

Quito, D.M., 17 de octubre de 2024

CASO 1-19-IN

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

SENTENCIA 1-19-IN/24

Resumen: La Corte analiza la demanda de inconstitucionalidad presentada en contra de la Ley Orgánica para la Aplicación de la consulta popular efectuada el 19 de febrero del 2017. Luego del examen respectivo, se desestima la acción pública de inconstitucionalidad al descartar que exista una restricción injustificada a un derecho que contravenga el artículo 11.8 de la CRE.

1. Antecedentes

1. El 8 de enero de 2019, Edgar Neira Orellana y Fabián Pozo Neira presentaron una acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 1, 4, 6, 7 y 8; las disposiciones transitorias primera, segunda y tercera; y, las disposiciones reformatorias segunda y cuarta de la Ley Orgánica para la Aplicación de la consulta popular efectuada el 19 de febrero del 2017 (“**LOACP**”), publicada en el Suplemento del Registro Oficial 75, de 8 de septiembre de 2017. Además, solicitaron como medida cautelar la suspensión provisional de las normas impugnadas.
2. De conformidad con el sorteo efectuado, la sustanciación de la presente causa correspondió a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez. Luego, el 6 de junio de 2019, el tribunal de la Sala de Admisión, conformado por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Teresa Nuques Martínez, y el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, admitió a trámite la presente causa y negó la solicitud de suspensión provisional de las normas impugnadas. En este mismo auto se corrió traslado a la Asamblea Nacional, la Presidencia de la República y la Procuraduría General del Estado para que intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma impugnada.

3. A través de auto de fecha 22 de abril de 2024, la jueza sustanciadora avocó conocimiento y prosiguió con el conocimiento de la causa.¹

2. Competencia

4. De forma general, el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción de inconstitucionalidad de conformidad con lo previsto por el artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”), en concordancia con los artículos 75 numeral 1 letra d) y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).
5. Ahora bien, respecto al caso concreto, toda vez que es atinente a un ejercicio de control posterior de normas legislativas emitidas en cumplimiento de una consulta plebiscitaria, este Organismo considera necesario reparar en algunos parámetros aplicables a esta clase de causas.
6. En tal sentido, debe partirse evidenciando que los plebiscitos a diferencia de las consultas populares con carácter refrendatario normativo, no “somete[n] a consulta popular la aprobación de un texto normativo –o propuesta normativa- concreto”; sino que se coloca para la revalidación de la voluntad popular, una medida que tiene como propósito alcanzar un cierto estado de cosas o fin;² dotando de un margen de acción a cierto órgano para que sea aquel el encargado de realizar las actuaciones que fueren idóneas y necesarias para materializar dicho estado de cosas o el fin perseguido.
7. En el caso *in examine*, las normas legales impugnadas son el resultado de la consulta popular de 19 de febrero de 2017, donde se preguntó a la ciudadanía y aquella aprobó:

¿Está usted de acuerdo en que, para desempeñar una dignidad de elección popular o para ser servidor público, se establezca como prohibición tener bienes o capitales, de cualquier naturaleza, en paraísos fiscales?

¹ En escritos de 6 de marzo de 2020 y 7 de julio de 2020, los accionantes requirieron la priorización de la causa; con base en esto, mediante memorando 67-2020-CCE-TNM, la jueza ponente solicitó al pleno la alteración del orden cronológico del presente caso para su atención prioritaria, lo cual no fue aprobado en la sesión ordinaria del pleno de este Organismo de 29 de julio de 2020. Por otra parte, el 24 de julio de 2020, insistieron en la suspensión provisional de la norma, sin perjuicio de que dicha petición ya había sido rechazada en el auto de admisión de la presente causa.

² CCE, dictamen 2-19-CP/19, 20 de junio de 2019, párr. 29.

Por lo tanto, en el plazo de un año, contado a partir de la proclamación de los resultados definitivos de la presente consulta popular, la Asamblea Nacional reformará la Ley Orgánica de Servicio Público, el Código de la Democracia y las demás leyes que sean pertinentes, a fin de adecuarlos al pronunciamiento mayoritario del pueblo ecuatoriano. En este plazo, los servidores públicos que tengan capitales y bienes, de cualquier naturaleza, en paraísos fiscales deberán acatar el mandato popular y su incumplimiento será causal de destitución.

8. En este contexto, se observa que, si bien no se consultó un texto normativo concreto, no es posible desatender el hecho que la medida plebiscitada contenía un marco jurídico claro, como es la prohibición de desempeñar una dignidad de elección popular o para ser servidor público para quienes tengan bienes o capitales, de cualquier naturaleza, en paraísos fiscales. Este marco jurídico fue lo que constituyó el objeto del control de constitucionalidad del dictamen 003-16-DCP-CC, el mismo que se realizó en cumplimiento de los artículos 102 a 105 y 127 de la LOGJCC. Sobre esto, el artículo 127 *ibídem* establece que este tipo de control tiene como objetivo garantizar “la constitucionalidad de las disposiciones jurídicas o las medidas a adoptar a través de [la consulta popular]”.
9. Bajo esta lógica, se tiene que en el dictamen 003-16-DCP-CC la Corte Constitucional, luego de ejercer el control constitucional de la medida plebiscitada, concluyó que:

[D]el análisis integral de la petición de dictamen previo y vinculante de constitucionalidad de la convocatoria a consulta popular formulada por el presidente de la República, mediante oficio N.º T.7328-SGJ-16-422, esto es los considerandos que anteceden a la pregunta y el cuestionario propuesto, **no se advierte que la solicitud contradiga ningún precepto constitucional.**

[Énfasis añadido]

10. Lo visto, permite comprender que el marco jurídico que formó el núcleo de la medida plebiscitada, a saber, la prohibición de desempeñar una dignidad de elección popular o para ser servidor público, para quienes tengan bienes o capitales, de cualquier naturaleza, en paraísos fiscales, ya fue sometida a un ejercicio de control constitucional integral cuyo dictamen tiene el carácter definitivo.
11. De este modo, resulta improcedente que, en el presente ejercicio de control abstracto y posterior de constitucionalidad, este Organismo vuelva a analizar y a pronunciarse sobre la constitucionalidad de la prohibición descrita en el párrafo precedente, teniendo en consideración que aquella ya superó un ejercicio de esta naturaleza; e incluso podría implicar un fraude a la voluntad popular.

- 12.** Con ello, esta Magistratura advierte que a través de una acción pública inconstitucionalidad, la Corte no tiene competencia para revisar nuevamente la propuesta y las medidas plebiscitarias a adoptar cuando aquellas ya fueron objeto de un dictamen previo de constitucionalidad y de un pronunciamiento popular favorable. Por consiguiente, en caso de plantearse una acción pública inconstitucionalidad contra una ley aprobada como resultado de una consulta popular, este Organismo deberá comprobar si dicha ley se limita a lo que fue objeto del control previo y lo consultado a la ciudadanía o si, por el contrario, contiene disposiciones que exceden el margen de actuación que se le otorgó a la Asamblea Nacional en la consulta plebiscitaria. En el primer supuesto, le corresponde a la Corte inadmitir o desestimar, de ser el caso, la acción pública de inconstitucionalidad, porque no tiene competencia para realizar un nuevo control de constitucionalidad de la consulta popular. En el segundo supuesto, este Organismo deberá pronunciarse sobre la constitucionalidad de las disposiciones jurídicas que correspondan.
- 13.** En virtud de lo analizado, en la presente sentencia se examinarán en exclusiva las disposiciones de la LOACP que sean el producto del margen de libertad configurativa que la consulta popular de 19 de febrero de 2017 le otorgó a la Asamblea Nacional, teniendo en cuenta que a dicha función del Estado se le ordenó realizar las reformas legales “que sean pertinentes, a fin de adecuarlos al pronunciamiento mayoritario del pueblo ecuatoriano”.

3. Disposiciones normativas impugnadas

- 14.** De conformidad con lo señalado expresamente en el acápite cuarto de la demanda de acción pública de inconstitucionalidad, los accionantes identifican las siguientes disposiciones de la LOACP como el objeto de su acción:

Art. 1.- Ámbito. - La presente ley, se aplicará:

1. A las personas que ostenten una dignidad de elección popular de conformidad con lo previsto en la Constitución de la República del Ecuador.
2. A las personas que sean consideradas como servidoras o servidores públicos, en los términos de la Constitución y la ley.
3. A las personas que sean candidatas o se encuentren postulando para un cargo público de elección popular.
4. A las personas que aspiren ingresar al servicio público.

Art. 4.- Prohibición de ocupación y desempeño de cargos en el sector público. - Las personas señaladas en el artículo 1 de esta Ley no podrán ser propietarios directos o indirectos de

bienes o capitales, de cualquier naturaleza, en jurisdicciones o regímenes considerados como paraísos fiscales. Tampoco podrán ostentar condición de directivos en sociedades establecidas, constituidas o domiciliadas en tales jurisdicciones o regímenes. La referencia a propietario indirecto incluye:

1. La participación en capitales bajo condición de socios, accionistas, constituyentes, beneficiarios o cualquier otra modalidad, respecto de cualquier tipo de derechos representativos de capital, en sociedades, que a su vez sean propietarias de capitales en jurisdicciones o regímenes considerados como paraísos fiscales. Se excluyen las inversiones en fondos de ahorros, fondos de jubilación, seguros de vida, seguros de salud, realizadas en empresas no domiciliadas en paraísos fiscales, así como las inversiones en acciones de compañías de capital abierto domiciliadas en Ecuador o en jurisdicciones que no sean paraísos fiscales, siempre que sean accionistas minoritarios. Salvo que se demuestre, con prueba en contrario, que estas inversiones obedecen a tramas de evasión de la prohibición contenida en esta Ley.

2. La propiedad de bienes a través de sociedades de las cuales sean socios, accionistas, constituyentes o beneficiarios bajo cualquier modalidad y que funjan como propietarias de tales bienes en jurisdicciones o regímenes considerados como paraísos fiscales.

De igual forma, la referencia a propietario indirecto aplica cuando el sujeto obligado sea quien tenga legal, económicamente o de hecho el poder de controlar la propiedad en cuestión; así como de utilizar, disfrutar, beneficiarse o disponer de la misma. Para el efecto, se considerará el concepto de sociedad previsto en el artículo 98 de la Ley de Régimen Tributario Interno.

Se presume la propiedad de bienes o capitales en aquellos casos en los que el cónyuge, persona con quien mantenga unión de hecho o hijos no emancipados de la persona obligada, sean propietarios de bienes o capitales, conforme lo establecido en este artículo, salvo prueba en contrario que demuestre que la propiedad de tales personas no obedece a tramas de evasión de la prohibición contenida en esta Ley.

Art. 6.- Inclusión de nuevos paraísos fiscales. - Cuando el Servicio de Rentas Internas incorpore dentro del listado de paraísos fiscales para la aplicación de la presente ley, a nuevas jurisdicciones o regímenes se otorgará el plazo de un año contado desde la publicación en el Registro Oficial del respectivo acto normativo, a las personas mencionadas en el artículo 1 de esta Ley, para que cumplan con las disposiciones de la misma.

Art. 7.- Inhabilidades. - En el caso de los numerales 3 y 4 del artículo 1, se inhabilitará a la persona para inscribir su candidatura o para ejercer el servicio público, según sea el caso.

Art. 8.- Sanción. - El incumplimiento de las disposiciones previstas en esta ley, acarreará la destitución o pérdida del cargo de la persona que ostente una dignidad de elección popular o ejerza un cargo en calidad de servidor o servidora pública.

Si la persona infractora no es destituida en el término de diez días, luego de recibir la notificación que indique que la persona infractora debe ser destituida, lo hará la máxima autoridad de la Contraloría General del Estado, cuya decisión sólo será impugnable en el efecto no suspensivo.

El no dar trámite a la solicitud de destitución, señalada en el presente artículo, será causal de destitución de la autoridad nominadora. En el caso de gobiernos autónomos descentralizados sus entidades y regímenes especiales, el requerimiento para la remoción de los servidores públicos corresponde a la autoridad nominadora.

Disposición transitoria primera. - Las personas que, a la entrada en vigencia de esta ley, ostenten una dignidad de elección popular o ejerzan un cargo en calidad de servidoras públicas, tendrán que acatar los mandatos de la consulta popular y esta ley o renunciar al cargo, hasta el 6 de marzo de 2018, bajo pena de destitución. No será válida la transferencia en favor de sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad o a nombre de terceros vinculados a aquel.

Disposición transitoria segunda. - A partir del 6 de marzo del 2018, no podrán postularse para un puesto de elección popular ni tener la calidad de servidor público bajo cualquier modalidad, las personas a las que se refiere el artículo 1 de la presente ley.

Disposición transitoria tercera.- Los servidores públicos o quienes ostenten una dignidad de elección popular que al momento de la publicación de esta ley, tengan bienes o capitales, de cualquier naturaleza, en paraísos fiscales, regímenes fiscales preferentes y jurisdicciones de menor imposición, deberán presentar una declaración sustitutiva jurada de bienes a la Contraloría General del Estado, hasta el 6 de marzo del 2018, informando que han dejado de tener propiedades en territorios o jurisdicciones consideradas paraísos fiscales.

Disposición reformativa segunda. - Refórmese en la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, las siguientes disposiciones:

1.-Incluir en el artículo 95 un inciso final con el siguiente texto:

“En todos los casos, las ciudadanas o ciudadanos, como requisito para la inscripción de sus candidaturas, presentarán una declaración juramentada ante Notario Público en la que indiquen que no se encuentran incurso en las prohibiciones previstas en la Ley Orgánica para la Aplicación de la Consulta Popular efectuada el 19 de febrero del 2017”.

2. Incluir en el artículo 96 un número 9 con el siguiente texto:

“9.- Quienes tengan bienes o capitales, de cualquier naturaleza, en paraísos fiscales”.

Disposición reformativa tercera. - Refórmese en la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, las siguientes disposiciones:

1. Incluir en el artículo 21, un número 13 el siguiente texto:

“13.- Hallarse incurso en la prohibición prevista en la Ley Orgánica para la Aplicación de la Consulta Popular efectuada el 19 de febrero del 2017”.

2. Incluir en el artículo 57 un número 3 con el siguiente texto:

“3.- Hallarse incurso en la prohibición prevista en la Ley Orgánica para la Aplicación de la Consulta Popular efectuada el 19 de febrero del 2017”.

3. Incorpórese a continuación del artículo 70 el siguiente artículo:

“Artículo 70A.- El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social no podrá proceder, en ningún caso, a seleccionar o designar como primeras autoridades o máximas autoridades de las instituciones que le corresponden, en caso de que los candidatos se encuentren incurso en la prohibición prevista en la Ley Orgánica para la Aplicación de la Consulta Popular efectuada el 19 de febrero del 2017”.

4. Alegaciones de las partes

4.1. Fundamentos y pretensión de la acción

15. Como pretensión, los accionantes peticionaron que se declare la inconstitucionalidad de las normas impugnadas por contravenir los artículos 11.2, 61.1., 61.2, 61.7, 64, 78.2, 106, 113, 425.2 y 426 de la CRE, así como el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (“**CADH**”). Como construcción argumentativa, expusieron:

15.1. Aseveraron una eventual “restr[cción] [de] los derechos de participación de los ciudadanos de forma discriminatoria porque se los expulsa de la esfera pública por motivos arbitrarios”, respecto de lo cual indicaron:

Las restricciones impuestas por medio de las normas impugnadas son una privación discriminatoria de los derechos de participación democrática consagrados en el artículo 61 de la Constitución, que violan el principio de igualdad o no discriminación recogido en el artículo 11.2 de la misma carta fundamental, y no encuentran justificación razonable. Se trata de derechos políticos consagrados además en el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos, entre otros instrumentos internacionales.

15.2. En cuanto a los “derechos de participación en el régimen constitucional ecuatoriano”, los accionantes, luego de hacer un recuento conceptual de los derechos de participación y enunciar los artículos 11.3, 61, 417 y 424 de la CRE, así como otras disposiciones convencionales, sostuvieron que:

El Art. 61 de la Constitución que rige en Ecuador sigue la tendencia marcada por el primer apartado del citado artículo 23, en lo que se denomina tradicionalmente como “derechos políticos”. Básicamente, son tres escenarios de participación los que se protegen tanto constitucionalmente como bajo el sistema interamericano: en primer lugar, la participación propiamente dicha: es decir, la incidencia en la vida pública ya sea a través de instrumentos de consulta, fiscalización, iniciativa popular normativa o por medio de representantes electos. En segundo lugar, la posibilidad de elegir autoridades de elección popular, así como de participar como candidato en tales elecciones, esto es, el derecho de

ser elegido. Y, en tercer lugar, el derecho de acceder a la función pública en condiciones justas y equitativas.

[...]

[...], no hay duda de que los “derechos de participación” —como los denomina nuestra carta fundamental— son de importancia capital y su garantía debe constituir una prioridad institucional para asegurar la vigencia del Estado Constitucional de Derecho y de Justicia que proclama el primer artículo constitucional y, la democracia participativa.

15.3. Por su parte, en lo que atañe a la “prohibición de restricciones discriminatorias de derechos políticos”, los accionantes advirtieron:

[...] la Ley Orgánica de Aplicación de la Consulta Popular del 19 de febrero de 2017 discrimina de forma ilegítima al impedir la participación en la vida pública a quienes tengan ahorros o inversiones en paraísos fiscales. Introduce una restricción para el ejercicio del derecho político a ser elegido y estigmatiza así a un grupo de personas por una causa carente de justificación razonable, más allá del prejuicio ideológico e interés político electoral del Gobierno que propuso esa normativa o de sus aliados políticos. Y ello se infiere de la exposición de motivos de dicha ley en la que se hacen continuas referencias a la evasión fiscal como un mal relacionado a los paraísos fiscales, a “impuestos evadidos”, “lugares donde no tienen que declarar”, “evasión y elusión fiscal”, y se citan diversos informes que cuantifican el daño causado por estas oscuras prácticas. Sin embargo, la normativa impugnada no basa sus restricciones en tales supuestos. El artículo 4 de dicha ley es simplista hasta el extremo cuando determina que basta una cuenta bancaria, acciones en una empresa con bienes en “paraísos fiscales”, o incluso una relación patrimonial indirecta con tales jurisdicciones, para estar incurso en la prohibición. Es decir, basta que se elija un destino de ahorro o inversión que la autoridad tributaria mediante resolución administrativa clasifique de “paraíso fiscal”, para que sin más se asuma que el depositante con oportunidad de ejercer su derecho constitucional de participación, oculta dinero mal habido o evade tributos.

15.4. Adicionalmente, en cuanto a que habría una “viola[ci]ón al debido proceso porque [se] anula[r]ía [la] presunción de inocencia como garantía de los derechos políticos al sancionar con el destierro de la esfera pública a un grupo de ciudadanos que no han cometido ninguna falta o delito”, los accionantes mencionaron:

La norma impugnada hace una generalización violatoria de lo previsto en la Constitución y la CADH pues parte de la premisa de que el hecho de tener ahorros o inversiones en una jurisdicción catalogada como paraíso fiscal por la autoridad tributaria -mediante una simple resolución administrativa-, se deba asumir la carga de un castigo muy severo: exclusión inmediata del servicio público. Se soslaya el hecho de que solo una fracción de los recursos que se destinan a tales jurisdicciones como inversión o ahorro tendría orígenes ilegales u obedecería a afanes de evasión fiscal. La mayoría de las personas que ahorran o invierten su dinero en tales destinos lo hace por razones legítimas como las ventajas transaccionales que ofrece en determinados rubros de negocio, salvaguardar

parte de su patrimonio familiar, o por ser lugares atractivos para iniciar emprendimientos, entre otros motivos legítimos. Si el legislador hubiere querido hacer una reforma normativa acorde con los principios de la Constitución y tratados vigentes, debía al menos haber establecido como presupuesto de la prohibición de ejercer cargos públicos o de participar en elecciones una “condena, por juez competente; en proceso penal”, por la que se declare culpable de delito a una determinada persona, con lo cual, la condena penal expulsaría del juego democrático al responsable del cometimiento de la infracción.

15.5. Luego, en lo que respecta a que las normas impugnadas “aprob[aron] una restricción adicional a los derechos de participación que no fue objeto de la consulta popular al no permitir inscribir candidaturas o postularse para cargos públicos a quienes tengan bienes en paraísos fiscales”, expresaron que:

La pregunta refiere una situación jurídicamente distinta de la restricción establecida en las normas impugnadas. Aquella apuntaba a una prohibición de “desempeñar” cargos públicos y en ningún caso a “presentarse como candidato”, “postularse” o “aplicar” esto es, a ejercer el derecho constitucional de participación a ser elegido. En ninguna parte se preguntó a la ciudadanía sobre la posibilidad de que ciudadanos con “bienes o capitales” en “paraísos fiscales” puedan competir en la lid electoral en ejercicio de derechos políticos. En este caso el legislador impuso una prohibición *ultra petita popolorum* que no fue decidida en las urnas y fue más allá del mandato popular, estableciendo una restricción a los derechos constitucionales de participación que no se encuentra respaldada en el resultado de la consulta popular del 19 de febrero de 2017. [...]

[...]

Lo mismo sucede en la disposición transitoria segunda de ley impugnada, por la cual se reforma el Código de la Democracia en su artículo 95 para establecer una obligación de presentar ante el Consejo Nacional Electoral “declaración juramentada” ante Notario Público de no estar incurso en las prohibiciones de marras “como requisito previo a la inscripción de candidaturas”. Y en situación análoga se encuentran las disposiciones reformativas tercera y cuarta de la misma ley por las que se imponen trabas similares a los postulantes a funciones estatales, normas todas estas inconstitucionales que deben ser expulsadas del ordenamiento jurídico del Ecuador.

15.6. En otro orden, aludieron a que sería “necesaria una reforma constitucional para agregar una prohibición al derecho a participar en una elección, porque la Constitución establece las causales de inhabilidad de forma taxativa”:

[E]l artículo 113 transcrito, donde trata específicamente del derecho a “ser elegido”, precisó cada uno de los casos en que se puede restringir dicho derecho, sin cláusula residual que delegue a la ley secundaria la posibilidad de añadir o incorporar otros. En otras palabras, existe una reserva constitucional para restringir el derecho a participar en elecciones democráticas que se evidencia en el *numerus clausus* del artículo 113. Ello con la intención subyacente de no dar lugar a maniobras legislativas orientadas a dejar

fuera del juego democrático a determinados competidores, como sucede con las normas inconstitucionales que impugnamos.

En consecuencia, si el objetivo era añadir una nueva restricción al derecho de los ciudadanos de participar en elecciones, debía plantearse una reforma constitucional, porque la Asamblea Nacional no está autorizada por la Constitución para innovar por vía legislativa en esta materia.

15.7. Finalmente, agregaron que “[e]l legislador no cumplió en consecuencia con su deber constitucional de adecuar el mandato popular a la Constitución y tratados vigentes”.

4.2. Argumentos de la Asamblea Nacional

16. Por medio de escrito presentado el 26 de julio de 2019, la Asamblea Nacional compareció a la presente causa, y expuso con relación a los argumentos de la demanda de inconstitucionalidad, lo siguiente:

A lo largo de las manifestaciones constantes en el libelo de la demanda, los legitimados activos no han demostrado cómo o de qué manera se vulneran derechos y normas constitucionales, las simples afirmaciones no han probado la afectación de derechos de participación de los ciudadanos, al contrario han evidenciado el afán y deseo de que quienes son remunerados por el estado ecuatoriano y en varios casos manejan y responden por los recursos económicos estatales, dejen de contribuir al mismo al llevar o poseer dinero en lugar donde no se exige aportación para el desarrollo estatal mediante impuestos a ser pagados por el dinero generado en el país que pasa su remuneración.

17. Mientras que, en escrito de 29 de abril de 2024, expresó:

[L]a normativa resultante de la consulta popular del 19 de febrero de 2017, que limita el ejercicio de ciertos derechos políticos a personas inmersas en paraísos fiscales, ha demostrado ser una medida efectiva en la promoción de la transparencia, la equidad y la confianza en las instituciones democráticas del Ecuador, la misma que actúa de conformidad a la Constitución de la República, guardando relación con la eficacia jurídica al no contraponerse a ningún derecho fundamental; y, debidamente reconociendo las prohibiciones establecidas por la ley, más aún, no se ha vulnerado el debido proceso como se ha detallado a lo largo del presente desarrollo argumentativo.

4.3. Argumentos de la Presidencia de la República

18. En escrito de 27 de abril de 2024, la Presidencia de la República expresó el siguiente argumento:

El accionante tiene derecho a impugnar la constitucionalidad de las normas dentro del Estado constitucional de derechos y justicia, y como tal está obligado a sustentar y demostrar a vuestra Autoridad las inconstitucionalidades que alega, de tal forma que las presunciones de constitucionalidad e in dubio pro legislatore de la norma sean desvirtuadas.

4.4. Argumentos de la Contraloría General del Estado

- 19.** A través de escrito de 21 de mayo de 2024, la Contraloría General del Estado compareció a la presente causa y sostuvo:

[E]s claro que el efecto que se subsume de la pregunta aprobada en el proceso de consulta es mediato, ya que es el órgano legislativo el competente, de conformidad con la Constitución y la ley, para adecuar el mandato popular que es de inmediato cumplimiento de conformidad al artículo 106 de la norma suprema, tal y como figura en la pregunta sometida a consulta popular.

Por tanto, es competencia de la Ley Orgánica de Aplicación de la Consulta Popular de 19 de febrero de 2017, el establecer las sanciones y prohibiciones para ejercer cargo en el sector público, con la finalidad de hacer prevalecer la voluntad popular a través de plebiscito, en consecuencia, a consideración de este organismo técnico de control el legislador no se ha extralimitado en su función, por el contrario, ha establecido un mecanismo idóneo para adecuar el pronunciamiento del pueblo a través de la legislación.

4.5. *Amici curiae*

- 20.** El 25 de septiembre de 2019, Marco Miranda Burgos, en calidad de *amicus curiae*, presentó un escrito alegando que las normas impugnadas contravienen la supremacía constitucional, la democracia constitucional y el derecho a la libertad económica.
- 21.** El 12 de diciembre de 2019, la Asociación de Estudiantes de Derecho de la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil compareció en calidad de *amicus curiae*, argumentando que las normas impugnadas discriminan a quienes tienen bienes y capitales en destinos categorizados como paraísos fiscales, contrarían la presunción de inocencia y el principio de buena fe, carecen de equilibrio entre la conducta prohibida y la sanción que se impone, y restringen de forma inadecuada de derechos constitucionales.
- 22.** El 9 de enero de 2020, Pablo Arosemena Marriot, como representante de la Cámara de Comercio de Guayaquil, presentó un escrito de *amicus curiae*, afirmando en lo principal que las normas impugnadas adolecen de falta de idoneidad y necesidad.

5. Análisis constitucional

5.1. Determinación de los problemas jurídicos

23. De forma general, los problemas jurídicos que se resuelven en una acción pública de inconstitucionalidad surgen de los cargos expuestos por los accionantes. No obstante, al formular los problemas jurídicos, la Corte puede observar que si bien en el auto de admisión, de forma general, pudo haberse pronunciado respecto de que ciertos cargos de la demanda cumplían los requisitos necesarios para la admisibilidad, es menester señalar que la fase de admisión es preliminar y formal, y por consiguiente la última valoración respecto del contenido del cargo puede realizarse en la etapa de sustanciación, en la que se realiza un profundo y detenido análisis de conformidad con la jurisprudencia emitida por esta Corte.
24. Así las cosas, en la presente sentencia únicamente se formularán y resolverán problemas jurídicos atinentes a aquel contenido normativo de la LOACP que no atienda al fondo de aquello que fue consultado y superó el control previo de constitucionalidad, sino que más bien sea el resultado del margen de actuación y de libertad de configuración que se le reconoció a la Asamblea Nacional para materializar la medida consultada (párr. 10-13 *supra*).
25. Adicionalmente, se debe observar que el artículo 79.5.b. de la LOGJCC establece que en las demandas de acciones públicas de inconstitucionalidad los proponentes están compelidos a cumplir con cierta carga argumentativa, esto, en tanto dispone que las demandas de inconstitucionalidad contengan: “[a]rgumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa”. La lógica de este requisito obedece a que la Corte Constitucional solo puede entrar a examinar la constitucionalidad de una norma, cuando se le hayan ofrecido razones mínimamente suficientes que cuestionen la presunción de constitucionalidad de una norma (art. 78.2 LOGJCC). De esta forma, si un cargo planteado por los accionantes no ofrece una argumentación mínima que cuestione la presunción de constitucionalidad de las normas impugnadas, este Organismo no está obligado a formular y resolver un problema jurídico relacionado con dicho cargo.³

³ CCE, sentencia 47-15-IN /21, 10 de marzo de 2021, párr. 28-29.

26. A partir de lo mencionado se procederá a formular los problemas jurídicos para el análisis de la presente causa, considerando el cumplimiento de los parámetros antes referidos.
27. En lo concerniente, se observa que, de los cargos expresados por los accionantes sintetizados en el párrafo 15.1. *supra*, no se colige un argumento a partir del cual se cuestione la presunción de constitucionalidad de las normas impugnadas, en la medida que las razones manifestadas se limitan a meras afirmaciones de vulneraciones de derechos sin un soporte argumentativo mínimo, por lo que se descarta la formulación de un problema jurídico a partir de este cargo. La misma lógica se desprende de lo manifestado por los accionantes y que ha sido condensado en el párrafo 15.2. *supra*. En efecto, en dicho párrafo se observa que el cargo se circunscribe a una exposición conceptual del contenido de los derechos de participación, motivo por el cual tampoco se formulará un problema jurídico a partir de aquél.
28. En cuanto a los argumentos transcritos en los párrafos 15.3., 15.4. y 15.6. se evidencia que los cargos de los accionantes relativos a la violación de los derechos a la igualdad y no discriminación y al debido proceso en la garantía de la presunción de inocencia, así como a la supuesta taxatividad del artículo 113 de la CRE, están dirigidos a impugnar la prohibición de desempeñar una dignidad de elección popular o para ser servidor público, para quienes tengan bienes o capitales de cualquier naturaleza, en paraísos fiscales, cuya constitucionalidad fue analizada y resuelta con carácter definitivo en el dictamen 003-16-DGP-CC; por tanto, esta Magistratura se abstendrá de formular problemas jurídicos respecto de estos cargos.
29. Por otro lado, sobre el cargo contenido en el párrafo 15.5. *supra*, en este se argumenta que la Asamblea Nacional habría incurrido en un vicio de “*ultra petita populorum*”; en la medida en que supuestamente “[l]a pregunta refi[rió] una situación jurídicamente distinta de la restricción establecida en las normas impugnadas. Aquella apuntaba a una prohibición de ‘desempeñar’ cargos públicos y en ningún caso a ‘presentarse como candidato’, ‘postularse’ o ‘aplicar’”, lo cual a su juicio implicaría una limitación a “ejercer el derecho constitucional de participación a ser elegido”. En miramiento de esto, toda vez que el cargo en mención refiere al margen normativo desarrollado por la Asamblea Nacional y no meramente lo consultado en el plebiscito del 19 de febrero de 2017, este Organismo planteará un problema jurídico con relación a la prohibición de restringir derechos de forma injustificada contemplada en el artículo 11.8 de la CRE, en los términos siguientes: **¿La prohibición de presentarse como candidato que la LOACP establece respecto de las personas que son propietarias directas o indirectas de bienes o**

capitales, de cualquier naturaleza, en jurisdicciones o regímenes considerados como paraísos fiscales, provoca una restricción injustificada de derechos en contravención del artículo 11.8 de la CRE?

30. Finalmente, del cargo reproducido en el párrafo 15.7. *supra*, toda vez que es una mera afirmación no se formulará problema jurídico alguno. Asimismo, sobre las demás normas constitucionales y comunitarias que los accionantes han identificado como presuntamente vulneradas, en la medida en que no hay argumentos sobre su eventual lesión, se descarta su análisis.

5.2. Resolución de los problemas jurídicos

5.2.1. ¿La prohibición de presentarse como candidato que la LOACP establece respecto de las personas que son propietarias directas o indirectas de bienes o capitales, de cualquier naturaleza, en jurisdicciones o regímenes considerados como paraísos fiscales, provoca una restricción injustificada de derechos en contravención del artículo 11.8 de la CRE?

31. El artículo 11.8 de la CRE establece:

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

8. El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas.

El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio. Será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos.

32. Con relación a esto, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que los derechos políticos no pueden tenerse por absolutos, ni libres de regulación o de la posibilidad de establecerse requisitos para su ejercicio.⁴ De manera específica, este Organismo ha hecho eco de lo expresado por la jurisprudencia interamericana y ha remarcado que el marco constitucional y la Convención Americana sobre Derechos Humanos “se limita[n] a establecer determinados estándares dentro de los cuales [el] Estad[o] legítimamente pued[e] y deb[e] regular los derechos políticos, siempre y cuando dicha reglamentación cumpla con los requisitos de legalidad, esté dirigida a cumplir con una finalidad legítima,

⁴ CCE, Auto de verificación de dictamen 2-19-IC/23, 6 de octubre de 2023, párr. 177.

sea necesaria y proporcional; esto es, sea razonable de acuerdo a los principios de la democracia representativa”.⁵

33. De hecho, en lo relacionado con el establecimiento de requisitos o limitaciones generales a los derechos políticos, la jurisprudencia interamericana ha insistido en que es responsabilidad del Estado “organizar los sistemas electorales y establecer un complejo número de condiciones y formalidades para que sea posible el ejercicio del derecho a votar y ser votado”.⁶ Sin embargo, esta Magistratura estima que cualquier tipo de regulación que el legislador realice en este campo deberá respetar los principios constitucionales de aplicación y desarrollo de los derechos, de tal forma que conforme lo dicta el artículo 11.8 de la CRE “[s]erá inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos”.
34. En virtud de aquello, le corresponde a esta Corte comprobar si la prohibición de presentarse como candidatos a cargos de elección popular a personas que son propietarias directas o indirectas de bienes o capitales, de cualquier naturaleza, en jurisdicciones o regímenes considerados como paraísos fiscales, constituye una regulación justificada que no transgrede la norma constitucional *in examine*. Para esto se examinará si la regulación que ha sido adoptada es razonable.
35. En este orden, se comprueba que en la consulta popular no se determinó si la “prohibición de tener bienes o capitales, de cualquier naturaleza, en paraísos fiscales”, como requisito “para desempeñar una dignidad de elección popular o para ser servidor público”, debía ejecutarse *ex ante* o *ex post*; es decir, no se especificó si el cumplimiento de este requisito debía revisarse previo al desempeño del cargo público –candidatura- o cuando ya se estaba en ejercicio de éste –ejercicio del cargo-. De esta manera, conforme al mandato que constaba en la medida consultada, el cual obedecía a una naturaleza plebiscitaria y no proponía un texto normativo exacto y definitivo, le correspondía a la Asamblea Nacional, en el ejercicio de su libertad de configuración legislativa, realizar las reformas legales “que sean pertinentes, a fin de adecuarlos al pronunciamiento mayoritario del pueblo ecuatoriano”, a saber, determinar la forma en que se le daría operatividad a la medida consultada.

⁵ Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr. 149.

⁶ Íd., párr. 157.

- 36.** Es en tal sentido que la Asamblea Nacional determinó que la prohibición de desempeñar una dignidad de elección popular o servicio público, debía evaluarse y acatarse también de forma previa al ejercicio de la dignidad o servicio, esto es, al momento de presentarse la candidatura o postulación al cargo; lo cual guarda una relación coherente y racional con el mandato aprobado popularmente, cuya constitucionalidad ya fue objeto de un dictamen previo. Además de resultar lógico que en un ejercicio de eficiencia administrativa se corrobore el cumplimiento de requisitos generales de forma previa al ejercicio de un cargo, en tanto que aquello previene la eventual ocurrencia de infracciones administrativas y posteriores inicios de procedimientos sancionatorios de esta naturaleza.
- 37.** En virtud de las premisas expuestas se desestima el cargo respecto de una supuesta restricción injustificada de derechos.

6. Decisión

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

- 1.** Desestimar la acción pública de inconstitucionalidad 1-19-IN.
- 2.** Notifíquese y archívese.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 17 de octubre de 2024; sin contar con la presencia de los jueces constitucionales Carmen Corral Ponce y Richard Ortiz Ortiz, por uso de licencias por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL