

**SEÑOR PRESIDENTE Y SEÑORES JUECES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

**Caso No. 16-22-IN**

**Juez Ponente:** Dra. Karla Andrade Quevedo

**ABOGADO CHRISTIAN FABRICIO PROAÑO JURADO**, Procurador Judicial del doctor Javier Virgilio Saquicela Espinoza, presidente 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 los ciudadanos EDSON ALVARADO AROCA, MARCO TROYA FUENTES, JAIME GUEVARA BLASCKE, LUIS CASTRO CHIRIBOGA Y FRANCISCO LEÓN FLORES. 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 DEMANDA DE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD**, fundamentada en los siguientes términos:

**I**

**ANTECEDENTE DE LA NORMA LEGAL IMPUGNADA**

Los accionantes demandan la inconstitucionalidad por el **FONDO** del segundo inciso del artículo 93 del Código de la Democracia, que al tenor literal establece:

*Art. 93.- (...) Los dignatarios de elección popular podrán reelegirse por una sola vez, consecutiva o no, para el mismo cargo. Las autoridades de elección popular que se postulen para un cargo diferente deberán renunciar al que desempeñan antes de presentar la solicitud de inscripción de su candidatura. Los dignatarios que opten por la reelección inmediata al mismo cargo deberán hacer uso de licencia sin remuneración desde el inicio de la campaña electoral.*

**II**

**NORMAS CONSTITUCIONALES PRESUNTAMENTE VULNERADAS**

Los accionantes señalan que, las disposiciones materia de esta acción pública de inconstitucionalidad violan las siguientes normas. Los artículos 11.2, 61.1 y 82 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con los artículos 1.1, 9, 23 y 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos

**III**

**DISPOSICIONES ACUSADAS DE INCONSTITUCIONALIDAD**

Los accionantes fundamentan su demanda en los siguientes cargos:

- *Los accionantes realizan un recuento de cada uno de los sucesos que se dieron en el proceso de enmienda del año 2015. Luego relatan los hechos suscitados en el proceso de referéndum y consulta popular de 04 de febrero de 2018.*
- *Argumentan que la norma impugnada obligó al Estado ecuatoriano a adaptar la reforma producida por la consulta popular, “al cuerpo normativo donde se regulan las relaciones de los sujetos en relación a sus derechos y obligaciones electorales”.*
- *Manifiestan que el segundo inciso del artículo 93 del Código de la Democracia crea un trato diferenciado no justificado que “limita la reelección indefinida a todos los cargos de elección popular afectando el derecho a la igualdad”. En esta misma línea afirman que la norma impugnada “vulnera el derecho al sufragio pasivo al impedir de manera genérica que todos los cargos de elección popular puedan reelegirse más de un período”.*
- *Mencionan que la norma impugnada es contraria al derecho a la igualdad y el derecho a elegir y ser elegido, para esto citan el contenido de la norma constitucional y determinan que esto debe leerse en concordancia con lo establecido por la Convención Americana de Derechos Humanos en los artículos 1.1 y 24.*

#### IV ANÁLISIS DE LA DEMANDA.

##### 4.1. Sobre la Norma Impugnada.

Con la argumentación generada por los accionantes, cabe indicar que las obligaciones primordiales de la Asamblea Nacional del Ecuador, es crear normas jurídicas y resoluciones coherentes con el ordenamiento jurídico, que permita a los ciudadanos desarrollar sus derechos, obligaciones y cumplir con un debido proceso, respetando la estructura del Estado. Así mismo indico que todo sistema jurídico debe gozar de compatibilidad y armonía. Al respecto, Salgado indica que: *"Un sistema jurídico gozará de compatibilidad, si las normas que lo componen se derivan y se fundamentan en otras superiores, ahora bien, esta jerarquía tiene un límite que se traduce en que toda norma jurídica o actuación del poder público, debe estar en concordancia con la Constitución de la República"*<sup>1</sup>.

A lo largo de la historia, el Ecuador ha venido sufriendo varios cambios constitucionales; cambios que están atados a circunstancias políticas y/o económicas del momento y, la nueva estructura constitucional incorporó ciertas tendencias y herramientas a las cuales los ciudadanos acceden para garantizar sus derechos, pero no por esa razón se debería

---

1 Salgado. H. (2010). Introducción al Derecho, Pag. 57

utilizar a la justicia constitucional para obtener beneficios para un determinado grupo de “*personas que sienten que sus derechos han sido afectados y/o vulnerados*”; y tratar con esto ir en contra de la voluntad del pueblo ecuatoriano.

Es cierto que cada Estado democrático escoge su sistema de reelección de acuerdo a su propia realidad y necesidades, el sustento de toda sociedad democrática es el derecho a participar en los asuntos públicos, pero, en una sociedad en la cual pocos son los que acceden a puestos de elección popular, o que permita mantenerse en el poder sin límites a quienes hayan sido electos, **atenta contra la misma razón de ser del proceso democrático, el derecho de participación y el debido entramado democrático**, mismo que debe generar conciencia ciudadana y participación.

Si el elemento fundamental de un estado democrático es la participación de los ciudadanos en la adopción de decisiones colectivas; lo más lógico sería proveer y facilitar la amplia participación de los ciudadanos interesados y; por el hecho de que la alternancia no se encuentre presente entre los elementos constitutivos del Estado ecuatoriano, no quiere decir que haya desaparecido del régimen democrático del mismo, en virtud de que es resultado de los derechos constitucionales de participación.

Análisis de vigencia del Art. 114 de la Constitución:

- El artículo 114 de la Constitución de Montecristi, fue aprobado con el siguiente texto:

*“Las autoridades de elección popular podrán reelegirse por una sola vez, consecutiva o no para el mismo cargo. Las autoridades de elección popular que postulen para un cargo diferente deberán renunciar al que desempeñan”.*

- El 3 de diciembre de 2015, del Pleno de la Asamblea Nacional, mediante Resolución publicada en Registro Oficial Suplemento 653 de 21 de diciembre del 2015, aprobó las Enmiendas Constitucionales. El artículo 2 de dicha resolución dice:

“Art. 2.- En el artículo 114, suprimase la frase “por una sola vez, consecutiva o no, para el mismo cargo”. Añádase luego de la palabra “podrán” la frase “postularse para”

Por lo que el texto enmendado del artículo 114 quedó así:

*“Las autoridades de elección popular podrán postularse para reelegirse. Las autoridades de elección popular que postulen para un cargo diferente deberán renunciar al que desempeñan”.*

- Posteriormente en la Consulta Popular del 2018, con el 64,20% aprobó la pregunta 2 que decía:

*2.- ¿Para garantizar el principio de alternabilidad, está usted de acuerdo con enmendar la Constitución de la República del Ecuador para que todas las autoridades de elección popular puedan ser reelectas por una sola vez para el mismo cargo, recuperando el mandato de la Constitución de Montecristi y dejando sin efecto la reelección indefinida aprobada mediante enmienda por la Asamblea Nacional el 3 de diciembre de 2015, según lo establecido en el Anexo 2?*

SÍ ( ) NO ( )

- ANEXO 2

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

*Sustitúyase el texto del art. 114 de la Constitución por el siguiente:*

“Las autoridades de elección popular podrán reelegirse por una sola vez, consecutiva o no, para el mismo cargo. Las autoridades de elección popular que se postulen para un cargo diferente deberán renunciar al que desempeñan.”.

*Sustitúyase el segundo inciso del artículo 144 por el siguiente:*

“La Presidenta o Presidente de la República permanecerá cuatro años en sus funciones y podrá ser reelecto por una sola vez.”.

*Incorpórese una Disposición General Primera, con el siguiente texto:*

“Disposición General Primera: Déjense sin efecto desde su aprobación los artículos 2, 4 y la Disposición Transitoria Segunda de las enmiendas constitucionales aprobadas del 3 de diciembre de 2015 por la Asamblea Nacional.”.

*Incorpórese una Disposición General Segunda, con el siguiente texto:*

“Disposición General Segunda: Las autoridades de elección popular que ya hubiesen sido reelegidas desde la entrada en vigor de la Constitución de Montecristi no podrán postularse para el mismo cargo.”.

(Reforma aprobada en el referéndum y consulta popular de 4 de febrero del 2018, dada por Resolución del Consejo Nacional Electoral No. 1, publicada en Registro Oficial Suplemento 180 de 14 de febrero del 2018)

En este sentido, el texto vigente del artículo 114 de la Constitución es el siguiente:

**Art. 114.- Las autoridades de elección popular podrán reelegirse por una sola vez, consecutiva o no, para el mismo cargo. Las autoridades de elección popular que se postulen para un cargo diferente deberán renunciar al que desempeñan.**

El artículo 93 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas del Ecuador, Código de la Democracia, en su parte pertinente manda:

*“Art. 93.- (...) Los dignatarios de elección popular podrán reelegirse por una sola vez, consecutiva o no, para el mismo cargo. Las autoridades de elección popular que se postulen para un cargo diferente deberán renunciar al que desempeñan antes de presentar la solicitud de inscripción de su candidatura. Los dignatarios que opten por la reelección inmediata al mismo cargo deberán hacer uso de licencia sin remuneración desde el inicio de la campaña electoral.”*

Norma legal que no se opone ni contraviene a la norma constitucional vigente; más parecería que la demanda de inconstitucionalidad al artículo 93 del Código de la Democracia, no toma en cuenta el texto vigente a partir de la aprobación del referéndum y consulta popular de 4 de febrero del 2018, sino que se centra en el contenido de la norma enmendada por la Asamblea Nacional en diciembre del 2015 y, que, para la fecha, ha perdido vigencia

A esto podemos sumarle que la alternancia no contradice a la participación ciudadana, al contrario, crea la posibilidad que más ciudadanos en iguales condiciones puedan acceder a un cargo de elección popular, evadiendo en todo sentido la concentración de poder en las diferentes funciones e instituciones del Estado, situando límites a los abusos de poder, facilitando la transparencia, el control y la fiscalización de la gestión pública.

Sería absurdo pensar que, en nuestro país, estado constitucional de justicia y derechos donde su esencia es, no vulnerar los derechos de las minorías, puedan o pretendan existir ejercicios de gobierno perpetuos, tendientes al abuso y concentración del poder, lo cual solo podría llevarnos al autoritarismo, clientelismo, nepotismo y corrupción.

Si bien es cierto los accionantes alegan que, *“esta disposición de limitación a la reelección indefinida debería operar únicamente para la figura presidencial, mas no para autoridades o funcionarios no presidenciables debido a que crea un tratamiento discriminatorio y no se fundamentan razones para dicha limitación”*, manifiestan que, las razones y motivos para la prohibición de reelección indefinida para el Presidente NO debería ser imputable y trasladable al resto de funcionarios de elección popular, ya que las funciones y desempeño que ejercen tanto los asambleístas, prefectos y alcaldes son distintas.

Sin embargo, el derecho constitucional acarrea la posibilidad de presentarse a un proceso electoral en igualdad de condiciones con los demás candidatos; evitando en su

totalidad cualquier situación de superioridad o desventaja. Por lo tanto, entendemos que la materialización del derecho obliga al ordenamiento jurídico determinar ciertas limitaciones tendientes a suprimir cualquier tipo de desigualdad que pudieren surgir en el ejercicio de estos derechos.

Bajo esta perspectiva, en lo que se refiere al derecho a ser elegido, es importante discutir y cuestionar en cuanto a los beneficios que poseen las autoridades que ya han sido reelectas por una ocasión y que se presentan a un nuevo proceso electoral.

Nuestra Carta Magna prevé en su artículo 115 que, *“el funcionario que pretenda reelegirse no podrá utilizar fondos estatales, tampoco podrán utilizar infraestructura estatal con fines políticos”* y con ello nuestra constitución precautela dos situaciones en particular; por un lado elimina la posibilidad de que determinado funcionario pueda beneficiarse de su gestión como campaña política y, por otro lado evita un uso arbitrario de recursos estatales; lo cual se encuentra perfectamente establecido por nuestra Constitución; pues sería ilógico pensar de manera contraria y permitir a quienes ostentan diferentes cargos se puedan aprovecharse de aquello para la consecución de sus fines netamente políticos, con la única intención de perpetuarse en el poder.

Debemos destacar que, entre las funciones y atribuciones que tiene la asamblea es crear, modificar o derogar leyes que no vulneren en ningún sentido derechos de la colectividad en general y, en cuanto a las propuestas de modificación en análisis sobre la eliminación de la restricción para candidaturas, lo que buscan los accionantes es alterar evidentemente el carácter democrático del Estado ecuatoriano, soslayar el principio de participación ciudadana; y más aún, pretenden contradecir lo que el pueblo mediante consulta popular ya decidió democráticamente.

Al eliminar esta restricción a la candidatura de personas reelectas para un cargo público de elección popular, lo único que se va a conseguir con aquello es una alteración y regresión a los derechos y garantías constitucionales. Con esto se atenta de manera directa al art. 95 de la Constitución del Ecuador<sup>2</sup>, es decir, el principio de participación democrática, y de igual forma a los derechos de elegir y ser elegidos, y participar en asuntos de interés público contenidos en el artículo 61 numerales 1 y 2 ibidem.

Si bien es cierto, los accionantes alegan que, *“se ha estandarizado la reelección indefinida, incluyendo por igual asambleístas, alcaldes, prefectos, concejales, representantes de juntas parroquiales, Presidente y Vicepresidente de la República”*, pues, con ello se sienten

---

<sup>2</sup> **Constitución de la República del Ecuador Art. 95.**- 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.

afectados en virtud de que la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Opinión Consultiva que planteó Colombia **No OC/28/21**, sobre la reelección indefinida decide que, *“solo es aplicable en el caso de la figura del Presidente dentro de un marco de régimen presidencialista, puesto que las atribuciones y poderes que les otorga la Constitución en el marco de dicho sistema democrático”*; pero no podemos ajustar la realidad que atraviesa el Ecuador con la realidad y situación que atraviesa Colombia y pretender que se apliquen en el Ecuador estas disposiciones.

Según nuestra Carta Magna en sus artículos 1, 3 y 4, el Ecuador es un estado constitucional de derechos y justicia social, que cuenta con soberanía e independencia, dicha soberanía radica en el pueblo y; entre las funciones del estado tenemos, garantizar y defender la soberanía nacional, también garantiza a sus habitantes el derecho a una cultura de paz y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción; bajo esta perspectiva no podemos permitir que un grupo determinado de personas pretendan atentar e ir en contra de la voluntad del pueblo que ya ha decidido en las urnas mediante consulta popular.

Es preciso resaltar señores Magistrados que, el control abstracto de constitucionalidad tiene como finalidad *“ 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”* <sup>3</sup>, de lo expuesto se colige que los accionantes no identifican la incompatibilidad normativa, por lo tanto lo que pretenden los accionantes es confundir y desgatar la justicia constitucional.

El segundo inciso del artículo 93 del Código de la Democracia, se puede colegir que, a decir de los accionantes la reforma del artículo en mención, *“comparte las mismas características vulneradoras del artículo 114 reformado de la Constitución debido a que crea un trato diferenciado no justificado que limita la reelección indefinida en todos los cargos de elección popular afectando el derecho a la igualdad por los efectos que produce el 144 reformado de la Constitución”*.

Los accionantes presentan argumentos fuera de lugar al momento de expresar que se ha vulnerado el derecho a la igualdad, a elegir y ser elegidos, Obligación de Respetar Derechos, Principio de Legalidad y de Retroactividad, Derechos Políticos, Derechos de Igualdad ante la Ley lo cual es falso, primero en ningún momento se discrimina ni se atenta ningún derecho; pues lo que evidentemente pretenden los accionantes es perpetuarse en el poder e ir en contra de la voluntad del pueblo.

De lo enunciado se colige que las normas emanadas de la Asamblea Nacional no atentan y peor aún vulnera el derecho a la seguridad jurídica, por cuando la norma jurídica cumple con los elementos que conforman el derecho a la seguridad jurídica, al momento que la norma jurídica cumplió con el debido proceso parlamentario y por ende acata el

---

<sup>3</sup> Ley Orgánica de garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 74

principio de legalidad establecido en nuestra Carta Magna, así también la mencionada norma jurídica respeta el requisito de certeza, por cuanto en el proceso de parlamentario de creación se trata a través de normas jurídicas previas, claras y legalmente establecidas, es decir la norma jurídica se expidió de acuerdo al ordenamiento jurídico vigente y por último no tiene carácter de ser arbitraria.

A fin de ampliar el concepto sobre el derecho a la seguridad jurídica, se debe citar a la Corte Constitucional del Ecuador, en su sentencia No. 045-15-SEP-CC, expresa lo siguiente:

*Derecho a seguridad jurídica: En lo que se refiere al derecho a la seguridad jurídica, la Corte Constitucional ha señalado que consiste en la expectativa razonable de las personas respecto a las consecuencias de los actos propios y de ajenos en relación a la aplicación del Derecho. Para tener certeza respecto a una aplicación de la normativa acorde a la Constitución, las normas que formen parte del ordenamiento jurídico deben estar determinadas previamente, teniendo que ser claras y públicas, solo de esta manera se logra crear certeza de que la normativa existente en la legislación será aplicada cumpliendo ciertos lineamientos para el respeto de los derechos consagrados en el texto constitucional. <sup>4</sup>*

En este contexto, las normas jurídicas hoy acusadas de inconstitucionalidad, cumple con las expectativas razonables de la ciudadanía al momento de aplicar las normas jurídicas previas, claras y legales en el proceso parlamentario de las normas hoy impugnadas, con lo expuesto queda claro que la norma jurídica, no violenta la seguridad jurídica, por cuanto es una norma que guarda armonía con la Constitución y los Tratados Internacionales, por ende brinda confianza, certeza a la sociedad ecuatoriana, por lo tanto es una norma jurídica emitida en legal y debida forma de acuerdo al ordenamiento jurídico vigente.

## 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 pro persona.** - El juez o autoridad deberá elegir la norma que más favorezca a la persona, sin importar si se trata de la Constitución, un tratado internacional o una ley.

**Principio de Conducta Judicial.** - Es dar una mejor atención al acceso a la Justicia.

**Principio de Control integral.** - En el marco de Control Abstracto, una vez determinada la problematización fáctica, se requiere analizarla en el contexto

---

4 Corte Constitucional, sentencia No. 045-15-SEP-CC

de toda la normativa constitucional en estrecha relación con el cuerpo normativo impugnado.

**Principio de interpretación sistemática.** - El cuerpo normativo impugnado debe ser interpretado 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 cuerpo normativo hoy impugnado, se debe dar preferencia y presumir la validez y legitimidad de la norma y actos de los poderes públicos.

**Principio de interpretación teológica.** - cuerpo normativo hoy impugnado, debe 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 del cuerpo normativo hoy impugnado

**Principio de Configuración de la unidad normativa:** la disposición impugnada configura un todo normativo, que desarrolla la armonía constitucional, por lo tanto, debe ser analizada en aquel sentido, en que el cuerpo normativo hoy impugnado, no vulnera derechos, sino regula a la colectividad, que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.

## VI PETICIÓN

De conformidad con los principios que gobiernan tanto la Interpretación Constitucional moderna prescritos en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en su artículo 162, la doctrina, la jurisprudencia, y los principios del derecho público; queda demostrado con los argumentos expuestos, que la pretendida acción de inconstitucionalidad, carece argumento, sustento y fundamentos jurídico-constitucionales, al considerar que el segundo inciso del artículo 93 del Código de la Democracia, es inconstitucional.

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 y ordenar su inmediato archivo.

**VII**  
**AUTORIZACIÓN Y NOTIFICACIONES**

Autorizo como abogados patrocinadores a Edgar Lagla, Jaime García, William Gordillo, Diana Naranjo y Rubén Barreto, 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 del señor presidente de la Asamblea Nacional.

**ABG. CHRISTIAN PROAÑO JURADO**  
**MAT. 17-2009-991 FA**