos, la pretendida Acción Pública de Inconstitucionalidad carece de sustento y fundamentos jurídico-constitucionales. Asimismo, en ejercicio de los derechos constitucionales y amparado en lo previsto en el artículo 91 numeral 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, solicito que en sentencia se sirvan desechar la demanda, declararla improcedente o en su defecto en fundamento a la facultad de los señores Jueces de la Corte Constitucional, dentro del presente caso, se considere como alternativa la *modulación de sentencia*.

## VII AUTORIZACIÓN Y NOTIFICACIONES

Autorizo como abogados patrocinadores a Edgar Lagla y Jaime García, a fin de que puedan presentar los escritos necesarios en la presente acción.

Notificaciones que me correspondan las recibiré en el casillero constitucional No. 15, así como en el casillero electrónico: [asesoria.juridica@asambleanacional.gob.ec](mailto:asesoria.juridica@asambleanacional.gob.ec).

Como Procurador Judicial de la señora Presidenta de la Asamblea Nacional.

**ABG. SANTIAGO SALAZAR ARMIJOS**  
**MAT. 11270 C.A.P.**