EDICIÓN CONSTITUCIONAL

REGISTRO OFICIAL®
ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

DICTAMEN:

6-24-RC/24 En el Caso No. 6-24-RC Se declara que el procedimiento de reforma parcial, establecido en el artículo 442 de la Constitución, sí es apto para tramitar la modificación constitucional propuesta por el Presidente de la República 2

Año III - Nº 466 - 54 páginas
Quito, martes 31 de diciembre de 2024

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Dictamen 6-24-RC/24
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 28 de octubre de 2024

CASO 6-24-RC

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

DICTAMEN 6-24-RC/24

Resumen: La Corte Constitucional del Ecuador dictamina que el procedimiento de reforma parcial es apto para tramitar la modificación constitucional, propuesta por el presidente de la República, a los artículos 110 y 115 de la Constitución.

1. Antecedentes y procedimiento

1. El 20 septiembre de 2024, Daniel Roy-Gilchrist Noboa Azín, presidente constitucional de la República del Ecuador ("**presidente de la República**" o "**peticionario**"), presentó, ante la Corte Constitucional, un proyecto de modificación a la Constitución para que se realice el respectivo control previo de constitucionalidad y se califique el procedimiento propuesto para la modificación que se persigue.

2. Por sorteo automático de misma fecha, le correspondió el conocimiento de esta causa a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, quien avocó conocimiento mediante auto del 24 de septiembre de 2024.

2. Competencia

3. En el artículo 443 de la Constitución y en el numeral 1 del artículo 99 de la LOGJCC, se establece la competencia de la Corte Constitucional para dictaminar sobre la aptitud de los procedimientos para las propuestas de modificación a la Constitución.[1]

[1] La Constitución prevé tres procedimientos para su modificación: (***a***) enmienda (art. 441), (***b***) reforma parcial (art. 442), y (***c***) asamblea constituyente (art. 444). Están contemplados como un sistema jerarquizado, pues su aptitud depende del alcance, ámbito, y profundidad de la alteración constitucional que se persigue; por lo que, cada uno contempla diversos *límites* formales y materiales. Esta jerarquización depende del grado de rigidez procedimental, el nivel de deliberación democrática requerido, y el alcance de la modificación constitucional. Al respecto, por ejemplo, ver: CCE, dictámenes 5-24-RC/24, 03 de octubre de 2024, sec. 5.1; 2-24-RC/24, 16 de mayo de 2024, párr. 19; 3-22-RC/22, 31 de agosto de 2022, párr. 11; 1-21-RC/21, 24 de febrero de 2021, párr. 13; 1-19-RC/19, 02 de abril de 2019, párrs. 9-11.

3. Legitimación activa y requisitos formales

4. Conforme al artículo 442 de la Constitución, el presidente de la República, entre otros, puede proponer modificaciones constitucionales a través de reforma parcial. Al respecto, el numeral 1 del artículo 100 de la LOGJCC dispone que, cuando la iniciativa proviene del presidente de la República, el proyecto de reforma debe remitirse a la Corte Constitucional "antes de expedir el decreto por el cual se convoca a referendo, o antes de emitir el decreto por el cual se remite el proyecto a la Asamblea Nacional" y "anexar un escrito en el que se sugiera el procedimiento a seguir, y las razones de derecho que justifican esta opción".

5. Con este contexto, se verifica que en el caso actual el proyecto de modificación constitucional ha sido presentado ante esta Magistratura por parte del presidente de la República, previo a enviarlo para trámite ante la Asamblea Nacional, y junto con un escrito en el cual propone la vía de reforma parcial, fundamentado en razones de derecho. Por lo que, se cumple con la legitimación activa y requisitos formales, establecidos en la Constitución y la ley.

4. Propuesta de modificación constitucional

6. El presidente de la República propone modificar la Constitución, ***eliminando*** las prescripciones constitucionales de que el Estado (***i***) *entregue* recursos públicos a los partidos políticos para financiar su permanencia y funcionamiento; (***ii***) *financie* la difusión publicitaria de las propuestas electorales individuales y específicas de cada una de las candidaturas electorales —(***iii***) permitiéndose ahora, consecuentemente, que las organizaciones políticas puedan contratar, a su costa, publicidad en los medios de comunicación—; y, (***iv***) *limite* la propaganda y gasto electoral. Para ello, plantea los siguientes cambios al texto constitucional:

Tabla 1

Texto vigente	Texto propuesto
Art. 110.- Los partidos y movimientos políticos se financiarán con los aportes de sus afiliadas, afiliados y simpatizantes, [***i***] ***y en la medida en que cumplan con los requisitos que establezca la ley, los partidos políticos recibirán asignaciones del Estado sujetas a control***. El movimiento político que en dos elecciones	**Art. 110.-** Los partidos y movimientos políticos se financiarán con los aportes de sus afiliadas, afiliados y simpatizantes. El movimiento político que en dos elecciones pluripersonales sucesivas obtenga al menos el cinco por ciento de votos válidos a nivel nacional, adquirirá iguales derechos y deberá cumplir las mismas obligaciones que los

pluripersonales sucesivas obtenga al menos el cinco por ciento de votos válidos a nivel nacional, adquirirá iguales derechos y deberá cumplir las mismas obligaciones que los partidos políticos.	partidos políticos.
Art. 115.- El Estado, a través de los medios de comunicación, garantizará de forma equitativa e igualitaria la promoción electoral que propicie el debate [***ii***] ***y la difusión de las propuestas programáticas de todas las candidaturas***. [***iii***] ***Los sujetos políticos no podrán contratar publicidad en los medios de comunicación y vallas publicitarias.*** Se prohíbe el uso de los recursos y la infraestructura estatales, así como la publicidad gubernamental, en todos los niveles de gobierno, para la campaña electoral. La ley establecerá sanciones para quienes incumplan estas disposiciones y determinará [***iv***] ***el límite y*** los mecanismos de control de la propaganda y el gasto electoral.	**Art. 115.-** El Estado, a través de los medios de comunicación, garantizará de forma equitativa e igualitaria la promoción electoral que propicie el debate. Se prohíbe el uso de los recursos y la infraestructura estatales, así como la publicidad gubernamental, en todos los niveles de gobierno, para la campaña electoral. La ley establecerá sanciones para quienes incumplan estas disposiciones y determinará los mecanismos de control de la propaganda y el gasto electoral.

Notas: Elaboración propia; sic; énfasis agregado para resaltar las modificaciones propuestas; texto en corchetes agregado.

7. Para este cambio propone el procedimiento de ***reforma parcial***, pues considera que políticamente es "el más idóneo para garantizar la deliberación democrática, dando la amplitud suficiente para que tanto la Asamblea Nacional, como la ciudadanía sean los partícipes de la decisión de reforma, y determinen su conveniencia".

8. Respecto a la justificación jurídica sobre la procedencia constitucional de dicho mecanismo, argumenta que la modificación "propuesta no restringe derechos ni garantías, ya que no se hace ninguna reforma al denominado catálogo de derechos –contenido en el Título II de la Constitución– o al catálogo de garantías –previsto en el Título III de la Constitución–; por lo que se mantienen inalterados". Agrega que, a su vez, "la propuesta no modifica el procedimiento de reforma de la Constitución […], y tampoco infiere en las potestades de las entidades competentes". Reconoce que, "Por el contrario, la propuesta de reforma se enfoca en dos de los artículos del Título IV de la Constitución de la República referente a la participación y organización del poder; por lo que, […] vía enmienda […] se encuentra expresamente proscrito".

9. Finalmente, en cuanto a su conveniencia, severa que la "reforma a los artículos 110 y 115 de la Constitución […] busca garantizar la participación ciudadana de manera equitativa y evitar el mal uso de los recursos públicos que son otorgados a los partidos y movimientos políticos; y que no son debidamente justificados". Afirma que, sin perjuicio de aquello, no se deja de garantizar "el debate de los candidatos, espacio mediante el cual se dará paso a la presentación de cada uno de los planes de trabajo". Finalmente, propone que "esto propiciará la eficiente asignación de los recursos del presupuesto general del Estado a la ciudadanía, ya que estos podrán ser empleados en otras áreas de mayor envergadura como salud educación, seguridad, entre otros".

5. Análisis constitucional

10. Este *primer momento* del control de constitucionalidad sobre la propuesta de modificación constitucional —*dictamen de procedimiento*[2]— tiene como objeto determinar si para tramitarla es apto aquel procedimiento sugerido y fundamentado en derecho[3] por parte del peticionario,[4] sin que corresponda a esta Corte ni evaluar su (in)conveniencia[5] ni realizar ahora control alguno sobre su correspondiente proyecto preliminar de convocatoria a referéndum.[6]

11. Dado que, para la tramitación de su propuesta, el presidente de la República sugiere el procedimiento de reforma constitucional parcial, por considerar que —por su naturaleza— tiene un mayor potencial para garantizar la deliberación democrática sobre su

[2] Para la emisión del pronunciamiento de la Corte Constitucional en este primer momento, no se ha previsto un término (CCE, dictamen 2-22-RC/23, 01 de noviembre de 2023, párr. 11).
[3] LOGJCC, "Art. 100.- Remisión de proyecto normativo.- Todo proyecto de enmienda o reforma constitucional debe ser enviado a la Corte Constitucional para que indique cuál de los procedimientos previstos en la Constitución corresponde, […] En todos los casos se deberá anexar un escrito en el que se sugiera el procedimiento a seguir, y las razones de derecho que justifican esta opción".
[4] LOGJCC, arts. 99-ss. En el *segundo momento* se dictamina respecto a la constitucionalidad de la convocatoria al referéndum, abarcando un control sobre sus contenidos que serán sometidos al electorado, siendo estos, los considerandos que introducen al cuestionario, las preguntas, y sus anexos. Respecto al término para del segundo momento, opera el efecto del pronunciamiento *ficto* por el paso del tiempo legal, cuya temporalidad inicia desde la avocación por parte del juez constitucional ponente (CCE, dictamen 4-18-RC/19, 09 de julio de 2019, párr. 19). Finalmente, en el *tercer momento* se sentencia realizando un control posterior sobre la constitucionalidad de las enmiendas, reformas, y cambios constitucionales aprobados, según el art. 106 de la LOGJCC.
[5] Únicamente a la ciudadanía y, en caso de reforma parcial, a la Asamblea Nacional les corresponde juzgar sobre la conveniencia de la propuesta de modificación constitucional (Ver, por ejemplo: CCE, dictámenes 5-24-RC/24, 03 de octubre de 2024, párr. 17; 1-24-RC/24, 24 de enero de 2024, párr. 16; 2-23-RC/23, 22 de noviembre de 2023, párr. 9; 7-22-RC/22, 28 de noviembre de 2022, párr. 12).
[6] Que incluye: considerandos que introducen al cuestionario, la pregunta y su anexo —tal como consta en el escrito presentado por el presidente de la República ante esta Magistratura, el 20 septiembre de 2024, y con el cual se inició este proceso—, pues el examen sobre aquel corresponde al *segundo momento* de control previo de constitucionalidad, conforme los artículos 99 y 102-105 de la LOGJCC.

conveniencia (sec. 4, *ut supra*), esta Corte centrará su análisis en función de su requerimiento y determinará si la modificación propuesta encaja en los límites previstos en el artículo 442 de la Constitución.

12. Conforme el referido artículo, la *reforma constitucional parcial* se caracteriza por efectuar modificaciones a la estructura fundamental de la Constitución o al carácter o elementos constitutivos del Estado,[7] sin que estas puedan rebasar los límites de implicar (***i***) restricción a derechos o garantías constitucionales; o, (***ii***) alteración a los procedimientos de reforma constitucional.[8]

13. Respecto al (***i***) *primer límite*, esta Corte ha precisado[9] que no cualquier relación o afectación a derechos o garantías constitucionales lo infringe y, por tanto, implica una restricción que deba ser tramitada a través de una asamblea constituyente. Los derechos y garantías no son absolutos y pueden ser regulados por varias vías. De hecho, existen diversas autoridades con competencia para regularlos y, de ser el caso, limitarlos. Por tanto, para que este límite se transgreda, debe existir una *restricción* a un derecho o garantía constitucional, la cual se configura cuando se genera una *limitación injustificada o irrazonable*. Esto ocurre cuando, por ejemplo, la limitación genera un trato diferenciado que es discriminatorio; la limitación anula de manera permanente el ejercicio de un derecho; o, se limita una regla cuya validez no ha sido cuestionada a partir de principios.[10]

14. Sobre el (***ii***) *segundo límite*, si una propuesta de modificación constitucional altera los

[7] A diferencia, la *enmienda constitucional* respeta el espíritu del constituyente al proponer cambios no significativos al texto constitucional (CCE, dictamen 1-19-RC/19, 02 de abril de 2019, párrs. 9-11). Conforme al artículo 441 de la Constitución, encuentra cuatro límites: que no implique (***i***) variación en la estructura fundamental de la Constitución; (***ii***) cambio al carácter o elementos constitutivos del Estado; (***iii***) restricción a derechos o garantías constitucionales; o, (***iv***) alteración a los procedimientos de reforma constitucional. Respecto a estos límites, por ejemplo, ver: CCE, dictámenes 4-22-RC/22, 12 de octubre de 2022, párrs. 20-21, 23, 38; 2-23-RC/23, 22 de noviembre de 2023, párrs. 11-12. Por otro lado, la *asamblea constituyente* representa el más riguroso de los mecanismos de modificación constitucional (CCE, dictamen 1-19-RC/19, 02 de abril de 2019, párr. 11), pues podría conllevar la reescritura completa hacia una "nueva Constitución" (CRE, art. 444) o a la incorporación de modificaciones específicas que rebasen los límites o posibilidades de la enmienda y reforma parcial, pero siempre a través de la consolidación de un nuevo texto constitucional (CCE, dictamen 2-24-RC/24, 16 de mayo de 2024, párr. 19).

[8] Ver, por ejemplo: CCE, dictámenes 1-24-RC/24, 24 de enero de 2024, sec. 6; 1-19-RC/19, 02 de abril de 2019, párr. 10.

[9] CCE, dictamen 4-22-RC/22, 12 de octubre de 2022, párr. 87.

[10] "[S]e debe considerar si los derechos y garantías fundamentales [involucrados en una reforma constitucional] están dados por una regla o por un principio. Toda limitación a una regla tal —cuya validez no ha sido cuestionada a partir de principios— constituye siempre una limitación injustificada y, por tanto, una restricción. En cambio, si se trata de un principio, su limitación será injustificada, es decir, habrá restricción, solo si aquella es desproporcionada. Para saber si lo es, resulta apropiado usar el test de proporcionalidad" (CCE, sentencia 4-19-RC/19, 21 de agosto de 2019, párr. 15).

procedimientos de reforma de la Constitución, la reforma parcial no sería la vía apta para tramitarla.

15. En el caso concreto, dado que la propuesta no se refiere en medida alguna a los procedimientos de reforma a la Constitución, se prescindirá del examen del segundo límite, como se ha realizado en ocasiones previas,[11] y se analizará, únicamente, si es que establece restricciones a derechos o garantías constitucionales, a través de los siguientes problemas jurídicos:

¿La propuesta de modificación constitucional del artículo 110, establece restricción a derechos o garantías constitucionales?

¿La propuesta de modificación constitucional del artículo 115, establece restricción a derechos o garantías constitucionales?

6. Resolución de problemas jurídicos

6.1. ¿La propuesta de modificación constitucional del artículo 110, establece restricción a derechos o garantías constitucionales?

16. Como quedó evidenciado en el cuadro *ut supra*, el actual **artículo 110 de la Constitución** establece dos fuentes de financiamiento para los partidos políticos: la fuente privada —por aporte de sus afiliados y simpatizantes—[12] y la fuente pública —por asignaciones de recursos estatales[13] "sujetas a control"[14]—. Esta segunda fuente de financiación (pública) de los partidos políticos es la que se busca retirar a través de la modificación constitucional bajo análisis.

---

[11] Ver, por ejemplo: CCE, dictamen 1-24-RC/24, 24 de enero de 2024, párr. 22.

[12] Ver: Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia ("**Código de la Democracia**"), titulo quinto (organizaciones políticas), capítulo cuarto (financiamiento de las organizaciones políticas), arts. 353-354, y sección segunda (financiamiento privado), arts. 359-360.

[13] Asignación posible "en la medida en que [los partidos políticos] cumplan con los requisitos que establezca la ley" (CRE, art. 110). Ver: Código de la Democracia, Titulo Quinto (Organizaciones políticas), Capítulo cuarto (Financiamiento de las organizaciones políticas), arts. 353-354, y Sección primera (Financiamiento público), arts. 355-358. Asimismo: Reglamento para la asignación y entrega del fondo partidario permanente, control y rendición de cuentas del financiamiento de las organizaciones políticas.

[14] Ver: Código de la Democracia, Titulo Quinto (Organizaciones políticas), Capítulo cuarto (Financiamiento de las organizaciones políticas), arts. 353-354, y Sección cuarta (Administración de los fondos), arts. 361-363.1, y Sección sexta (Rendición de cuentas), arts. 365-369. Asimismo: Reglamento para la asignación y entrega del fondo partidario permanente, control y rendición de cuentas del financiamiento de las organizaciones políticas.

17. Analizada la propuesta, se evidencia que, por su contenido, esta tiene relación con los derechos de participación, concretamente con el derecho de asociación política, el derecho al sufragio pasivo, y su ejercicio en igualdad de condiciones y sin discriminación.

18. En el Ecuador, al ser un Estado democrático y representativo, los derechos políticos de participación se ejercen a través de los mecanismos de democracia representativa, directa y comunitaria (arts. 95 y 61, num. 2). En esa línea, los partidos políticos son concebidos como una de las herramientas a través de las cuales se canaliza y asegura el acceso y participación de las personas en los asuntos de interés público, así como la posibilidad de elegir y ser elegidas.

19. El artículo 108 de la Constitución define a los partidos políticos como "organizaciones públicas no estatales que constituyen expresiones de la pluralidad política del pueblo y sustentarán concepciones filosóficas, políticas, ideológicas, incluyentes y no discriminatorias". Dado que son los canalizadores de la representación democrática, como mediadores entre los ciudadanos y los órganos del poder público, el constituyente estimó necesario establecer mecanismos que aseguren e incentiven la posibilidad de que las personas los conformen, se adhieran y, a través de ellos, puedan participar políticamente, de forma libre y voluntaria.

20. Uno de esos mecanismos constitucionales para promover la existencia, permanencia y funcionamiento de los partidos políticos fue el otorgarles financiamiento público, a través de asignaciones del Estado, cuando cumplan los requisitos previstos en la ley. Esta financiación estatal fue considerada por el constituyente como un incentivo público para que la ciudadanía alcance un nivel mayor de representatividad a través de estas organizaciones políticas y, paralelamente, estas se fortalezcan y aseguren su sostenibilidad.

21. Como ya ha razonado esta Magistratura, en el dictamen 2-23-RC/23,[15] la eliminación del financiamiento público para los partidos políticos, si bien altera una de las fuentes de dotación de sus recursos (específicamente, la de origen público), no afecta su conformación, permanencia o funcionamiento y ni siquiera altera el financiamiento en su totalidad; pues, no limita de manera alguna la capacidad de los mismos partidos para gestionar la obtención, percepción, y manejo de sus ingresos propios. De hecho, estos preservan, como fuente para su financiación, a los aportes privados de sus afiliados y simpatizantes, como sucede para los movimientos políticos. En este sentido, la remoción del aporte estatal no impide que las personas puedan ejercer sus derechos de participación,

[15] CCE, dictamen 2-23-RC/23, 22 de noviembre de 2023, párr. 59.

relativos a conformarlos, asociarse y participar en ellos, así como elegir y ser elegidas a través de ellos. Contraria sería la conclusión a la que se podría llegar frente a un escenario en el cual se elimine el financiamiento público y también la autogestión de los partidos políticos, pues, ante una modificación como aquella, estas organizaciones sí estarían destinadas a su desaparición.

22. Por lo que, si bien esta modificación propuesta tiene algún impacto en una de las dos fuentes de ingresos económicos de los partidos políticos, dicha afectación no alcanza a configurar una limitación injustificada o irrazonable con la capacidad de generar una real restricción de los derechos constitucionales mencionados.

23. Por otra parte, en el dictamen 2-23-RC/23[16] ya se determinó que el prescindir de fondos públicos para el financiamiento de los partidos políticos tampoco provoca *per se* una restricción del derecho a la igualdad y no discriminación, al no representar dicho beneficio económico, en este caso, una garantía del derecho a la igualdad. Esto pues, mientras cumpla los requisitos legales, cualquier partido político puede acceder a tales fondos públicos, independientemente de si cuenta con más o menos recursos económicos propios.

24. Siendo así, estas asignaciones estatales no constituyen una acción afirmativa[17] en favor de aquellos partidos políticos que se encontrarían en desventaja económica. De hecho, al condicionar el financiamiento público al mero cumplimiento de los requisitos de ley, los partidos con acceso a recursos también se benefician y aumentan su presupuesto manteniendo la brecha frente a partidos con menos recursos. Por lo que, este tipo de financiación no resulta una medida que por sí misma permita que los partidos políticos que posean menos recursos económicos lleguen a estar en igualdad de condiciones y, por tanto, su eliminación no provoca una limitación arbitraria o irrazonable del derecho a la igualdad y no discriminación.

25. En consecuencia, tomando en consideración que en el dictamen 2-23-RC/23[18] esta Corte estableció que la eliminación del financiamiento estatal para los partidos políticos "puede ser tramitada a través de la vía de enmienda" —por no transgredir ninguno de sus *cuatro* límites[19]—, en este caso, al proponerse la modificación constitucional a través del proceso

[16] CCE, dictamen 2-23-RC/23, 22 de noviembre de 2023, párrs. 57-58.
[17] Las acciones afirmativas son medidas que buscan promover el ejercicio igualitario de derechos, erradicando o eliminando situaciones discriminatorias.
[18] CCE, dictamen 2-23-RC/23, 22 de noviembre de 2023, párrs. 17 y 61, alejándose en sus párrs. 54-56, de forma explícita y argumentada, del criterio previo del dictamen 10-19-RC/20 (22 de enero de 2020, párrs. 39-47), conforme el numeral 3 del artículo 2 de la LOGJCC.
[19] No altera la estructura fundamental de la Constitución porque, "Si bien el financiamiento público de los partidos políticos podría ser concebido como una forma de fortalecer la democracia y apoyar a las

de reforma parcial, que es más riguroso, este también resulta factible. En otras palabras, si la vía de enmienda, que es un mecanismo menos riguroso de cambio constitucional,[20] es viable y razonable para la eliminación de esta parte del artículo 110 de la Constitución, hacerlo a través de la vía de reforma parcial también es posible, puesto que no transgrede sus dos límites: no se refiere al procedimiento de reforma de la Constitución y tampoco establece una restricción de derechos o garantías constitucionales.[21]

6.2. ¿La propuesta de modificación constitucional del artículo 115, establece restricción a derechos o garantías constitucionales?

26. De conformidad con la propuesta, se pretende eliminar dos elementos contenidos en el artículo 115 de la Constitución. Por un lado, la obligación estatal de *garantizar la difusión de las propuestas programáticas de todas las candidaturas y el consecuente impedimento de que los sujetos políticos puedan contratar publicidad en los medios de comunicación y vallas publicitarias*; y, por otro lado, *el límite de gasto electoral*.

27. Respecto del primer elemento, es preciso mencionar que, a través del mecanismo de promoción electoral estatal, el constituyente pretendió garantizar de forma equitativa e igualitaria la promoción de candidatos durante las campañas electorales. Decidió que el Estado adoptaría un rol activo en la difusión de las propuestas programáticas de todas las candidaturas y anuló la posibilidad de que los sujetos políticos puedan contratar franjas publicitarias en los medios de comunicación.

28. En tal sentido, la propuesta de modificación constitucional en examen busca liberar del rol del Estado una cuestión específica: el financiamiento público particularmente a la "difusión de las propuestas programáticas de todas las candidaturas", pero preserva su deber estatal de garantizar la promoción electoral. Dicha garantía, en macro, no se limita

---

organizaciones políticas, su eliminación no afecta los principios básicos de la Constitución (democracia y representación a través de partidos y movimientos políticos) porque la propuesta no suprime las organizaciones políticas previstas en el texto constitucional y estas podrían seguir operando con financiamiento privado" (CCE, dictamen 2-23-RC/23, 22 de noviembre de 2023, párr. 50). No altera el carácter y los elementos constitutivos del Estado en tanto "La propuesta mantiene a las organizaciones políticas previstas en la Constitución como organismos no estatales que permiten expresar el pensamiento político de las y los ciudadanos. […] Al eliminar una forma de financiamiento de estas organizaciones (financiamiento público) sin modificar el carácter democrático y representativo del Estado expresado a través de los partidos y movimientos políticos (que, como se dijo, seguirían funcionando con financiamiento privado)" (párr. 53). En cuanto a la ausencia de restricción a derechos o garantías constitucionales, el razonamiento se expone más adelante en este dictamen.

[20] En cuanto al grado de rigidez procedimental y nivel de deliberación democrática requerido.

[21] Respecto a esta lógica, por ejemplo, considerar las máximas jurídicas "*non debet, cui plus licet, quod minus est non licere*" (al que le es lícito lo más, no debe serle ilícito lo que es menos' (Ulpiano); y, "*qui potest plus, potest minus*" (el que puede lo más, puede lo menos).

exclusivamente a costear la publicidad de las organizaciones políticas; más bien, el Estado, en su rol garantista, mantiene su potestad de optar por cualquier otro mecanismo para tal fin. Así, el cambio perseguido no se limita a reducir el financiamiento a las campañas electorales, sino que, a la par, habilita la posibilidad de autogestión de la publicidad por parte de los propios actores políticos. Es decir, la propuesta prescinde de la financiación con recursos públicos respecto de una cuestión específica en particular y, en una suerte de equilibrio para la promoción política, abre otra puerta que, sin la reforma, continuaría vedada.

29. En 2020 esta Corte Constitucional examinó una propuesta de cambio al artículo 115 de la Constitución, que pretendía la eliminación total de su inciso primero.[22] Según se estableció en el dictamen 10-19-RC/20,[23] esto habría provocado la abolición completa del deber del Estado de garantizar la promoción electoral; de hacerlo de forma equitativa e igualitaria; de realizarlo a través de los medios de comunicación; de propiciar y financiar el debate de las propuestas electorales; y, de financiar la difusión publicitaria de los programas electorales de todas las candidaturas. Ante tal envergadura, se concluyó que la supresión total del rol del Estado en garantizar la promoción electoral "podría provocar la restricción de derechos y garantías constitucionales".[24] No obstante, esta supresión total no ocurre en el presente caso, sino que, como se analiza a continuación, se busca modificar solo una parte de la intervención del Estado en aquello.

30. Aun cuando el artículo 115 de la Constitución busca una igualdad de armas en el proceso electoral, esta Corte encuentra que, en la actual propuesta de modificación constitucional, si bien se elimina la obligación estatal de pagar con recursos públicos la publicidad de los programas electorales de cada una de las candidaturas, su difusión no se ve anulada ni restringida arbitrariamente. Por un lado, al eliminarse también el impedimento de que los sujetos políticos puedan contratar franjas publicitarias, se permite que la difusión sea costeada por los propios movimientos y partidos políticos con libertad.

31. Por otro lado, el artículo 115 de la Constitución preserva el deber del Estado de garantizar

---

[22] Se proponía suprimir todo lo que a continuación se resalta en itálicas:
CRE, art. 115.- "[Inciso primero:] *El Estado, a través de los medios de comunicación, garantizará de forma equitativa e igualitaria la promoción electoral que propicie el debate y la difusión de las propuestas programáticas de todas las candidaturas. Los sujetos políticos no podrán contratar publicidad en los medios de comunicación y vallas publicitarias.*
[Inciso segundo:] Se prohíbe el uso de los recursos y la infraestructura estatales, así como la publicidad gubernamental, en todos los niveles de gobierno, para la campaña electoral.
[Inciso tercero:] La ley establecerá sanciones para quienes incumplan estas disposiciones y determinará el límite y los mecanismos de control de la propaganda y el gasto electoral".
[23] CCE, dictamen 10-19-RC/20, 22 de enero de 2020, párrs. 48-51.
[24] CCE, dictamen 10-19-RC/20, 22 de enero de 2020, párrs. 48-51

la promoción electoral, con equidad e igualdad, al propiciar y financiar el debate político de las propuestas electorales, a través de los medios de comunicación. De tal modo que, aun cuando se elimina la frase "difusión de las propuestas programáticas de todas las candidaturas", al mantenerse la promoción electoral que propicie y costee el debate público, dichas propuestas de todos los candidatos seguirán siendo publicitadas y accesibles al electorado. Así, en una deliberación mediáticamente accesible para toda la ciudadanía, las organizaciones políticas encuentran la arena propicia, no solo para difundir sus propuestas, sino para que se propicie un verdadero diálogo democrático por el contraste de sus posturas frente a sus contendientes electorales, lo cual enriquece la discusión política y la formación del criterio informado del electorado. Al garantizar aquello, el Estado puede cumplir con el rol constitucionalmente encomendado como garante de la promoción democrática electoral.

32. En consecuencia, esta Corte estima que la eliminación propuesta a una parte del primer inciso del artículo 115 no afecta la igualdad de armas entre organizaciones políticas, pues esta disposición constitucional todavía resguarda el deber del Estado de garantizar, mediante la promoción electoral por debates políticos públicos en los medios de comunicación, que todos quienes participan en una contienda electoral tengan acceso, de forma equitativa y en igualdad de condiciones, a una plataforma informativa para comunicar y transmitir sus propuestas electorales hacia el electorado ciudadano, independientemente del gasto que se realice en la campaña. Además, permite que, tanto los movimientos y partidos políticos como sus candidatos, puedan decidir y ejercer libremente los mecanismos y estrategias de difusión de sus candidaturas.

33. Ahora, en cuanto a la eliminación del límite constitucional al gasto electoral, esta Corte estima que dicha disposición impone condiciones económicas comunes con el fin de minimizar las diferencias de tal carácter entre las organizaciones políticas. En tal sentido, las contiendas electorales —también nutridas por un financiamiento estatal— se han visto sometidas a un techo para la propaganda de las candidaturas, el cual, dentro de este sistema de organizaciones políticas, intenta alcanzar una supuesta igualdad entre todos los candidatos. Pero esta limitación formal al gasto electoral no puede ser considerada como la única forma de garantizar el derecho a la igualdad. Si bien mayores recursos económicos podrían incrementar capacidad propagandística, el ejercicio y goce de los derechos a la participación no se ve anulado automáticamente por la eliminación de la referencia a que la ley incorporará un techo máximo, pues, como se verá a continuación, existen otros mecanismos que garantizan mínimos necesarios para garantizar el acceso a la promoción electoral por parte de todas las candidaturas.

34. En primer lugar, como ya se refirió, la permanencia de la promoción electoral estatal a

través de medidas como los debates políticos públicos constituyen un espacio que garantiza que exista acceso y difusión para todas las candidaturas populares en igualdad de condiciones. Esto permite una deliberación entre candidatos que, independientemente, del gasto que cada organización política destine a su campaña electoral, presente mínimos necesarios de acceso y promoción para que sus propuestas sean conocidas y analizadas por el electorado.

35. En segundo lugar, dado que se preserva el deber de la Función Electoral de velar porque existan condiciones mínimas necesarias para que la contienda electoral se lleve a cabo de forma justa, esta mantiene su deber de velar por el acceso de las candidaturas a espacios equitativos de promoción electoral y de controlar la propaganda y el gasto electoral. Por lo que, más allá de la existencia o no de una referencia al "límite de gasto electoral", se mantiene la obligación legal de que los medios de comunicación —durante campaña electoral— propendan "a que los candidatos y candidatas de todos los movimientos y partidos políticos participen en igualdad de condiciones en los debates, entrevistas y programas de opinión que realicen con la finalidad de dar a conocer a la ciudadanía los perfiles políticos, programas y propuestas para alcanzar los cargos de elección popular"; y, preserva el deber del Consejo Nacional Electoral de promover "que los medios de comunicación adopten todas las medidas que sean necesarias para tal efecto", tal como está actualmente previsto en el artículo 72 de la Ley Orgánica de Comunicación.

36. En tercer lugar, la equiparación económica para el gasto electoral no impacta necesariamente sobre el resultado de ganar o no una elección. El alcance mediático que podría llegar a garantizar el poder económico a las candidaturas no condiciona la oportunidad de que un representante popular, que goce de un apoyo legítimo de la ciudadanía, pueda materialmente participar, presentar sus propuestas y ser elegido.

37. En cuarto lugar, entendiendo que es necesaria la existencia de un control sobre la propaganda y, también, sobre el gasto electoral, esta Corte evidencia que esto sigue siendo posible constitucional y legalmente, pese a la eliminación que se pretende con la reforma constitucional. Por un lado, tras el cambio perseguido, el artículo constitucional 115 preservaría la posibilidad de que la ley establezca las "sanciones […] y los mecanismos de control de la propaganda y el gasto electoral"; mismos que deberán ser ejecutados por la Función Electoral, que también preservará sus competencias constitucionales y legales para controlar la propaganda y el gasto electoral (CRE, art. 219, num. 3, y art. 221, num. 2). De hecho, estos mecanismos de control y sanciones se encuentran previstos infraconstitucionalmente, por ejemplo, en la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, Titulo Tercero (Financiamiento y control del gasto electoral), artículos 202-236, así como en el

Reglamento para el control y fiscalización del gasto electoral.

38. Finalmente, cabe mencionar que el hecho de que se suprima la remisión a la ley para los límites a la propaganda y gasto electoral no implica una "prohibición" de limitarlos. Por tanto, el cambio constitucional perseguido no obsta que el legislador genere normativa infraconstitucional para establecer regulaciones legítimas, en virtud de su facultad de libre configuración legislativa, con el fin de controlar el gasto electoral y generar regulaciones que garanticen el acceso a contiendas electorales justas y equitativas. De igual modo, la modificación constitucional propuesta no implica, *per se*, la inconstitucionalidad de los actos legislativos que, por ejemplo, impongan límites y controles a la propaganda y al gasto electoral.

39. Sobre la base de lo analizado en esta sección, se concluye que la eliminación de la palabra "límite" en el artículo 115 de la Constitución, si bien guarda relación con la participación de las organizaciones políticas y el derecho de sufragio pasivo de sus candidatos durante los procesos electorales, no constituye *per se* una barrera que impida o anule arbitraria o injustificadamente la participación de cualquier organización política en la contienda electoral.[25]

6.3. Conclusión sobre el procedimiento para la propuesta de modificación constitucional

40. En virtud de lo analizado, y sin que haya correspondido evaluar aquí la (in)conveniencia de la propuesta,[26] esta Corte concluye que la propuesta de modificación a los artículos 110 y 115 de la Constitución, presentada por el presidente de la República, tal como ha sido planteada, no altera los procedimientos de reforma constitucional ni establece restricción a derechos o garantías constitucionales. Por lo que, la propuesta respeta los límites para sea tramitada a través del procedimiento de *reforma parcial*.

41. En consecuencia, conforme el artículo 442 de la Constitución, el presidente de la República puede presentar ante la Asamblea Nacional su iniciativa de reforma constitucional para que esta continúe su tramitación. De aprobarse, la Asamblea Nacional deberá remitir a este Organismo constitucional la convocatoria a referéndum aprobada

[25] Sobre un análisis similar al efectuado en esta sección, por ejemplo, ver: CCE, sentencia 1-24-RC/24, 24 de enero de 2024, secs. 7.3.3 y 12.3.3.

[26] Tal como se advirtió en la introducción de la sección 5, *ut supra*, a esta Corte no le compete evaluar la (in)conveniencia la propuesta de modificación constitucional objeto del presente dictamen, pues aquello le corresponde juzgar únicamente a la ciudadanía y, en caso de reforma parcial, a la Asamblea Nacional (ver, por ejemplo: CCE, dictámenes 5-24-RC/24, 03 de octubre de 2024, párr. 17; 1-24-RC/24, 24 de enero de 2024, párr. 16; 2-23-RC/23, 22 de noviembre de 2023, párr. 9; 7-22-RC/22, 28 de noviembre de 2022, párr. 12).

—que deberá incluir: considerandos que introducen al cuestionario, las preguntas y, de existir, sus anexos—, para el respectivo control previo de constitucionalidad, conforme los artículos 99 y 102-105 de la LOGJCC.

7. Decisión

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

1. **Declarar** que el procedimiento de *reforma parcial*, establecido en el artículo 442 de la Constitución, *sí* es apto para tramitar la modificación constitucional propuesta por el presidente de la República. Y, en consecuencia, el presidente de la República puede ahora, de estimarlo conveniente, presentar su iniciativa de reforma constitucional ante la Asamblea Nacional para que continúe su tramitación, conforme el artículo 442 de la Constitución.

2. **Disponer** a la Asamblea Nacional que, de aprobar el proyecto de reforma constitucional del presidente de la República, conforme el artículo 442 de la Constitución, remita a esta Corte Constitucional la convocatoria a referéndum aprobada —que deberá incluir: considerandos que introducen al cuestionario, las preguntas y, de existir, sus anexos—, para el respectivo control previo de constitucionalidad, conforme los artículos 99 y 102-105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

3. **Dejar a salvo** las competencias de esta Corte Constitucional para realizar, posteriormente, los siguientes y respectivos controles constitucionales sobre esta iniciativa de reforma, conforme la Constitución y la ley.

4. Notifíquese, publíquese, y cúmplase.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con cinco votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín; y, cuatro votos salvados de los jueces constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado y Richard Ortiz Ortiz, en sesión jurisdiccional extraordinaria de lunes 28 de octubre de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Juez: Jhoel Escudero Soliz

DICTAMEN 6-24-RC/24

VOTO SALVADO

Juez constitucional Jhoel Escudero Soliz

1. Antecedente

1. Con fundamento en los artículos 92 y 93 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, respetuosamente presento mi voto salvado de la decisión aprobada por mayoría mediante dictamen 6-24-RC/24, en la sesión de Pleno Extraordinario de 28 de octubre de 2024. En dicha decisión, la mayoría de este Organismo dictaminó que la propuesta de modificación de los artículos 110 y 115 de la Constitución puede ser tramitada a través del trámite de reforma constitucional.

2. Las razones por las que discrepo versan sobre el razonamiento y la decisión del dictamen de mayoría. La eliminación del financiamiento estatal a los partidos y movimientos políticos, contemplada en el artículo 110 de la Constitución, de la obligación del Estado de asegurar las difusión de las propuestas de las candidaturas, de la prohibición de contratar publicidad en medios de comunicación por cuenta de los sujetos políticos, así como la eliminación del límite en el gasto electoral, establecidas en el artículo 115 de la Constitución, conllevan restricciones a los derechos constitucionales de participación y a su garantía de igualdad de los sujetos políticos sometidos a un proceso electoral. Por ello, como explico en este voto disidente, esta modificación no debe ser tramitada por la vía de reforma parcial, planteada por el presidente de la República. En tal sentido, al no coincidir con el razonamiento ni la decisión de mayoría, sobre la base del artículo 92 de la LOGJCC, explico los fundamentos de mi voto salvado específicamente sobre los puntos mencionados.

2. Análisis

2.1. La eliminación del financiamiento público a los partidos y movimientos políticos contemplada en el artículo 110 de la Constitución restringe los derechos de participación y, por ello, no procede mediante reforma parcial.

3. La propuesta bajo análisis no es una modificación aislada de una disposición jurídica, sino que afecta integralmente al sistema político y electoral. Así, el presidente de la República

busca modificar el artículo 110 de la Constitución y eliminar el financiamiento público de las organizaciones políticas en el siguiente sentido:

Texto vigente	Texto propuesto
Art. 110.- Los partidos y movimientos políticos se financiarán con los aportes de sus afiliadas, afiliados y simpatizantes, [***i***] ***y en la medida en que cumplan con los requisitos que establezca la ley, los partidos políticos recibirán asignaciones del Estado sujetas a control***. El movimiento político que en dos elecciones pluripersonales sucesivas obtenga al menos el cinco por ciento de votos válidos a nivel nacional, adquirirá iguales derechos y deberá cumplir las mismas obligaciones que los partidos políticos.	**Art. 110.-** Los partidos y movimientos políticos se financiarán con los aportes de sus afiliadas, afiliados y simpatizantes. El movimiento político que en dos elecciones pluripersonales sucesivas obtenga al menos el cinco por ciento de votos válidos a nivel nacional, adquirirá iguales derechos y deberá cumplir las mismas obligaciones que los partidos políticos.

4. La Constitución de la República del Ecuador cuenta con sistema democrático robusto creado con la finalidad de asegurar los mecanismos de participación directa, la democracia representativa y la comunitaria. Al fortalecer los derechos de participación, la Constitución garantizó un sistema democrático plural, accesible y abierto. Así, nuestro texto constitucional no solo reconoce derechos, sino que identificó las restricciones de tipo histórico, género y socioeconómicos y reconoció de forma expresa la corrección de estas desigualdades políticas.[1]

5. Esto ha sido producto de un proceso histórico que ha buscado la eliminación de barreras para el sufragio activo y pasivo relacionadas con factores como la etnicidad, el género y la condición socioeconómica, entre otros. Desde 1929, por ejemplo, la Constitución consagró en el Ecuador el voto facultativo para mujeres, la representación legislativa de minorías, así como la representación funcional. En 1979, la Constitución amplió el derecho al voto para quienes no sabían leer y escribir. Esta tendencia da cuenta de que el constitucionalismo ecuatoriano ha superado obstáculos irrazonables que impidieron la participación democrática del pueblo y la universalización del derecho a elegir y ser elegido.

[1] Voto salvado al dictamen 2-23-RC/23, de 22 de noviembre de 2023.

6. La Norma Suprema desarrolla la democracia directa, representativa y comunitaria, cuyo eje definitorio radica en que el poder lo ejerce el pueblo de forma directa o mediante sus representantes, como disponen los artículos 1 y 95 de la Constitución. Para el efecto, se han previsto medios para asegurar el ejercicio de la democracia mediante la participación con recursos que permitan crear oportunidades equitativas de representación. En este marco, el derecho a ser elegido es un derecho político reconocido en el artículo 62.1 de la Constitución, el cual requiere de recursos institucionales, económicos y sociales para lograr su pleno ejercicio y, por tanto, una efectiva participación y representación.

7. La Constitución, considerando las desigualdades estructurales e históricas como barreras que pueden provocar escenarios limitantes o excluyentes en la participación, contempla este tipo de medidas que no pueden escindirse del contenido del derecho al sufragio activo y pasivo. De este modo, el diseño constitucional del sistema político y del derecho a participar en los asuntos de interés público tiene como fin constitucional garantizar la igualdad política. Ello evita que el modelo político democrático se convierta en una dictadura, autocracia, anarquía, oligarquía.

8. En ese sentido se pronunció la Corte en el dictamen 10-19-RC/20, en el cual examinó una propuesta similar a la que hoy se analiza.[2] En dicho dictamen, este Organismo concluyó que la eliminación del financiamiento público de los partidos no procede vía enmienda, por cuanto se restringe el derecho a la igualdad y a la equidad electoral. Al respecto, este organismo sostuvo:

> El planteamiento, entonces, pretende eliminar una disposición que, según su texto, tiene por objeto garantizar la promoción electoral equitativa e igualitaria, a efectos de que se propicie el debate y difusión de las propuestas de todas las candidaturas. En otras palabras, se trata de una norma que promueve la igualdad de todos los candidatos a elección popular, toda vez que busca que todos quienes participarán en una contienda electoral, tengan las mismas oportunidades para la promoción y difusión de sus propuestas.[3]

9. En el caso bajo análisis, la propuesta de reforma parcial, al igual que la analizada en el dictamen 10-19-RC/20, tiene como finalidad la eliminación del fondo partidario permanente. No se evidencia que existan diferencias fundamentales entre la propuesta de modificación constitucional analizada en el dictamen citado con la que se encuentra bajo análisis en este caso. En consecuencia, la actual propuesta como la de entonces conlleva la afectación o restricción a la igualdad política en derechos en relación al ejercicio de los

[2] En el dictamen 10-19-RC, la propuesta buscaba reformar el artículo 110 de la Constitución en el siguiente sentido: "Art. 110.- Los partidos y movimientos políticos se financiarán con los aportes de sus afiliados y simpatizantes".
[3] CCE, dictamen 10-19-RC/20, 22 de enero de 2020, párr. 50.

derechos participación que se ejercen a través de las organizaciones políticas y que expresamente reconoce la Constitución en sus artículos 61 y 95.

10. Tampoco considero que existan elementos que justifiquen que esta Corte Constitucional se aparte del razonamiento expresado en el dictamen 10-19-RC/20. Aun cuando en el análisis se afirme que no hay derechos absolutos, la propuesta de cambio constitucional habilita la relativización de los derechos y, a su vez, la rigidez de la Constitución. Por ello, estimo que no es procedente flexibilizar el control constitucional de la reforma. Lo que lo que corresponde a la Corte es identificar restricciones o desarrollos de derechos verificables *prima facie* para proceder con una modificación a la Constitución, teniendo en cuenta la norma modificada y la unidad constitucional para que dicha modificación no se torne en un desmembramiento o desconocimiento del sistema político previsto en la Constitución. Al eliminar el financiamiento electoral y los límites del gasto, no solo estamos frente a una cuestión de recursos y gasto, sino que debemos reconocer que estos elementos garantizan la igualdad política en procesos electorales y que su eliminación constituye una restricción porque debilita un sistema electoral al impedir garantizar las mismas oportunidades de participación política a los representantes políticos en un país en el cual la desigualdad es evidente y su institucionalidad es débil.

11. En consecuencia, la restricción verificable respecto del financiamiento que reciben las organizaciones políticas dispuesto por la Constitución consiste en eliminar no solo los recursos sino un medio para impedir que las desigualdades de carácter económico impacten negativamente en el ejercicio de los derechos de participación, favoreciendo a organizaciones políticas que pueden tener ventajas al contar con mayor facilidad de acceder o gestionar recursos.

12. Con base en lo expuesto, la reforma del artículo 110 de la Constitución conlleva la modificación en sentido restrictivo del contenido constitucional del derecho a ser elegido y, por tanto, no puede ser tramitado mediante la vía de reforma parcial.

2.2. La eliminación de la obligación del Estado de asegurar la difusión de las propuestas de las candidaturas y de la prohibición de contratar publicidad en medios de comunicación por cuenta de los sujetos políticos establecida en el artículo 115 de la Constitución, conlleva una restricción a los derechos constitucionales de participación y a su garantía bajo el principio de igualdad.

13. El cambio propuesto en el artículo 115 de la Constitución plantea: i) la obligación estatal de difusión de propuestas programáticas de los candidatos, ii) la eliminación de la

prohibición de contratación de publicidad en medios de comunicación y vallas publicitarias y iii) el límite al gasto electoral.

Texto vigente	Texto propuesto
Art. 115.- El Estado, a través de los medios de comunicación, garantizará de forma equitativa e igualitaria la promoción electoral que propicie el debate [***ii***] ***y la difusión de las propuestas programáticas de todas las candidaturas***. [***iii***] ***Los sujetos políticos no podrán contratar publicidad en los medios de comunicación y vallas publicitarias.*** Se prohíbe el uso de los recursos y la infraestructura estatales, así como la publicidad gubernamental, en todos los niveles de gobierno, para la campaña electoral. La ley establecerá sanciones para quienes incumplan estas disposiciones y determinará [***iv***] ***el límite y*** los mecanismos de control de la propaganda y el gasto electoral.	**Art. 115.-** El Estado, a través de los medios de comunicación, garantizará de forma equitativa e igualitaria la promoción electoral que propicie el debate. Se prohíbe el uso de los recursos y la infraestructura estatales, así como la publicidad gubernamental, en todos los niveles de gobierno, para la campaña electoral. La ley establecerá sanciones para quienes incumplan estas disposiciones y determinará los mecanismos de control de la propaganda y el gasto electoral.

14. La obligación contenida en el artículo 115 de la Constitución que el presidente de la República propone eliminar tiene dos aspectos esenciales: a) por una parte, a la difusión en igualdad de condiciones de las propuestas de las y los candidatos en los medios de comunicación; y b) por otra parte, el impedimento de que las y los candidatos contraten la publicidad en medios de comunicación y en vallas publicitarias. Estas normas se fundan en los mismos principios en los que se funda el artículo 110 de la Constitución, pero aplicada a los procesos electorales.

15. Al respecto, conviene destacar que el costo del acceso a espacios de publicidad en medios de comunicación y vallas publicitarias es una barrera económica que condiciona la posibilidad de que un candidato dé a conocer sus propuestas, si no cuenta con los medios o financiamiento suficientes para solventar estos costos. De ello se sigue que las y los candidatos que cuenten con mayores recursos económicos tendrán la capacidad de difundir de mejor manera sus propuestas entre la ciudadanía. Provocando una situación de desigualdad en el ejercicio de este derecho.

16. Por ello, el contenido del artículo 115 de la Constitución expresamente invoca los principios de igualdad y equidad como su fundamento. Es decir, la medida que se pretende

modificar no solamente establece un nivel de garantía del derecho a ser elegido, sino que esta garantía es producto directo de la aplicación del principio constitucional de la igualdad y no discriminación, que impide que la ventaja económica se traduzca en una ventaja en el acceso a medios de comunicación y, por tanto, en el ejercicio del derecho de participación.

17. La eliminación del *límite* en el gasto electoral no se puede desligar de la reforma al artículo 110, relativa a la eliminación del financiamiento público de las organizaciones políticas. Ambas reformas traen como consecuencia una grave restricción a la garantía de la igualdad política. Ello, porque sin límites resulta muy complejo que el Estado garantice una competencia electoral equitativa entre los candidatos a elección popular, quienes deberían contar con los mismos medios y garantías para que dicha elección se considere en términos constitucionales democrática, igual y equitativa. Sin límites de gasto, quienes tienen más cuentan a su vez con mayores oportunidades para competir contra quienes carecen de recursos, que se verían impedidos de competir en igualdad de condiciones, afectando las bases de nuestro sistema democrático.

18. En consecuencia, la reforma del artículo 115 de la Constitución conlleva la modificación en sentido restrictivo del contenido constitucional del derecho a ser elegido y por tanto, no puede ser tramitado mediante la vía de reforma constitucional. Es así que la modificación de los artículos 110 y 115 de la Constitución, no solo implica un cambio semántico, sino una transformación de un sistema político y electoral plural, equitativo e igualitario en uno desigual, en el cual se debilitan las garantías institucionales para la participación.

3. Decisión

19. En virtud de lo expuesto, considero que la modificación a los artículos 110 y 115 de la Constitución, en los términos propuestos, implican cambios regresivos en el ejercicio del derecho a ser elegido reconocido en el artículo 61.1 de la Constitución, y ser contrario al principio de igualdad y no discriminación. Por tanto, no pueden modificarse mediante la vía de reforma constitucional, de conformidad con el artículo 442 de la Constitución.

Firmado electrónicamente por:
JHOEL MARLIN ESCUDERO SOLIZ

Jhoel Escudero Soliz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado del juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, anunciado en el dictamen de la causa 6-24-RC, fue presentado en Secretaría General el 29 de octubre de 2024, mediante correo electrónico a las 11:24; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Juez: Richard Ortiz Ortiz

DICTAMEN 6-24-RC/24

VOTO SALVADO

Juez constitucional Richard Ortiz Ortiz

1. Respetuosamente me aparto del voto de mayoría 6-24-RC que examinó las propuestas de reforma parcial planteadas por el presidente de la República respecto de los artículos 110 y 115 de la Constitución, por las consideraciones que se exponen a continuación.

2. En lo principal, la propuesta de reforma constitucional formulada por el presidente de la República pretende la modificación de la Constitución respecto a: **i**) eliminar la **entrega** de recursos públicos a los partidos políticos para financiar su permanencia y funcionamiento; **ii**) eliminar el **financiamiento** de la difusión publicitaria de las propuestas electorales individuales y específicas de cada una de las candidaturas electorales; **iii**) la posibilidad de que los sujetos políticos puedan **contratar**, a su costa, publicidad en los medios de comunicación sin límite; y, en consecuencia, **iv**) eliminar el **límite** a la propaganda y gasto electoral.

3. Al respecto, el voto de mayoría declaró que el procedimiento de reforma parcial, establecido en el artículo 442 de la Constitución, es apto para proceder con las modificaciones constitucionales propuestas por el presidente de la República y analizadas en la causa 6-24-RC. No obstante, contrario a la decisión referida, considero que las modificaciones introducidas en su conjunto a los artículos 110 y 115 del texto constitucional no pueden ser tramitadas a través de la vía de reforma parcial, pues transgreden el **primer límite material** de esta vía al establecer restricciones a derechos y garantías constitucionales (art. 442 párrafo primero CRE).

4. De esta manera, con el fin de explicar lo señalado, realizaré algunas consideraciones sobre: **i)** los partidos y movimientos políticos como instrumentos para salvaguardar el Estado democrático y el modelo representativo y **ii)** el financiamiento estatal como una medida para garantizar la igualdad de competencia política. Estos dos aspectos tienen una relación directa con los derechos políticos y constituyen garantías a la competencia en igualdad de condiciones. A continuación, me referiré a la configuración de la transgresión del primer límite material que genera cada una de las propuestas de reforma planteadas respecto de los artículos 110 y 115 de la Constitución.

i) Los partidos y movimientos políticos como instrumentos para salvaguardar el Estado democrático y el modelo representativo

5. El artículo 108 de la Constitución define a los partidos y movimientos políticos como "organizaciones públicas no estatales que constituyen expresiones de la pluralidad política del pueblo y sustentarán concepciones filosóficas, políticas, ideológicas, incluyentes y no discriminatorias […]". Además, toda vez que los partidos y movimientos políticos son los canalizadores de la representación democrática y mediadores entre los ciudadanos y los órganos del poder público, el constituyente también estableció mecanismos que aseguren e incentiven la posibilidad de que las personas los conformen, se adhieran y, a través de ellos, puedan participar políticamente, de forma libre y voluntaria (art. 109-117 CRE).

6. Así las cosas, los partidos y movimientos políticos son instituciones fundamentales para el funcionamiento del Estado democrático, permiten organizar y canalizar la participación ciudadana dentro de un marco institucional y constituyen espacios adecuados para articular los diferentes intereses y posiciones ciudadanas. En el Ecuador, al ser un Estado democrático y representativo, los partidos políticos se erigen como una de las herramientas a través de las cuales se salvaguarda el carácter democrático del Estado y viabiliza el modelo representativo previsto en el texto constitucional (art.1 CRE). Tanto es así, que se ha afirmado que sin partidos y movimientos políticos no es posible la democracia representativa.

7. Por un lado, para el **carácter democrático del Estado**, los partidos y movimientos políticos representan un vínculo indispensable entre la ciudadanía y el poder. Así, en principio, los partidos y movimientos políticos son espacios que se encargan de encauzar las demandas sociales, asegurar que los intereses y preocupaciones de los ciudadanos tengan eco en las decisiones de Estado y evitar que el poder político se concentre en intereses individuales. Al respecto, el texto constitucional garantiza este papel al dar voz a las diferentes corrientes de pensamiento y opinión en la sociedad reflejadas en los partidos y movimientos políticos.

8. Por otro lado, en el marco del **modelo representativo** previsto en la Constitución, los partidos y movimientos políticos cumplen la función esencial de proponer representantes políticos que lleven a cabo y materialicen los mandatos ciudadanos. Ahora bien, su rol en el modelo representativo no se reduce a la presentación de candidaturas, sino a construir programas que reflejen las aspiraciones de las bases sociales y aseguren que el mandato popular sea transmitido al Estado. Este papel estructurador evita la fragmentación del

sistema político y canaliza la voluntad popular hacia instituciones legítimas. La Constitución ecuatoriana de 2008 apoya esta función al exigir a los partidos y movimientos políticos representatividad y permanencia. Así, persigue que los partidos se conviertan en auténticos actores de representación política y no en proyectos de corto plazo o dependientes de intereses económicos.

9. En suma, los partidos y movimientos políticos son instituciones clave para el funcionamiento del Estado democrático y para el ejercicio modelo representativo establecido constitucionalmente. Además, el voto de mayoría debió tomar en cuenta que los partidos y movimientos políticos hacen efectivo el derecho ciudadano a organizarse políticamente (art. 61.8 CRE), el derecho a elegir y ser elegidos (art. 61.1 CRE) y el derecho a ocupar y desempeñar empleos y funciones públicas (art. 61.7 CRE). Por tanto, los partidos y movimientos políticos no son meras instituciones desligadas de los derechos, sino verdaderos mecanismos de garantía de los derechos políticos.

ii) El financiamiento estatal como una medida para garantizar la igualdad de competencia política

10. El financiamiento estatal también desempeña un papel crucial en la creación de condiciones de igualdad para la participación política en un sistema democrático. En términos generales, este sirve para garantizar que todos los actores políticos tengan las mismas oportunidades para participar en los procesos electorales, representar a los ciudadanos e influir en la toma de decisiones políticas. En ese sentido, la Constitución garantiza una erogación pública condicionada tanto para la permanencia regular de los partidos y movimientos (art. 110 CRE), como para financiar la difusión programática de sus propuestas al marco de un proceso electoral (art. 115 CRE).

11. Por un lado, según el artículo 110 de la Constitución, el financiamiento estatal persigue la estabilidad y funcionamiento regular de los partidos políticos. Este artículo establece que los partidos también pueden recibir asignaciones del Estado, siempre y cuando cumplan con los requisitos establecidos por la ley. El financiamiento estatal crea condiciones equitativas para todos los actores políticos, independientemente de su origen o nivel de apoyo inicial. En consecuencia, el financiamiento estatal se erige como una verdadera garantía de la igualdad política que define al sistema democrático: todos pueden participar en igualdad de condiciones.

12. Por otro lado, el artículo 115 de la Constitución prevé la creación de un financiamiento estatal específico durante los procesos electorales. Además, prohíbe la contratación privada de publicidad y asegura una difusión programática por parte del Estado de todas las propuestas de los candidatos. De esta forma, asegura que las campañas electorales se lleven a cabo de manera equilibrada y permite que todos los partidos puedan presentar sus propuestas sin ser condicionados por intereses externos o por el apoyo financiero de grandes corporaciones. A la par, garantiza la igualdad política con la limitación y control del gasto electoral. Todos estos mecanismos tienen un único fin: garantizar la igualdad de oportunidad en la competencia electoral.

13. Finalmente, hay que resaltar que todos estos mecanismos no pueden ser considerados aisladamente sino en conjunto, pues son instrumentos entrelazados que hacen efectivos los derechos políticos a organizarse políticamente (art. 61.8 CRE), a elegir y ser elegidos (art. 61.1 CRE) y a ocupar y desempeñar empleos y funciones públicas (art. 61.7 CRE). Así, los artículos 110 y 115 de la Constitución son verdaderas garantías que promueven la igualdad en la competencia electoral y protegen los derechos de participación de todos los ciudadanos, y no son simples gastos presupuestarios.

14. Tras estas consideraciones generales, realizaré un análisis pormenorizado sobre la imposibilidad de que las propuestas de reforma en examen sean tramitadas a través de la vía de reforma parcial, sobre todo si se las mira en conjunto.

Sobre la primera propuesta de reforma parcial

15. El actual **artículo 110 de la Constitución** establece dos fuentes de financiamiento para los partidos políticos: la **fuente privada** —por aporte de sus afiliados y simpatizantes—y la **fuente pública** —por asignaciones de recursos estatales "sujetas a control"—. Al respecto, la **primera propuesta** de reforma parcial formulada por el presidente de la República plantea prescindir de la fuente de financiación pública de los partidos políticos. En el voto de mayoría, esta propuesta fue calificada como **apta para ser tramitada por la vía de reforma parcial** al no transgredir ninguno de los límites materiales previstos en el artículo 442 de la Constitución.

16. Contrario a ello, estimo que la primera propuesta de reforma parcial constituye una restricción irrazonable de los derechos de participación, particularmente de asociación política (art. 61.8 CRE) y de sufragio pasivo (art. 61.1 CRE) al impedir su ejercicio en igualdad en condiciones y sin discriminación. Lo anterior, pues el financiamiento público

para el funcionamiento regular de los partidos y movimientos políticos no constituye una mera erogación adicional o "beneficio adicional" que complementa a los ingresos privados de los partidos, sino que constituye una garantía importante que promueve que la ciudadanía alcance un nivel mayor de representatividad por medio de organizaciones políticas fuertes, sostenibles y que cuentan con recursos suficientes para la gestión de sus actividades.

17. Con el fin de sostener mi postura, rebatiré algunos de los argumentos principales señalados en el voto de mayoría para determinar que la vía de reforma parcial era apta para reformar el artículo 110 de la Constitución en los términos requeridos por el presidente de la República. En particular, me pronunciaré sobre las siguientes afirmaciones que sugieren la eliminación del financiamiento público para el funcionamiento regular de los partidos y movimientos: **a)** no afecta la conformación y funcionamiento de los partidos ni, en consecuencia, a libre asociación política, ya que pueden financiarse con aportes privados; y, **b)** no restringe el derecho a la igualdad, pues esta erogación constituye un "mero beneficio económico" y no una "acción afirmativa".

18. En cuanto al argumento **a)**, disiento con este, pues estimo que la disparidad de recursos entre partidos y movimientos tiene importantes implicaciones en la igualdad política. La eliminación del financiamiento público vulnera la competencia equitativa entre partidos y limita significativamente el derecho a la libertad de asociación política (art. 61.8 CRE). Este derecho garantiza que cualquier ciudadano pueda unirse a un partido o movimiento político para expresar y promover sus ideales en igualdad de condiciones. Sin financiamiento público, los partidos pequeños, que representan a sectores con menor poder económico, enfrentarían barreras sustanciales que limitarían su capacidad de operar y difundir sus propuestas. Al privarles de esta capacidad, se restringe su derecho a asociarse efectivamente para influir en el espacio político, lo cual distorsiona la competencia electoral y reduce la pluralidad de voces, afectando la representación y el acceso equitativo al proceso democrático.

19. Sobre el argumento **b)**, no coincido con este, porque considero que eliminar el financiamiento público para partidos políticos afecta directamente el principio de igualdad en el proceso electoral, lo cual contradice el voto de mayoría que afirma que esta erogación constituye un "mero beneficio económico". Este financiamiento público, en principio, no es solo un apoyo económico, sino que representa una herramienta para asegurar que todos los partidos políticos, independientemente de su capacidad económica, puedan competir en igualdad de condiciones, acceder y visibilizar su rol en las contiendas electorales. Sin

esta ayuda, es claro que los partidos con menor respaldo económico enfrentan desventajas notables frente a aquellos que pueden atraer grandes aportes privados, creando una discriminación económica en favor de los sectores con más recursos. En este sentido, el financiamiento estatal cumple una función similar –no idéntica ni del todo comparable– a la de una acción afirmativa, pues permite que partidos que se encuentra en desventaja financiera puedan participar activamente en la contienda electoral en igualdad de oportunidad. Eliminar esta garantía sin ofrecer mecanismos alternativos profundiza las desigualdades y limita la diversidad de opciones en el sistema democrático. En consecuencia, se afecta el derecho de todos los ciudadanos a una participación política inclusiva, el de los candidatos al sufragio pasivo y el de la ciudadanía en general a la libre asociación política.

20. Por todas las consideraciones expuestas, considero que la reforma del artículo 110 de la Constitución mediante de una reforma parcial restringe los derechos fundamentales del sufragio activo y pasivo (art. 61.1.CRE), y a la libre asociación política (art. 61.8 CRE) al afectar la igualdad en las condiciones de competencia política. En consecuencia, el primer límite material previsto en el artículo 442 de la Constitución se ve afectado.

Sobre la segunda propuesta de reforma parcial

21. El artículo **115 de la Constitución** establece una obligación al Estado ecuatoriano de garantizar de forma equitativa e igualitaria la promoción electoral que propicie el debate y la difusión de las propuestas programáticas de todas las candidaturas. Además, impide que los sujetos políticos contraten publicidad en los medios de comunicación y vallas publicitarias y prohíbe el uso de los recursos y la infraestructura estatales como la publicidad gubernamental para la campaña electoral. Finalmente, advierte que se determinará el límite y los mecanismos de control de la propaganda y el gasto electoral.

22. Al respecto, la propuesta del presidente de la República pretende eliminar **tres elementos contenidos** en el artículo 115 de la Constitución. Por un lado, la obligación estatal de garantizar la **difusión de las propuestas programáticas** de todas las candidaturas **(i)** y el consecuente **impedimento** de que los **sujetos políticos puedan contratar publicidad** en los medios de comunicación y vallas publicitarias **(ii)**; y, por otro lado, el **límite de gasto electoral (iii)**. En el voto de mayoría, esta propuesta fue calificada como **apta para ser tramitada por la vía de reforma parcial** al no transgredir ninguno de los límites materiales previstos en el artículo 442 de la Constitución.

23. Contrario a ello, estimo que la segunda propuesta de reforma parcial constituye una restricción irrazonable de los derechos de participación, particularmente de sufragio activo y pasivo al impedir su ejercicio en igualdad en condiciones y sin discriminación.

24. No concuerdo con los argumentos del voto de mayoría sobre: **i)** la eliminación de la limitación de la obligación estatal de garantizar la difusión de las propuestas programáticas de todas las candidaturas y de la prohibición de contratación directa de publicidad; y, **ii)** la eliminación del límite del gasto electoral. Pues, estas modificaciones calificadas como viables a través del mecanismo reforma parcial –junto con las analizadas anteriormente– tienen una incidencia sustancial en la competencia electoral y en la igualdad de oportunidades de los sujetos políticos.

25. Con el fin de sostener mi postura, rebatiré los principales argumentos señalados en el voto de mayoría para determinar que la vía de reforma parcial era apta para reformar el artículo 115 de la Constitución en los términos requeridos por el presidente de la República. Para ello, dividiré mi razonamiento en atención a las dos categorías argumentativas planteadas por el voto de mayoría y que fueron referidas en el párrafo de arriba.

i) La eliminación de la limitación de la obligación estatal de garantizar la difusión de las propuestas programáticas de todas las candidaturas y de la prohibición de contratación directa de publicidad

26. En particular, me pronunciaré sobre las siguientes afirmaciones que sugieren que esta modificación constitucional: **a)** libera al Estado de financiar la difusión de las propuestas programáticas, pero garantiza la tutela de derechos de participación al promover la autogestión de la publicidad por parte de los actores políticos; **b)** al eliminar la obligación estatal de financiar la difusión, los partidos y movimientos políticos pueden contratar publicidad con recursos propios, lo que garantiza la difusión sin restricciones; y, **c)** el deber del Estado de promover la promoción electoral se mantiene mediante los debates públicos, por lo que la eliminación de la financiación no afecta la difusión de propuestas.

27. Respecto del argumento **a)** sobre la autogestión de la publicidad política, estimo que esta supuesta opción no garantiza condiciones igualitarias para todos los partidos y movimientos políticos. Lo anterior, pues la autogestión de la publicidad no asegura igualdad de oportunidades para todas las candidaturas. Al contrario, los partidos con mayores recursos económicos tendrán evidentemente más capacidad para pagar publicidad, mientras que los partidos pequeños o emergentes y sin financiamiento público,

se verán en desventaja, limitando el acceso equitativo a los medios de comunicación. Además, es importante no perder de vista que la eliminación del financiamiento público afecta a los partidos pequeños y dificulta que movimientos con apoyo popular, pero sin grandes aportantes lleguen a una audiencia amplia. En consecuencia, esta situación crea una competencia desigual y afecta el principio de igualdad en la participación política, ya que limita el derecho de los ciudadanos a conocer las opciones disponibles.

28. En cuanto al argumento **b)**, no estoy de acuerdo con la idea de que permitir a los partidos contratar su propia publicidad asegura una difusión sin restricciones. Aunque en teoría todos pueden acceder a los medios mediante contratación, en la práctica, los partidos más grandes y mejor financiados tendrán una clara ventaja al poder adquirir mayor visibilidad en medios masivos. Esto crea una competencia desbalanceada y afecta el principio de equidad en el proceso electoral, ya que los partidos con menos recursos no podrán competir en igualdad de condiciones. Al reducir el financiamiento público, se ignora que una democracia robusta necesita un campo de juego nivelado, donde todas las voces tengan la misma oportunidad de participar en una contienda electoral justa para acceder a cargos públicos.

29. Sobre el argumento **c)**, no considero adecuado indicar que el deber estatal de promoción de la participación electoral puede cumplirse exclusivamente mediante debates públicos, y que no resultaría fundamental financiar la difusión de propuestas a través de los medios de comunicación. Al respecto, estimo que los debates no compensan la falta de acceso a medios de comunicación que podrían enfrentan los partidos sin recursos suficientes, haciendo poco probable alcanzar un nivel adecuado de visibilidad para sus candidatos. Sin este apoyo, los partidos con más acceso a recursos privados podrían obtener una ventaja desproporcionada, lo que limita el derecho de los votantes a recibir información diversa y completa. Esto afecta la igualdad en la competencia electoral y también a la calidad de la deliberación democrática.

30. En suma, estimo que la eliminación de esta obligación estatal atenta contra las garantías previstas para la tutela de derecho activo y pasivo al sufragio (art. 61.1 CRE), lo que transgrede el límite material previsto para activar la reforma parcial.

ii) Eliminación del límite del gasto electoral

31. En particular, me pronunciaré sobre las siguientes afirmaciones que sugieren que esta modificación constitucional: **a)** no es la única forma de garantizar el derecho a la igualdad

en las contiendas electorales, ya que otros mecanismos pueden asegurar la promoción electoral de todas las candidaturas; **b)** el Consejo Nacional Electoral ("**CNE**") sigue teniendo la responsabilidad de garantizar condiciones mínimas de equidad y control sobre la propaganda electoral, incluso sin un límite de gasto; y, **c)** no impide que la ley siga regulando la propaganda y establezca límites.

32. Sobre **a)**, no estoy de acuerdo con el argumento de que existen otros mecanismos para garantizar la igualdad en las contiendas electorales, ya que ninguno se asimila al rol y la eficacia que tiene la limitación del gasto electoral. De esta forma, estimo que el límite al gasto electoral cumple una función crucial al evitar el dominio de las campañas electorales por los partidos con más recursos. Si se elimina este límite, los partidos con mayor poder económico tendrán una ventaja desproporcionada, y podrán inundar las campañas con publicidad, lo que distorsiona el equilibrio de la competencia y afecta el principio de igualdad en el sufragio. Sin un límite preciso del gasto electoral, se favorece la concentración mediática de pocos candidatos y podría incrementarse el riesgo del financiamiento ilícito, ya que los grandes intereses económicos podrían influir significativamente en las elecciones, lo que perjudica la representación popular.

33. En cuanto a **b)**, aunque coincido en que el CNE puede y debe asegurar condiciones mínimas de participación política, estimo que esta garantía es insuficiente. Sin un límite al gasto, el control sobre la propaganda electoral se vuelve ineficaz frente a las disparidades económicas entre partidos. Los partidos con mayores recursos pueden invertir cuantiosamente en propaganda y obtener una influencia mediática mayor que sus rivales, lo cual podría generar una desventaja estructural que difícilmente el CNE podrá compensar completamente. La eliminación del límite de gasto, en lugar de permitir condiciones equitativas, perpetúa la desigualdad estructural y crea una competencia electoral injusta y parcial.

34. En relación a **c)**, estimo que la afirmación de que la eliminación del límite de gasto electoral puede controlarse con sanciones y regulación legal tampoco resulta suficiente para evitar la gravosa transgresión de derechos constitucionales. Esto, pues las sanciones legales no son suficientes para equilibrar la competencia si no se limita la cantidad en la que puede gastar cada partido. Así, sin un tope claro, los partidos más adinerados pueden volcar el sistema a su favor mediante el empleo exorbitante de recursos y crear un desequilibrio tal en las oportunidades electorales, que difícilmente pueda ser corregido mediante sanciones. Esta situación instaura una desigualdad estructural que infringe los

principios de igualdad y participación equitativa que deben regir en un sistema democrático.

35. Por tanto, estimo que la eliminación de la palabra "límite" referente al gasto electoral en el artículo 115 de la Constitución transgrede el límite material previsto en el artículo 442 de la Constitución. En particular, pues atenta contra el derecho a participación de las organizaciones políticas (art. 61.8 CRE) y el derecho de sufragio activo de la ciudadanía y pasivo de los candidatos (art. 61.1 CRE) durante los procesos electorales.

36. Finalmente, aunque cada propuesta de reforma restringe los derechos de participación política, estas limitaciones a los derechos son más evidente si se toman todas las propuestas de reforma en su conjunto. Lo que se pretende con la reforma es cambiar radicalmente el modelo establecido por el constituyente sobre las garantías del funcionamiento de las organizaciones políticas y de los procesos electorales en igualdad de condiciones para preservar los derechos de asociación política (art. 61.8 CRE) y del sufragio (art. 61 CRE), por un sistema privado que favorece las desigualdades estructurales en la competencia electoral afectadas por las disparidades económicas. Estas afectaciones profundas al modelo representativo debieron ser consideradas por el voto de mayoría. Lo anterior, sin olvidar que las reformas no resuelven ninguno de los problemas funcionales de los partidos políticos en el país, más bien contribuyen a su debilitamiento.

37. En consecuencia, estimo que las propuestas de reforma constitucional presentadas por el presidente de la República no calificaban para ser tramitadas por la vía de reforma parcial establecida en el artículo 442 de la Constitución.

RICHARD OMAR ORTIZ ORTIZ
Firmado digitalmente por RICHARD OMAR ORTIZ ORTIZ
Fecha: 2024.11.22 10:44:47 -05'00'

Richard Ortiz Ortiz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado del juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, anunciado en el dictamen de la causa 6-24-RC, fue presentado en Secretaría General el 13 de noviembre de 2024, mediante correo electrónico a las 17:32; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Jueza: Alejandra Cárdenas Reyes

DICTAMEN 6-24-RC/24

VOTO SALVADO

Jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes

1. Con fundamento en el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, respetuosamente, formulo mi voto salvado respecto del dictamen 6-24-RC/24 ("**sentencia**") emitida en la sesión extraordinaria del Pleno del Organismo de 28 de octubre de 2024.

2. En dicha decisión, el Pleno de la Corte Constitucional dictaminó favorablemente que el procedimiento de reforma parcial es apto para tramitar la modificación constitucional, propuesta por el presidente de la República, a los artículos 110 y 115 de la Constitución. Al respecto, no comparto el análisis realizado en el dictamen de mayoría pues a mi criterio la reforma planteada limita derechos y garantías de la Constitución. A continuación, planteo los elementos principales de mi discrepancia:

a. Financiamiento y promoción electoral

3. La Constitución prevé el financiamiento público de los partidos políticos en dos sentidos. Primero, de acuerdo con el artículo 110, para los aspectos relacionados a su funcionamiento. Tal como señalé en mi voto salvado al dictamen 2-23-RC, este financiamiento está concebido para el desarrollo de base de una organización política. Segundo, de acuerdo con el artículo 115, para lo relativo a los costos de difusión y publicidad de las campañas y candidaturas. Respecto del primer punto, en el voto salvado referido, indiqué que la variación de un esquema de fomento estatal a uno de libre financiación, respecto únicamente del artículo 110 de la Constitución, podría alterar la estructura fundamental de la Constitución y no podría ser tramitada vía enmienda. Actualmente se propone alterar el artículo 110 vía reforma parcial.

4. Aisladamente considerada la reforma al artículo 110 podría leerse únicamente como un cambio en el financiamiento político para el funcionamiento de los partidos políticos y requerir una reforma parcial. Pero la reforma actual no puede ni debe ser interpretada constitucionalmente como si se tratara de un solo artículo. La solicitud es de los dos artículos de la Constitución que, esencialmente y en conjunto, establecen el régimen de financiamiento para el funcionamiento y para las campañas electorales de los partidos políticos. Considero que el análisis de las reformas debe ser leído de manera integral

porque los cambios que se proponen se refieren a reglas de un mismo sistema, aunque ese sistema este repartido en dos artículos de la Constitución. Considero que esto obliga a la Corte a analizar la solicitud de reforma desde una interpretación estructural e integral de la Constitución.

5. Las condiciones de financiamiento, por partida doble, tienen como objetivo el fortalecimiento del sistema de partidos, como mecanismo de la democracia representativa; y, la competencia electoral en condiciones de igualdad y equidad para que los electores conozcan las propuestas programáticas y para que ganen las que más y mejor representen a la mayoría de la población- propuestas que deben ser debatidas y promocionadas en espacios iguales de difusión.

6. Entiendo que el financiamiento estatal a los partidos políticos es un tema muy delicado en tanto está relacionado con la democracia representativa. Una democracia que propicia un debate en igualdad de condiciones debe evitar que el financiamiento de partidos y campañas electorales termine por favorecer a intereses particulares, empodere al grupo con más recursos y termine por ganar la organización política que más exposición mediática y mayores recursos tenga y no el partido que podría representar mejor los intereses de los electores. En este escenario, pasar de un financiamiento estatal a uno de libre financiación, tanto para el desarrollo y constitución de los partidos; cuanto para el desarrollo de la compaña electoral, abre **la peligrosa posibilidad de que los poderes económicos coopten el poder político.**

7. La reforma, además, desde mi punto de vista, no solo busca una competencia "de libre mercado" de los partidos políticos, sino, además, la posibilidad de que éstos contraten libremente con medios de comunicación y vallas de publicidad para difundir sus candidaturas. Junto con esto, elimina expresamente la disposición de que exista un control al límite del gasto electoral.

8. En esta medida, las propuestas de reforma proponen un nuevo sistema de financiamiento de los partidos políticos, tanto para su funcionamiento, como para la lid electoral, sistema que pasaría a ser abierto e ilimitado. Considero que las reformas propuestas distorsionan el principio de democracia representativa, los derechos de participación y a la igualdad. A mi juicio, es peligroso contar con un sistema desregulado de financiamiento de los partidos políticos, especialmente en lo relativo a la promoción electoral. Esto en tanto puede condicionar la participación exclusivamente de quienes pueden acceder a recursos económicos para sostener el funcionamiento de los partidos políticos y para la promoción electoral.

b. Democracia y garantía de transparencia

9. Este Organismo ha señalado, reiteradamente, que la democracia, como sistema político, es también una garantía del ejercicio de los derechos. Aquí debo agregar, no solo porque implica que los poderes del Estado estén separados, coordinados y balanceados, sino porque la democracia también implica que la toma de decisiones públicas sea manejada de manera transparente y sin la influencia de otros poderes.

10. A mí criterio, las actuales normas de la Constitución que se desprenden de la disposición normativa del artículo 115 que se busca reformar, tienen el propósito de: (i) garantizar difusión de todas las propuestas electorales en condiciones de igualdad y equidad, independientemente de los recursos económicos que posea;(ii) evitar que la política sea cooptada por quienes poseen intereses económicos, (iii) controlar el límite del gasto electoral y (iii) que los electores puedan conocer la diversidad de propuestas de los candidatos y candidatas para las distintas dignidades de elección popular. Por eso, la norma dispone que: 1) que sea el Estado quien garantice la promoción electoral y la difusión de las propuestas de las candidaturas. Para ese efecto, las normas secundarias entregan un monto de financiamiento igual para todos los partidos políticos, de acuerdo al tipo de candidatura. Como contrapartida, la disposición constitucional prohíbe: 2) que los sujetos políticos contraten publicidad en los medios de comunicación y vallas publicitarias; y, en consecuencia, dispone: 3) que la ley determine el límite y los mecanismos de control de la propaganda electoral.

11. En este sentido, uno de los objetivos de estas normas, a mi modo de ver, es que la ganancia de lid electoral no haya sido influenciada y esté totalmente comprometida con los intereses económicos de un país. Parte del principio democrático es también la separación de los poderes políticos, económicos y mediáticos. No estoy afirmando que los intereses económicos de un país no tengan el legítimo derecho de hacer escuchar sus intereses y sus agendas. En el marco de la necesaria división del poder político y del poder económico, estoy afirmando que este último debe tener igual influencia e injerencia en la agenda política que cualquier otro interés de la ciudadanía.

12. Las posibilidades que se abren a partir de esta propuesta de reforma la Constitución son las siguientes, que: 1) la difusión de las propuestas programáticas de las candidaturas dependa del financiamiento propio de cada organización política (por tanto, únicamente quienes tienen acceso a recursos económicos podrán hacer campañas); 2) en consecuencia, que los partidos políticos puedan contratar publicidad en los medios de comunicación y

vallas publicitarias; 3) si la Asamblea lo considera, poner un límite al gasto electoral. La determinación de establecer un límite, ya no sería por mandato constitucional. Me parece que esto abre el espacio para una competencia desigual e inequitativa y para una relación entre candidaturas y aportantes que podría llevar a que la autoridad política pueda tomar decisiones con base en quién financió su campaña. Entre más financiamiento, mayor injerencia en la construcción y ejecución de las políticas públicas.

13. Esto debe leerse, además, de manera directa: si los partidos políticos no tienen límite de gasto electoral y pueden contratar todo tipo de vallas, publicidad y todos los espacios disponibles en los medios de comunicación es muy viable que los partidos políticos mejor financiados sea quienes mayor exposición pública lleguen a tener. Es posible que esa financiación no venga, necesariamente, por la vía de aportes individuales de sus afiliados. En un país en donde la cultura política de participación militante en los partidos políticos no es una figura saliente, es razonable pensar que algunos partidos políticos podrán tener esa exposición mediática- ahora ya sin límites- a partir de la cantidad de dinero que puedan invertir en las campañas electorales y que en muchos casos puede provenir de personas o grupos con importante poder económico.

14. La eliminación del control de límites de gasto electoral se suma a las razones por las cuales, desde mi parecer, la reforma limita los derechos a la igualdad en la campaña electoral, a los derechos de participación de elegir y ser elegido, y por tanto la vía no podía ser la reforma parcial. El voto de mayoría señala:

> […] cabe mencionar que el hecho de que se suprima la remisión a la ley para los límites a la propaganda y gasto electoral no implica una "prohibición" de limitarlos. Por tanto, el cambio constitucional perseguido no obsta que el legislador genere normativa infraconstitucional para establecer regulaciones legítimas, en virtud de su facultad de libre configuración legislativa, con el fin de controlar el gasto electoral y generar regulaciones que garanticen el acceso a contiendas electorales justas y equitativas.

15. El límite y control del gasto electoral ha sido una preocupación en el país desde el año 2000, cuando se promulga la Ley Orgánica de Control de Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral. Esta ley regulaba el límite del gasto electoral, y procedimientos para controlar el gasto y destino de los recursos. En el 2008 esta preocupación se elevó a norma constitucional para dejar claro que la ley debía establecer un límite al gasto electoral. Desde el punto de vista del voto de mayoría esa disposición se puede realizar, de todos modos, a la luz de la libre configuración del legislativo. Si ese ese el caso, entonces la disposición mandatoria de la Constitución quedaría ahora a libertad de configuración del Legislativo. A mi modo de ver, a partir de esta modificación, se elimina

una garantía de protección de los derechos de participación y de igualdad en las campañas políticas sin que la posibilidad de que esa garantía pueda ser desarrolla infra constitucionalmente sea una justificación válida para permitir su reforma parcial.

c. Derechos de participación e igualdad

16. Considero que la eliminación del financiamiento público del artículo 110 y el de campañas electorales del artículo 115, junto con la eliminación de la prohibición de que los partidos políticos puedan contratar sus propias franjas publicitarias y la eliminación del control del límite del gasto electoral provoca que la difusión de las propuestas y las candidaturas no sea equitativa ni igualitaria. El voto de mayoría establece que, de todos modos, la reforma "preserva el deber del Estado de garantizar la promoción electoral, con equidad e igualdad, al propiciar y financiar el debate político de las propuestas electorales, a través de los medios de comunicación". Esta obligación subsiste, eso es correcto. Pero por fuera de ella, la eliminación de la prohibición de que los partidos políticos puedan contratar su propia publicidad implica que los partidos políticos pueden costear la difusión de sus candidaturas y programas políticos, sin límite de gasto. Incluso, si la Asamblea decide mantener los límites o cambiarlos, llegar a ese límite dependerá de la cantidad de recursos que tengan los partidos políticos.

17. Actualmente, el artículo 202 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas dispone, de conformidad con el artículo 115 de la Constitución, que el financiamiento para la promoción electoral y difusión de propuestas comprende la campaña propagandística en presa, radio, televisión, medios digitales y vallas publicitarias. Para que el acceso a esos medios tradicionales y digitales de comunicación garantice la igualdad y equidad se entrega un fondo específicamente para la contienda electoral. La reforma pretende la eliminación de este fondo, con lo cual quedan dos cuestiones: 1) una obligación general del Estado para garantizar de forma equitativa e igualitaria la promoción electoral; y, 2) la posibilidad de que por fuera de eso los partidos políticos puedan contratar medios de comunicación para seguir difundiendo y promocionando su candidatura.

18. La exposición mediática, en un mundo en donde los medios de comunicación son la principal fuente de información, se volverá un factor central. Las reformas propuestas permiten que haya algunos partidos políticos que tengan más exposición y otros menos. Esto, a mi parecer, impacta al principio de igualdad doblemente en el ejercicio de los derechos de participación: por un lado, quienes buscan ser elegidos no tendrán la misma cantidad de espacio en los medios de comunicación para dar a conocer sus propuestas; por

otro lado, quienes eligen no tendrán la misma cantidad de información sobre las propuestas o planes de gobierno.

19. Además, la reforma deja abierta la posibilidad no solo de que grandes intereses económicos influyan y coopten el poder político, sino además, de una interacción directa entre los partidos políticos con los medios de comunicación para la contratación de pautaje, publicidad y vallas publicitarias. Abrir la posibilidad de que por vía de contratos cuantiosos de publicidad se cuestione o deslegitime a los medios de comunicación es peligroso para las democracias, en donde estos medios cumplen un rol fundamental para cuestionar y vigilar al poder político.

20. En definitiva, el sistema actual, con todas sus posibles falencias, pone, al menos, en el centro la necesidad de la igualdad en la participación y regulación de los partidos políticos; y, especialmente del financiamiento para las contiendas políticas. La ausencia de estos límites pone en riesgo al sistema democrático y el ejercicio de los derechos de participación política en igualdad de condiciones. En virtud de esto último, a mi parecer, los cambios constitucionales propuestos no podían ser tramitados vía reforma parcial.

XIMENA ALEJANDRA CARDENAS REYES

Firmado digitalmente por XIMENA ALEJANDRA CARDENAS REYES

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, anunciado en el dictamen de la causa 6-24-RC, fue presentado en Secretaría General el 14 de noviembre de 2024, mediante correo electrónico a las 17:26; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Juez: Alí Lozada Prado

DICTAMEN 6-24-RC/24

VOTO SALVADO

Juez constitucional Alí Lozada Prado

1. Respetuoso del voto de mayoría, disiento de la decisión adoptada. Las razones de mi discrepancia, manifestadas en las deliberaciones del Pleno de la Corte Constitucional, se expondrán a continuación.

2. El voto de mayoría dictaminó que la propuesta del presidente de la República de modificación de los artículos 110 y 115 de la Constitución podía ser tramitada a través de la vía de reforma constitucional (Constitución, art. 442).

3. Por lo que respecta al artículo 110 de la Constitución, la propuesta de reforma parcial apunta a eliminar el financiamiento estatal a los partidos políticos. Al respecto, el voto de mayoría establece la procedencia de la vía de reforma parcial con base en lo razonado y decidido por esta Corte en el dictamen 2-23-RC/23, donde se estableció la procedencia de la vía de enmienda para una propuesta similar a la que hoy nos ocupa: puesto que todo lo que se puede modificar por enmienda también –con mayor razón– puede serlo por reforma parcial, la aplicación de aquel dictamen sería pertinente en el caso actual. Si bien yo formulé un voto salvado en dicho caso, la posición que expresé en el mismo no me conduce a salvar el voto en esta ocasión, por cuanto allí concluí que no procedía la vía de enmienda porque la propuesta implicaba una alteración de la estructura fundamental de la Constitución. Sin embargo, dicho límite no es aplicable al procedimiento de reforma parcial, pues este procedimiento únicamente excluye la restricción de derechos y garantías constitucionales y la modificación del procedimiento de modificación de la Constitución (mas no la alteración de la estructura fundamental de la Constitución). Límite que la propuesta del presidente de la República que hoy se examina no transgrede, por lo que estoy de acuerdo con el voto de mayoría en este punto.

4. Sin embargo, considero que la propuesta relativa al artículo 115 de la Constitución sí transgrede el límite de la restricción de derechos y garantías constitucionales, como fundamento a continuación.

5. La propuesta materia del dictamen actual se refiere a los siguientes aspectos: en el primer inciso del mencionado artículo, se elimina (i) tanto el deber estatal de garantizar la difusión equitativa de las propuestas programáticas de todas las candidaturas (ii) como la prohibición de que los sujetos políticos contraten publicidad en vallas publicitarias y

medios de comunicación y, además, en el tercer inciso de dicho artículo, se suprime (iii) la necesidad de que el gasto electoral tenga un límite (véase el cuadro anexo).

6. Según el artículo 115, esos tres dispositivos integran un mecanismo complejo y articulado que busca "**garant[izar] de forma equitativa e igualitaria la promoción electoral**" (énfasis añadido), por lo que los tres, o más bien el conjunto de los tres, constituyen *garantías constitucionales* del *derecho fundamental* a "ser elegido" (sufragio pasivo), consagrado en el artículo 61.1 de la Constitución, derecho que atañe tanto al potencial sujeto elegido como a los potenciales sujetos electores.

7. Los derechos fundamentales, en cuanto *principios* reconocidos por la Constitución, cuentan con una serie de *reglas* de garantía -las que Ferrajoli llama garantías primarias- que establecen *deberes* para terceros como un mecanismo de protección de los derechos. Por ejemplo, el derecho a la libertad de expresión tiene como garantía a la prohibición de censura previa; y el derecho a la seguridad social, a la prestación de jubilación. Esas garantías pueden establecerse en la propia Constitución, en tratados internacionales, en la ley o en otros instrumentos jurídicos, incluso en las políticas públicas.

8. El derecho fundamental al sufragio pasivo, como todos, exige que su ejercicio sea igualitario: "Todas las personas son **iguales** y gozarán de los mismo derechos, deberes y oportunidades", declara la Constitución en su artículo 11.2 (énfasis añadido). Y en su artículo 66.4 reconoce tanto a la igualdad **formal** como a la **material o real**. Es decir, la promesa de igualdad que nos hace la Constitución respecto del sufragio pasivo abarca no solo nuestra inclusión formal sino también real en el proceso político democrático; la amplitud de esa promesa constitucional es todavía más clara si se considera que según el artículo 11.6 de la Constitución "[t]odos los principios y los derechos son […] interdependientes y de igual jerarquía", es decir, la igualdad real tiene, en abstracto, igual valor axiológico que la igualdad formal.

9. Por un lado, la historia constitucional de nuestro país da cuenta del progreso en el reconocimiento igualitario del derecho al sufragio en su **dimensión formal**: en su momento, se discriminó en razón de patrimonio, del nivel de instrucción, del género, etc., pero hoy ningún grupo se halla discriminado por el documento constitucional. Por otro lado, en la Constitución de 2008, se avanzó en la **dimensión real** del reconocimiento igualitario del derecho al sufragio pasivo en dos direcciones principalmente: en la remoción de los obstáculos reales (no formales) provenientes de la **desigualdad de género**, mediante garantías de paridad como la regla de la alternancia y secuencialidad en las listas pluripersonales contenida en el artículo 65; y en la remoción de obstáculos reales (no formales) provenientes de la **desigualdad socioeconómica**, mediante el

conjunto de garantías del artículo 15, algunas de las cuales la propuesta del presidente de la República busca eliminar. El camino hacia la genuina igualdad política de los ecuatorianos no concluyó cuando se superaron las desigualdades formales en la Constitución, sino que esta nos ha fijado el faro de la igualdad real para seguir navegando.

10. Las garantías de paridad de género cumplen la misma función y, por tanto, tienen el mismo valor que las garantías dirigidas a igualar económicamente la competición electoral, por lo que la eliminación de cualquiera de ellas debería ser evaluada de la misma manera. ¿Estaría justificado eliminar mediante reforma parcial la garantía de la alternancia y secuencialidad en las listas pluripersonales?

11. Alguien podría pensar que la eliminación de las garantías de paridad de género en el sufragio pasivo no sería viable a través de una reforma parcial de la Constitución, pero que sí lo serían las garantías del artículo 15 –me refiero siempre a las que se propone eliminar- en razón de que estas, a diferencia de las primeras, conllevan erogaciones fiscales, es decir, el logro de la igualdad real en la competición electoral supone que el Estado incurra gastos. Esta argumentación sería, sin embargo, incompatible con nuestra Constitución y con cualquiera que instituya un "Estado constitucional" de carácter "social", como lo hace nuestra Constitución en su artículo 1 en correspondencia con la Constitución ecuatoriana de 1998 y, en general, con la tradición en la que se inscriben constituciones como la alemana, la española o la colombiana. El carácter "social" del Estado hace –como bien se sabe y se refleja en múltiples disposiciones a lo largo de nuestro texto constitucional– que la igualdad socioeconómica y la justicia distributiva sean una promesa constitucional a ser cumplida mediante mecanismos como la tributación y las garantías prestacionales de los derechos (garantías que, por definición, suponen erogaciones fiscales). Respecto de otra tradición, la estadounidense, en un libro célebre titulado "El costo de los derechos", S. Holmes y C. Sunstein, argumentaron a favor de la tesis de que los derechos tomados en serio tienen costos que deben ser asumidos por el Estado; en sus palabras: "las libertades privadas tienen costos públicos" (Siglo veintiuno ed., Buenos Aires, 2011, p. 241). A nivel teórico, C. S. Nino atribuyó esa forma de concebir los derechos fundamentales al que llamó "liberalismo igualitario", en oposición al "liberalismo conservador", "que propugna un Estado comprometido con la promoción de la autonomía de los menos favorecidos" (Ética y derechos humanos, Astrea, Buenos Aires, 2007, p. 314), en línea con la teoría de la justicia acoplada al Estado constitucional más influyente de nuestro tiempo: la de J. Rawls. Me detengo en estas explicaciones para evitar que, por algún extravío en la lectura de este voto, se piense que razono a partir de concepciones extravagantes. De hecho, la concepción igualitaria de la que parten mis refutaciones al voto de mayoría subyacen a nuestra Constitución, a lo largo de toda ella se impregna esa concepción; por ejemplo, emitiéndonos de nuevo al

artículo 11.6, allí se establece que todos los derechos son promesas que, en abstracto, tienen el mismo valor, incluso cuando su garantía exige erogaciones por parte del Estado.

12. Pero, incluso al margen de la anterior consideración sobre que los derechos bien concebidos conllevan costos fiscales, es decir, incluso si nos centráramos solo en la propuesta de eliminar la regla de que el legislador debe imponer un límite de gasto electoral, que no implica *per se* ninguna erogación fiscal, se estaría eliminando una garantía a favor de la igualdad real en el ejercicio del sufragio pasivo como la de alternancia y secuencialidad en las listas pluripersonales contenida en el artículo 65.

13. Además de los razonamientos anteriores, se debe tener conciencia de que la necesidad de garantizar la igualdad real en el ejercicio del sufragio pasivo es más intensa en países con una elevada desigualdad socioeconómica, como el Ecuador (y, en general, los latinoamericanos). Donde, según datos del 2022, el 1% más rico de la población concentra el 17% de los ingresos, y el 50% más pobre percibe el 11% de ellos. Donde el decil más rico de la población concentra el 34,5% de los ingresos, pero el decil más pobre apenas llega al 1,9%. Y donde el 49,5 por ciento de la población que se autoidentifica como indígena se encuentra en el quintil más pobre[1].

14. Tales cifras muestran cuán (des)iguales somos políticamente los ecuatorianos en términos reales si consideramos que las campañas electorales cuestan y muchísimo: la asimetría económica enorme en la competencia electoral conduce a que la oportunidad de acceso a la representación democrática esté marcada no solo por la desigualdad política sino también la exclusión política. Lo que eterniza la precariedad de nuestra democracia representativa.

15. Frente a esa realidad tan inequitativa, el artículo 15 de nuestra Constitución introduce garantías –**constitucionales**, conviene redundar– de igualdad política. Debo aclarar que a esta Corte no le corresponde emitir un juicio acerca de si esas garantías, consideradas individualmente y en conjunto, eran o no las (más) apropiadas para garantizar aquella igualdad, y tampoco sobre si era mejor situarlas en la Constitución o en la ley –para lo que incluso podría tener alguna relevancia la consideración de que esas garantías implican un grado mayor o menor de gasto fiscal–. El dato del que debe partir esta Corte es que esos discernimientos ya los hizo el constituyente y el resultado fue el texto del artículo 115. Fue él y no esta Corte quien tenía la legitimidad para hacerlo, y así lo hizo. Lo que la Corte debe plantearse en este caso es una cuestión distinta y específica: ¿la

[1] CEPAL. (20 de noviembre de 2024). CEPALSTAT, Portal de desigualdades en América Latina. Obtenido de https://statistics.cepal.org/portal/inequalities/index.html?lang=es

eliminación de las mencionadas reglas del artículo 115 implicaría una restricción de derechos y garantías que vede la vía de la reforma parcial? Las razones previas me llevan a la convicción de que sí constituiría una restricción tal, como lo sería también la propuesta de eliminar la regla de paridad del artículo 65.

16. Ahora bien, mi razonamiento previo se corresponde, además, con lo ya determinado por esta misma Corte en el dictamen 10-19-RC/20, del 22 de enero de 2020. Allí se resolvió acerca de la propuesta de eliminación del primer inciso del artículo 115 de la Constitución (véase el cuadro anexo), y al respecto se argumentó:

> 50. El planteamiento, entonces, pretende eliminar una disposición que, según su texto, tiene por objeto garantizar la promoción electoral equitativa e igualitaria, a efectos de que se propicie el debate y difusión de las propuestas de todas las candidaturas. En otras palabras, se trata de una norma que promueve la igualdad de todos los candidatos a elección popular, toda vez que busca que todos quienes participarán en una contienda electoral, tengan las mismas oportunidades para la promoción y difusión de sus propuestas.
> 51. En tal virtud, un planteamiento tendiente a suprimir el inciso en referencia podría provocar la **restricción de derechos y garantías constitucionales**, en particular el derecho a la igualdad consagrado en el artículo 66 numeral 4 de la Constitución. Por esta razón, la enmienda no es la vía apta para llevar a cabo una modificación en este sentido, sin que se requiera ninguna consideración adicional (el énfasis es del texto original).

17. Tal fue la argumentación de la Corte en un caso donde, a diferencia del actual, no se llegaba a proponer la eliminación del límite de gasto electoral contenido en el tercer inciso del artículo 115. Si ese habría sido el caso, naturalmente, la conclusión de que la propuesta implicaba una restricción de derechos y garantías habría sido todavía más patente.

18. A pesar de aquello, el voto de mayoría concluye en el presente caso que el límite de la restricción de derechos y garantías constitucionales no se transgrede y que, por tanto, procede la propuesta de reforma parcial. El referido voto justifica esta diferencia de opinión en que la modificación constitucional a la que se refirió el dictamen 10-19-RC/20

> habría provocado la abolición completa del deber del Estado de garantizar la promoción electoral; de hacerlo de forma equitativa e igualitaria; de realizarlo a través de los medios de comunicación; de propiciar y financiar el debate de las propuestas electorales; y, de financiar la difusión publicitaria de los programas electorales de todas las candidaturas […] No obstante, esta supresión total no ocurre en el presente caso, sino que, como se analiza a continuación, se busca modificar solo una parte de la intervención del Estado en aquello (párr. 29).

19. Es decir, según el voto de mayoría, la propuesta actual no restringiría el *derecho* a la igualdad real en el ejercicio del sufragio pasivo ni las *garantías* de que le rodea el artículo

115 de la Constitución porque no se busca la eliminación de todas estas sino solo de una parte.

20. Naturalmente, un juicio sobre la restricción o no de derechos o garantías no puede basarse meramente en consideraciones cuantitativas (como la de que la eliminación no es de todas sino solo de algunas de las garantías) porque esa no es una cuestión solamente de número, sino sobre todo en consideraciones cualitativas, axiológicas: habría que evaluar si la eliminación parcial constituye o no una disminución apreciable o muy apreciable en el grado de protección del derecho. A continuación, me referiré a todos y cada uno de los argumentos que el voto de mayoría esgrime para descartar que la propuesta de reforma del artículo 115 implique una restricción a derechos y garantías constitucionales, y mostraré porqué, en mi opinión, esos argumentos no tienen asidero:

20.1. En primer lugar, el voto sostiene que

> el cambio perseguido no se limita a reducir el financiamiento a las campañas electorales, sino que, a la par, habilita la posibilidad de autogestión de la publicidad por parte de los propios actores políticos. Es decir, la propuesta prescinde de la financiación con recursos públicos respecto de una cuestión específica en particular y, en una suerte de equilibrio para la promoción política, abre otra puerta que, sin la reforma, continuaría vedada (párr. 28).

20.2. Sin embargo, es claro que el resultado lógico de eliminar la financiación estatal es que los actores políticos deben financiarlas, ¿quién más? Por lo que esta consecuencia –insisto, obvia– no puede presentarse como una compensación por lo que se busca eliminar. Dicho de otro modo: el que con la propuesta los actores electorales se verían en la necesidad de financiar sus propias campañas electorales no puede entenderse, en ningún sentido inteligible, como una garantía de igualdad política *real*, por el contrario, implica la consagración de las desigualdades económicas en la competencia electoral.

20.3. En segundo lugar, el voto de mayoría argumenta que "al eliminarse también el impedimento de que los sujetos políticos puedan contratar franjas publicitarias, se permite que la difusión sea costeada por los propios movimientos y partidos políticos con libertad" (párr. 30). Sin embargo, las garantías previstas en el artículo 115 no son un montón de reglas aisladas, sino que integran un mecanismo complejo y articulado dirigido a suscitar en la mayor medida posible la igualdad de oportunidades en la competencia electoral. En ese contexto, la prohibición de que los sujetos políticos contraten publicidad en los medios de comunicación y vallas publicitarias (conjuntamente con la financiación estatal y el límite del gasto electoral) busca garantizar aquella igualdad *real*. Por ello, el argumento de que la

supresión de esa prohibición no rebasa el límite de la reforma parcial porque la propuesta "permite que la difusión sea costeada por los propios movimientos y partidos políticos con libertad" tergiversa el debate. La cuestión que debe resolver la Corte es esta: el que, según la propuesta, los sujetos políticos *tendrían* (por necesidad) que financiar sus propias campañas electorales en lugar de que lo haga el Estado hasta un límite determinado ¿lesiona el derecho a la igualdad real en el ejercicio del sufragio pasivo en grado tal que deba negarse la propuesta de reforma parcial por implicar una restricción de derechos y garantías constitucionales? La respuesta del voto de mayoría sería –lo digo con el máximo respeto– algo desconcertante: vendría a decir que no se produce tal restricción porque, a cambio, los sujetos políticos obtendrían la libertad para financiar sus propias campañas. Es evidente que la obtención de esa libertad no puede constituir una garantía, peor todavía suficiente, de la igualdad política *real* porque, nuevamente, la eliminación que examinamos desataría la desigualdad económica entre los competidores electorales.

20.4. Hay, sin embargo, otra forma de comprender el argumento del voto de mayoría, en el sentido de que la eliminación bajo análisis no implicaría una restricción de derechos y garantías porque lo que se obtendría a cambio es que los competidores electorales conquistarían la libertad de gastar lo que quisieran en sus propias campañas, lo que sería –según esta interpretación del voto– valorativamente superior o al menos equivalente a garantizar la igualdad real de esos competidores. De ser ese el argumento, estaría enteramente en desacuerdo porque, para decirlo en los términos de Nino, yo concibo la autonomía individual en términos "igualitarios" y no "conservadores", como ampliamente razoné antes.

20.5. En tercer lugar, el voto de mayoría razona en el sentido de que la propuesta

> preserva el deber del Estado de garantizar la promoción electoral, con equidad e igualdad, al propiciar y financiar el debate político de las propuestas electorales, a través de los medios de comunicación. De tal modo que, aun cuando se elimina la frase "difusión de las propuestas programáticas de todas las candidaturas", al mantenerse la promoción electoral que propicie y costee el debate público, dichas propuestas de todos los candidatos seguirán siendo publicitadas y accesibles al electorado (párr. 31). […Es decir,] todavía [se] resguarda el deber del Estado de garantizar, mediante la promoción electoral por debates políticos públicos en los medios de comunicación, que todos quienes participan en una contienda electoral tengan acceso, de forma equitativa y en igualdad de condiciones, a una plataforma informativa para comunicar y transmitir sus propuestas electorales hacia el electorado ciudadano, independientemente del gasto que se realice en la campaña (párr. 32).

20.6. Aquí, el voto de mayoría parece argumentar que, si bien el Estado ya no financiaría las campañas electorales, seguiría financiando los debates entre candidatos, por lo que se trataría de una afectación menor a la igualdad real en el ejercicio del sufragio pasivo –no se perdería mucho, vendría a decir el voto– al punto de que no constituiría una restricción de derechos y garantías para efectos del dictamen sobre una posible reforma parcial. Discrepo firmemente con esto por las extensas razones que he dado antes: la eliminación de un mecanismo que el constituyente originario diseñó expresamente en el artículo 115 como garantía de la igualdad real en el ejercicio del sufragio pasivo no puede ser algo de escaza entidad, que no merezca ser protegido por el límite a la reforma parcial consistente en la restricción de derechos y garantías constitucionales. Esto, sin embargo, no me impediría aceptar una reforma constitucional que remodele el mecanismo de garantías del artículo 115 para optimizarlo, en ejercicio de lo que se podría llamar *margen de configuración del constituyente derivado*. Sin embargo, como es evidente, la propuesta apunta a abolir ese mecanismo, no a remodelarlo manteniendo su misma finalidad garantista de derechos. Por lo que el voto de mayoría no podía razonar como si de una remodelación se tratara.

20.7. En lo que concierne a la eliminación del **límite constitucional al gasto electoral**, el voto de mayoría acepta que "dicha disposición impone condiciones económicas comunes con el fin de minimizar las diferencias de tal carácter entre las organizaciones políticas" porque "mayores recursos económicos podrían incrementar capacidad propagandística, el ejercicio y goce de los derechos a la participación no se ve anulado automáticamente por la eliminación de la referencia a que la ley incorporará un techo máximo", sin embargo, el voto considera que "esta limitación formal al gasto electoral no puede ser considerada como la única forma de garantizar el derecho a la igualdad", pues "existen otros mecanismos que garantizan mínimos necesarios para garantizar el acceso a la promoción electoral por parte de todas las candidaturas" (párr. 33). En esa línea de argumentación, aparte de lo ya anotado sobre los debates políticos (párr. 34), se esgrimen las siguientes razones:

20.8. La eliminación de las garantías del artículo 115 no impiden aceptar la propuesta de reforma parcial porque se mantendría

> la obligación legal de que los medios de comunicación —durante campaña electoral— propendan "a que los candidatos y candidatas de todos los movimientos y partidos políticos participen en igualdad de condiciones en los debates, entrevistas y programas de opinión que realicen con la finalidad de dar a conocer a la ciudadanía

> los perfiles políticos, programas y propuestas para alcanzar los cargos de elección popular"; y, preserva el deber del Consejo Nacional Electoral de promover "que los medios de comunicación adopten todas las medidas que sean necesarias para tal efecto", tal como está actualmente previsto en el artículo 72 de la Ley Orgánica de Comunicación (párr. 35).

20.9. Este argumento enfrenta dos problemas: por un lado, no muestra por qué el trato igualitario (sobre todo *formal*) que naturalmente deben recibir los candidatos por parte del Consejo Nacional Electoral vuelve poco significativa la eliminación de las garantías del artículo 115, al punto de que no constituiría una restricción de derechos y garantías constitucionales que impida la reforma parcial propuesta. Y por otro, el argumento trata de justificar una reforma constitucional sospechosa de ser restrictiva de derechos y garantías constitucionales con base en la vigencia actual de ciertas disposiciones legales; esto pierde de vista que, debido a la rigidez de nuestra Constitución, la estabilidad de las disposiciones constitucionales es muy superior a la de las leyes: el que la garantía de un derecho esté en la Constitución y no en la ley es obviamente una garantía normativa adicional para ese derecho.

20.10. Además, el voto de mayoría afirma que

> la equiparación económica para el gasto electoral no impacta necesariamente sobre el resultado de ganar o no una elección. El alcance mediático que podría llegar a garantizar el poder económico a las candidaturas no condiciona la oportunidad de que un representante popular, que goce de un apoyo legítimo de la ciudadanía, pueda materialmente participar, presentar sus propuestas y ser elegido (párr. 36).

20.11. Ciertamente, no sería razonable afirmar que la "equiparación económica para el gasto electoral" haga imposible que el competidor electoral con más dinero gane alguna vez; extremando, siempre puede haber un David que derrote a un Goliat. Pero ninguna regla de garantía aspira a volver imposible la vulneración del derecho que protege; las reglas después de todo son humanas. La regla de la alternancia y secuencialidad de las listas pluripersonales, por ejemplo, no asegura que el órgano representativo se integre siempre –necesariamente– por un cierto número mínimo de mujeres. ¿Estaría, entonces, justificado eliminar esa garantía de igualdad de género mediante una reforma parcial? ¿Su eliminación no constituiría una restricción de derechos y garantías?

20.12. Por otro lado, el voto de mayoría argumenta:

> entendiendo que es necesaria la existencia de un control sobre la propaganda y, también, sobre el gasto electoral, esta Corte evidencia que esto sigue siendo posible

> constitucional y legalmente, pese a la eliminación que se pretende con la reforma constitucional. Por un lado, tras el cambio perseguido, el artículo constitucional 115 preservaría la posibilidad de que la ley establezca las "sanciones […] y los mecanismos de control de la propaganda y el gasto electoral"; mismos que deberán ser ejecutados por la Función Electoral, que también preservará sus competencias constitucionales y legales para controlar la propaganda y el gasto electoral (CRE, art. 219, num. 3, y art. 221, num. 2). De hecho, estos mecanismos de control y sanciones se encuentran previstos infraconstitucionalmente, por ejemplo, en la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, Titulo Tercero (Financiamiento y control del gasto electoral), artículos 202-236, así como en el Reglamento para el control y fiscalización del gasto electoral (párr. 37).

20.13. Sobre esto, solo diré que el voto de mayoría alude a reglas de gasto electoral que están dirigidas a controlar el financiamiento ilegal de las campañas, no a la equidad en el gasto electoral, esto último es lo que queda desprotegido precisamente por el dictamen favorable a la eliminación de las garantías del artículo 115. En suma, este argumento equivoca el punto del debate.

20.14. Finalmente, el voto de mayoría sostiene que

> el hecho de que se suprima la remisión a la ley para los límites a la propaganda y gasto electoral no implica una "prohibición" de limitarlos. Por tanto, el cambio constitucional perseguido no obsta que el legislador genere normativa infraconstitucional para establecer regulaciones legítimas, en virtud de su facultad de libre configuración legislativa, con el fin de controlar el gasto electoral y generar regulaciones que garanticen el acceso a contiendas electorales justas y equitativas. De igual modo, la modificación constitucional propuesta no implica, *per se*, la inconstitucionalidad de los actos legislativos que, por ejemplo, impongan límites y controles a la propaganda y al gasto electoral.

20.15. Nuevamente, se debe recordar que la cuestión en el presente caso es si la eliminación de las garantías de la igualdad real en el ejercicio del sufragio electoral previstas en el artículo 115 son o no una razón para negar la propuesta para su reforma. Lo que el voto de mayoría viene a responder sobre dicha cuestión es que no lo sería porque esas garantías eventualmente podrían ser establecidas en la ley en el futuro. Lo que nuevamente se aparta del punto de la discusión. Pero, además, aceptar ese argumento conduciría al absurdo de justificar cualquier restricción de derechos y garantías constitucionales solamente porque la Constitución no prohíbe que la ley incorpore en el futuro las garantías eliminadas. Con eso se eliminaría virtualmente el límite a la reforma parcial consistente en el referido tipo de restricción.

21. En los términos antes indicados dejo constancia de mi disenso con el voto de mayoría, que justifica la emisión de este voto salvado: según mi convicción, el compromiso con los derechos implica **tomar en serio la igualdad en todas sus dimensiones**.

CUADRO ANEXO

Texto vigente	Texto de la propuesta examinada en el dictamen 10-19-RC/20	Texto de la propuesta examinada en este dictamen
Art. 115.- El Estado, a través de los medios de comunicación, garantizará de forma equitativa e igualitaria la promoción electoral que propicie el debate [***i***] ***y la difusión de las propuestas programáticas de todas las candidaturas***. [***ii***] ***Los sujetos políticos no podrán contratar publicidad en los medios de comunicación y vallas publicitarias.*** Se prohíbe el uso de los recursos y la infraestructura estatales, así como la publicidad gubernamental, en todos los niveles de gobierno, para la campaña electoral. La ley establecerá sanciones para quienes incumplan estas disposiciones y determinará [***iii***] ***el límite y*** los mecanismos de control de la propaganda y el gasto electoral.	**Art. 115.-** Se prohíbe el uso de los recursos y la infraestructura estatales, así como la publicidad gubernamental, en todos los niveles de gobierno, para la campaña electoral. La ley establecerá sanciones para quienes incumplan estas disposiciones y determinará el límite y los mecanismos de control de la propaganda y el gasto electoral.	**Art. 115.-** El Estado, a través de los medios de comunicación, garantizará de forma equitativa e igualitaria la promoción electoral que propicie el debate. Se prohíbe el uso de los recursos y la infraestructura estatales, así como la publicidad gubernamental, en todos los niveles de gobierno, para la campaña electoral. La ley establecerá sanciones para quienes incumplan estas disposiciones y determinará los mecanismos de control de la propaganda y el gasto electoral.

Elaboración propia, los números romanos y énfasis en la primera columna son añadidos.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado del juez constitucional Alí Lozada Prado, anunciado en el dictamen de la causa 6-24-RC, fue presentado en Secretaría General el 14 de noviembre de 2024, mediante correo electrónico a las 23:55; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

624RC-75f7e

Caso Nro. 6-24-RC

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto del dictamen que antecede fue suscrito el día jueves veintiuno de noviembre de dos mil veinticuatro por el presidente de la Corte Constitucional Alí Lozada Prado, al igual que el voto salvado en su calidad de juez constitucional y el voto salvado del juez constitucional Jhoel Escudero Soliz; el día viernes veintidós de noviembre de dos mil veinticuatro el voto salvado del juez constitucional Richard Ortiz Ortiz; y, el día martes veintiséis de noviembre de dos mil veinticuatro el voto salvado de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Abg. Jaqueline Vargas Camacho
DIRECTORA (E)

Quito:
Calle Mañosca 201 y Av. 10 de Agosto
Atención ciudadana
Telf.: 3941-800
Exts.: 3133 - 3134

www.registroficial.gob.ec

IM/AM

El Pleno de la Corte Constitucional mediante Resolución Administrativa No. 010-AD-CC-2019, resolvió la gratuidad de la publicación virtual del Registro Oficial y sus productos, así como la eliminación de su publicación en sustrato papel, como un derecho de acceso gratuito de la información a la ciudadanía ecuatoriana.

"Al servicio del país desde el 1º de julio de 1895"

El Registro Oficial no se responsabiliza por los errores ortográficos, gramaticales, de fondo y/o de forma que contengan los documentos publicados, dichos documentos remitidos por las diferentes instituciones para su publicación, son transcritos fielmente a sus originales, los mismos que se encuentran archivados y son nuestro respaldo.