

Quito, D.M., 29 de agosto de 2024

CASO 11-18-IN

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

SENTENCIA 11-18-IN/24

Resumen: En esta sentencia, la Corte Constitucional resuelve la acción pública de inconstitucionalidad presentada por Mauricio Martín Alarcón Salvador, Marcelo Patricio Espinel Vallejo, Carolina Fátima Ponce Eguiguren, Luis Fernando Verdesoto Custode contra la Ley Orgánica Reformativa a la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, para la Aplicación de la Pregunta 3 del Referéndum celebrado el 04 de febrero de 2018. Este Organismo acepta parcialmente la acción y declara la inconstitucionalidad parcial del artículo innumerado a continuación del artículo 35 de la ley en cuestión.

Índice

_Toc176333510

1. Antecedentes procesales	2
2. Competencia	3
3. Disposiciones cuya inconstitucionalidad se demanda	3
4. Argumentos de los sujetos procesales	5
4.1. Fundamentos de la acción y pretensión	5
4.2. Argumentos de la Asamblea Nacional	8
4.3. Argumentos de la Procuraduría General del Estado	9
4.4. Argumentos de la presidencia de la República del Ecuador	10
4.5. Argumentos de los terceros con interés	12
5. Planteamiento de los problemas jurídicos	13
6. Resolución de los problemas jurídicos	14
6.1. Artículo 3 de la LRLOCPCCS –numeral 6, artículo 20 de la LOCPCCS–	15
6.1.1. ¿Se transgrede el principio de jerarquía normativa porque la LOCPCCS contempla un requisito adicional a los aprobados por la ciudadanía mediante referéndum, esto es tener un título de tercer nivel para ser consejero o consejera del CPCCS?	15
6.1.2. ¿Exigir un título de tercer nivel para ser consejero o consejera del CPCCS es incompatible con “el principio de no discriminación” y el derecho a ser elegido?	16

6.2. ¿El numeral 5, artículo 20 de la LOCPCCS, contenido en el artículo 3 de la LRLOCPCCS y el artículo innumerado a continuación del artículo 20 de la LOCPCCS, contenido en el artículo 4 de la LRLOCPCCS, transgreden la seguridad jurídica por contener presuntos requisitos ambiguos?	22
6.3. ¿El artículo 10 de la LRLOCPCCS –32 de la LOCPCCS– es incompatible con el derecho al voto al condicionar que los siete candidatos elegidos sean tres hombres, tres mujeres y un representante étnico o del exterior?	28
6.4. ¿El primer párrafo del tercer artículo innumerado a continuación del artículo 35 de la LOCPCCS transgrede el derecho a la libertad de expresión por impedir que varios sujetos realicen proselitismo político?	33
6.5. ¿El artículo 23, tercer inciso, de la LOCPCCS transgrede el derecho a la libre asociación por excluir a las organizaciones de hecho?	42
7. Efectos	43
8. Decisión	44

1. Antecedentes procesales

1. El 2 de abril de 2018, los señores Mauricio Martín Alarcón Salvador, Marcelo Patricio Espinel Vallejo, Carolina Fátima Ponce Eguiguren y Luis Fernando Verdesoto Custode (“**accionantes**”) presentaron una acción de inconstitucionalidad contra la “Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, para la Aplicación de la Pregunta 3 del Referéndum”.¹
2. En escrito de 16 de abril de 2018, Ruth Hidalgo, en calidad de directora ejecutiva y representante legal de la Corporación Participación Ciudadana-Ecuador, presentó un *amicus curiae*.
3. El 2 de mayo de 2019, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad signada con el número 11-18-IN y en lo principal dispuso que, la Asamblea Nacional del Ecuador, la presidencia de la República del Ecuador y la Procuraduría General del Estado intervengan en el proceso y remitan los correspondientes argumentos respecto de la constitucionalidad de la norma impugnada.²

¹ Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, para la Aplicación de la Pregunta 3 del Referéndum, Registro Oficial 207, segundo suplemento, 23 de marzo de 2018.

² El Tribunal de la Sala de admisión estuvo integrado por los entonces jueces constitucionales Ramiro Ávila Santamaría y Agustín Grijalva Jiménez y por el actual juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.

4. El 3 de junio de 2018, la Procuraduría General del Estado (“PGE”) presentó sus argumentos respecto a la demanda de inconstitucionalidad. El 5 de junio de 2019, la presidencia de la República del Ecuador presentó un escrito con sus argumentos respecto a la norma impugnada. La Asamblea Nacional realizó la misma gestión el 20 de junio de 2019.
5. El 30 de agosto de 2023, el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet avocó conocimiento de la causa.

2. Competencia

6. 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 número 2 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”), en concordancia con el artículo 75 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

3. Disposiciones cuya inconstitucionalidad se demanda

7. En el Registro Oficial 207, segundo suplemento, de 23 de marzo de 2018, se publicó la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, para la Aplicación de la Pregunta 3 del Referéndum celebrado el 04 de febrero de 2018 (“LRLOCPCCS”). En específico, los accionantes formulan argumentos respecto a los artículos 3, 4, 7, 10 y 12 de la ley *ibidem* (“disposiciones impugnadas”). Las disposiciones impugnadas por los accionantes contemplan lo siguiente:

Art. 3.- En el artículo 20, sustituyese el texto Para ser Consejera o Consejero por Para postularse a consejero o consejera se requiere (sic)

Incorpórese los siguientes numerales con lo siguiente:

5. Acreditar trayectoria en organizaciones sociales, en participación ciudadana, en lucha contra la corrupción, o reconocido prestigio que evidencie su compromiso cívico y de defensa del interés general.

6. Poseer título de tercer nivel legalmente registrado en el sistema de educación superior.

Art. 4.- A continuación del artículo 20, incorpórase (sic) un artículo innumerado con lo siguiente:

Art. (...) Alcance de los requisitos.- El requisito de trayectoria en organizaciones sociales consiste en haber sido miembro o socio de una organización social legalmente reconocida, durante los últimos cinco años. El requisito de trayectoria en participación ciudadana consiste en acreditar al menos tres o más de las siguientes iniciativas, realizadas durante los últimos cinco años: impulso de proyectos de desarrollo y fortalecimiento de ejercicio de derechos; promoción de iniciativa popular normativa; participación en programas de voluntariado, acción social y desarrollo; participación en iniciativas de formación ciudadana; o, haber promovido asambleas locales, presupuestos participativos, audiencias públicas, cabildos locales, silla vacía, veedurías, observatorios, consejos consultivos, consulta previa o veedurías ciudadanas. El requisito de lucha contra la corrupción consiste en haber presentado o participado en iniciativas normativas o de política pública en temas de transparencia, manejo y control de recursos públicos o en veedurías ciudadanas con el fin de ejercer control social sobre la cosa pública. La probidad notoria y el reconocido prestigio que evidencie compromiso cívico y de defensa del interés general consiste en haber mantenido una conducta intachable a lo largo de su vida. Cualquier ciudadano podrá fundamentadamente, demostrar el incumplimiento de este requisito por parte de un candidato luego de su postulación.

Art. 7.- En el artículo 23, Sustitúyese (sic) en el inciso primero por el siguiente: “De las candidatas y candidatos.- La elección a consejeras y consejeros se realizará, de las postulaciones presentadas por las organizaciones sociales y, ciudadanas y ciudadanos a título personal, que vivan en el país o en el exterior, en los términos y condiciones que determina esta ley; las organizaciones sociales no podrán auspiciar a más de una persona.” Sustitúyese (sic) el tercer inciso por el siguiente: “Las organizaciones sociales que auspicien candidatas y candidatos deberán acreditar existencia y vida jurídica de al menos diez años y actividad comprobada durante los últimos cinco años”.

Art. 10.- Sustitúyese el artículo 32, por lo siguiente:

Art. 32.- De las listas y de las papeletas electorales.-El Consejo Nacional Electoral, para los comicios, elaborará una papeleta con tres listas electorales: una de mujeres; una de hombres; y, una de pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos o montubios y de ecuatorianos en el exterior, en la que se observará la alternancia de género. El orden de ubicación en las papeletas se establecerá mediante sorteo.

Los candidatos o candidatas de pueblos, nacionalidades, indígenas, afroecuatorianos o montubios, expresarán su preferencia de participación en cualquiera de las tres listas.

Las consejeras y consejeros serán electos en circunscripción única, que incluirá la nacional y la especial del exterior. Los electores podrán votar por hasta siete candidatos, tres candidatos de la lista de hombres, tres candidatos de la lista de mujeres y un candidato de la lista de los pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos o montubios y de ecuatorianos en el exterior.

Art. 12.- A continuación del artículo 35, agréganse (sic) los siguientes artículos innumerados: [...]

Art. (...).- Prohibición.- Ningún partido o movimiento político, organización social, funcionario público, candidato o ciudadano podrá realizar actos de proselitismo político a

favor o en contra de ningún candidato o candidata a consejera o consejero del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, lo cual será considerado infracción electoral, conforme la Ley. El Consejo Nacional Electoral, se encargará de la promoción de los nombres, trayectoria y propuestas de cada uno de los candidatos y candidatas, en igualdad de condiciones y oportunidades. No se podrá recibir ni utilizar financiamiento privado de ningún tipo. El candidato o candidata que contravenga estas disposiciones será descalificado por el Consejo Nacional Electoral.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Fundamentos de la acción y pretensión

8. Los accionantes manifiestan que las disposiciones impugnadas violan el derecho a ser elegido y el principio de no discriminación, el derecho al voto, el principio de jerarquía normativa, el principio de legalidad, el derecho a la libertad de asociación y a la libertad de expresión.
9. Sobre el artículo 3 de la LRLOCPCCS –numeral 6, artículo 20 de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (“**LOCPCCS**”) –, los accionantes indican que establecer como requisito el título de tercer nivel viola el derecho a ser elegido y el principio de no discriminación. Consideran que existe una violación al principio de jerarquía normativa pues el artículo 205 de la CRE prescribe:

Los representantes de las entidades que forman parte de la Función de Transparencia y Control Social tendrán fuero de Corte Nacional y estarán sujetos al enjuiciamiento político de la Asamblea Nacional. Ejercerán sus funciones durante un periodo de cinco años, a excepción de los miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social cuyo mandato será de cuatro años. En caso de ser enjuiciados políticamente, y de procederse a su destitución, se deberá realizar un nuevo proceso de designación, salvo para los miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, en cuyo caso se principalizará (sic) el correspondiente suplente hasta la finalización de ese periodo. En ningún caso la Función Legislativa podrá designar al reemplazo. **Sus máximas autoridades deberán ser ecuatorianas o ecuatorianos en goce de los derechos políticos y serán seleccionadas mediante concurso público de oposición y méritos en los casos que proceda, con postulación, veeduría e impugnación ciudadana.** (énfasis añadido).

10. Los accionantes mencionan que la CRE no contempla “ningún tipo de requisito en cuanto a la formación académica de los postulantes”. Por lo que, manifiestan que es improcedente que una ley orgánica contemple un “requisito adicional a los aprobados por la ciudadanía mediante referéndum”. Es decir que, la LOCPCCS contempla un “requisito adicional a aquellos aprobados por la ciudadanía mediante referéndum”, por lo que se violaría el principio de jerarquía normativa.

11. Por otro lado, respecto al numeral 5, artículo 20 de la LOCPCCS, contenido en el artículo 3 de la LRLOCPCCS, los accionantes consideran que existe una violación al principio de legalidad por “establecer requisitos ambiguos para los candidatos al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, particularmente el requisito de acreditar reconocido prestigio que evidencie su compromiso cívico y de defensa del interés general”. Señalan que la norma referida no incluye una definición de “conducta intachable” y tampoco establece parámetros “claros” sobre la impugnación de un candidato que incumpla esta condición.
12. Respecto al artículo 10 de la LRLOCPCCS, los accionantes manifiestan que se “radicaliza” la acción afirmativa ya que se condiciona el voto para que, de los siete candidatos, tres sean hombres, tres sean mujeres y uno sea “representante de los pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos, montubios y de los representantes de ecuatorianos en el exterior”. Por ello, señalan que el artículo *ibidem* viola el derecho al voto pues restringe la libertad “que debe regir en cualquier proceso de sufragio ciudadano”; así como el principio democrático de unidad de voto.
13. Posteriormente, sobre la violación al derecho a la libertad de asociación, los accionantes indican que:

El artículo 207 de la Constitución, reformado mediante referéndum aprobado el pasado 4 de febrero de 2018, establece que los candidatos al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social deben ser ciudadanos con experiencia en organizaciones sociales, participación ciudadana y lucha contra la corrupción. Esta disposición evidencia que el organismo debe estar conformado por representantes de la ciudadanía y de las organizaciones de la sociedad civil.

14. Así, manifiestan que el artículo 4 de la LRLOCPCCS violenta el derecho a la libertad de asociación pues contempla que un candidato debe demostrar “trayectoria en una organización social [y] esta debe estar legalmente reconocida”. Los accionantes consideran que “el Estado no puede sujetar el ejercicio [del derecho a la libertad de asociación] a la obtención de un registro o de personería jurídica”. Así también, se vulneraría el derecho a la libertad de asociación “al permitir que solamente las organizaciones con un tiempo determinado de existencia jurídica puedan postular candidatos al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social” (sic). Además, mencionan que:

Las disposiciones antes mencionadas vulneran el derecho a la libertad de asociación al excluir del proceso de conformación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social a las organizaciones de hecho, es decir aquellas que en estricto apego a su derecho fundamental a asociarse realizan sus actividades sin la obtención de un registro otorgado por el Estado. Este requisito es incompatible con la finalidad del organismo a ser integrado, que por definición, debe estar conformado por representantes de la ciudadanía y las organizaciones sociales conformadas en apego a su derecho a asociarse (...).

15. Los accionantes enuncian el artículo 115 de la CRE. Manifiestan que el tercer artículo innumerado posterior al artículo 35 de la LOCPCCS,³ el cual prohíbe realizar actos de proselitismo político, es contrario al derecho a la libertad de expresión. Adicionalmente, consideran que:

La prohibición constitucional rige únicamente respecto de los partidos y movimientos políticos y la publicidad a través de medios de comunicación. Impedir a través de la Ley accionada, que los ciudadanos y las organizaciones realicen acciones de comunicación relacionadas con los candidatos, que pueden interpretarse subjetivamente por la autoridad como "actos proselitistas", constituye un acto de censura, y por lo tanto, una restricción ilegítima a la libertad de expresión.

16. Sobre ello, establecen que es inconstitucional evitar la emisión de criterios deliberativos de todos los agentes democráticos incluyendo a las organizaciones políticas.
17. Por lo expuesto, pretenden que se declare la inconstitucionalidad parcial de la LRLOCPCCS, en concreto de los artículos:

- i. "20, numeral 6" y se derogue el texto "6. Poseer título de tercer nivel legalmente registrado en el sistema de educación superior".
- ii. "innumerado a continuación del artículo 20, primero y último párrafo" y se derogue el texto subrayado "Alcance de los requisitos.- El requisito de trayectoria en organizaciones sociales consiste en haber sido miembro o socio de una organización social legalmente reconocida, durante los últimos cinco años. (...) **La probidad notoria y el reconocido prestigio que evidencie compromiso cívico y de defensa del interés general consiste en haber mantenido una conducta intachable a lo largo de su vida. Cualquier ciudadano podrá fundamentadamente, demostrar el incumplimiento de este requisito por parte de un candidato luego de su postulación**" (Énfasis en el original).

³ Artículo 12 de la LRLOCPCCS, que reforma al artículo 35 de la LOCPCCS.

- iii. “32, segunda frase del último párrafo” y se derogue “Los electores podrán votar por hasta siete candidatos, tres candidatos de la lista de hombres, tres candidatas de la lista de mujeres y un candidato de la lista de los pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos o montubios y de ecuatorianos en el exterior”.
- iv. “23 (...) tercer inciso” y se derogue “Las organizaciones sociales que auspicien candidatas y candidatos deberán acreditar existencia y vida jurídica de al menos diez años y actividad comprobada durante los últimos cinco años”.
- v. “Primer párrafo del tercer artículo innumerado a continuación del artículo 35” y se derogue lo subrayado “Ningún partido o movimiento político, **organización social**, funcionario público, **candidato o ciudadano** podrá realizar actos de proselitismo político a favor o en contra de ningún candidato o candidata a consejera o consejero del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, lo cual será considerado infracción electoral, conforme la Ley” (Énfasis en el original).

4.2. Argumentos de la Asamblea Nacional

- 18. El 20 de junio de 2019, el señor Santiago Salazar Armijos, en calidad de procurador judicial del presidente de la Asamblea Nacional del Ecuador (“**Asamblea**” o “**Asamblea Nacional**”), presentó un escrito en el que solicitó que se ratifique la constitucionalidad de la norma impugnada.
- 19. En primer lugar, la Asamblea cita un extracto del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos e indica que guarda relación con la CRE y con la LOCPCCS.
- 20. Arguye que el CPCCS es una “novísima Función” (sic) que por “acusaciones de que este órgano ciudadano fue constituido políticamente (...)” surgió la consulta popular de 4 de febrero de 2018. En esta, el pueblo autorizó la modificación de “constituir a los miembros del [CPCCS] (...) bajo el voto del soberano”. Así, la Asamblea Nacional señala que los miembros del CPCCS deben tener “un mínimo de nivel acorde a esta responsabilidad”. La Asamblea considera que las personas, sin excepción alguna, pueden acceder gratuitamente a la educación superior y que todas tienen “las mismas oportunidades para ejercer el derecho al acceso a la educación”. En este sentido, manifiesta que el requisito de título de tercer nivel es una condición necesaria “para el cabal funcionamiento” de dicho cargo, por lo que esto coadyuva al “perfeccionamiento de una entidad pública, no

discriminando, sino más bien estableciendo parámetros que impulsan el mejoramiento del Estado”.

21. Sobre el artículo 32, segunda frase del último párrafo de la LOCPCCS, la Asamblea indica que se ajusta a los artículos 32, 65 y 70 de la CRE. Manifiesta que el Estado tiene “la obligación de ejercer medidas de acción afirmativa” por lo que la elección paritaria es una “necesidad para poder lograr la participación de la mujer en la vida política del país”. Además, indica que exigir parámetros de género y de pertenencia a un grupo de pueblos o nacionalidades no constituye una restricción, pues estos serían prerequisites para la postulación, *ergo*, el pueblo tiene la posibilidad de elegir “entre todos aquellos que hayan cumplido con los requisitos previos”.
22. La Asamblea establece que las disposiciones impugnadas no son contrarias a la CRE pues estas otorgan al legislador la potestad de “crear los nuevos lineamientos para poder postularse a la dignidad de consejero”. Indica que la “norma suprema da la facultad a leyes de jerarquía inferior de crear nuevos requisitos para los postulantes a ser consejeros”, por lo que la norma no transgrede la seguridad jurídica. Adicionalmente, considera que el término de “conducta intachable” debe ser entendido como lo contempla la definición de la Real Academia Española y a la luz del artículo 83 de la CRE.
23. En cuanto a la presunta violación al derecho a la libertad de asociación, la Asamblea Nacional establece que exigir que la organización social debe ser realmente reconocida, contar con 10 años de vida jurídica y 5 años de actividades, incentiva el derecho a la libre asociación. Por lo que considera que la existencia de estos parámetros sigue la línea del artículo 207 de la CRE.
24. Finalmente, la Asamblea Nacional indica que las disposiciones impugnadas garantizan la libertad de expresión y enuncia los principios de interpretación de las normas de conformidad con la LOGJCC.

4.3. Argumentos de la Procuraduría General del Estado

25. El 3 de junio de 2019, la PGE presentó un escrito. En él, establece el objeto de la acción de inconstitucionalidad y expone consideraciones sobre la democracia participativa. Luego, enuncia que el pueblo ecuatoriano, en referéndum de febrero de 2018, se pronunció sobre los “nuevos parámetros para la designación de los representantes ciudadanos que integrarán el nuevo CPCCS”. Por otro lado, señala que “la norma recurrida establece requisitos que no garantizan un criterio de inclusividad ni de verdadera representatividad”.

26. A pesar de ello, manifiesta que, en ciertos casos, la CRE establece requisitos de elegibilidad para postularse a un cargo público electivo, por lo que el derecho a elegir y ser elegido admite ciertas restricciones, siempre que se observen los requisitos de “legalidad, finalidad legítima y proporcionalidad”. Posteriormente, la PGE cita extractos del caso Yatama vs. Nicaragua de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
27. Considera que no existe un argumento claro respecto a los artículos 20, primer y último párrafo; 32, segunda frase del último párrafo y primer párrafo del tercer artículo innumerado a continuación del artículo 35 de la LOCPCCS.

28. Finalmente, indica que:

si bien es cierto los Estados pueden establecer limitaciones para el ejercicio del derecho de ser elegidos a través de normas infraconstitucionales, estas no pueden ser arbitrarias o en restricción en cuanto al acceso de las personas a un proceso de selección democrático y participativo y por tanto limitando sin justificación los derechos de participación de las personas, lejos de garantizar los derechos de participación de las personas, pues las coloca en una categoría de desigualdad.

29. Con mérito en lo expuesto, solicita se expida una sentencia dentro del caso que se sujete a la norma constitucional.

4.4. Argumentos de la presidencia de la República del Ecuador

30. El 5 de junio de 2019, la presidencia de la República del Ecuador presentó un escrito.
31. Como antecedentes, menciona que la LRLOCPCCS se expidió en cumplimiento del Referéndum de 4 de febrero de 2018, respecto a la pregunta 3, la cual establecía:

¿Está usted de acuerdo con enmendar la Constitución de la República del Ecuador para reestructurar al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, así como dar por terminado el período constitucional de sus actuales miembros, y que el Consejo que asuma transitoriamente sus funciones tenga la potestad de evaluar el desempeño de las autoridades cuya designación le corresponde, pudiendo de ser el caso, anticipar la terminación de sus periodos, de acuerdo al Anexo 3?

32. Después de exponer los antecedentes, la presidencia indica que se enmendó el artículo 207 de la CRE.

33. En su escrito, se pronuncia sobre: (i) el requisito de poseer título de tercer nivel; (ii) los requisitos de haber sido miembro o socio de una organización social legalmente reconocida, durante los últimos cinco años, y la probidad notoria y el reconocido prestigio; (iii) la elección de siete candidatos, tres hombres, tres mujeres y un candidato de la lista de pueblos y nacionalidades; (iv) el requisito de que las organizaciones sociales que auspicien candidatas y candidatos deberán acreditar existencia y vida jurídica de al menos diez años y actividad comprobada durante los últimos cinco años; (v) la prohibición a organizaciones sociales y candidatos o ciudadanos a realizar actos de proselitismo político.
34. Sobre el primer punto, indicó que “no es inconstitucional” exigir requisitos mínimos para el acceso a determinados cargos, “aún de elección popular”. Indica que podría existir un inconveniente si el requisito no es razonable y proporcional respecto del tipo de representación que se aspira. Considera que “el requisito de formación académica no tiene mayor sustento” ya que no existe una “fase de calificación de méritos”; lo que a su criterio podría afectar el derecho a ser elegido.
35. En cuanto el segundo punto, la presidencia indica que el artículo 207 de la CRE tiene como fin “abrir las posibilidades a los ciudadanos y ciudadanas que podrían optar por esta representación”. Según la presidencia, el requerimiento “de haber sido miembro o socio de una organización social legalmente reconocida, durante los últimos cinco años” no obedece al objetivo de la reforma constitucional, pero, aún así, no se evidencia una violación constitucional. En lo referente a la probidad notoria y el reconocido prestigio, la CRE considera que ambos conceptos son indefinidos y se vulneraría la seguridad jurídica en lugar del principio de legalidad.
36. La presidencia, en lo concerniente al tercer punto, indica que el requerimiento observa la paridad de género y la discriminación positiva a favor de ciertos grupos históricamente excluidos, de conformidad con el artículo 65 de la CRE. A pesar de ello, indica que:
- no es adecuada una limitación a un número de candidatos hombres, un número de candidatas mujeres, y un número de candidatos pueblos y nacionalidades. La única limitación para el elector debe ser el número de candidatos que integren el organismo, es decir siete (...) En la asignación de los siete escaños es donde se debe garantizar la integración paritaria y con representación de pueblos y nacionalidades.
37. Indica que todo el artículo 32 y el inciso segundo del artículo 33 de la LOCPCCS, deberían ser declarados inconstitucionales para salvaguardar el derecho al voto libre y que no exista una contradicción legal.

- 38.** A criterio de la presidencia, lo alegado en el cuarto punto incurre en una deficiencia legal por lo que se debería analizar si esto constituye o no una inconstitucionalidad. Además, menciona que:

El accionar de la participación ciudadana y de las organizaciones sociales es múltiple y de distintas formas. No parece aportar el objetivo de la reforma constitucional, cuyo enfoque es el de ampliar las posibilidades de participación, el que las organizaciones sociales que auspicien candidatos deban tener vida jurídica de al menos diez años y actividad comprobada durante los últimos cinco años, pues en efecto existen organizaciones de hecho, que cumplen eficientemente con la promoción de la participación ciudadana, sin necesidad de ser personas jurídicas. La participación ciudadana se gesta en los barrios, en las calles, en los sectores rurales, en las organizaciones de base, incluso en la familia, por lo que su posibilidad de existir, ejercicio de un elemental derecho a la libre asociación, con fines lícitos, no puede ponerlas, en este caso, que los que busca es representantes legítimos de la ciudadanía, en condiciones inferiores a las organizaciones legalmente reconocidas.

- 39.** Finalmente, sobre el quinto punto, la presidencia indica que la prohibición a organizaciones sociales y candidatos o ciudadanos a realizar actos de proselitismo político se origina a partir del mandato popular. Además, menciona que:

resulta contraproducente para el ejercicio de un voto debidamente informado, el que las organizaciones sociales que los promovieron, o los propios candidatos o ciudadanos no puedan realizar actos de proselitismo a favor de los candidatos de su predilección.

- 40.** En este sentido, indica que no tiene fundamento que los candidatos guarden un silencio electoral; pero, que se debería mantener la prohibición de financiamiento para la campaña. Por ello, considera que se debería modular la norma legal, sin violentar derechos fundamentales como el de la libertad de expresión.
- 41.** En mérito de lo expuesto, la presidencia pretende que, en caso de que la LRLOCPCCS no desarrolle adecuadamente el mandato popular establecido en el Referéndum, la Corte debe emitir la sentencia moduladora que corresponda.

4.5. Argumentos de los terceros con interés

- 42.** Mediante escrito de 16 de abril de 2018, la señora Ruth Hidalgo, en calidad de Directora Ejecutiva y Representante Legal de la Corporación Participación Ciudadana-Ecuador, señala los siguientes argumentos para que se declare la inconstitucionalidad de la norma impugnada:

- i. Las disposiciones garantizan una composición con paridad de género y representación étnica y de residentes en el exterior; no obstante, complejizan la forma de votación e impiden al ciudadano escoger libremente siete candidatos de su preferencia;
- ii. El requisito de título de tercer nivel es elitista y excluyente lo que vulnera los derechos políticos de los ciudadanos;
- iii. Debe evitarse requisitos subjetivos como “probidad notoria”, “conducta intachable” o “compromiso cívico” pues los parámetros deben ser objetivos y verificables;
- iv. La norma impugnada es excluyente para los colectivos y organizaciones “de hecho” pues “deja fuera la posibilidad de postular candidatos, a grandes grupos colectivos, organizaciones, sectores sociales y otros, que durante años han aportado en materia de participación, incidencia y control, y cuyos miembros, por distintos motivos, han decidido no formalizar la constitución jurídica de sus organizaciones”. Señala que el Decreto 193 establece que la obtención o no de personería jurídica es optativa, por lo que “las organizaciones de hecho están habilitadas para realizar sus acciones de incidencia”. Así, “el hecho de que una organización haya ‘formalizado’ o no jurídicamente su existencia, no implica mayor o menor compromiso cívico, ni mayor o menor honestidad en sus procedimientos”.

5. Planteamiento de los problemas jurídicos

43. Después de haber expuesto los fundamentos de la acción de inconstitucionalidad, esta Corte plantea los siguientes problemas y subproblemas jurídicos:

- i. ¿Se transgrede el principio de jerarquía normativa porque la LOCPCCS contempla un requisito adicional a los aprobados por la ciudadanía mediante referéndum, esto es tener un título de tercer nivel para ser consejero o consejera del CPCCS?
 - i.i. ¿Exigir un título de tercer nivel para ser consejero o consejera del CPCCS es incompatible con “el principio de no discriminación” y el derecho a ser elegido?
- ii. ¿El numeral 5, artículo 20 de la LOCPCCS, contenido en el artículo 3 de la LRLOCPCCS, y el artículo innumerado a continuación del artículo 20 de la LOCPCCS, contenido en el artículo 4 de la LRLOCPCCS, transgreden la seguridad jurídica y el principio de legalidad por contener presuntos requisitos ambiguos?

- iii. ¿El artículo 10 de la LRLOCPCCS transgrede el derecho al voto al condicionar que los siete candidatos elegidos sean tres hombres, tres mujeres y un representante étnico o del exterior?
- iv. ¿El primer párrafo del tercer artículo innumerado a continuación del artículo 35 de la LOCPCCS transgrede el derecho a la libertad de expresión por impedir que varios sujetos realicen proselitismo político?
- v. ¿El artículo 23, tercer inciso, de la LOCPCCS transgrede el derecho a la libre asociación por excluir a las organizaciones de hecho?

6. Resolución de los problemas jurídicos

44. El artículo 1 de la CRE contiene los siguientes elementos constitutivos del Estado:

El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, **democrático** [...]. Se organiza en forma de república [...]. La **soberanía radica en el pueblo**, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los **órganos del poder público** [**democracia representativa**] y de las formas de participación directa previstas en la Constitución [**democracia directa**].

45. Ecuador es una república con un sistema presidencial en la que también se prevé una democracia representativa y una democracia directa. Esto se refleja en el artículo 95 de la CRE el cual establece que: “La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria”. Una de las formas en que el pueblo ejerce su soberanía es a través de la elección popular de los miembros de los organismos políticos representativos, como es el caso de la Asamblea Nacional. Las funciones de los organismos representativos, generalmente, se centran en debatir objetivos colectivos y, por su naturaleza, se busca que su conformación sea plural y diversa para dar voz a las mayorías y minorías en asuntos públicos. Es decir que la Asamblea Nacional es representativa por antonomasia.
46. En cambio, el caso del CPCCS es distinto, pues su objetivo, función y naturaleza no se relaciona esencialmente con la representación del pueblo. En la Constitución del 2008 se incluyó a la función estatal de Transparencia y Control Social, alterando la tradicional división de poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial). A su vez, una de las entidades por las que se encuentra formada dicha función es el Consejo de Participación Ciudadana y

Control Social.⁴ El Consejo se encuentra integrado por siete consejeros principales y siete suplentes, que son democráticamente electos.⁵ Pese a que los consejeros y consejeras son elegidos mediante sufragio universal, directo, libre y secreto cada cuatro años, el CPCCS no es un órgano representativo, en esencia.⁶

47. Sobre ello, se debe destacar que un órgano electoralmente designado no es siempre un órgano representativo. Por el contrario, esta característica se vincula a las funciones y naturaleza de un órgano. Por ejemplo, la Asamblea Nacional esencialmente representa al pueblo ecuatoriano. Sería una imprecisión afirmar lo mismo respecto al CPCCS.
48. En el CPCCS, los consejeros han sido elegidos para cumplir los deberes y atribuciones de los artículos 207 y 208 de la CRE, que incluyen la designación de altas autoridades del país y promover la participación ciudadana y la lucha contra la corrupción, sin que le alcancen sus atribuciones a un espectro de acción más amplio como el que caracteriza a los legisladores. Así, tienen que cumplir funciones específicas de acuerdo con la naturaleza de la institución, que no tiene un nivel de representatividad esencial. Es importante tomar en cuenta estos criterios como eje transversal para responder a los siguientes problemas jurídicos:

6.1. Artículo 3 de la LRLOCPCCS –numeral 6, artículo 20 de la LOCPCCS–

6.1.1. ¿Se transgrede el principio de jerarquía normativa porque la LOCPCCS contempla un requisito adicional a los aprobados por la ciudadanía mediante referéndum, esto es tener un título de tercer nivel para ser consejero o consejera del CPCCS?

49. Para los accionantes, no procede que una ley orgánica contemple un requisito adicional a los que fueron aprobados por medio del referéndum, esto es tener un título de tercer nivel. Así, a criterio de los accionantes, se transgredería el principio de jerarquía normativa.
50. La pregunta 3 del referéndum establecía lo siguiente:

3.- "¿Está usted de acuerdo con enmendar la Constitución de la República del Ecuador para reestructurar el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, así como dar por

⁴ Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial número 449 de 20 de octubre de 2008, artículo 204.

⁵ *Id.* Art. 207.

⁶ CCE, auto de verificación 2-19-IC/23, 6 de octubre de 2023, párr. 17 y dictamen 6-22-RC/22, 27 de octubre de 2022, párr. 76.

terminado el periodo constitucional de sus actuales miembros y que el Consejo que asuma transitoriamente sus funciones tenga la potestad de evaluar el desempeño de las autoridades cuya designación le corresponde, pudiendo, de ser el caso, anticipar la terminación de sus periodos de acuerdo al Anexo 3?".

51. Su anexo indicaba que “El régimen de sus elecciones estará contemplado en ley orgánica que regule su organización y funcionamiento”. Entonces, por referencia expresa del anexo 3, la Asamblea Nacional desarrolló los requisitos para ser consejero o consejera del CPCCS en la LRLOCPCCS. La determinación del contenido de la ley, sobre este asunto, tiene un espacio de libre configuración del legislador. Mientras los requisitos resulten razonables, se encuentren dentro del ámbito de libre configuración del legislador y respeten el contenido constitucional, estos no transgreden el principio de jerarquía normativa.
52. Así, el artículo 207 de la CRE prevé algunos de los requisitos para ser candidato a consejero o consejera del CPCCS.⁷ Estos requisitos no son taxativos por el mismo anexo 3 replicado en el texto constitucional. Por ende, la disposición impugnada no es contraria a la CRE porque los requisitos para ser candidato a consejera o consejero del CPCCS no son taxativos por reconocimiento de la misma Constitución.

6.1.2. ¿Exigir un título de tercer nivel para ser consejero o consejera del CPCCS es incompatible con “el principio de no discriminación” y el derecho a ser elegido?

53. Sobre el requisito de tener un título de tercer nivel para ser consejero o consejera del CPCCS, los accionantes mencionan que es inconstitucional porque atenta contra el principio de no discriminación, el principio de jerarquía normativa y el derecho a ser elegido. Los cargos se fundamentan en que dicho requisito es innecesario y restrictivo y fue introducido por una ley.

⁷ “Art. 207 .- El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social promoverá e incentivará el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana, impulsará y establecerá mecanismos de control social en los asuntos de interés público, y designará a las autoridades que le corresponda de acuerdo con la Constitución y la ley. La estructura del Consejo será desconcentrada y responderá al cumplimiento de sus funciones. El Consejo se integrará por siete consejeras o consejeros principales y siete suplentes. Los miembros principales elegirán de entre ellos a la Presidenta o Presidente, quien será su representante legal, por un tiempo que se extenderá a la mitad de su periodo. Las consejeras y consejeros serán elegidos por sufragio universal, directo, libre y secreto cada cuatro años coincidiendo con las elecciones a las autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados. El régimen de sus elecciones estará contemplado en ley orgánica que regule su organización y funcionamiento. Las consejeras y consejeros deberán ser ciudadanas y ciudadanos con trayectoria en organizaciones sociales, en participación ciudadana, en la lucha contra la corrupción o de reconocido prestigio que evidencie su compromiso cívico y de defensa del interés general. Las consejeras y consejeros no podrán ser afiliados, adherentes o dirigentes de partidos o movimientos políticos, durante los últimos cinco años”.

54. Uno de los requisitos para ocupar el cargo de consejero o consejera del CPCCS es “[p]oseer título de tercer nivel legalmente registrado en el sistema de educación superior”. En primer lugar, para dilucidar si exigir un título de tercer nivel es contrario a los derechos políticos y al principio de no discriminación, es necesario observar la naturaleza del cargo y las actividades que realizan los consejeros y consejeras del CPCCS.

55. La CRE indica que:

Las consejeras y **consejeros serán elegidos por sufragio universal, directo, libre y secreto** cada cuatro años coincidiendo con las elecciones a las autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados. El régimen de sus elecciones estará contemplando en la ley orgánica que regule su organización y funcionamiento. Las consejeras y consejeros deberán ser ciudadanas y ciudadanos con trayectoria en organizaciones sociales, en participación ciudadana, en la lucha contra la corrupción o de reconocido prestigio que evidencie su compromiso cívico y de defensa del interés general. Las consejeras y consejeros no podrán ser afiliados, adherentes o dirigentes de partidos o movimientos políticos, durante los últimos cinco años.⁸ (énfasis añadido)

⁸ Según el artículo 208 de la CRE, dentro de sus deberes y atribuciones, además de los previstos en la ley, son: “1. Promover la participación ciudadana, estimular procesos de deliberación pública y propiciar la formación en ciudadanía, valores, transparencia y lucha contra la corrupción. 2. Establecer mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones y entidades del sector público, y coadyuvar procesos de veeduría ciudadana y control social. 3. Instar a las demás entidades de la Función para que actúen de forma obligatoria sobre los asuntos que ameriten intervención a criterio del Consejo. 4. Investigar denuncias sobre actos u omisiones que afecten a la participación ciudadana o generen corrupción. 5. Emitir informes que determinen la existencia de indicios de responsabilidad, formular las recomendaciones necesarias e impulsar las acciones legales que correspondan. 6. Actuar como parte procesal en las causas que se instaren como consecuencia de sus investigaciones. Cuando en sentencia se determine que en la comisión del delito existió apropiación indebida de recursos, la autoridad competente procederá al decomiso de los bienes del patrimonio personal del sentenciado. 7. Coadyuvar a la protección de las personas que denuncien actos de corrupción. 8. Solicitar a cualquier entidad o funcionario de las instituciones del Estado la información que considere necesaria para sus investigaciones o procesos. Las personas e instituciones colaborarán con el Consejo y quienes se nieguen a hacerlo serán sancionados de acuerdo con la ley. 1. Promover la participación ciudadana, estimular procesos de deliberación pública y propiciar la formación en ciudadanía, valores, transparencia y lucha contra la corrupción. 2. Establecer mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones y entidades del sector público, y coadyuvar procesos de veeduría ciudadana y control social. 3. Instar a las demás entidades de la Función para que actúen de forma obligatoria sobre los asuntos que ameriten intervención a criterio del Consejo. 4. Investigar denuncias sobre actos u omisiones que afecten a la participación ciudadana o generen corrupción. 5. Emitir informes que determinen la existencia de indicios de responsabilidad, formular las recomendaciones necesarias e impulsar las acciones legales que correspondan. 6. Actuar como parte procesal en las causas que se instaren como consecuencia de sus investigaciones. Cuando en sentencia se determine que en la comisión del delito existió apropiación indebida de recursos, la autoridad competente procederá al decomiso de los bienes del patrimonio personal del sentenciado. 7. Coadyuvar a la protección de las personas que denuncien actos de corrupción. 8. Solicitar a cualquier entidad o funcionario de las instituciones del Estado la información que considere necesaria para sus investigaciones o procesos. Las personas e instituciones colaborarán con el Consejo y quienes se nieguen a hacerlo serán sancionados de acuerdo con la ley”.

56. De lo referido, se observa que ser consejero o consejera del CPCCS es un cargo de elección popular de conformidad con la CRE y la ley.⁹ Pese a ello, este cargo no es uno de representación democrática del Estado. Esto se ejemplifica con los principales deberes y atribuciones del CPCCS que son el fomento de la transparencia y la lucha contra la corrupción,¹⁰ la promoción de “participación ciudadana”, “estimular procesos de deliberación pública y propiciar la formación en ciudadanía, valores (...)”, “establecer mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones y entidades del sector público, y coadyuvar procesos de veeduría ciudadana y control social”, investigar denuncias sobre actos que afecten la participación ciudadana o generen corrupción y designar las autoridades de instituciones como la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General del Estado.¹¹
57. Los consejeros y consejeras del CPCCS no pertenecen a una entidad que ejerza representación democrática del Estado, como lo es, por ejemplo, la Asamblea Nacional.

⁹ LOCPCCS. Registro Oficial número 22 de 9 de septiembre de 2009. Art. 19, “El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social estará integrado por siete consejeras y consejeros principales y siete suplentes, elegidos por sufragio universal, directo, libre y secreto, conforme al régimen de elecciones establecido en esta Ley. Los consejeros y consejeras, ejercerán sus funciones durante un periodo de cuatro años. Serán candidatos a consejeras y consejeros, aquellas ciudadanas y ciudadanos que cumplan la verificación de requisitos realizada por el Consejo Nacional Electoral y que no se encuentren inmersos en las prohibiciones e inhabilidades establecidas en la Constitución y la ley, garantizando la representación paritaria de mujeres y hombres y, la inclusión de candidatos provenientes de pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos o montubios y, ecuatorianos en el exterior. Podrán postularse ciudadanos a título individual o con el auspicio de organizaciones sociales”.

¹⁰ *Id.* Art. 13. “Atribuciones en el fomento a la transparencia y lucha contra la corrupción.- Son atribuciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social en lo relativo al fomento a la transparencia y lucha contra la corrupción lo siguiente: 1. Promover políticas institucionales sobre la transparencia de la gestión de los asuntos públicos, la ética en el uso de los bienes, recursos y en el ejercicio de las funciones públicas y el acceso ciudadano a la información pública. 2. Requerir de cualquier entidad o funcionario de las instituciones del Estado la información que considere necesaria para sus investigaciones o procesos. Las personas e instituciones colaborarán con el Consejo y quienes se nieguen a hacerlo serán sancionados de acuerdo a la ley. 3. Las personas naturales o jurídicas de derecho privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público, que no entreguen la información de interés de la investigación dentro de los plazos establecidos en la Ley de Transparencia y Acceso a la información, serán sancionadas por el organismo de control correspondiente a petición del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, sin perjuicio de las acciones civiles o penales a que hubiere lugar. 4. Requerir de las instituciones del sector público la atención a los pedidos o denuncias procedentes de la ciudadanía así como investigar denuncias a petición de parte, que afecten la participación, generen corrupción o vayan en contra del interés social. 5. Emitir informes que determinen la existencia de indicios de responsabilidad que sean calificados por el Consejo, de acuerdo a la reglamentación interna respectiva y siempre que esta determinación no haya sido realizada por otro órgano de la misma función, además de formular las recomendaciones necesarias e impulsar las acciones legales que correspondan. 6. Actuar como parte procesal, en tanto los informes emitidos son de trámite obligatorio y tendrán validez probatoria, en las causas que se instaren como consecuencia de sus investigaciones. 7. Solicitar a la Fiscalía la protección de las personas que denuncien o testifiquen en las investigaciones que lleve a cabo el Consejo, a través del sistema de protección de víctimas y testigos. En caso de riesgo inminente instará la actuación inmediata de la Fiscalía”.

¹¹ *Id.*

Tomando en consideración la naturaleza y características del cargo, es necesario realizar un test de igualdad y no discriminación en virtud de los cargos de los accionantes. Para ello, en primer lugar, se debe verificar la existencia de tres elementos: **(i)** la comparabilidad de los sujetos o titulares de derechos; **(ii)** la constatación si existe un trato diferenciado, con base en una de las categorías contempladas en el número 2 del artículo 11 de la CRE; y, **(iii)** la verificación de si la diferencia es justificada o discriminatoria.¹²

58. En primer lugar, esta Corte evidencia que hay un elemento de comparabilidad con fundamento en la instrucción de las personas. Es decir, la norma impugnada reconoce que existe una distinción entre personas que reúnen el requisito de tener un título de tercer nivel para ser candidatos a consejero o consejera del CPCCS frente a quienes no lo tienen. En segundo lugar, en el caso en concreto, este trato diferenciado no se fundamenta en una categoría sospechosa¹³ o en una de las categorías contempladas en el número 2 del artículo 11 de la CRE por lo que no se encasilla en una categoría protegida.¹⁴ Como el trato diferenciado se fundamenta en el nivel educativo de una persona, lo cual, en el caso *in examine*, no se encasilla en una categoría sospechosa o protegida, corresponde realizar un test de mera razonabilidad¹⁵ para verificar si la diferencia es justificada o discriminatoria.

¹² El mismo análisis se ha aplicado en otras sentencias de la Corte Constitucional como en la [101-21-IN/23](#), 13 de diciembre de 2023, párr. 37; [69-21-IN/23](#), 13 de septiembre de 2023, párr. 36; y, [603-12-JP/19](#) (acumulados), 05 de noviembre de 2019, párr. 17.

¹³ En la sentencia 28-15-IN/21, este Organismo distinguió si una diferencia se enmarca en una categoría sospechosa, protegida o ninguna. Para determinar si la distinción se enmarca en una categoría sospechosa, la Corte estableció los siguientes factores: “: (i) el grupo es sujeto de discriminación; (ii) el grupo es desventajado y ha sido sistemáticamente discriminado; (iii) el grupo sufre o ha sufrido una extensión e intensidad de discriminación mayor (iv) los individuos del grupo han sido discriminados por factores inmutables, fuera de su control”.

¹⁴ En la sentencia 28-15-IN/21 la Corte Constitucional manifestó que: “todas las categorías en el numeral 2 del artículo 11 de la CRE son categorías protegidas”. La CRE establece en dicho artículo que: “Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades. Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación. El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad”.

¹⁵ Por este “se debe evaluar si la medida está debidamente justificada y es razonable”. Es decir que se debe verificar que la medida tenga un fin constitucionalmente válido y una conexión racional entre el fin perseguido y los medios para llegar a él. Las sentencias [69-21-IN/23](#), 13 de septiembre de 2023, párr. 39; [28-15-IN/21](#), 24 de noviembre de 2021, párr. 146; y, [1043-18-JP/21](#), 08 de diciembre de 2021, párr. 74, han establecido que procede un test de mera razonabilidad en los supuestos en que la distinción no se basa en una categoría protegida ni en una categoría sospechosa.

59. Es decir que, en el análisis concreto, se tendrá una mayor deferencia sobre la constitucionalidad de la norma; pues, para declararla inconstitucional deberá acreditarse la irrazonabilidad y la arbitrariedad de la disposición impugnada.
60. En el caso concreto, la Asamblea indica que el trato diferenciado es justificado y razonable pues los miembros del CPCCS deben tener “un mínimo de nivel acorde a esta responsabilidad”. Así, establece que, sin excepción alguna, las personas pueden acceder gratuitamente a la educación superior y que todas tienen “las mismas oportunidades para ejercer el derecho al acceso a la educación”; por lo que solicitar un título de tercer nivel impulsa al “mejoramiento del Estado”.
61. Al respecto, después de analizar el núcleo de la actividad y la naturaleza del puesto de los consejeros y consejeras del CPCCS, se observa que el puesto requiere de conocimientos específicos para (i) realizar los concursos de méritos y oposición para designar a las primeras autoridades, de conformidad con el artículo 208 de la CRE¹⁶; y, (ii) promover la participación ciudadana y de lucha contra la corrupción.
62. Sobre la importancia de la designación, se debe destacar que estas instituciones, como por ejemplo las superintendencias, son organismos técnicos de vigilancia, auditoría, intervención y control.¹⁷ Por ello, al designar a autoridades que tienen roles protagónicos y decisivos en el manejo del país y al no ser un organismo de representatividad del pueblo ecuatoriano se les puede exigir a los consejeros y consejeras un título de tercer nivel que indique que tienen conocimientos técnicos-especializados.
63. Por otro lado, la promoción y lucha contra la corrupción supone una necesidad de diseño y ejecución de planes estructurados y análisis complejos que requieren conocimientos técnicos-especializados, por lo que es plausible que uno de los requisitos para ser consejero o consejera del CPCCS sea contar con un título de tercer nivel.

¹⁶ CRE, art. 208.- “Serán deberes y atribuciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, además de los previstos en la ley:

10. Designar a la primera autoridad de la Procuraduría General del Estado y de las superintendencias de entre las ternas propuestas por la Presidenta o Presidente de la República, luego del proceso de impugnación y veeduría ciudadana correspondiente.

11. Designar a la primera autoridad de la Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública, Fiscalía General del Estado y Contraloría General del Estado, luego de agotar el proceso de selección correspondiente.

12. Designar a los miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral y Consejo de la Judicatura, luego de agotar el proceso de selección correspondiente.”

Así como también la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, Superintendencia de Bancos, Superintendencia de Protección de Datos, Superintendencia de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión del Suelo, Superintendencia de Competencia Económica y Superintendencia de Economía Popular y Solidaria.

¹⁷ Vid. Art. 213 de la CRE.

64. Cabe señalar que en el Dictamen 4-19-RC/19, la Corte Constitucional reconoció que podría proceder la tecnificación y la meritocracia en el servicio público, en caso de que los empleos y funciones públicas demanden de sus titulares conocimientos técnicos-especializados. Se debe destacar que los consejeros del CPCCS, si bien son elegidos popularmente, no ejercen representación democrática y por la complejidad de sus atribuciones y por la naturaleza de su cargo es plausible exigirles cualificaciones técnicas como lo es un título de tercer nivel para que desempeñen de la mejor manera su cargo.
65. Cabe recalcar que, en el caso de la Asamblea Nacional, el ejercicio democrático tiene como principio la representatividad. Los requisitos para ser legislador pueden ser distintos a los que se exigen para ser consejero del CPCCS pues, en el primer organismo debe existir la debida representación de las diversas corrientes ideológicas y políticas que caracterizan a una sociedad pluralista, en la que sus integrantes, a nombre de estas diversas corrientes, deliberan en función de la representatividad que los caracteriza. En cambio, el CPCCS carece de estos elementos por ser propios del órgano legislativo. La esencia del CPCCS, en lugar de la representatividad, es la eficiencia y eficacia del sector público para que los consejeros y consejeras de la institución cumplan con sus deberes y atribuciones de forma diligente de conformidad con los artículos 207 y 208 de la CRE. Por ende, no es incompatible con la Constitución que para que se cumplan eficazmente estos deberes y se ejerzan las atribuciones referidas, se requiera un título de tercer nivel.
66. En otras palabras, el ejercicio del puesto de consejero del CPCCS entraña una complejidad superior al tener que designar a autoridades de organismos técnicos y diseñar planes que promuevan la lucha contra la corrupción y la promoción de participación.
67. Ahora bien, este Organismo encuentra que, en el marco del *test* de igualdad y no discriminación, la distinción que se realiza respecto al requisito de mantener un título de tercer nivel se encuentra justificada y es razonable por los siguientes motivos:
- i. El trato diferenciado es razonable pues tener un título de tercer nivel, para ejercer un cargo que amerita un conocimiento superior por la incidencia que tiene en el funcionamiento del Estado, acredita una mejora en la práctica y en los planes para la promoción de participación y lucha contra la corrupción.
 - ii. Si bien existen cargos con mayor rigor técnico, que dentro del mismo ordenamiento jurídico no requieren el referido título, esto no implica que el requisito sea

irrazonable, pues el CPCCS, a diferencia de la Asamblea Nacional, no es una institución que ejerza una representatividad democrática.

- iii. Obtener un título de tercer nivel propende a que el candidato a consejera y consejero del CPCCS tenga un mayor nivel de conocimiento que el estándar y una preparación superior que permitan designar de mejor manera a autoridades de organismo técnicos y relevantes para el país y realizar, con un conocimiento especializado, planes para luchar contra la corrupción y promover la participación.
68. Por las razones expuestas, la Corte Constitucional concluye que la disposición contenida en el artículo 3 de la LRLOCPCCS –numeral 6, artículo 20 de la LOCPCCS– supera el test de mera razonabilidad, pues la norma referida realiza una diferencia, pero esta es (iii) justificada y razonable; lo que, a su vez, conlleva a que la disposición impugnada no sea contraria a la igualdad y no discriminación¹⁸ y al derecho a ser elegido. Asimismo, tomando en cuenta que el requisito no es contrario a los derechos referidos, se observa que no existe una transgresión al principio de jerarquía normativa.
- 6.2. ¿El numeral 5, artículo 20 de la LOCPCCS, contenido en el artículo 3 de la LRLOCPCCS y el artículo innumerado a continuación del artículo 20 de la LOCPCCS, contenido en el artículo 4 de la LRLOCPCCS, transgreden la seguridad jurídica por contener presuntos requisitos ambiguos?**
69. El artículo 82 de la CRE prescribe que el derecho a la seguridad jurídica “se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.¹⁹
70. Siguiendo la misma línea, la Corte Constitucional ha establecido que la seguridad jurídica contiene tres elementos: confiabilidad, certeza y no arbitrariedad.²⁰ Sobre estos requisitos, este Organismo ha desarrollado que:

¹⁸ Cabe puntualizar que el Comité de Derechos Humanos, en la Observación General número 25 (La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto, artículo 25) del 2006, indicó que cualquier condición que se imponga al ejercicio del derecho a ser elegido debe basarse “en criterios objetivos y razonables”; cuestión que no se configura en el presente caso.

¹⁹ Desarrollando este artículo, la Corte Constitucional del Ecuador, ha mencionado a través de la sentencia 989-11-EP/19 de 10 de septiembre de 2019, párr. 20, que “el individuo debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas”.

²⁰ CCE, sentencias 22-13-IN/20, 09 de junio de 2020, párr. 49; y, 22-18-IN/21, 8 de septiembre de 2021, párr. 52.

La confiabilidad está garantizada con la generación de normas, es decir, aplicando el principio de legalidad. En cuanto a la certeza, los ciudadanos deben estar seguros de que las reglas de juego no sean alteradas, para lo que se debe contar con una legislación estable y coherente, así como un conjunto de normas que hagan valer sus derechos. Y, finalmente, debe evitarse una posible arbitrariedad por parte de los órganos administrativos y jurisdiccionales en la aplicación de preceptos legales.²¹

71. Así también, este Organismo ha concebido a la seguridad jurídica a través de una doble dimensión, (i) como un derecho-prerrogativa que ostentan las personas para exigir el respeto de la norma constitucional a través de la formulación de normas jurídicas previas, *claras* y públicas, obligando a la autoridad a respetar estos requisitos, (ii) como también, respecto a su correcta aplicación por parte de las autoridades competentes.²²

72. Sobre la claridad de las normas, la Corte Constitucional ha mencionado que:

[...] debe considerarse que este comporta el deber –para el órgano con potestad normativa–, de configurar las normas de modo preciso, determinado y comprensible, a efecto de proveer un grado de certeza suficiente que permita inferir a los ciudadanos la prohibición, permisión o sanción prescrita en la norma. Aquello supone la obligación de guardar respeto a las reglas de sintaxis y de semántica, así como evitar, en la mayor medida posible, el uso de conceptos vagos o indeterminados, que de espacio a conjeturas o arbitrariedad de quien lo aplica.²³

73. En el presente caso, los accionantes consideran que existen requisitos ambiguos para ser consejero o consejera del CPCCS, como el de “probidad notoria” y “particularmente el requisito de acreditar reconocido prestigio que evidencie su compromiso cívico y de defensa del interés general”. Señala que la norma referida no incluye una definición de “conducta intachable” y tampoco establece parámetros “claros” sobre la impugnación de un candidato que incumpla esta condición.

74. Sobre ello, este Organismo observa que el artículo al 20 de la LOCCPCCS, numeral 5 y el sucesivo artículo, señalan lo siguiente:

5. Acreditar trayectoria en organizaciones sociales, en participación ciudadana, en lucha contra la corrupción, o reconocido prestigio que evidencie su **compromiso cívico** y de **defensa del interés general**. [...] El requisito de lucha contra la corrupción consiste en haber presentado o participado en iniciativas normativas o de política pública en temas de transparencia, manejo y control de recursos públicos o en veedurías ciudadanas con el fin de ejercer control social sobre la cosa pública. La **probidad notoria y el reconocido prestigio que evidencie compromiso cívico y de defensa del interés general** consiste en haber

²¹ *Id.*

²² *Cfr.* CCE, sentencia 54-17-IN/22, 26 de mayo de 2022, párr. 51.

²³ *Id.*, párr. 53.

mantenido una **conducta intachable** a lo largo de su vida. Cualquier ciudadano **podrá fundamentadamente**, demostrar el incumplimiento de este requisito por parte de un candidato luego de su postulación. [...] [énfasis añadido].

75. Respecto a esto, la presidencia concuerda en que la probidad notoria y el reconocido prestigio son conceptos indefinidos; sin embargo, manifiesta que se vulneraría la seguridad jurídica en lugar del principio de legalidad.
76. Por otro lado, la Asamblea Nacional indica que la “norma suprema da la facultad a leyes de jerarquía inferior de crear nuevos requisitos para los postulantes a ser consejeros”, por lo que la norma no transgrede la seguridad jurídica. Adicionalmente, menciona que el término de “conducta intachable” debe ser entendido como lo contempla la definición de la Real Academia Española y a la luz del artículo 83 de la CRE.
77. Respecto a los cargos de los accionantes, primero es necesario identificar el concepto de ambiguo. Según la Real Academia Española (“RAE”) este adjetivo significa: “Que puede entenderse de varios modos o admitir distintas interpretaciones y dar, por consiguiente, motivo a dudas, incertidumbre o confusión”.²⁴
78. Es decir que la ambigüedad supone un problema para identificar el concepto de un enunciado y su significado. Ello en vista de que un término analizado puede entenderse de varios modos o admitir distintas interpretaciones. De esta forma, si existen frases que provocan confusión e incertidumbre sobre la manera de entender la norma porque se desprende de ella dos o más significados, esta resultaría ambigua.²⁵
79. Cabe precisar que no toda disposición jurídica que tenga un lenguaje ambiguo o vago es inconstitucional. Por ejemplo, si se aceptase este supuesto, todos los conceptos jurídicos indeterminados contenidos en nuestro ordenamiento jurídico violarían la seguridad jurídica. Es por ello por lo que la Corte Constitucional advierte que existe un grado de admisibilidad respecto a la imprecisión e indeterminación en el lenguaje jurídico.²⁶

²⁴ Real Academia Española. Definición disponible en: <https://dle.rae.es/ambiguo?m=form>

²⁵ Vale recalcar que la vaguedad y la ambigüedad son distintos tipos de lenguaje impreciso, por lo que no debería existir confusión entre ambas figuras. La vaguedad, por ejemplo, puede ser intencional o extensional y se configura cuando existe una falta de certeza sobre el ámbito de aplicación de un término y de su composición, incluyendo sus propiedades. Un ejemplo de ello se observa en el Dictamen 1-21-OP/21, 17 de marzo de 2021, párrs. 77 y 82, cuando se expresa lo siguiente: “es extremadamente amplia e indeterminada en cuanto se refiere de forma general y abstracta a cualquier tipo de actividad contraria al ordenamiento jurídico, lo que puede abarcar un conjunto infinito de situaciones”.

²⁶ Sobre ello, el razonamiento de la Corte Constitucional de Colombia, en la sentencia C-435/13, es acertado, pues no todos los conceptos jurídicos indeterminados son incompatibles con la Constitución. Si bien dicha

80. Así, para que una frase o una palabra resulte contraria a la seguridad jurídica debe existir una grave afectación a la certeza del derecho y una posibilidad de que, al ser amplia, abstracta o indeterminada, se le permita a una autoridad aplicar, de forma absolutamente discrecional o arbitraria, una disposición jurídica. De modo que, si existe duda sobre la falta de precisión de una frase, una palabra o de un concepto jurídico indeterminado y la Corte Constitucional puede subsanar esto mediante la aplicación de la hermenéutica jurídica y lo contemplado en la LOGJCC, la disposición distará de ser inconstitucional.
81. Por otro lado, si la palabra, frase o concepto tiene tal grado de ambigüedad o vaguedad que no puede ser interpretado o aplicado²⁷ de forma razonable, existirá una transgresión a la seguridad jurídica.²⁸
82. En el presente caso se analizará si el término “probidad notoria” resulta ambiguo. Este Organismo advierte que no existen varios modos de entender la expresión pues probidad, según la RAE se define como “honradez”²⁹ y notorio como “público y sabido por todos” y “claro, evidente”.³⁰ En este sentido, la Corte Constitucional advierte que la probidad notoria no provoca confusión o incertidumbre sobre la forma de entender la disposición jurídica. Adicionalmente, el mismo término se encuentra en la CRE pues para ostentar varios cargos se requiere haber ejercido con probidad notoria determinada profesión.³¹
83. En segundo lugar, corresponde analizar si el concepto de conducta intachable es un concepto ambiguo. La RAE define a la conducta como una “[m]anera con que las personas se comportan en su vida y acciones”.³² Por otro lado, define al adjetivo intachable como “que no admite o merece tacha”.³³ A su vez, tacha se entiende como la “falta, nota

jurisprudencia no es una fuente jurídica vinculante para este Organismo, la argumentación de dicha sentencia es relevante ya que permite evaluar que sí puede existir un margen de indeterminación en el lenguaje jurídico.

²⁷ Ello ocurrió en la sentencia CCE, 56-09-IN y acumulados/22, 27 de enero de 2022, párr. 66, cuando se mencionó que “dicha frase inobserva la seguridad jurídica dado que su interpretación es tan abierta que provoca un alto grado de indeterminación al momento de aplicación y, por tanto, se genera la falta de certeza de la norma”.

²⁸ Resulta lógico que en ciertas materias exista una mayor exigencia de precisión que en otras. Por ejemplo, en materia sancionatoria la precisión deberá ser mayor que para establecer requisitos para ser consejera o consejero del CPCCS pues el principio de legalidad sancionatoria “constituye un límite transversal al poder punitivo del Estado, con independencia de si se trata de un asunto de materia penal, administrativa o de cualquier otra índole, cuyo objetivo es tutelar a las personas a través de una doble garantía (...)”. Sentencia 34-17-IN/21, 21 de julio de 2021, párr. 31.

²⁹ Real Academia Española. Definición disponible en: <https://dle.rae.es/probidad>

³⁰ Real Academia Española. Definición disponible en: <https://dle.rae.es/notorio?m=form>

³¹ Artículos 180, 183, 192, 196, 200, 220 y 433 de la CRE.

³² Real Academia Española. Definición disponible en: <https://dle.rae.es/conducta?m=form>

³³ Real Academia Española. Definición disponible en: <https://dle.rae.es/intachable?m=form>

o defecto que se halla en una cosa y la hace imperfecta”.³⁴ De este modo, no se observa que exista ambigüedad respecto a la frase: “consiste en haber mantenido una **conducta intachable** a lo largo de su vida”³⁵ [énfasis añadido], pues esta contiene un criterio que no admite más de un significado.

84. En virtud de que el CPCCS no tiene representatividad democrática, el CNE, mediante un instructivo, puede calificar los requisitos con un margen de apreciación, a diferencia de otros candidatos de elección popular que sí ejerzan una representación democrática. Esto lo ha realizado el Consejo Nacional Electoral mediante la “Codificación al Instructivo para el Proceso de Recepción de Postulaciones y Verificación de Requisitos y Calificación de Candidatas y Candidatos a Consejeras y Consejeros que Integrarán el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social” (“**Codificación**”), que fue publicada el 31 de mayo de 2022. En su artículo 6, se determinó los medios y criterios de verificación sobre los parámetros y requisitos para postularse como candidata y candidato a consejera y consejero del CPCCS.³⁶
85. El artículo menciona que uno de los parámetros y requisitos es “[a]creditar probidad notoria reconocida por el manejo adecuado y transparente de fondos públicos, para aquellas personas que los hayan manejado; desempeño eficiente en la función privada y/o pública, así como diligencia y responsabilidad en el cumplimiento de sus obligaciones”.
86. Sobre su alcance, el instrumento menciona que “[l]a probidad notoria; consiste en haber mantenido una conducta intachable a lo largo de su vida”. Finalmente, la Codificación manifiesta que el medio o criterio de verificación se demostrará por medio de la presentación de:

Certificado de Responsabilidades y/o cauciones emitido por la Contraloría General del Estado, que conste que quien postula no haya incurrido en responsabilidad civil, penal o administrativa, determinada por dicha entidad. - Certificado de no constar en la base de datos de la Unidad de Análisis Financiero y Económico. - Certificado de no tener impedimento legal para ejercer cargo público, emitido en la página web del Ministerio del Trabajo. - Dos cartas de referencia de carácter del postulante. El emisor de la carta deberá conocer al postulante por un mínimo de 10 años y deberá dar fe de la conducta proba e intachable del postulante a lo largo de su vida. La carta deberá ser fundamentada, explicativa y contendrá

³⁴ Real Academia Española. Definición disponible en: <https://dle.rae.es/tacha>

³⁵ Artículo innumerado posterior al 20 de la LOCPCCS.

³⁶ Artículo 6, Medios y Criterios de Verificación. Instructivo para el Proceso de Recepción de Postulaciones y Verificación de Requisitos para las Candidatas y Candidatos a Consejeras y Consejeros que integrarán el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Obtenido de: <https://www.cne.gob.ec/wp-content/uploads/2022/06/Codificacio%CC%81n-con-RO-al-Instructivo-CPCCS-signed.pdf>, p. 4.

detalles específicos que la soporten. El emisor de la carta no podrá mantener vínculos de consanguinidad o afinidad con el postulante. Los emisores serán responsables por cualquier falsedad contenida en las cartas. Se entenderá que una carta se encuentra vigente, siempre y cuando esta haya sido emitida dentro de los 30 días previos a la presentación de la postulación y se adjuntará copia de cédula del emisor.³⁷

- 87.** Por lo expuesto, este Organismo evidencia que, si bien no existe una definición expresa de “conducta intachable” en la LOCPCS, sí existen parámetros sobre la verificación de este requisito. En tal sentido, se descarta la alegación de los accionantes respecto a la inexistencia de criterios para la impugnación de un candidato que incumpla la condición de conducta intachable.
- 88.** Finalmente, sobre la alegación de indeterminación de la frase de “reconocido prestigio que evidencia compromiso cívico y de defensa del interés general”, la Corte Constitucional observa que la Codificación delimita su alcance³⁸ y establece como medio o criterio de verificación:

Tres cartas de referencia de carácter del postulante. El emisor de la carta deberá conocer al postulante por un mínimo de 10 años en calidad académica o profesional y deberá dar fe del compromiso cívico y defensa del interés general del postulante. La carta deberá ser fundamentada, explicativa, contendrá detalles específicos que la soporten, y deberá contener los datos completos del emisor. El emisor de la carta no podrá mantener vínculos de consanguinidad o afinidad con el postulante. Los emisores deberán adjuntar la copia de su cédula de ciudadanía y serán responsables por cualquier falsedad contenida en las cartas. Se entenderá que una carta se encuentra vigente, siempre y cuando esta haya sido emitida dentro de los 30 días previos a la presentación de la postulación.³⁹

- 89.** Por otro lado, la RAE define a compromiso como: “i) una obligación contraída; ii) palabra dada; iii) acuerdo pactado entre distintas partes (...)”⁴⁰ y a cívico como: “i) ciudadano; ii) patriótico; iii) perteneciente o relativo al civismo (...)”.⁴¹ A su vez, el civismo es definido como “i) celo por las instituciones e intereses de la patria; ii) comportamiento respetuoso del ciudadano con las normas de convivencia pública”.⁴²
- 90.** De modo que, “compromiso cívico” y “de defensa del interés general”, no presenta ambigüedad. Ahora bien, se observa que ambas frases tienen un cierto grado de amplitud

³⁷ *Id.*

³⁸ Indica que: “El reconocido prestigio que evidencie el compromiso cívico y de defensa del interés general del postulante consiste en haber mantenido una conducta intachable a lo largo de su vida”.

³⁹ *Id.*

⁴⁰ Real Academia Española. Definición disponible en: <https://dle.rae.es/compromiso?m=form>

⁴¹ Real Academia Española. Definición disponible en: <https://dle.rae.es/c%C3%ADvico?m=form>

⁴² Real Academia Española. Definición disponible en: <https://dle.rae.es/civismo>

e indeterminación. Su generalidad permitiría que múltiples actividades sean calificadas como aptas para concluir que una persona tiene compromiso cívico y de defensa del interés general.

91. Por ejemplo, participar en una protesta o ser voluntario para gestión de desastres en el Ecuador podría constituirse como una forma de compromiso cívico y de defensa del interés general, al igual que la participación para fomentar una consulta popular. Así, ambas frases “compromiso cívico” y “de defensa del interés general” podrían abarcar múltiples situaciones y, de esta forma, surgen dudas sobre su precisión; sin embargo, esto no implica que exista una falta de certeza absoluta sobre su ámbito de aplicación.
92. En mérito de lo expuesto, este Organismo descarta el cargo esgrimido por los accionantes pues los requisitos contenidos en el numeral 5 del artículo 20 de la LOCPCCS y el artículo innumerado a continuación del artículo 20 de la LOCPCCS, “compromiso cívico”, “conducta intachable” y “defensa del “interés general” no son ambiguos. Tampoco se ha verificado la existencia de una frase o concepto que tenga un grado alto de vaguedad. Por ende, la Corte Constitucional no evidencia una transgresión de la seguridad jurídica.

6.3. ¿El artículo 10 de la LRLOCPCCS –32 de la LOCPCCS– es incompatible con el derecho al voto al condicionar que los siete candidatos elegidos sean tres hombres, tres mujeres y un representante étnico o del exterior?

93. En el artículo 65 de la CRE se establece que:

El Estado promoverá la representación paritaria de mujeres y hombres en los cargos de nominación o designación de la función pública, en sus instancias de dirección y decisión, y en los partidos y movimientos políticos. En las candidaturas a las elecciones pluripersonales se respetará su participación alternada y secuencial. El Estado adoptará medidas de acción afirmativa para garantizar la participación de los sectores discriminados.

94. En concordancia con esta norma, el artículo 116 de la CRE prevé que:

Para las elecciones pluripersonales, la ley establecerá un sistema electoral conforme a los principios de proporcionalidad, igualdad del voto, **equidad, paridad y alternabilidad entre mujeres y hombres**; y determinará las circunscripciones electorales dentro y fuera del país. (Énfasis añadido)

95. Por otro lado, el artículo 62 de la Constitución contempla el derecho al voto en los siguientes términos: “[l]as personas en goce de derechos políticos tienen derecho al voto universal, igual, directo, secreto y escrutado públicamente (...)”.

96. En la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se reconocen como derechos fundamentales (i) el derecho al voto o *sufragio activo*; y, (ii) el derecho a elegir a un candidato para un cargo público sometido a elección popular o *sufragio pasivo*.⁴³
97. Los accionantes indican que condicionar a que los siete candidatos elegidos para consejeros del CPCCS sean tres hombres, tres mujeres y un representante étnico o del exterior restringe el derecho al voto –como *sufragio activo*–.
98. Sobre la restricción del derecho al voto, el Comité de Derechos Humanos señaló que este “sólo podrá ser objeto de restricciones razonables”.⁴⁴ En concordancia, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha mencionado que: “un derecho puede ser restringido por los Estados siempre que las injerencias no sean abusivas o arbitrarias; por ello, deben estar previstas en ley en sentido formal y material, perseguir un fin legítimo y cumplir con los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad”.⁴⁵
99. Por otro lado, la LOGJCC, en su artículo 3, número 2, contempla el principio de proporcionalidad como un método de interpretación constitucional. A saber:
- Cuando existan contradicciones entre principios o normas, y no sea posible resolverlas a través de las reglas de solución de antinomias, se aplicará el principio de proporcionalidad. Para tal efecto, se verificará que la medida en cuestión proteja un fin constitucionalmente válido, que sea idónea, necesaria para garantizarlo, y que exista un debido equilibrio entre la protección y la restricción constitucional.
100. Por ello, este Organismo procederá a utilizar este método para analizar si la restricción persigue un fin legítimo, es una medida idónea, necesaria y proporcional.

⁴³ Convención Americana sobre Derechos Humanos, Artículo 23 b; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Artículo 25 b.

⁴⁴ Comité de Derechos Humanos. Observación General número 25. La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto, artículo 25, de 2006; Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 34-35, Edición Especial sobre Participación Política, 1995, p. 16.

⁴⁵ Corte IDH. Caso Artavia Murillo y otros (Fertilización in vitro) vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas Sentencia de 28 noviembre de 2012 Serie C número 257, párr. 273. Cfr. CCE, sentencia 7-15-IN/21, 07 de abril de 2021, párr. 29.

i. *Persecución de un fin legítimo*:⁴⁶ el fin perseguido de la disposición acusada como violatoria de derechos se fundamenta en una acción afirmativa,⁴⁷ la cual surge de la dimensión material del derecho a la igualdad.⁴⁸ La dimensión referida supone “que los sujetos que se encuentren en condiciones diferentes, requieren un trato distinto que permita equiparar el goce y ejercicio de sus derechos a personas que se encuentran en situaciones distintas”.⁴⁹ Es por ello que esta medida *persigue eliminar la discriminación con base en el sexo*⁵⁰ y en la *etnia*; y, de esta forma, “promover la igualdad real” para reducir la brecha de desigualdad. Así, este Organismo verifica que el artículo 10 de la LRLOPCCS persigue un fin legítimo.

ii. *Medida idónea*:

1. **Sobre la cuota de mujeres**: En relación a este elemento, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (“CEDAW”) establece que los Estados partes deben incorporar en todas sus instituciones, políticas y acciones la perspectiva de género, con el fin de promover la igualdad sustantiva o la igualdad de resultados. El artículo 4 de la CEDAW establece que: “La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención (...)”. Una de las estrategias para alcanzar

⁴⁶ CCE, sentencia 7-15-IN/21, 07 de abril de 2021, párr. 32. Supone que “la medida adoptada tenga como horizonte el cumplimiento de un objetivo o meta prevista en la Constitución o que busque proteger derechos constitucionales”.

⁴⁷ Así lo mencionan los accionantes en su demanda de acción de inconstitucionalidad.

⁴⁸ Artículo 11 numeral 2, inciso 3 de la CRE. “El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: (...) 2. Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades. Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación. **El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad**” (énfasis añadido).

⁴⁹ CCE, sentencia 7-11-IA/19, 28 de octubre de 2019, párr. 19.

⁵⁰ Los datos del INEC (2012), en mujeres y hombres del Ecuador en cifras, muestran lo siguiente: Dentro de las personas electas en puestos de elección popular, las mujeres ocupan el 23,3% y los hombres el 76,7%. En cuanto a mujeres integrantes en el gabinete ministerial, este es el porcentaje de acuerdo a los años: Enero 2003: 26,7%, Julio 2004: 13,3%, Octubre 2005: 26,7%, Octubre 2006: 19,0%, Enero 2007: 41,2%, Octubre 2008: 34,2%, Agosto 2009: 34,2%, Abril 2010: 42,1%, Julio 2012: 35,1%. Es decir que, en ninguno de los años referidos, la participación de las mujeres superó el 50%.

la igualdad de género⁵¹ y el empoderamiento de las mujeres, es establecer una cuota de participación política.⁵² De esta forma, la medida es idónea pues busca aumentar la representatividad de las mujeres en cargos de elección popular.⁵³

2. Sobre la cuota de un representante étnico o del exterior: La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial dispone en su artículo 2, número 2, que: “2. Los Estados partes tomarán, cuando las circunstancias lo aconsejen, medidas especiales y concretas, en las esferas social, económica, cultural y en otras esferas, para asegurar el adecuado desenvolvimiento y protección de ciertos grupos raciales o de personas pertenecientes a estos grupos, con el fin de garantizar en condiciones de igualdad el pleno disfrute por dichas personas de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. Esas medidas en ningún caso podrán tener como consecuencia el mantenimiento de derechos desiguales o separados para los diversos grupos raciales después de alcanzados los objetivos para los cuales se tomaron”. Por ello, se considera que la medida de otorgar cuotas a un representante étnico o del exterior cumple con su fin pues otorga un mayor acceso de grupos, por ejemplo, indígenas o afroecuatorianos, que han sido históricamente excluidos en un cargo de elección popular.

⁵¹ “La igualdad de género parte del reconocimiento de que históricamente las mujeres han sido discriminadas y es necesario llevar a cabo acciones que eliminen la desigualdad histórica y acorten las brechas entre mujeres y hombres de manera que se sienten las bases para una efectiva igualdad de género, tomando en cuenta que la desigualdad que de facto padecen las mujeres puede agravarse en función de la edad, la raza, la pertenencia étnica, la orientación sexual, el nivel socioeconómico, entre otros”. ONU Mujeres. La Igualdad de Género, 2015, p. 3.

⁵² Organización de las Naciones Unidas. “Estrategia para la Igualdad de Género y el empoderamiento de las mujeres (2018-2021)”, Anexo 39; Comisión Económica para América Latina y el Caribe, “Planes de igualdad de género en América Latina y el Caribe”, Mapas de ruta para el desarrollo: “1. Autonomía en la toma de decisiones a) Las mujeres en el ejercicio del poder y la adopción de decisiones En los planes, el objetivo de lograr una mayor participación de las mujeres en los espacios de poder y en la adopción de decisiones tiene dos facetas: por una parte, se pone el énfasis en el aspecto normativo, tendiente a generar leyes dirigidas al fomento de una mayor participación de las mujeres en todas las esferas de toma de decisiones (aquí se incluyen las leyes de cuotas y de paridad), y, por otra, se alienta un amplio espectro de medidas para fortalecer la ciudadanía de las mujeres, desde la promoción de acciones para que las mujeres logren tener documentos de identidad hasta iniciativas tendientes al desarrollo y el fortalecimiento de liderazgos de mujeres a nivel nacional y local. En América Latina, 16 países han aprobado leyes de cuotas de algún tipo y 6 incluyen la paridad. Si bien en varios países esto ha significado un notable aumento de la participación de las mujeres en el parlamento y los concejos municipales, el proceso no ha estado exento de dificultades, por lo que persisten acciones y medidas que buscan mejorar eficacia de la implementación, la fiscalización y el seguimiento de las leyes vigentes”. En América Latina existen 16 países que han aprobado leyes de cuotas de algún tipo para fomentar que las mujeres ejerzan poder y adopten decisiones. Asimismo, la Comisión Interamericana de Mujeres ha recomendado que se reformen leyes electorales con el fin de que se garantice la participación equitativa entre hombres y mujeres.

⁵³ Cfr. CCE, sentencia 7-11-IA/19, 28 de octubre de 2019.

3. Así, el medio, el cual consiste en una ley que contemple cuotas, fomenta un fin constitucionalmente legítimo.

iii. *Medida necesaria*:⁵⁴ En primer lugar, este Organismo considera que otorgar una cuota de participación a mujeres y a representantes étnicos es una medida necesaria para fomentar una mayor igualdad respecto de estos grupos, con el fin de que accedan a cargos de elección popular. En segundo lugar, no se observa una medida alternativa menos gravosa para alcanzar tal fin, pues esta ha sido entendida como una alternativa para disminuir la brecha de desigualdad étnica y de género.

iv. *Medida proporcional en sentido estricto*:⁵⁵ Sobre la proporcionalidad en sentido estricto de la medida, esta Corte observa que la participación por cuotas guarda un debido equilibrio entre la protección de los derechos de igualdad de las mujeres y grupos étnicos y la restricción al derecho al voto pues supone una limitación que tiene como propósito promover derechos de grupos que han sido excluidos históricamente y la satisfacción que se va a generar es alta en relación a condicionar el derecho al voto.⁵⁶

101. En mérito de lo expuesto, este Organismo encuentra que, en la norma *in examine*, se adoptan cuotas de participación promocionando la intervención de mujeres y representantes étnicos en cargos de elección popular. Esto constituye una medida idónea, necesaria y proporcional para alcanzar la igualdad material, por lo que no se encuentra que esta disposición sea inconstitucional.

102. Cabe mencionar que a este Organismo no le corresponde determinar si las cuotas contenidas en esta disposición jurídica son o no convenientes o si, en efecto, podrían ser distintas para alcanzar una mayor igualdad material. Por el contrario, la Corte Constitucional ha centrado su análisis en determinar si el artículo 10 de la LRLOCPCCS –32 de la LOCPCCS– es o no compatible con el derecho al voto. Una vez formulado dicho análisis, encuentra que el artículo 32 de la LOCPCCS es compatible con tal derecho.

⁵⁴ *Id.*, párr. 39. Por la cual “corresponde verificar que la medida adoptada es la menos restrictiva para el ejercicio del derecho”.

⁵⁵ *Id.*, párr. 43. Esta “implica analizar la existencia de un debido equilibrio entre la protección y la restricción constitucional”.

⁵⁶ CCE, sentencia 7-11-IA/19, 28 de octubre de 2019.

6.4. ¿El primer párrafo del tercer artículo innumerado a continuación del artículo 35 de la LOCPCCS transgrede el derecho a la libertad de expresión por impedir que varios sujetos realicen proselitismo político?

103. El tercer artículo innumerado a continuación del artículo 35 de la LOCPCCS prevé que:

Ningún partido o movimiento político, organización social, funcionario público, candidato o ciudadano podrá realizar actos de proselitismo político a favor o en contra de ningún candidato o candidata a consejera o consejero del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, lo cual será considerado infracción electoral, conforme la Ley. El Consejo Nacional Electoral, se encargará de la promoción de los nombres, trayectoria y propuestas de cada uno de los candidatos y candidatas, en igualdad de condiciones y oportunidades. No se podrá recibir ni utilizar financiamiento privado de ningún tipo. El candidato o candidata que contravenga estas disposiciones será descalificado por el Consejo Nacional Electoral.

104. Los accionantes señalan que la imposibilidad de realizar actos de proselitismo político a favor o en contra de algún candidato o candidata a consejera o consejero del CPCCS vulnera el derecho a la libertad de expresión por cuanto consideran que es necesario que existan espacios de deliberación. Caso contrario, existiría una prohibición de realizar actos de proselitismo lo cual constituye, a su criterio, una censura. Adicionalmente, mencionan que:

[...] Impedir a través de la Ley accionada, que los ciudadanos y las organizaciones realicen acciones de comunicación relacionadas con los candidatos, que pueden interpretarse subjetivamente por la autoridad como “actos proselitistas”, constituye un acto de censura, y por lo tanto, una restricción ilegítima a la libertad de expresión.

105. Sobre ello, consideran que es inconstitucional evitar la emisión de criterios deliberativos de todos los agentes democráticos incluyendo a las organizaciones políticas.

106. En cambio, la Asamblea Nacional indica que la norma impugnada garantiza la libertad de expresión. Posteriormente, enuncia los principios de interpretación de las normas con el fin de que la disposición jurídica impugnada se declare constitucional.

107. La presidencia mantiene que la prohibición a organizaciones sociales y candidatos o ciudadanos a realizar actos de proselitismo político se origina a partir del mandato popular. Por otro lado, menciona que:

resulta contraproducente para el ejercicio de un voto debidamente informado, el que las organizaciones sociales que los promovieron, o los propios candidatos o ciudadanos no puedan realizar actos de proselitismo a favor de los candidatos de su predilección.

- 108.** En este sentido, indica que no tiene fundamento que los candidatos guarden un silencio electoral; pero, que se debería mantener la prohibición de financiamiento para la campaña. Por ello, considera que se debería modular la norma legal, sin violentar derechos fundamentales como el de la libertad de expresión.
- 109.** Ahora bien, para evaluar si el contenido de la disposición jurídica impugnada es inconstitucional, este Organismo procederá a analizar si existe una contradicción entre esta y el derecho a la libertad de expresión.
- 110.** Sobre este derecho, la Constitución, en su artículo 18, prescribe que:

Todas las personas, en forma individual o colectiva, tienen derecho a: 1. Buscar, recibir, intercambiar, producir y difundir información veraz, verificada, oportuna, contextualizada, plural, sin censura previa acerca de los hechos, acontecimientos y procesos de interés general, y con responsabilidad ulterior. 2. Acceder libremente a la información generada en entidades públicas, o en las privadas que manejen fondos del Estado o realicen funciones públicas. No existirá reserva de información excepto en los casos expresamente establecidos en la ley. En caso de violación a los derechos humanos, ninguna entidad pública negará la información.

- 111.** Por su parte, el artículo 66, número 6 de la CRE reconoce y garantiza: “6. El derecho a opinar y expresar su pensamiento libremente y en todas sus formas y manifestaciones”. Al respecto, este Organismo evidencia que la libertad de expresión se encuentra reconocida en múltiples tratados e instrumentos internacionales de derechos humanos.⁵⁷
- 112.** La Corte Constitucional, por medio de su jurisprudencia, ha desarrollado el contenido de dicho derecho en las sentencias 282-13-JP/19, 1651-12-EP/20 y 3-22-OP/22, entre otras.
- 113.** En ellas, se distinguen dos dimensiones del derecho: la dimensión individual y la dimensión colectiva. La primera se refiere a la protección “a las personas que manifiestan sus ideas, transmiten información, exponen sus opiniones y, en general, ejercen el derecho al emitir, crear o producir cualquier contenido para comunicarlo al mayor número de

⁵⁷ *Vid.*, Corte IDH. Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C número 107, párr. 109; Caso Ricardo Canese vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C número 111, párr. 82; Caso Claude Reyes y otros vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C número 151, párr. 85; Caso Ríos y otros vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C número 194, párr. 105; Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de junio de 2015. Serie C número 293, párr. 148.

destinatarios posibles”.⁵⁸ En cambio, la segunda es relativa al “derecho de la sociedad a acceder, recibir, buscar y conocer todas esas formas de expresión del pensamiento ajeno”.⁵⁹

- 114.** Vale recalcar que una afectación en la dimensión individual afecta la dimensión colectiva, por lo que ambas deben ser garantizadas de forma simultánea.⁶⁰
- 115.** Ahora bien, otra característica del derecho a la libertad de expresión que se desprende de la jurisprudencia de la Corte Constitucional es la conexión de este con la democracia. Es decir que, una de las razones por las que el derecho a la libertad de expresión ha sido particularmente protegido es por su estrecho vínculo con el desarrollo de la democracia.⁶¹ Incluso se ha mencionado que este derecho es la piedra angular de una sociedad democrática, por lo que es indispensable para la formación de la opinión pública de las y los electores.⁶²
- 116.** En la presente acción, se ha cuestionado si la disposición jurídica *in examine* transgrede el derecho a la libertad de expresión, en un contexto de periodo electoral para las elecciones de los integrantes del CPCCS.⁶³
- 117.** Sobre la libertad de expresión en estos entornos, la Corte ha mencionado que ella:

⁵⁸ CCE, dictamen 3-22-OP/22, 3 de octubre de 2022, párr. 22. *Cfr.* Sentencia 1651-12-EP/20, 2 de septiembre de 2020, párr. 135.

⁵⁹ *Id.*

⁶⁰ CCE, sentencia 1651-12-EP/20, 2 de septiembre de 2020, párr. 135.

⁶¹ CCE, sentencia 1651-12-EP/20, 2 de septiembre de 2020, párr. 134.

⁶² *Id.*, párr. 186.

⁶³ Disposición General Octava de la Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia, publicada en el Suplemento del Registro Oficial 578 de 27 de abril de 2009, la cual establece que: “El Periodo Electoral es el ciclo electoral que integra todas las actividades y operaciones que se desarrollan, de manera ordenada, durante un lapso de tiempo dentro de las etapas pre electoral, electoral propiamente dicha y post electoral. Los órganos electorales, en el ámbito de sus competencias, aprobarán el inicio del periodo electoral y periodo contencioso electoral en consideración a la fecha de la elección y a la prohibición de realizar reformas legales en materia electoral que entren en vigencia durante el año anterior a la celebración de las elecciones. Este periodo finaliza en sede administrativa electoral con el pronunciamiento que realice sobre la presentación de cuentas de campaña por parte de las organizaciones políticas que participaron en el proceso electoral. [...] La etapa pre electoral incluye, entre otros, la aprobación de planes operativos, presupuesto ordinario y electoral, actualización y cierre del registro electoral e inscripción de organizaciones políticas. La etapa electoral inicia con la convocatoria a elecciones por parte del Consejo Nacional Electoral y se extiende hasta la fecha de posesión de las autoridades electas. La etapa post electoral comprende todas las actividades posteriores a la posesión de autoridades incluyendo el informe de incumplimiento presentación de las cuentas de campaña electoral hasta la finalización del periodo electoral que no podrá superar el año fiscal correspondiente”.

adquiere mayor importancia en períodos electorales, pues para que los ciudadanos ejerzan de forma efectiva sus derechos políticos como participar en la dirección de asuntos públicos o elegir y ser elegidos, es preciso garantizar un ambiente en el que se genere la mayor cantidad de información posible con pluralidad de medios, ideas, opiniones, en fin, pluralismo informativo, así como el enriquecimiento del debate político.⁶⁴

118. En este sentido, la medida impugnada prevé que el Consejo Nacional Electoral, se encargará de la promoción de los nombres, trayectoria y propuestas de cada uno de los candidatos y candidatas del CPCCS, en igualdad de condiciones y oportunidades. En consecuencia, dispone que ningún partido o movimiento político, organización social, funcionario público, candidato o ciudadano podrá realizar “actos de proselitismo político a favor o en contra” de cualquier candidato a consejero del CPCCS. Con el fin de determinar si esta medida es legítima, o si por el contrario, es opuesta al derecho a la libertad de expresión y constituye una limitación injustificada, este Organismo realizará un test de proporcionalidad, de conformidad con lo establecido en el artículo 3 numeral 2 de la LOGJCC.
119. De tal forma que, corresponde evaluar si la norma persigue un fin constitucionalmente válido, es idónea, necesaria y proporcional en sentido estricto.
120. En primer lugar, este Organismo advierte que la disposición jurídica impugnada persigue un *fin constitucionalmente legítimo* contemplado en el artículo 115 de la CRE, el cual prevé que:

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. 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. (...) (énfasis añadido)

⁶⁴ CCE, sentencia 1651-12-EP/20, 2 de septiembre de 2020, párr. 138. Lo mismo ha sido desarrollado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Ricardo Canese vs Paraguay, Sentencia del 31 de agosto de 2004, Serie C, número 111, p. 88, en el que se estableció que: “La Corte considera importante resaltar que, en el marco de una campaña electoral, la libertad de pensamiento y de expresión en sus dos dimensiones constituye un bastión fundamental para el debate durante el proceso electoral, debido a que se transforma en una herramienta esencial para la formación de la opinión pública de los electores, fortalece la contienda política entre los distintos candidatos y partidos que participan en los comicios y se transforma en un auténtico instrumento de análisis de las plataformas políticas planteadas por los distintos candidatos, lo cual permite una mayor transparencia y fiscalización de las futuras autoridades y de su gestión”.

121. De modo que, el primer párrafo del tercer artículo innumerado a continuación del artículo 35 de la LOCPCCS prevé un mecanismo de control de la propaganda electoral que consiste en que: **(i)** el Consejo Nacional Electoral se encargue de la promoción de los candidatos a ser consejero o consejera del CPCCS; y, **(ii)** la prohibición de que múltiples sujetos realicen actos de proselitismo político respecto de estos candidatos -partido o movimiento político, organización social, funcionario público, candidato o ciudadano-. Esto se fundamenta en los principios del sistema electoral, los cuales propenden a la proporcionalidad, igualdad de voto y equidad, de conformidad con el artículo 116 de la CRE. A la par, el control de la propaganda electoral es una medida para asegurar los fundamentos de la democracia, durante un periodo electoral, respecto a la conformación del CPCCS y la imparcialidad de los miembros de esta institución. Por estas razones, este Organismo encuentra que la disposición impugnada sí tiene un *fin constitucionalmente válido*.
122. Respecto a la *idoneidad*, la Corte Constitucional observa que la medida logra materializar el fin perseguido pues una forma de control de propaganda no autorizada es limitar el proselitismo político por parte de los sujetos descritos en la disposición jurídica impugnada y asegurar la imparcialidad de los candidatos a consejero o consejera del CPCCS.⁶⁵
123. Así, se evidencia que la medida contenida en el primer párrafo del tercer artículo innumerado a continuación del artículo 35 de la LOCPCCS es idónea para cumplir el fin constitucionalmente válido enunciado *ut supra*. Ello en vista de que un control sobre los actos de proselitismo es una consecuencia de la ley que desarrolla el control de la propaganda electoral. Además, se propende a la imparcialidad de los candidatos a consejero o consejera del CPCCS.
124. Para realizar el análisis sobre la *necesidad* de la medida y el de *proporcionalidad en sentido estricto*, este Organismo separará su argumentación de acuerdo con cada sujeto descrito en la norma. Esto en vista de que es distinto limitar a un funcionario público de realizar actos de proselitismo político que, a un partido o movimiento político, así como a una organización social. Dependiendo del sujeto, se definirá si la medida resulta necesaria para cumplir el fin constitucionalmente válido; o si, por el contrario, existe una medida

⁶⁵ Ahora bien, el proselitismo político únicamente podría entenderse desde un ámbito positivo. Pese a la redacción de la norma, que contempla un sentido positivo y negativo de promoción a una candidatura. En tal sentido, aunque sea positivo o negativo, este Organismo continuará refiriéndose a estas acciones de promoción no autorizada, ya sea negativa o positiva, como proselitismo político.

menos gravosa que permita satisfacer tal fin. Además, se evaluará si existe un debido equilibrio entre la protección y la limitación constitucional.

i. Sobre el partido o movimiento político

125. Respecto al impedimento de que un partido o movimiento político realice proselitismo político a favor “o en contra” de un candidato a consejero o consejera del CPCCS, esta prohibición se fundamenta en el artículo 207 de la Constitución, el cual establece que:

Las consejeras y consejeros deberán ser ciudadanas y ciudadanos con trayectoria en organizaciones sociales, en participación ciudadana, en la lucha contra la corrupción o de reconocido prestigio que evidencie su compromiso cívico y de defensa del interés general. **Las consejeras y consejeros no podrán ser afiliados, adherentes o dirigentes de partidos o movimientos políticos, durante los últimos cinco años.** (énfasis añadido)

126. Siguiendo la misma línea, la LOCPCCS prevé como una prohibición que los candidatos, designados o consejeras y consejeros del CPCCS sean “afiliados, adherentes o dirigentes de partidos o movimientos políticos, durante los últimos cinco años”. En tal sentido, los consejeros no podrían pertenecer a partidos ni movimientos políticos, lo que implica una imposibilidad de que estos últimos realicen actos de proselitismo sobre ello. Así, la disposición utiliza la medida para buscar la independencia de los consejeros y consejeras del CPCCS y que ellos no sean adeptos a partidos o movimientos políticos. Ello con el ánimo de proteger un sistema democrático.⁶⁶ Para esto, no se observa que exista otra medida menos gravosa para cumplir con el fin constitucionalmente válido.
127. Finalmente, sobre la proporcionalidad en sentido estricto, este Organismo observa que sí existe una limitación a la libertad de expresión que contiene esta disposición respecto a la posibilidad de que partidos o movimientos políticos promocionen candidatos a consejeras y consejeros del CPCCS. Si bien existe una limitación al partido o movimiento político en el ejercicio de su derecho a la libertad de expresión, el grado de satisfacción al principio de imparcialidad que busca la norma es alto pues evita conflictos de intereses en una función que requiere imparcialidad política. En consecuencia, en lo referente a este sujeto, el artículo es compatible con el derecho a libertad de expresión.

ii. Sobre la organización social

⁶⁶ En el acta 502-A de la Asamblea Nacional se evidencia que el requisito fue propuesto para evitar “(...) presiones políticas tanto del ejecutivo, del legislativo y de las tiendas políticas a quienes obedece; le permite una independencia de acción en el campo político (...)”, 12 de marzo de 2018, p. 12.

128. El artículo 19 de la LOCPCCS establece que el CPCCS estará integrado por siete consejeras y consejeros principales y siete suplentes, elegidos por sufragio universal. El mismo artículo indica que podrían postularse ciudadanos a título individual o con el auspicio de organizaciones sociales. El artículo 20 de la misma ley contempla que uno de los requisitos para postularse como consejeros o consejeras del CPCCS es “acreditar trayectoria en organizaciones sociales, en participación ciudadana, en lucha contra la corrupción, o reconocido prestigio que evidencie su compromiso cívico y de defensa del interés general”.
129. Es un requisito contenido en la LOCPCCS que para ser candidato o candidata a consejero del CPCCS se debe acreditar trayectoria en organizaciones sociales. Incluso, según el artículo 23 de la LOCPCCS, “la elección a consejeras y consejeros se realizará, de las postulaciones presentadas por las organizaciones sociales”. Evitar que estas organizaciones realicen proselitismo político no es *necesario* para alcanzar el fin constitucionalmente válido porque controlar la propaganda electoral no implica impedir la promoción de un candidato por parte de organizaciones sociales. Existen distintas medidas de control de propaganda electoral que no involucran limitar en un alto grado el ejercicio del derecho a la libertad de expresión de este grupo.
130. Pese a que se ha encontrado que la medida no es necesaria en lo concerniente a este grupo, por efectos argumentativos, la Corte Constitucional analizará la *proporcionalidad* –en sentido estricto– de la medida. En tal sentido, se observa que esta afecta al ejercicio del derecho a la libertad de expresión en ambas dimensiones, individual y colectiva. A su vez, esto afecta el intercambio de ideas y discusión pública, lo cual debilita la democracia.⁶⁷ Entonces, la medida no resulta proporcional ya que existe una primacía total del control de la propaganda electoral por sobre el ejercicio del derecho a la libertad de expresión.
131. En conclusión, se encuentra que respecto al sujeto –organización social– la medida no es necesaria, ni proporcional. Por lo que se declara la inconstitucionalidad de esta disposición respecto a este sujeto.

⁶⁷ Véase: Caso Ricardo Canese vs Paraguay, Sentencia del 31 de agosto de 2004, Serie C, número 111, p. 88, donde la Corte IDH ha mencionado que: “considera importante resaltar que, *en el marco de una campaña electoral*, la libertad de pensamiento y de expresión en sus dos dimensiones constituye un bastión fundamental para el debate durante el proceso electoral, debido a que se transforma en una herramienta esencial para la formación de la opinión pública de los electores, fortalece la contienda política entre los distintos candidatos y partidos que participan en los comicios y se transforma en un auténtico instrumento de análisis de las plataformas políticas planteadas por los distintos candidatos, lo cual permite una mayor transparencia y fiscalización de las futuras autoridades y de su gestión”. (énfasis añadido)

iii. Sobre el funcionario público

- 132.** En el artículo 21 de la LOCPCCS se contemplan las prohibiciones para ser candidatos de consejeras y consejeros del CPCCS. Una de ellas es que los candidatos:

sean miembros del Consejo Nacional Electoral, los delegados provinciales o funcionarios inmersos en la verificación de requisitos, miembros del Tribunal Contencioso Electoral, autoridades designadas por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, jueces de la Función Judicial, Ministros de Estado, Secretarios, miembros del servicio exterior y las autoridades del nivel jerárquico en la escala superior desde quinto grado, salvo que hayan renunciado a sus funciones treinta meses antes de la fecha señalada para su inscripción.

- 133.** Por otra parte, en el artículo 24 de la Ley Orgánica de Servicio Público se establece que una de las prohibiciones a las servidoras y los servidores públicos es “ejercer actividades electorales, en uso de sus funciones o aprovecharse de ellas para esos fines”. Resulta evidente que para el sujeto “funcionario público” el control de propaganda electoral es distinto al de los otros sujetos (candidato, ciudadano y organización social), porque mediante este escenario podría generarse un conflicto de interés.

- 134.** En consecuencia, se evidencia que la medida de control de proselitismo político respecto a este sujeto –funcionario público– es necesaria y proporcional, toda vez que al permitir que cualquier funcionario público realice una propaganda electoral no autorizada respecto a candidatas y candidatos del CPCCS implicaría que se generen posibles conflictos de intereses y conllevaría un riesgo de que estos se aprovechen de sus funciones para favorecer sus intereses particulares. Si bien existe una limitación al funcionario público en el ejercicio de su derecho a la libertad de expresión, el grado de satisfacción al principio de imparcialidad que busca la norma es alto pues evita conflictos de intereses en una función que requiere imparcialidad política. Entonces, la disposición analizada sobre este sujeto es constitucional pues la medida tiene un fin constitucionalmente válido, es idónea, necesaria y proporcional en sentido estricto, en lo concerniente a los funcionarios públicos.

iv. Sobre el candidato y el ciudadano

- 135.** Vale recalcar que si bien la jurisprudencia referida de la Corte Constitucional ha reiterado que el derecho de la libertad de expresión no es absoluto, sus restricciones sí deben ser de carácter excepcional.⁶⁸ Más aún en contextos de procesos electorales, donde la libertad de

⁶⁸ CCE, sentencia 282-13-JP/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 6 2.

expresión adquiere especial importancia.⁶⁹ Evitar que candidatos y candidatas a ser consejeros del CPCCS, al igual que ciudadanos, realicen cualquier tipo de proselitismo político, implica una limitación a que las personas tengan una mayor cantidad de información para revisar y conocer a una dignidad pública.

136. Evitar que un ciudadano realice actos de proselitismo político resulta una medida innecesaria, pues existen otras para que se realice un control respecto a la propaganda electoral no autorizada que no afectarían en tal magnitud el derecho a la libertad de expresión. Por lo que no se encuentra que la medida respecto de estos sujetos sea *necesaria*. Tampoco se encuentra que sea *proporcional en sentido estricto*. Al respecto, este Organismo evidencia que evitar que un ciudadano o que los candidatos y candidatas a consejeros del CPCCS indiquen sus tendencias y realicen actos de proselitismo político resulta la medida más gravosa para el ejercicio del derecho a la libertad de expresión. En tal virtud, se observa que la limitación del derecho a la libertad de expresión debe ser excepcional.
137. Pese a ello, existe una limitación respecto a este derecho sin que esta esté dirigida (i) al respeto a los derechos o a la reputación de los demás o (ii) a la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o a la moral pública. Además, se observa que existe una leve satisfacción en cuanto al fin del control respecto a la propaganda electoral no autorizada o a la imparcialidad, por cuanto no se observa que los actos de proselitismo realizados por estos sujetos puedan impactar en los fines señalados. Es por ello que, esta Corte evidencia que no existe un debido equilibrio entre la protección y la limitación constitucional ni una justificación de la medida en cuestión respecto a estos sujetos.
138. En este orden de ideas, la Corte Constitucional encuentra que la medida no es constitucional respecto a estos sujetos –candidatos y candidatas a consejeros y consejeras del CPCCS– en vista de que no es necesaria y no es proporcional en sentido estricto.
139. Al respecto, sobre el proselitismo político que se realice por parte de ciudadanos y ciudadanas o candidatos y candidatas al CPCCS, este se entenderá como la posibilidad que ellos tienen para hacer uso del derecho a la libertad de expresión, sin que esto implique financiamiento estatal ni modificación al régimen legal de la propaganda y control electoral. Así, estos sujetos libremente podrían organizar eventos, pronunciarse en redes sociales u organizar debates para promocionar una candidatura, sin que esto de alguna

⁶⁹ CCE, sentencia 1651-12-EP/20, 2 de septiembre de 2020, párr. 139.

forma afecte el ordenamiento jurídico, el sistema de financiamiento y el control de gasto previsto por el CNE.

- 140.** En conclusión, la Corte determina la inconstitucionalidad parcial del artículo innumerado a continuación del artículo 35 de la LOCPCCS, que se mantendrá de la siguiente forma:

[...] Ningún funcionario público, ni un partido o movimiento político podrán realizar actos de proselitismo político de ningún candidato o candidata a consejera o consejero del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, lo cual será considerado infracción electoral, conforme la Ley. [...]

6.5. ¿El artículo 23, tercer inciso, de la LOCPCCS transgrede el derecho a la libre asociación por excluir a las organizaciones de hecho?

- 141.** El artículo 66, número 13 de la CRE establece que: “Se reconoce y garantizará a las personas: (...) 13. El derecho a asociarse, reunirse y manifestarse en forma libre y voluntaria”. Este derecho tiene relación con “la facultad para integrar grupos, asociaciones u organizaciones para cumplir ciertos fines lícitos, y que tienen vinculación permanente, como por ejemplo ser parte de una asociación de jubilados, de un gremio profesional o de un club deportivo [...]”.⁷⁰ Al respecto, este Organismo observa que el derecho a la asociación es un derecho fundamental contenido en tratados internacionales de derechos humanos, como por ejemplo, en el artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- 142.** Ahora bien, los cargos de los accionantes sobre este derecho se dirigen a manifestar que la LOCPCCS lo violenta pues contempla que un candidato debe demostrar “trayectoria en una organización social [y] esta debe estar legalmente reconocida”. Así, se excluiría del proceso a las organizaciones de hecho “al permitir que solamente las organizaciones con un tiempo determinado de existencia jurídica puedan postular candidatos al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social” (sic). Además, indican que:

Las disposiciones antes mencionadas vulneran el derecho a la libertad de asociación al excluir del proceso de conformación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social a las organizaciones de hecho, es decir aquellas que en estricto apego a su derecho fundamental a asociarse realizan sus actividades sin la obtención de un registro otorgado por el Estado. Este requisito es incompatible con la finalidad del organismo a ser integrado, que por definición, debe estar conformado por representantes de la ciudadanía y las organizaciones sociales conformadas en apego a su derecho a asociarse (...).

⁷⁰ CCE, dictamen 2-21-EE/21, párr. 30.

143. Entonces, los cargos de los accionantes se centran en que existe una exclusión a las “organizaciones de hecho”, sin registro del Estado, pues una persona que demuestre una trayectoria en una organización social **que no se encuentre legalmente reconocida**, no podría aspirar a cumplir los requisitos para ser candidato del CPCCS. Ello, a criterio de los accionantes, viola el derecho a la libre asociación.
144. Al respecto, este Organismo observa que el reconocimiento de las organizaciones sociales se encuentra contemplado en el artículo 30 de la LOCPCCS, como una forma de “expresión de la soberanía popular”. Ellas, de conformidad con el artículo 36 de la LOCPCCS, pueden o no solicitar el otorgamiento de personalidad jurídica⁷¹, lo cual implica según el Sistema Unificado de Información de las Organizaciones Sociales, SUIOS, que se encuentren registradas en el Directorio de Organizaciones Sociales.
145. Cabe recalcar que, tanto las asociaciones registradas, como las no registradas, gozan del derecho a la libre asociación y las últimas también deben tener “la libertad de llevar a cabo cualquier actividad legítima, incluido el derecho a organizar y participar en reuniones pacíficas, y no deben ser objeto de sanciones penales”.⁷²
146. La supuesta exclusión que se realiza por parte de la disposición jurídica impugnada no es atentatoria al derecho a la libre asociación por cuanto no impide que una organización social sin personalidad jurídica pueda cumplir ciertos fines lícitos. Por el contrario, la disposición jurídica propone un requisito para que un candidato pueda acreditar que, en efecto, ha tenido trayectoria en una organización social que sea capaz de ejercer derechos y contraer obligaciones, como una forma de control. En tal sentido, este Organismo evidencia que el artículo 23, tercer inciso, de la LOCPCCS es compatible con el artículo 66, número 13 de la CRE.

7. Efectos

147. Por último, los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad de este caso son para el futuro con relación a las normas vigentes al momento de expedir esta sentencia. De acuerdo con el artículo 95 de la LOGJCC, “las sentencias que se dicten en ejercicio del

⁷¹ El artículo 4 del decreto ejecutivo 193 de 2017 indica que: “Tipos de organizaciones.- Las personas naturales y jurídicas con capacidad civil para contratar y obligarse, en ejercicio del derecho constitucional de libre asociación, podrán constituir: 1. Corporaciones; 2. Fundaciones; y 3. Otras formas de organización social nacionales o extranjeras”.

⁷² ONU, Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, 21 de mayo de 2012, A/HRC/20/27.

control abstracto de constitucionalidad surten efectos de cosa juzgada y producen efectos generales hacia el futuro”.

8. 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. Aceptar parcialmente** la acción pública de inconstitucionalidad **11-18-IN**.
- 2. Declarar** la inconstitucionalidad parcial del artículo innumerado a continuación del artículo 35 de la LOCPCCS en las siguientes palabras: “organización social” y “candidato o ciudadano”. Así, el artículo permanecerá en el ordenamiento jurídico de la siguiente forma:

[...] Ningún funcionario público, ni un partido o movimiento político podrán realizar actos de proselitismo político de ningún candidato o candidata a consejera o consejero del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, lo cual será considerado infracción electoral, conforme la Ley. [...]

- 3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.**

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado (voto concurrente), Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz, y Daniela Salazar Marín; y, un voto salvado del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 29 de agosto de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 11-18-IN/24

VOTO CONCURRENTE

Juez constitucional Alí Lozada Prado

1. Si bien estoy de acuerdo con la decisión contenida en el voto de mayoría, respetuosamente disiento parcialmente de su justificación. Por este motivo y con fundamento en el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, presento este voto concurrente en el que se resumen las razones de mi discrepancia, mismas que se expusieron en las deliberaciones del Pleno de la Corte Constitucional.
2. Mi discrepancia se refiere exclusivamente al problema jurídico resuelto en la sección 7.1.2 del voto de mayoría. La conclusión a la que se llega en dicha sección es que exigir un título de tercer nivel para integrar el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social no es discriminatorio porque el ejercicio de sus competencias relativas a designación de autoridades, promoción de la participación ciudadana y lucha contra la corrupción requiere de una especial cualificación, concretamente de un título profesional.
3. En general, estoy de acuerdo con este razonamiento, con una excepción. No creo que se requiera de título profesional para el ejercicio de la competencia relativa a la designación de autoridades. Al respecto se debe considerar que en la tradición jurídica ecuatoriana esta competencia se atribuyó usualmente a la legislatura. En este contexto, conviene recordar el siguiente pronunciamiento de esta Corte en el párrafo 25 del dictamen 4-19-RC/19, de 21 de agosto de 2019:

El núcleo de la actividad asamblearia, por tanto, es valorativa (ético-política) y no técnica, ya que el principio que la informa es el de representación democrática (propio del parlamento) y no el de sujeción burocrático-tecnocrática (propio de la administración) [...] la tecnificación y la meritocracia en el servicio público y en la Administración Pública [corresponde] a los empleos y funciones públicas que demandan de sus titulares conocimientos técnicos especializados.
4. En mi opinión y de forma clara, la designación de autoridades del Estado supone un juicio valorativo sobre quiénes son los candidatos más capacitados para cumplir con las responsabilidades del cargo, juicio que supone balancear las diferentes razones en juego en la designación.

5. Esta conclusión no varía por la circunstancia de que la Constitución vigente establezca que la designación de autoridades se realice luego de procesos de selección o de impugnación y veeduría ciudadana pues, en estos casos, no se elimina el juicio valorativo, sino que se lo traslada al diseño de dichos procesos.
6. Por último, cabe señalar que los aspectos técnicos implicados en la realización de estos procesos pueden ser atendidos con el personal de apoyo y de asesoría con el que cuenta el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, es decir, que este carácter técnico del proceso no solo que no elimina el carácter valorativo de la elección, sino que se subordina a él.
7. En definitiva y conforme se ha expuesto, considero que la competencia de designar a altas autoridades del Estado no justifica la exigencia de que los integrantes del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social tengan un título universitario, por lo que se debió responder negativamente al aludido problema jurídico, como lo hizo el voto de mayoría, pero exclusivamente en función de las demás competencias que ejerce el mencionado organismo, es decir, las relativas a promoción de la participación ciudadana y lucha contra la corrupción.

Alí Lozada Prado
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto concurrente del juez constitucional Alí Lozada Prado, anunciado en la sentencia de la causa 11-18-IN fue presentado en Secretaría General el 12 de septiembre de 2024, mediante correo electrónico a las 21:48; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 11-18-IN/24

VOTO SALVADO

Juez constitucional Jhoel Escudero Soliz

1. Antecedente

1. En sesión extraordinaria del Pleno de 29 de agosto de 2024, la Corte Constitucional aprobó, con voto de mayoría, la sentencia 11-18-IN/24, en la que se aceptó parcialmente la acción pública de inconstitucionalidad presentada contra la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (“LRLOPCCS”), para la Aplicación de la Pregunta 3 del Referéndum celebrado el 04 de febrero de 2018. Esta decisión concluyó que la disposición contenida en el artículo 3 de la LRLOPCCS –numeral 6, artículo 20 de la LOCPCCS– supera el test de mera razonabilidad y, por tanto, la exigencia de un título de tercer nivel para ser electo consejera o consejero no genera un trato discriminatorio en el ejercicio del derecho a la participación.
2. Respetuosamente, discrepo sobre este punto del razonamiento y de la decisión, por dos razones sustanciales. La primera, se refiere a la justificación de constitucionalidad sobre exigir un título académico de tercer nivel, requisito no contemplado por la Constitución para ser electo como consejera o consejero del CPCCS y, por tanto, limita el ejercicio del derecho a ser elegido, sufragio pasivo (art. 61.1 CRE). La segunda razón, se refiere a que la exigencia de este requisito académico, no contemplado constitucionalmente, excluye a quienes no cuenten con este para postularse para un cargo en el que se elige por sufragio universal y, por tanto, resulta incompatible con el principio de igualdad y no discriminación (11.2 CRE).
3. En tal sentido, al no coincidir con el razonamiento y la decisión de mayoría, sobre la base del artículo 92 de la LOGJCC, explico los fundamentos mi voto salvado específicamente sobre el punto mencionado:

2. Análisis

2.1 La exigencia de un título académico de tercer nivel para ser electo como consejera o consejero del CPCCS es un requisito que no ha sido contemplado por la Constitución y limita el ejercicio del derecho al sufragio pasivo.

4. La CRE dispone, en el artículo 207:

Las consejeras y consejeros serán elegidos por sufragio universal, directo, libre y secreto cada cuatro años coincidiendo con las elecciones a las autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados. El régimen de sus elecciones estará contemplando en la ley orgánica que regule su organización y funcionamiento. Las consejeras y consejeros deberán ser ciudadanas y ciudadanos con trayectoria en organizaciones sociales, en participación ciudadana, en la lucha contra la corrupción o de reconocido prestigio que evidencie su compromiso cívico y de defensa del interés general. Las consejeras y consejeros no podrán ser afiliados, adherentes o dirigentes de partidos o movimientos políticos, durante los últimos cinco años.

5. Conforme se observa en el artículo citado, los consejeros y consejeras del CPCCS son cargos electos mediante sufragio y, por tanto, su elección se fundamenta en la expresión democrática del pueblo. De ahí que la elección de estos cargos es una forma de ejercer el derecho a ser elegido o sufragio pasivo, reconocido como parte de los derechos de participación, en el artículo 61.1 de la Constitución.
6. Los derechos de participación son sustanciales para el Estado democrático, pues tal como ha sostenido este Organismo propenden a que “los integrantes de la sociedad tomen parte protagónica en la elección de sus representantes y en la elaboración de la política gubernamental”. Por ello, establecer restricciones para presentar candidaturas a cargos de elección popular, sin que estos sean contemplados en la Constitución implica una afectación a los derechos de participación y a los fundamentos democráticos del Estado.
7. Por este motivo, discrepo de la afirmación expresada en el voto de mayoría que sostiene que “la esencia del CPCCS, en lugar de la representatividad, es la eficiencia y eficacia del sector público para que los consejeros y consejeras de la institución cumplan con sus deberes y atribuciones de forma diligente”. Si bien, el CPCCS no tiene una naturaleza de representatividad equiparable a la del órgano legislativo, es una institución creada constitucionalmente, cuya razón de ser se afina en los valores democráticos y la promoción de la participación ciudadana. De ahí que, a partir de la enmienda aprobada el 04 de febrero de 2018 (Registro Oficial 181-S, de 15 de febrero de 2018), se modificó la norma para que los representantes de estos órganos no accedan al cargo por elección. Constituido el referido cambio, debe entenderse conforme la integralidad de la Constitución la relación de esta norma con los derechos de participación sin restricciones, resultaría contradictorio que la Constitución imponga requisitos contrarios a su naturaleza, como es contar con un título universitario de tercer nivel.

8. La democracia, además, supone la mayor apertura en el acceso a los cargos de gobierno, partiendo de la premisa que cualquier miembro de la comunidad política puede llegar a ocupar puestos de elección popular, independientemente de su formación académica. Consecuentemente, la posibilidad de ser candidato para estas dignidades no podría verse impedida por ninguna limitación, salvo que expresamente el texto constitucional haya habilitado al legislador para el efecto.
9. Según se verifica en el artículo 207 de la Constitución, no se contempla ningún requisito de carácter académico o de formación previsto para ser electo como consejera o consejero del CPCCS. La norma constitucional tampoco habilita al legislador la inclusión de requisitos adicionales para la elección de dichos cargos.
10. Por tanto, la exigencia de contar con “título académico de tercer legalmente registrado en el sistema de educación superior” nivel establecido en la disposición contenida en el artículo 3 de la LRLOPCCS, socava el derecho al sufragio pasivo, pues reduce el conjunto de personas que puede presentar su candidatura como consejera o consejero del CPCCS, afectando la participación democrática.

2.2 Exigir un título de tercer nivel para ser consejero o consejera del CPCCS es una medida contraria al principio de igualdad, derivada de discriminación en el ejercicio del derecho a ser elegido.

11. El artículo 11.2 de la Constitución contempla a la igualdad y no discriminación entre los principios que rigen los derechos. Este principio reconoce que “todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades”. De ahí que, el ejercicio de los derechos de participación, y específicamente, el derecho al sufragio activo y pasivo, debe entenderse sujeto a este principio, con las únicas limitaciones y salvedades que la Constitución ha establecido.
12. En el razonamiento del voto de mayoría se formula el *test* de igualdad y razonabilidad, a efectos de valorar si la medida de contar con un título de tercer nivel legalmente registrado, guarda conformidad con el principio de igualdad o constituye una medida discriminatoria en el ejercicio del derecho a ser elegido. En ese sentido, coincide en que es el nivel de instrucción o estudios el elemento de comparabilidad sobre el que se debe realizar este análisis, pues es el requisito introducido por la norma impugnada y que determina un tratamiento diferenciado, entre quienes han podido acceder a educación superior para obtener este requisito y quienes no lo han hecho.

13. Sin embargo, en el voto de mayoría, se afirma que este trato diferenciado es razonable en tanto “la actividad y la naturaleza del puesto de los consejeros y consejeras del CPCCS (...) requiere de conocimientos específicos”, por cuanto, tienen a su cargo la realización de concursos de méritos de oposición para la designación de autoridades, la promoción de la participación ciudadana y la lucha contra la corrupción, para lo cual se requeriría “conocimientos técnicos especializados”.
14. Discrepo de dicha inferencia, pues, bajo esa perspectiva, todo cargo de elección popular requeriría de instrucción técnica especializada. Por ejemplo, legislar y fiscalizar a cargo de la Asamblea Nacional o el manejo de la Función Ejecutiva a cargo del presidente de la República requerirían de conocimientos especializados en el ámbito jurídico, político, económico o de gestión. No obstante, al ser su naturaleza cargos de elección popular afincados en el ejercicio democrático del sufragio pasivo, sería inconstitucional que se incluya nuevos requisitos no contemplados constitucionalmente.
15. El CPCCS tiene principalmente como competencias constitucionales esenciales designar y/o seleccionar a diversas autoridades del Estado, desarrollar mecanismos de participación ciudadana a efectos de luchar en contra de la corrupción, según lo dispuesto en el artículo 208 de la Constitución. Por ello, corresponde verificar si a partir de esas competencias se justifica o no restringir el derecho al sufragio pasivo. El criterio citado en este caso opera como una justificación para reducir la capacidad de participación de la ciudadanía e impone una inhabilidad basada en criterios sospechosos, es decir, que únicamente las personas con formación profesional pueden administrar el CPCCS, excluyendo a quienes carecen un título universitario.
16. Si bien pueden resultar necesario los criterios académicos para la buena marcha de un órgano de una función del Estado, se debe tener presente que una institución en términos generales requerirá de órganos técnicos que deben ser desarrollados mediante normativa orgánica e institucionalidad burocrática como ocurre con el Ley Orgánica de CPCCS, es en la estructura institucional que se resuelve el problema mediante aparatos burocráticos que deben ser eficientes y transparente, como ocurre con otros órganos de elección de Estado como el parlamento, el ejecutivo o los GADs, mas no imponiendo a sus representantes exigencias que reducen la participación.
17. Por otra parte, habría que determinar cómo el requisito de un título de tercer nivel exigido por la norma impugnada es congruente con las atribuciones de los consejeros o consejera del CPCCS, pues no exige dicha norma un campo de conocimiento relacionado con las de

ese organismo estatal. Por el contrario, la norma impugnada obliga a tener un título de tercer nivel en términos generales, que en otros campos del conocimiento no guardan relación con las atribuciones de los consejeros del CPCCS, pero que serían suficientes para cumplir la norma y, por tanto, avalar la limitación a postularse a este cargo de elección popular.

- 18.** Así que, los argumentos no justifican el trato diferenciado que la norma realiza según los estudios y constituye una limitación irrazonable a postularse al cargo de consejera o consejero del CPCCS, para quienes no tengan título de tercer nivel. Consecuentemente, esta medida es contraria al principio de igualdad y a la prohibición de discriminación reconocido en el artículo 11.2 de la Constitución.

3. Decisión

- 19.** En virtud de lo expuesto, considero que la disposición contenida en el artículo 3 de la LRLOPCCS –numeral 6, artículo 20 de la LOCPCCS es inconstitucional por restringir injustificadamente el derecho a ser elegido, consagrado en el artículo 61.1 de la Constitución, y ser contrario al principio de igualdad y no discriminación, contemplado en el artículo 11.2 de la Constitución.

Jhoel Escudero Soliz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado del juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, anunciado en la sentencia de la causa 11-18-IN, fue presentado en Secretaría General el 10 de septiembre de 2024, mediante correo electrónico a las 08:00; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL