

Quito, D.M., 05 de junio de 2025

## CASO 1-22-IO

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

#### SENTENCIA 1-22-IO/25

**Resumen:** La Corte Constitucional analiza la acción pública de inconstitucionalidad por omisión planteada respecto de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, en relación con el mandato contenido en el artículo 48 numeral 4 de la Constitución de la República. Luego del análisis correspondiente, se desestima la acción al verificar que lo dispuesto por la norma constitucional se ha desarrollado en la normativa pertinente.

#### 1. Antecedentes procesales

1. El 4 de agosto de 2022, el señor Raúl Carlos Cordero Guatumillo (“**accionante**”), en ejercicio de sus propios derechos, presentó una demanda para que se declare la inconstitucionalidad por omisión atribuida a la Función Legislativa, respecto de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, en relación con el artículo 48 numeral 4 de la Constitución de la República del Ecuador. Según la demanda, la mencionada función habría incumplido su deber constitucional de desarrollar el mandato que obliga al Estado a adoptar medidas que garanticen la participación política de las personas con discapacidad.
2. El 16 de diciembre de 2022, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite el caso 1-22-IO;<sup>1</sup> y, dispuso la publicación del resumen de la demanda en el Registro Oficial y en la página web institucional.<sup>2</sup> En el auto de admisión se solicitaron informes a la Asamblea Nacional, Presidencia de la República y a la Procuraduría General del Estado.
3. La Procuraduría General del Estado y la Presidencia de la República ingresaron escritos en la causa el 24 de enero y 2 de febrero de 2023.
4. Con escrito presentado el 13 de febrero de 2023, la Asamblea Nacional dio contestación a la demanda de acción pública de inconstitucionalidad por omisión.

<sup>1</sup> El Tribunal estuvo conformado por la entonces jueza constitucional Carmen Corral Ponce, el juez constitucional Jhoel Escudero Soliz y la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez. La causa se admitió con los votos de la mayoría de los integrantes de la Sala, la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez emitió un voto salvado.

<sup>2</sup> La publicación se dio en el Registro Oficial Edición Constitucional 335 de 26 de marzo de 2024.

5. El 18 de marzo de 2025, en atención a la renovación parcial de la Corte Constitucional se procedió con el resorteo del presente caso 1-22-IO, siendo asignado al juez constitucional Jorge Benavides Ordóñez, quien, en auto de 11 de abril de 2025, avocó conocimiento de la causa y requirió informes al Consejo Nacional Electoral y al Consejo Nacional para la Igualdad de Capacidades.
6. La Secretaría Técnica del Consejo Nacional para la Igualdad de Capacidades, el 16 de abril de 2025 presentó el “Informe técnico sobre participación política y el ejercicio del derecho a ‘ser elegidos’ de las personas con discapacidad”.
7. Con escrito ingresado el 22 de abril de 2025, la Presidencia de la República indicó que corresponde a la Asamblea Nacional, como órgano titular de la potestad legislativa, pronunciarse sobre la alegada inconstitucionalidad por omisión.
8. El 25 de abril de 2025 el Consejo Nacional Electoral (“CNE”) ingresó el “Informe técnico sobre las medidas adoptadas por el Consejo Nacional Electoral para la participación política de las personas con discapacidad en las elecciones generales 2025”, con el detalle de las directrices y mecanismos de acceso que ha implementado para facilitar el sufragio activo de las personas con discapacidad.

## **2. Competencia**

9. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad por omisión, de conformidad con lo previsto por el artículo 436 numeral 10 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”), en concordancia con los artículos 128, 129 y 191 numeral 2 literal a) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

## **3. Mandato constitucional omitido**

10. Consta de la demanda que el mandato que habría sido omitido es el contenido en el artículo 48 numeral 4 de la CRE que establece lo siguiente: “Art. 48.- El Estado adoptará a favor de las personas con discapacidad medidas que aseguren: [...] 4. La participación política, que asegurará su representación, de acuerdo con la ley”.

## **4. Argumentos de los sujetos procesales**

### **4.1. De la parte accionante**

11. El accionante aduce que existe un mandato claro y concreto que ordena a la Función Legislativa la expedición de una ley a favor de las personas con discapacidad en la que

se implementen medidas que aseguren la participación política y se garantice su representación en cargos de elección popular o nominación en los diferentes estamentos de la función pública. Así según el accionante el mandato constitucional omitido por el legislador sería el contenido en el numeral 4 del artículo 48 de la CRE, que determina: “Art. 48.- El Estado **adoptará a favor** de las personas con discapacidad **medidas que aseguren:** [...] 4. La **participación política**, que asegurará **su representación, de acuerdo con la ley**” (énfasis agregado).

12. La parte demandante alega que la Asamblea Nacional en el ejercicio de sus funciones expidió la Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia,<sup>3</sup> en la que el legislador incluyó una serie de prescripciones normativas relacionadas con las personas con discapacidad relativas al voto facultativo y al ejercicio del derecho al sufragio (artículos 11, 111 y 115), sin que la mencionada ley haya incluido el mandato del constituyente contenido en el artículo 48 numeral 4 de la CRE.<sup>4</sup>
13. Considera que el artículo 11 numerales 3 y 8 de la Constitución, respectivamente, determina la aplicabilidad directa y progresividad de los derechos y principios constitucionales en concordancia con los instrumentos internacionales de derechos humanos, invocando en específico que el artículo 29 de la “Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad” del año 2006 emitida por la Organización de las Naciones Unidas (ratificada en 2008) establece que: “Los Estados Parte garantizarán a las personas con discapacidad los derechos políticos [...] y a presentarse efectivamente como candidatos en las elecciones, ejercer cargos y desempeñar cualquier función pública a todos los niveles de gobierno, facilitando el uso de nuevas tecnologías y tecnologías de apoyo”. Así como señala que la “Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad” reafirma que este segmento tiene los mismos derechos y libertades que otras personas.
14. El accionante afirma que, según la estadística proporcionada por el CNE, el segmento de las personas con discapacidad alcanza el número de 470.820 electores (3,25% del total del padrón electoral). Detalla que en las elecciones seccionales del año 2014 fueron electas 82 personas con discapacidad (que corresponde al 1,44% del total de 5.675 candidatos electos); en tanto que, en las elecciones seccionales del año 2019, 81 personas con discapacidad resultaron electas (lo que representa, dentro del total de 5.675 candidatos electos, el 1,42%). Indica, respecto de las elecciones generales legislativas y presidenciales del año 2017, que fueron electas 3 personas con

<sup>3</sup> Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, publicada en el Registro Oficial 578 de 27 de abril de 2009.

<sup>4</sup> En ese sentido, el accionante indica que, en las acciones de inconstitucionalidad por omisión, según la sentencia de la Corte Constitucional del Ecuador 001-17-SIO-CC, corresponde a este Organismo determinar la configuración de una omisión absoluta o relativa.

discapacidad (2 asambleístas provinciales y el presidente de la República); así como que, en las elecciones generales del año 2021, resultaron electas 4 personas con discapacidad (3 asambleístas provinciales y 1 nacional).

15. Concluye que, de los dos procesos seccionales realizados en la última década, en el proceso electoral seccional del año 2014, se alcanzó el más alto número de representación al ser elegidas 82 personas con discapacidad en comparación con las elecciones seccionales del año 2019, en las que fueron electas 81 personas con discapacidad; en tanto que en las elecciones generales legislativas y presidenciales del año 2021, se alcanzó el más alto número de representación al ser elegidas 4 personas con discapacidad, en comparación con las elecciones generales del año 2017 en las resultaron electas 3 personas con discapacidad.
16. En definitiva, la parte demandante impugna que la Asamblea Nacional no ha promulgado una norma que desarrolle los principios que aseguren la representatividad de las personas con discapacidad en los cargos de elección popular, lo que genera desigualdad e impide la inclusión de las personas con discapacidad; y, solicita que se declare que la Función Legislativa ha incurrido en una inconstitucionalidad por omisión, debiéndosele conferir un término perentorio para que subsane la omisión normativa.

#### **4.2 De la Asamblea Nacional**

17. El 13 de febrero de 2023, la Asamblea Nacional presentó su contestación a la demanda de acción pública de inconstitucionalidad por omisión. Señala que el accionante se limita a mencionar los artículos 11, 111 y 115 del Código de la Democracia relativos al ejercicio del derecho al voto, sin analizar el contenido de esta ley de manera íntegra, que prevé “principios de diversidad, pluralismo ideológico y de igualdad de oportunidades, regula la participación popular en el ejercicio de la democracia directa para procesos electorales y para la designación, remoción y revocatoria de mandato de las autoridades de los órganos de poder público”.
18. En cuanto a la alegación del accionante de que la Asamblea Nacional no ha adoptado medidas que aseguren a favor de las personas con discapacidad su representación política, ratifica que la Constitución establece que las personas con discapacidad se constituyen como un grupo de atención prioritaria debido a que “manifiestan mayores niveles de exclusión”; y, en específico, el artículo 11 de la CRE prescribe que “nadie podrá ser discriminado por discapacidad, diferencia física ni por cualquier otra distinción personal”.
19. En este sentido refiere que el CNE tiene la misión de “garantizar el ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía, asegurando la participación equitativa, igualitaria,

paritaria, intercultural, libre, democrática y justa para elegir y ser elegido”. Por lo tanto, de este modo se garantiza los derechos de participación por igual, lo que permite el ejercicio de estos en función de la voluntad de cada ciudadano.

- 20.** La Asamblea Nacional denota que, en cumplimiento de sus facultades, ha emitido dos leyes: primeramente, la Ley Orgánica de Discapacidades que entre sus fines contempla “garantizar y promover la participación [e] inclusión plenas y efectivas de las personas con discapacidad en los ámbitos públicos y privados”; y, en segundo lugar, la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, en la que resalta los siguientes artículos:

**Artículo 1.** [...] Bajo los principios de diversidad, pluralismo ideológico y de igualdad de oportunidades, esta ley regula la participación popular en el ejercicio de la democracia directa para los procesos electorales y para la designación, remoción y revocatoria del mandato de las autoridades de los órganos de poder público.

**Artículo 2.** En el ámbito de esta ley los ecuatorianos gozan de los siguientes derechos: 1.-Elegir y ser elegidos [...]

**Artículo 3.** El Estado garantiza y promueve 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 para las elecciones de binomio y pluripersonales será obligatoria su participación alternada y secuencial [...] El Estado adoptará medidas de acción afirmativa para la participación de los sectores discriminados y promoverá prácticas de democracia comunitaria entre los pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afroecuatoriano y pueblo montubio [...].

- 21.** Por último, menciona que la demanda incumple los requisitos del artículo 79 numeral 5 de la LOGJCC; y, señala que la pretensión debe incluir de manera argumentada “las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, fijando su contenido y alcance, el órgano emisor de la norma, además debe contener argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes”; por lo que solicita que se deseche la demanda por improcedente e infundada.

#### **4.3. De la Presidencia de la República**

- 22.** El 22 de abril de 2025, la Presidencia de la República manifiesta que es la Asamblea Nacional del Ecuador la instancia “competente para aprobar como leyes las normas generales de interés común. Además, por disposición constitucional se deberá legislar a través de ley aquellas disposiciones que regulan el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales”.
- 23.** En definitiva, indica que la Asamblea Nacional es el órgano titular de la potestad legislativa y tendría la obligación de legislar en materia de derechos de las personas con discapacidad.

#### **4.4. De la Secretaría Técnica del Consejo Nacional para la Igualdad de Capacidades**

24. El 16 de abril de 2025, la Secretaría Técnica del Consejo Nacional para la Igualdad de Capacidades (“**CONADIS**”) presentó el “Informe técnico sobre participación política y el ejercicio del derecho a ‘ser elegidos’” de las personas con discapacidad”, en el que consta que se han realizado avances importantes en la implementación de mecanismos de accesibilidad al voto (mesa de atención preferente, plantilla braille, voto asistido, voto en casa) lo que ha permitido fomentar el ejercicio del derecho al voto a las personas con discapacidad, considerando que el voto para este segmento es facultativo.
25. El CONADIS, en atención a los datos proporcionados por el CNE, establece una tabla con el histórico de las elecciones generales legislativas y presidenciales, así como de los procesos electores seccionales, desde el año 2009 que incluye los datos de participación de las personas con discapacidad en la primera y segunda vuelta, y concluye que la participación de las personas con discapacidad se mantiene por sobre el 70 %.
26. Consta del informe que en el Registro Nacional de Discapacidades del Ministerio de Salud Pública (“**MSP**”) existen 491.103 personas con discapacidad, lo que supone una prevalencia a nivel nacional de personas con discapacidad de un 2,83%.
27. El informe indica que en las elecciones generales legislativas y presidenciales anticipadas del año 2023, en el segmento de las personas con discapacidad se presentaron 29 candidatos principales y 25 suplentes de un total de 1333 candidatos. En este proceso electoral resultaron electas 4 personas con discapacidad, siendo 2 candidatos principales y 2 suplentes; correspondiendo el porcentaje de elección de personas con discapacidad como candidatos principales al 2,2% y como suplentes al 1,9%.
28. En este sentido el informe señala:

[...] Considerando la relación entre la prevalencia de personas con discapacidad publicada por el Ministerio de Salud Pública, del 2,83%, y el porcentaje de candidatos con discapacidad; se identifica que existe una diferencia que no es mayor entre la referida relación, considerando que los porcentajes de candidatos titulares y suplentes con discapacidad corresponden al 2,2% y al 1,9% respectivamente.

[...] Al momento no existe una normativa expresa que determine un porcentaje de participación de personas con discapacidad dentro de las candidaturas a autoridades de elección popular propuesta por las organizaciones políticas. De identificarse la pertinencia de realizar esta definición, la misma podría incorporarse en el proyecto de reforma a la Ley Orgánica de Discapacidades y debería realizarse en relación a la prevalencia de personas con discapacidad en el Ecuador.

- 29.** Finalmente, con referencia al artículo 331 del Código de la Democracia, que establece como una de las obligaciones de las organizaciones políticas “incluir a los colectivos tradicionalmente discriminados como lo son las personas con discapacidad”, el CONADIS enfatiza la necesidad de que el Instituto de la Democracia del CNE fortalezca la capacitación de la sociedad civil y de los movimientos y partidos políticos para promover el ejercicio del derecho a ser elegidos por parte de las personas con discapacidad.

#### **4.5. Del Consejo Nacional Electoral**

- 30.** El 25 de abril de 2025, el CNE remitió el “Informe técnico sobre las medidas adoptadas por el Consejo Nacional Electoral para la participación política de las personas con discapacidad en las elecciones generales 2025”, en el que se indica que, mediante resolución PLE- CNE-1-5-4-2024-R de 05 de abril de 2024, se aprobó las directrices para la atención preferente de las personas con discapacidad. La Coordinación Nacional Técnica de Procesos Electorales indicó que en el Registro Electoral Elecciones Generales 2025 consta 445.720 personas con discapacidad.
- 31.** El CNE señala que, en el marco de las elecciones generales legislativas y presidenciales del año 2025, se instalaron 4762 mesas de atención preferencial para la primera vuelta y 4761 para la segunda vuelta. Como resultado de la atención preferencial en la primera vuelta, votaron 208.672 mujeres y 191.304 hombres. En la segunda vuelta, sufragaron 212.968 mujeres y 208.769 hombres dentro del segmento de personas con discapacidad. Además, el CNE implementó la modalidad de “Voto en Casa”, en la que se inscribieron un total de 662 beneficiarios. De ellos, 552 personas con discapacidad ejercieron su derecho al voto en la primera vuelta, y 537 lo hicieron en la segunda vuelta.

#### **5. Planteamiento de los problemas jurídicos**

- 32.** Conforme a las alegaciones del accionante, la Función Legislativa habría incumplido su deber constitucional de adoptar mediante ley las medidas que garanticen la participación política y representación de las personas con discapacidad.
- 33.** En este contexto, la inconstitucionalidad por omisión sucede cuando la autoridad o institución no regula una materia a la que está obligada a hacerlo constitucionalmente, o lo hace de modo deficiente. Así, las omisiones legislativas pueden ser absolutas, cuando no se haya expedido normativa alguna; o relativas por la insuficiencia de desarrollo de elementos constitucionalmente relevantes en alguna normativa expedida

en cumplimiento de un mandato constitucional.<sup>5</sup> Para identificar una inconstitucionalidad por omisión de carácter absoluto o relativo, la Corte Constitucional ha establecido los siguientes requisitos que se deben configurar: a) la exigencia constitucional para obedecer un mandato constitucional de normar o actuar; b) la inacción o abstención de la autoridad o institución respecto del deber de normar o actuar; c) la generación de un fraude constitucional por el transcurso del tiempo; y, d) la ineficacia de la voluntad del constituyente.<sup>6</sup>

34. En el caso concreto, el accionante reconoce la existencia de normas promulgadas por el legislador; sin embargo, las considera insuficientes frente al mandato constitucional. En atención a lo dispuesto en el artículo 129, numeral 2 de la LOGJCC<sup>7</sup> estamos ante un caso de inconstitucionalidad por omisión relativa, en consecuencia este Organismo proceda a verificar: i) si la norma constitucional invocada contiene una exigencia para obedecer un mandato constitucional de normar; (ii) si a pesar de haberse cumplido el deber de normar, se han omitido elementos normativos constitucionalmente relevantes. Y, en el caso de verificar los dos supuestos anteriores; y, (iii) de qué manera la Corte Constitucional debe subsanar la omisión relativa identificada.<sup>8</sup>

35. Por lo tanto, la Corte plantea los siguientes problemas jurídicos:

6.1 ¿La norma constitucional invocada contiene un mandato de normar?

6.2 ¿La legislación existente omite elementos de la norma constitucional invocada?

## 6. Resolución de los problemas jurídicos

### 6.1. ¿La norma constitucional invocada contiene un mandato de normar?

36. De lo alegado en la demanda, el mandato constitucional omitido por el legislador sería el contenido en el numeral 4 del artículo 48 de la CRE, que determina: “Art. 48.- El Estado **adoptará a favor** de las personas con discapacidad **medidas que aseguren:** [...] 4. La **participación política**, que asegurará **su representación, de acuerdo con la ley**” (énfasis agregado).

<sup>5</sup> CCE, sentencia 1-20-IO/23, 10 de mayo de 2023, párr. 16.

<sup>6</sup> CCE, sentencia 001-13-SIO-CC, 28 de febrero de 2013, pp. 14-15; sentencia 4-16-IO, 25 de agosto de 2021, párr. 42; sentencia 1-20-IO/23, 10 de mayo de 2023, párr. 17.

<sup>7</sup> El artículo 129 numeral 2 de la LOGJCC establece lo siguiente: “2. En el caso de las omisiones normativas relativas, cuando existiendo regulación se omiten elementos normativos constitucionalmente relevantes, serán subsanadas por la Corte Constitucional, a través de las sentencias de constitucionalidad condicionada”.

<sup>8</sup>CCE, sentencia 1-20-IO/23, 10 de mayo de 2023, párr. 18.

37. En este contexto, se debe enfatizar que la Constitución dentro del Título II “Derechos”, en el Capítulo III “Derechos de las Personas y Grupos de Atención Prioritaria”, el artículo 35 establece como parte de este segmento a las personas con discapacidad, cuyos derechos se desarrollan en la Sección sexta “Personas con discapacidad”; así, el artículo 47 de la CRE contempla que se **“procurará la equiparación de oportunidades** de las personas con discapacidad y su integración social” (énfasis añadido) con el reconocimiento de 11 derechos en particular. Resulta específico el artículo 48 de la Constitución, en cuanto dispone que el Estado adoptará medidas a favor de las personas con discapacidad, entre ellas, la del numeral 4 relativo a su participación y representación política.
38. Expuesto lo indicado, se debe considerar que el constituyente ha establecido en el texto constitucional el contenido esencial de los derechos y las cuestiones primordiales de la organización de las funciones del Estado, remitiendo al legislador el desarrollo de esos contenidos y cuestiones mediante ley, sin alterar ni contravenir su esencia constitucional.
39. Es así que, cuando el texto constitucional emplea fórmulas tales como “la ley establecerá”, “en los términos fijados en la ley”, “de acuerdo con la ley”, “la ley determinará”, “la ley regulará”, “conforme a la ley”, “con sujeción a la ley”, entre otras expresiones, significa, en principio, la existencia de mandatos de legislar dirigidos a la Función Legislativa.<sup>9</sup>
40. De la redacción del artículo 48 numeral 4 de la CRE se desprende que el constituyente utiliza la fórmula **“de acuerdo con la ley”** (“énfasis añadido”), lo que implica un mandato de normar mediante ley, como lo ha entendido esta Corte en casos similares.<sup>10</sup>
41. En consecuencia, en relación con el presente caso, se observa que existe un mandato constitucional dirigido a la Asamblea Nacional de normar o crear una ley para establecer las medidas de aseguramiento de la participación política y representación de las personas con discapacidad.
42. La Corte Constitucional ha señalado que cuando existe un mandato genérico de normar puede ser objeto de una acción de inconstitucionalidad por omisión, siempre que exista además una obligación clara y concreta de normar. Por otro lado, se establece que el mandato constitucional es claro cuando de su lectura no queda duda de la obligación de legislar; y, es concreto cuando se identifican los aspectos específicos que deben ser desarrollados mediante ley.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> CCE, sentencias 1-20-IO/23, 10 de mayo de 2023, párr. 21; 3-22-IO/24, 6 de junio de 2024, párr. 21.

<sup>10</sup> CCE, sentencias 0001-17-SIO-CC, 27 de abril de 2017, p. 12; 1-20-IO/23, 10 de mayo de 2023, párr.21.

<sup>11</sup> CCE, sentencia 1-20-IO/23, 10 de mayo de 2023, párr. 22.

43. Por lo tanto, del texto del artículo 48 numeral 4 de la CRE se desprende claramente el mandato imperativo dirigido a la Asamblea Nacional de promulgar una ley que asegure la participación política de las personas con discapacidad, disposición constitucional de la que se deducen los elementos específicos que deben ser desarrollados en la norma legal que para el caso en concreto son las medidas para asegurar la participación política y representación de las personas con discapacidad, es decir, la participación política para elegir (sufragio activo) y la representación para ser elegido (sufragio pasivo).

## 6.2 ¿La legislación existente omite elementos de la norma constitucional invocada?

44. En esta sección se verificará si la legislación existente define los elementos de la norma invocada como omitida, es decir, si la normativa existente desarrolla las medidas para asegurar la participación política y representación de las personas con discapacidad, mandato que se encuentra contenido en el artículo 48 numeral 4 de la CRE.
45. En primer lugar, para este examen resulta necesario reseñar las principales disposiciones del ordenamiento jurídico relacionadas a la participación y representación de las personas con discapacidad.
46. La Ley Orgánica de Discapacidades (“**LOD**”)<sup>12</sup> contempla entre sus fines garantizar y promover la participación e inclusión plena y efectiva de las personas con discapacidad en los espacios público y privado. Su ámbito de aplicación material se circunscribe al desarrollo de los derechos de las personas con discapacidad (salud, educación, cultura, trabajo, vivienda, accesibilidad, seguridad social, protección) y la exigibilidad de estos. El numeral 7 del artículo 4 de la LOD establece como principio: “Participación e inclusión: **se procurará la participación protagónica de las personas con discapacidad** en la toma de decisiones, planificación y gestión en los asuntos de interés público, para lo cual **el Estado determinará planes y programas [...]**” (énfasis agregado).
47. En tanto que la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social (“**LOPC**”),<sup>13</sup> por su parte, tiene como objeto propiciar, fomentar y garantizar el ejercicio de los derechos de participación de las ciudadanas y los ciudadanos en los asuntos de interés público. Su ámbito de aplicación material se circunscribe a los mecanismos de democracia directa: la iniciativa popular normativa, el referéndum, la consulta popular y la revocatoria del mandato. Regula, además, a las organizaciones

<sup>12</sup> LOD publicada en el Suplemento del Registro Oficial 796 de 25 de septiembre de 2012 (última reforma publicada en el Tercer Suplemento del Registro Oficial 734 de 31 de enero de 2025).

<sup>13</sup>LOPC publicada en el Suplemento del Registro Oficial 175 de 20 de abril de 2010 (última reforma publicada en el Cuarto Suplemento del Registro Oficial 584 de 21 de junio de 2024).

sociales, el voluntariado y la formación ciudadana, las acciones jurisdiccionales de los derechos de participación, así como la participación ciudadana en las funciones del Estado y los diferentes niveles de gobierno.<sup>14</sup> Esta ley contiene disposiciones generales de los derechos de participación de las y los ciudadanos en los asuntos de interés público y prescribe que estos se ejercerán a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria y que se regirán por los principios de igualdad y respeto a la diferencia.<sup>15</sup> La LOPC contiene normas sobre participación política que permiten a la ciudadanía incidir en las decisiones políticas, en consecuencia, sus principios y disposiciones son orientadoras para el efecto.

48. A su turno, la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia<sup>16</sup> es la que tiene como ámbito de aplicación material la regulación del sistema electoral, derechos y obligaciones de participación política electoral de la ciudadanía, organización de la Función Electoral, organización de procesos electorales, implementación de mecanismos de democracia directa, normas de la organización política y normativa sobre los procedimientos de la justicia electoral, la norma legal que desarrolla los principios y medidas para asegurar la participación política y de representación de las personas con discapacidad, conforme se describe con más detalle en el siguiente cuadro:

<p><b>Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia publicado en el Suplemento del Registro Oficial 578 de 27 de abril de 2009</b></p>
<p><b>Art. 1.-</b> [...] Bajo los principios de diversidad, pluralismo ideológico y de igualdad de oportunidades, esta ley regula la participación popular en el ejercicio de la democracia directa para los procesos electorales y para la designación, remoción y revocatoria del mandato de las autoridades de los órganos de poder público. [reforma publicada en el Suplemento del Registro Oficial 166 de 21 de enero de 2014].</p>
<p><b>Art.3.-</b> [...] El Estado adoptará medidas de acción afirmativa para la participación de los sectores discriminados [...] [reformas publicadas en el Suplemento del Registro Oficial 134 de 3 de febrero de 2020 y en el Suplemento del Registro Oficial 222 de 4 de enero de 2023].</p>
<p><b>Art. 11.-</b> El ejercicio del derecho al voto se realizará de conformidad con las siguientes disposiciones: [...] 2. El voto será facultativo para las personas [...] con discapacidad.</p>

<sup>14</sup> La LOPC también establece disposiciones sobre la participación en los presupuestos participativos, los mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública, la consulta previa y, finalmente, regula el control social sobre la gestión de lo público.

<sup>15</sup> El artículo 4 de la LOPC señala que el ejercicio de la participación ciudadana se regirá por el principio de respeto a la diferencia que “es el derecho a participar por igual en los asuntos públicos, sin discriminación alguna fundamentada en la etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socioeconómica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción personal o colectiva, temporal o permanente, o de cualquier otra índole”.

<sup>16</sup> Código de la Democracia publicado en el Suplemento del Registro Oficial 578 de 27 de abril de 2009 (última reforma publicada en el Suplemento del Registro Oficial 222 de 04 de enero de 2023).

[...] El Consejo Nacional Electoral reglamentará y establecerá las condiciones necesarias para facilitar el ejercicio del sufragio a las personas con discapacidad.
<b>Art. 111.-</b> El Consejo Nacional Electoral garantizará los mecanismos idóneos para que las personas con discapacidad puedan ejercer su derecho al sufragio, incorporándolos en la normativa electoral que se dicte.
<b>Art. 115.-</b> [...] El Consejo Nacional Electoral reglamentará la forma de votación que deba ser implementada para los casos de personas cuya discapacidad impida el ejercicio del sufragio.
<b>Artículo 321.-</b> El Estatuto es el máximo instrumento normativo del partido político [...] El Estatuto deberá sujetarse a todo lo dispuesto por la legislación nacional y contendrá al menos: [...] 5. Las reglas para la elección democrática de los órganos directivos y las candidaturas de elección popular, que deberán observar las garantías constitucionales de paridad, inclusión y no discriminación [...].
<b>Artículo 331.-</b> Son obligaciones de las organizaciones políticas: [...] 8. Incluir a los colectivos tradicionalmente discriminados por razones de género, etarias, etnia, discapacidad o condiciones socioeconómicas. [...] Cualquier afiliado o adherente, podrá interponer las denuncias por violaciones a este artículo ante el Tribunal Contencioso Electoral una vez agotadas las instancias internas. El Tribunal Contencioso Electoral verificará a través de cualquier medio el incumplimiento de estas obligaciones y notificará con la petición a la organización política, a fin de que subsane su incumplimiento, en el plazo que para el efecto establezca el Tribunal. En caso de no hacerlo, será causal para la suspensión de la organización política por el tiempo que determine el Tribunal e incluso su eliminación en caso de reincidencia en el incumplimiento de cualquiera de estas obligaciones. El procedimiento a aplicar será el mismo previsto en esta Ley para el juzgamiento y sanción de las infracciones. [reforma publicada en el Suplemento del Registro Oficial 134 de 3 de febrero de 2020].

- 49.** De lo descrito, se desprende que el legislador estableció en el Código de la Democracia algunas disposiciones que involucran a las personas con discapacidad; así, por una parte, configuró el derecho al voto facultativo de este segmento, determinando una serie de disposiciones destinadas a hacer efectivo su ejercicio; y, disponiendo que el CNE se encargue de reglamentar la forma de votación para las personas con discapacidad, esto es, regular su derecho de participación política a elegir (sufragio activo).<sup>17</sup>
- 50.** En adición, el Código de la Democracia establece, en su artículo 331, la obligación de los movimientos y partidos políticos de incluir en las distintas dimensiones del quehacer político partidario a los colectivos tradicionalmente discriminados, entre los cuales se menciona a las personas con discapacidad.<sup>18</sup> En este sentido, las organizaciones políticas deben garantizar a las personas con discapacidad los derechos

<sup>17</sup> El CNE ha implementado mecanismos de accesibilidad al voto como: mesa de atención preferente, plantilla braille, voto asistido, voto en casa, esto ha permitido fomentar el ejercicio del derecho al voto a las personas con discapacidad.

<sup>18</sup> El Código de la Democracia establece en el artículo 308 que los partidos y movimientos políticos constituyen “expresiones de la pluralidad política del pueblo y sustentarán concepciones filosóficas, políticas, ideológicas, incluyentes y no discriminatorias”.

a la afiliación, al acceso a cargos de dirección interna,<sup>19</sup> así como a ser candidatos en los procesos de elección popular a través de los mecanismos de democracia interna de los movimientos y partidos políticos, regulando así su derecho a ser elegidos y, de este modo, la representación de su segmento (sufragio pasivo).

51. De conformidad con el precitado artículo 331 del Código de la Democracia, existen mecanismos de exigibilidad de las obligaciones de las organizaciones políticas, por lo tanto, cualquier adherente o afiliado frente al incumplimiento por parte de los movimientos y partidos políticos de las obligaciones contenidas en esta disposición, una vez agotadas las instancias internas correspondientes, podrán presentar denuncias ante el Tribunal Contencioso Electoral.<sup>20</sup>
52. De este modo, se tiene que, mediante el Código de la Democracia, el legislador ha establecido disposiciones que buscan asegurar el derecho al sufragio activo y al sufragio pasivo de las personas con discapacidad, con lo que se procura garantizar sus derechos de participación a elegir y de representación política a ser elegidos, contemplando medidas de exigibilidad para el efecto (párrafos 49, 50 y 51 *supra*).
53. Los datos expuestos por el mismo accionante en la demanda y en el informe remitido por el CONADIS (párrafos 14 y 28 *ut supra*), denotan que la participación y representación de las personas con discapacidad en los procesos de elección popular ha mantenido una misma magnitud proporcional de la tendencia en los últimos años.
54. Particularmente en los procesos electorales seccionales de los años 2014 y 2019, un total de 82 y 81 personas con discapacidad, respectivamente, fueron electas para cargos de representación popular. Por otra parte, en las elecciones generales legislativas y presidenciales de los años 2017, 2021 y 2023, resultaron electas 3, 4 y 4 personas con discapacidad, respectivamente.
55. Por ello, el propio informe del CONADIS da cuenta de una aproximación o cercanía entre los datos de prevalencia poblacional de las personas con discapacidad (2,83%) y los porcentajes de representación electoral de este grupo de atención prioritaria (puesto que la elección de personas con discapacidad a cargos titulares y suplentes corresponden al 2,2% y al 1,9% respectivamente). Esta correspondencia sugiere un

---

<sup>19</sup> El artículo 321 numeral 5 del Código de la Democracia establece que en el estatuto de las organizaciones políticas se incluirán las reglas de elección democrática de los órganos directivos y las candidaturas de elección popular observando las garantías constitucionales de paridad, inclusión y no discriminación.

<sup>20</sup> En el último inciso del artículo 331 del Código de la Democracia se establece que el Tribunal Contencioso Electoral verificará a través de cualquier medio el incumplimiento de estas obligaciones y notificará con la petición a la organización política, a fin de que subsane su incumplimiento. La omisión de este deber será causal para la suspensión de la organización e incluso su eliminación en caso de reincidencia en el incumplimiento de cualquiera de estas obligaciones.

nivel de representación relativamente acorde con su segmento dentro de la población general.

56. Sin perjuicio de lo anterior, esta Corte Constitucional evidencia en perspectiva la necesidad de procurar una inclusión plena y sostenida de las personas con discapacidad en todos los niveles del proceso político-electoral, puesto que resulta necesario garantizar el cumplimiento de toda la normativa reseñada en esta sentencia, a través de mecanismos de desarrollo, difusión y socialización de una cultura política de carácter participativo fundamentada en los enfoques de “derechos humanos, de género, interculturalidad, igualdad, no discriminación y cultura de paz...”.<sup>21</sup>
57. Este Organismo concluye, entonces, que, en relación con el primer problema jurídico planteado, existe un mandato de promulgar una ley por parte de la Asamblea Nacional, y que, en cuanto al segundo problema jurídico, la legislación existente no omite los elementos que contiene el mandato constitucional de normar, en particular los mecanismos y medidas para asegurar el sufragio activo y el sufragio pasivo de las personas con discapacidad. En consecuencia, no se configura una inconstitucionalidad relativa, por falta de regulación de elementos relevantes en la norma legal expedida, por parte de la Asamblea Nacional, que además ha efectuado reformas recientes en relación con el deber de normar el mandato constitucional invocado por el accionante.

## 7. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción de inconstitucionalidad por omisión **1-22-IO**.
2. Notifíquese y archívese.

Jhoel Escudero Soliz  
**PRESIDENTE**

---

<sup>21</sup> El artículo 331 numeral 13 del Código de la Democracia establece como una obligación de las organizaciones políticas la de destinar el veinte por ciento del fondo partidario permanente a la formación política de sus afiliados o adherentes, con énfasis en grupos de atención prioritaria.

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Jhoel Escudero Soliz, Teresa Nuques Martínez (voto concurrente), Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez; y, un voto salvado de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 05 de junio de 2025; sin contar con la presencia del juez constitucional Alí Lozada Prado, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**SENTENCIA 1-22-IO/25**

**VOTO CONCURRENTENTE**

**Jueza constitucional Teresa Nuques Martínez**

1. El 05 de junio de 2025, el Pleno de la Corte Constitucional, con voto de mayoría, dictó la sentencia 1-22-IO/25 (“**sentencia**”), a través de la cual se desestimó la demanda presentada por Raúl Carlos Cordero Guatumillo (“**accionante**”), para que se declare la inconstitucionalidad por omisión atribuida a la Función Legislativa, respecto de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, en relación con el artículo 48 numeral 4 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”).
2. La demanda estableció como argumento central que la Asamblea Nacional no ha promulgado una norma que desarrolle los principios que aseguren la representatividad de las personas con discapacidad en los cargos de elección popular, lo que, a criterio del accionante, genera desigualdad e impide la inclusión. En ese sentido, su pretensión radicó en que se declare que la Función Legislativa ha incurrido en una inconstitucionalidad por omisión, y que la Corte le confiera un término perentorio para que subsane la omisión normativa.
3. Luego del análisis, la Corte identificó que la demanda refería a una omisión de carácter relativo. Al respecto, este Organismo estableció que el artículo 48 numeral 4 de la CRE contiene un mandato imperativo dirigido a la Asamblea Nacional respecto de promulgar una ley que asegure la participación política de las personas con discapacidad. Dicha participación se debe traducir en “las medidas” que aseguren que las personas que pertenecen a este colectivo social puedan elegir (sufragio activo) y ser elegidas (sufragio pasivo). Posteriormente, la sentencia menciona que el legislador, a través del Código de la Democracia, estableció varias disposiciones que buscan asegurar el derecho al sufragio activo y [...] pasivo de las personas con discapacidad, lo cual “procura garantizar sus derechos de participación [...] contemplando medidas de exigibilidad para el efecto”.
4. Finalmente, la sentencia concluye que no se configuró una inconstitucionalidad por omisión relativa que obedezca a una falta de regulación de elementos relevantes en la norma legal expedida por la Asamblea Nacional, siendo que, incluso, se han efectuado reformas recientes relacionadas con aquello que el accionante alega.
5. Al respecto, y con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), respetuosamente se formula

el presente voto concurrente pues, a pesar de concordar con lo decidido por la mayoría de este Organismo, la suscrita jueza constitucional considera necesario profundizar respecto de la garantía de los derechos de participación política de las personas con discapacidad, y los enfoques y perspectiva que el Estado debe observar en la tarea de producción y promulgación de normativa. Esto, para que aquella represente el más alto deber del Estado constitucional de derechos y justicia, que es respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución, en condiciones de igualdad y no discriminación para todas las personas, como un eje articulador de los postulados constitucionales, que sobre todo se vean reflejados en la cotidianidad de las personas a quienes se dirigen.

**6.** La sentencia en su párrafo 56 estableció:

Sin perjuicio de lo anterior, esta Corte Constitucional evidencia en perspectiva la necesidad de procurar una inclusión plena y sostenida de las personas con discapacidad en todos los niveles del proceso político-electoral, puesto que resulta necesario garantizar el cumplimiento de toda la normativa reseñada en esta sentencia, a través de mecanismos de desarrollo, difusión y socialización de una cultura política de carácter participativo fundamentada en los enfoques de “derechos humanos, de género, interculturalidad, igualdad, no discriminación y cultura de paz...”. **En consecuencia, el Legislativo debe continuar impulsando el desarrollo normativo de los grupos de atención prioritaria** (énfasis agregado).

**7.** En efecto, quien suscribe, concuerda con lo manifestado en el párrafo citado, dado que, en múltiples ocasiones, esta Corte ha evidenciado las barreras y dificultades que supone el ejercicio de derechos para las personas con discapacidad en diversos ámbitos. De tal forma, es posible encontrar que la jurisprudencia –de forma sostenida– ha desarrollado una serie de criterios para fortalecer, proteger y permitir que, sin trabas ni barreras, los derechos de las personas con discapacidad sean garantizados. Una muestra de ello, por ejemplo, son las sentencias:

<b>Sentencia</b>	<b>Criterio abordado/desarrollado</b>
2006-18-EP/24	Análisis de real vulneración de derechos en el tratamiento judicial de acciones de protección en conflictos laborales con el Estado, de los cuales se evidencien asuntos que comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor, como casos de evidente discriminación, o en los excepcionalísimos que requieran una respuesta urgente por las circunstancias que lo rodeen.
2126-19-EP/24	Protección laboral reforzada de trabajadores sustitutos con nombramiento provisional.
673-17-EP/23	Derecho a la identidad de personas en situación de calle con discapacidad.
814-17-EP/23	Estabilidad laboral reforzada de personas con discapacidad.

17-21-CN/23	Derecho a la libertad e integridad sexual, en un sentido integral, de las personas con discapacidad, deberes de los jueces penales en la consideración de ilícitos que afecten la integridad sexual de la personas con discapacidad; y, acceso a la justicia para mujeres y niñas con discapacidad.
128-21-IS/22	Protección de datos personales y clínicos de la calificación de una persona con discapacidad.
1095-20-EP/22	Protección y estabilidad laboral reforzada de las personas con discapacidad.
1351-19-JP/22	Otorgamiento de becas educativas a niñas, niños y adolescentes con discapacidad, como una medida de acción afirmativa para garantizar el derecho a la educación. La necesidad de ajustes razonables para garantizar una verdadera inclusión, y la eliminación de las barreras y obstáculos que impiden el efectivo ejercicio del derecho a la educación a este grupo poblacional.
986-19-JP/21	Obligaciones de los empleadores respecto de adoptar medidas diferenciadas para favorecer el goce del derecho al trabajo, adecuando las actividades, espacio y condiciones para la inclusión, con igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad. Erradicación del acoso en los espacios laborales, en los cuales es fundamental observar la igualdad y la no discriminación, en referencia a las personas con discapacidad.
116-12-JH/21	Las condiciones y análisis que deben observar los operadores de justicia penal, en relación con la privación de la libertad de personas con discapacidad, como un parámetro objetivo de la dignidad humana.
1292-19-EP/21	Derecho a la vida digna con interdependencia del derecho al trabajo de las personas en condición de discapacidad.
1016-20-JP/21	Educación superior inclusiva para personas con discapacidad, y la necesidad de ajustes razonables, política pública y ejecución de acciones concretas en las instituciones de educación superior.
1504-19-JP/21	Derecho a la seguridad social, en el marco de la protección especial y reforzada de una persona con discapacidad.
2622-17-EP/21	Atención de salud en los centros de rehabilitación social para personas con discapacidad.
287-17-EP/21	Derecho a la seguridad jurídica, analizada a partir del caso de una persona con discapacidad.
1024-19-JP/21	Derecho a la seguridad social y vida digna, a través de las prestaciones de seguridad social que perciben las personas con discapacidad.
61-17-IN/21	Inconstitucionalidad de una norma que limita el acceso al trabajo en el servicio público a las personas con discapacidad.
232-15-JP/21	Derecho al agua y servicio de agua potable de grupos de atención prioritaria.
1342-16-EP/21	Protección y estabilidad laboral reforzada de las personas con discapacidad.
105-10-JP/21	Pensiones jubilares de personas adultas mayores y/o con discapacidad ante deudas contraídas con el Estado.

202-19-JH/21	Discriminaciones asociadas a factores estructurales, interseccionalidad y condiciones de vulnerabilidad (entre ellas la discapacidad) que afectan el ejercicio de derechos de las mujeres y miembros de la familia.
367-19-EP/20	Estabilidad laboral reforzada para personas trabajadoras sustitutas de personas con discapacidad.
732-18-JP/20	Cedulación e identidad civil para una persona adulta mayor con discapacidad.
689-19-EP/20	Estabilidad laboral reforzada para personas trabajadoras sustitutas de personas con discapacidad.
3-20-EE/20	Necesidad de atención y desarrollo de políticas para grupos de atención prioritaria, en virtud de discriminaciones históricas y estructurales, en el contexto de eventos como una pandemia y un estado de excepción decretado por dicha causa.
258-15-SEP-CC	Estabilidad laboral reforzada para personas con discapacidad.

8. Así, ante el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, siempre es necesario mantener presente –de forma transversal– que aquellos deben entenderse en clave de lo establecido en el artículo 35 de la CRE; esto es, en función de la atención prioritaria y protección reforzada que mantienen. Protección que como esta Corte ha evidenciado:

[...] se fundamenta en la situación de vulnerabilidad y los factores de riesgo y exclusión que enfrentan en diversos ámbitos de la sociedad, como sucede con los obstáculos para acceder a la educación, trabajo, participación, justicia, salud y otros. Las personas con discapacidad enfrentan desigualdad y discriminación sobre la base de estereotipos, prejuicios y prácticas nocivas relacionadas con sus capacidades y aportaciones diferenciadas.<sup>1</sup>

9. En ese contexto, el Estado –incluso de acuerdo con la convencionalidad– se encuentra obligado a proteger a este grupo de atención prioritaria, con la finalidad de que quienes forman parte de él, alcancen un adecuado desarrollo de su personalidad con respeto a su dignidad. De tal forma, es necesario que el Estado trabaje en función de adoptar medidas especiales ya sean de carácter legislativo, administrativo, de política pública, mecanismos de protección judicial, entre otros, para atender a las necesidades de protección, y reducir los obstáculos o barreras que limitan el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad. También, debe hacerlo para erradicar los discursos y prácticas discriminatorias que los afectan.
10. Al respecto, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (“CDPD”) en el artículo 4, relativo a las Obligaciones generales determina:

<sup>1</sup> CCE, sentencia 1504-19-JP/21, 24 de noviembre de 2021.

1. Los Estados Partes se comprometen a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. A tal fin, los Estados Partes se comprometen a: a) Adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos en la presente Convención [...].

11. En el mismo sentido, es posible apreciar el artículo 3 de la Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad. Adicionalmente, cabe recordar que la CDPD, en su artículo 29, establece que los Estados parte deben asegurar la participación plena y efectiva en la vida política y pública de las personas con discapacidad.
12. Ahora bien, la CRE reconoce en su artículo 61.1, el derecho a elegir y ser elegido como un derecho de participación. Al respecto, esta Corte ha indicado que dicho derecho: “consiste en la facultad que tienen los ciudadanos de participar activamente en la dirección de los asuntos públicos, para lo cual podrán ser elegidos en el marco de procesos democráticos”. El ejercicio de este derecho puede ser sujeto de regulación, siempre que no sea arbitrario, por ejemplo, a fin de precautelar valores como la alternancia, y por supuesto de una forma tal que respete la participación de los grupos de atención prioritaria. Esto, en vista de su amplio margen de configuración.<sup>2</sup>
13. También, los derechos de participación están permeados por principios como: la igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad. Estos, garantizan que la participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público se ejerza a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria, en tanto dichos principios:

[...] tienen como fundamento el valor de la democracia como método para la adopción de decisiones. Todos los principios [...] modelan la participación ciudadana en los asuntos públicos, tienen como objetivo propiciar la deliberación como mecanismo de definición y resolución de nuestros intereses.<sup>3</sup>

14. Participar en los asuntos de interés público supone que las personas, colectivos, grupos de atención prioritaria y, en general, las personas a quienes las normas y las acciones concretas se dirigen puedan formar parte protagónica de su formación y diseño, para que así se contemplen las necesidades y demandas sociales para un mejor ejercicio de derechos. Así también, esta Corte ya ha dicho que, si bien es cierto la dimensión de “elegir” es de fundamental importancia para garantizar que las acciones y políticas

<sup>2</sup> Al respecto, véase: dictamen 4-19-RC/19, dictamen 7-19-RC/19, sentencia 101-21-IN/23, sentencia 16-22-IN/24.

<sup>3</sup> CCE, sentencia 61-19-IN/21, sentencia 14-11-IN/20, 22 de enero de 2020, párrs. 29 y 30.

mantengan legitimidad, también, es de gran importancia el rol de participación de las personas en cuanto a ser elegidas. En ese sentido, este Organismo ha resaltado:

[...] el ejercicio de los derechos de participación en asuntos de interés público no se agota exclusivamente con la elección de autoridades públicas [ya que] la dimensión constitucional del derecho a participar en asuntos de interés público instituye también un ámbito mucho más amplio para la participación, el cual debe entenderse a partir de la pertenencia a una comunidad en la que se toman decisiones colectivas.<sup>4</sup>

15. Como se observa, los derechos de participación entrañan en sí mismos un constante proceso de ampliación, por así decirlo, para lograr que los intereses de la diversidad de personas y colectivos que pertenecen a la sociedad logren verse representados de formas adecuadas y satisfactorias, a fin de lograr incidencia y cambios sociales.
16. Por esta razón, la participación de las personas con discapacidad en los espacios de toma de decisiones, sobre todo en aquellos que suponen o derivan de un ejercicio democrático, adquiere relevancia para garantizar que sus necesidades y demandas se puedan ver reflejadas en políticas públicas, diseño de normativa, medidas de acción afirmativa, y otras que beneficien y promuevan mejores condiciones de vida.
17. Consecuentemente, la participación y representación de las personas con discapacidad requiere una mirada relacionada con los ajustes razonables desde una comprensión que no homogenice a este colectivo, para que no se promueva o normalice la estandarización de su realidad –que es basta y diversa–, y que contempla diferentes tipos de discapacidad, frente a los cuales, también, se debe considerar la dimensión territorial, y el contexto social para que las garantías, normas, medidas, entre otras, sean flexibles y adecuadas. Solo así, será posible considerar que se promueve la pluralidad de voces con las que cuenta la sociedad para el fortalecimiento de la democracia.
18. Esta mirada necesaria y razonable incluye pensar en modificaciones y adaptaciones que no impongan una carga desproporcionada o indebida, para asegurar el acceso en condiciones de igualdad a la participación y representación en el foro público de las personas con discapacidad, ya que esta condición es un concepto en permanente evolución, y que requiere de la mirada atenta hacia la interacción entre las personas y las barreras que nacen desde una multiplicidad de factores, como la actitud y el entorno, en situaciones y lugares que dificultan la participación plena y efectiva. Así, la garantía de derechos de las personas con discapacidad debe pensarse y construirse con las personas con discapacidad directamente y desde su activa participación en lo público, ya que ellas son quienes mejor conocen sus demandas y necesidades.

---

<sup>4</sup> CCE, sentencia 14-21-IN/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 46.

- 19.** Finalmente, en los procesos participativos y de toma de decisiones, así como en el desarrollo normativo y de planes, acciones y políticas que las personas con discapacidad necesitan, se pueden considerar varias estrategias como:
- 19.1.** El fortalecimiento del acceso a los conocimientos, a través de materiales educativos y accesibles, que difundan la necesidad de la participación política de las personas con discapacidad.
  - 19.2.** La implementación de ajustes razonables para que las personas con discapacidad puedan comunicarse efectivamente con el electorado, por ejemplo, a través de la inclusión de intérpretes en lengua de señas, para una adecuada difusión de sus propuestas.
  - 19.3.** El fomento de la participación de las personas con discapacidad en los partidos, movimientos y organizaciones sociales y políticas, que no se agote en la inclusión de cuotas simbólicas, sino que trascienda en un nivel de verdadera injerencia de este grupo social en el diseño de sus valores, planes y propuestas de hacia la sociedad.
  - 19.4.** La capacitación a las personas con discapacidad de la operatividad del sistema político, la normativa y los mecanismos de participación, habilidades de trabajo en equipo, liderazgo y participación social, para éstas que opten por candidaturas.
  - 19.5.** El fortalecimiento de las organizaciones que trabajan, protegen y organizan a las personas con discapacidad, a través de incentivos estatales.
  - 19.6.** La capacitación a los servidores públicos, sobre todo de aquellos que laboran en aspectos electorales, para que puedan brindar adecuada atención y seguimiento de las necesidades participativas de las personas con discapacidad, a fin de que se comprenda que en los procesos participativos la inclusión social es determinante.
- 20.** Lo dicho, deja de manifiesto la importancia de fortalecer el marco normativo que regula la participación política de las personas con discapacidad, pero además de implementar de forma eficaz dicha normativa y políticas públicas, con el objetivo de que el sistema de participación social y política sea diverso e inclusivo, de forma tal que el postulado establecido en el artículo 48.4. de la CRE, se cumpla y desarrolle en virtud de los principios de progresividad, igualdad y no discriminación siempre de forma permanente.

21. En las razones expresadas reposa mi concurrencia.

Teresa Nuques Martínez  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal, que el voto concurrente de la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, anunciado en la sentencia de la causa 1-22-IO, fue presentado en Secretaría General el 17 de junio de 2025, mediante correo electrónico a las 16:26; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**SENTENCIA 1-22-IO/25**

**VOTO SALVADO**

**Jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes**

1. Con fundamento en los artículos 92 y 93 de la LOGJCC, y el artículo 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, respetuosamente, presento mi voto salvado respecto de la decisión adoptada en la sentencia 1-22-IO/25, aprobada en la sesión ordinaria de Pleno de 5 de junio de 2025.
2. En la sentencia de mayoría, la Corte Constitucional desestimó la acción de inconstitucionalidad por omisión presentada por Raúl Cordero Guatumillo (“**accionante**”). La decisión de mayoría consideró que, contrario a lo alegado por el accionante, la Asamblea Nacional sí cumplió con la obligación prevista en el artículo 48 numeral 4 de la Constitución, que establece que: “[e]l Estado adoptará a favor de las personas con discapacidad medidas que aseguren 4. La participación política, que asegurará su representación, de acuerdo con la ley”.
3. El accionante sostenía que la Asamblea Nacional habría incurrido en una inconstitucionalidad por omisión relativa, a pesar de que ha adoptado distintas normas jurídicas que pretenden cumplir con el mandato constitucional referido, estas no permitirían asegurar la participación política y la representación de las personas con discapacidad. No obstante, la decisión de mayoría consideró que los artículos 1, 3, 11, 111, 115, 321 y 331 del Código de la Democracia, el artículo 4 numeral 7 de la Ley Orgánica de Discapacidades y el artículo 4 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social cumplían con la obligación prevista en el artículo 48 numeral 4 de la Constitución.
4. Mi discrepancia con la decisión de mayoría se centra en dos aspectos puntuales. El primero se refiere a que – desde mi punto de vista – las normas identificadas en el párrafo precedente no satisfacen los elementos constitucionales que se extraen del artículo 48 numeral 4 de la Constitución. El segundo, versa sobre la falta de convocatoria a una audiencia pública en la presente causa. A continuación, procederé a desarrollar ambos aspectos.
  1. **Las normas identificadas por la decisión de mayoría no garantizan la participación política ni aseguran la representación de las personas con discapacidad**

5. Comparto con la decisión de mayoría que el artículo 48 numeral 4 de la Constitución contiene un mandato de normar. Del texto constitucional, se verifica que el constituyente estableció un mandato dirigido a la Asamblea Nacional a fin de que promulgue una ley “que *asegure* la participación política de las personas con discapacidad”.<sup>1</sup> Asimismo, coincido con que, del artículo 48 numeral 4 de la Constitución, se desprenden los siguientes elementos constitucionales: (i) las medidas deben *asegurar* que las personas con discapacidad puedan (ii) elegir (sufragio activo), y (iii) ser elegidos (sufragio pasivo).<sup>2</sup>
6. Sin embargo, mi discrepancia se produce en función de que, desde mi punto de vista, las normas implementadas en el Código de la Democracia, la Ley Orgánica de Discapacidades y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social no se compadecen con la obligación prevista en el numeral 4 del artículo 48 de la Constitución: *asegurar* la representación de las personas con discapacidad y su participación política.
7. Desde mi visión, la decisión de mayoría, al analizar las normas adoptadas por la Función Legislativa, omite verificar uno de los elementos contenidos en el artículo 48 numeral 4 de la Constitución: que las medidas *aseguren* la representación y la participación política de las personas con discapacidad. En su lugar, se limita a observar que el órgano legislativo haya desarrollado normas jurídicas que “involucren” a las personas con discapacidad; como la implementación del voto facultativo, que el Consejo Nacional Electoral reglamente la forma de votación de las personas con discapacidad, la obligación de los movimientos y partidos políticos de incluir a “colectivos tradicionalmente discriminados, entre los cuales se menciona a las personas con discapacidad”, así como la obligación de los partidos políticos de garantizar el derecho a afiliarse, a acceder a cargos de dirección interna y participar en procesos de democracia interna de las personas con discapacidad.<sup>3</sup>
8. No puedo desconocer que la Asamblea Nacional, efectivamente, ha desarrollado ciertas normas jurídicas que abonan para cumplir lo establecido en el artículo 48 numeral 4 de la Constitución. Sin embargo, la obligación contenida en la norma constitucional no se limita a la adopción de normas que – de forma general – prevean mecanismos para que las personas con discapacidad ejerzan el sufragio activo y pasivo.
9. El artículo 48 numeral 4 de la Constitución es claro y determina que el Estado debe adoptar medidas que *aseguren* la participación política y la representación de las

<sup>1</sup> CCE, sentencia 1-22-IO/25, 5 de junio de 2025, párr. 43.

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> *Ibid.*, párr. 50.

personas con discapacidad. De esta forma, en mi modo de ver, la norma constitucional no dispone que la Asamblea Nacional debe implementar normas jurídicas que, en algún grado, permitan la participación política de las personas con discapacidad. El órgano legislativo debe desarrollar normas que **aseguren** este derecho; es decir, desde mi punto de vista, se trata de una obligación de resultado.

10. Ahora bien, comprendo las dificultades que implicaría que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la eficacia de las disposiciones legislativas. No considero que este sea el rol de este Organismo cuando conoce una acción de inconstitucionalidad por omisión. No obstante, el hecho de que el artículo 48 numeral 4 de la Constitución consagre una obligación de resultado sí exige que esta Corte verifique, con mayor detenimiento y profundidad, si las medidas legislativas cumplen con este fin constitucional o, al menos, se acercan razonablemente a su consecución.
11. Como bien lo identifica la decisión de mayoría, el artículo 4 numeral 7 de la Ley Orgánica de Discapacidades consagra el principio de “participación e inclusión” que establece que debe procurarse la participación protagónica de las personas con discapacidad.<sup>4</sup> Respecto de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social, la sentencia de mayoría reconoce que esta “contiene disposiciones generales de los derechos de participación de las y los ciudadanos en los asuntos de interés público”.<sup>5</sup> El Código de la Democracia, por su parte, conforme a la decisión de mayoría, consagra “algunas disposiciones que involucran a las personas con discapacidad”,<sup>6</sup> como el deber de garantizar los derechos a la afiliación, acceso a cargos de dirección interna y a ser candidatos en los procesos de elección popular.
12. Desde mi punto de vista, las disposiciones contenidas en las referidas normas son de carácter general y no permiten, conforme al mandato establecido en el artículo 48 numeral 4 de la Constitución, *asegurar* la participación política y *garantizar* la representación de las personas con discapacidad. El hecho de que el legislador haya implementado “algunas disposiciones que involucran a las personas con discapacidad”<sup>7</sup> – como lo reconoce la decisión de mayoría - no satisface los elementos constitucionales establecidos por el artículo 48 numeral 4 de la Constitución. Además, considero que las normas indicadas no garantizan la participación política de las personas con discapacidad, ni aseguran su representación.
13. Lo anterior, se desprende, además, de la propia información proporcionada por el Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades (“CONADIS”) que obra en el

---

<sup>4</sup> *Ibid.*, párr. 46.

<sup>5</sup> *Ibid.*, párr. 47.

<sup>6</sup> *Ibid.*, párr. 50.

<sup>7</sup> *Ibid.*

expediente constitucional. En el referido informe, se verifica que las personas con discapacidad, al ejercer su derecho al voto, cuentan con medidas específicas para el efecto. Así, pueden votar en mesas de atención preferentes y acceder directamente a las juntas receptoras del voto, a través de plantillas en braille o con la asistencia de personas de confianza. Asimismo, pueden ejercer su derecho al voto desde su domicilio, cuando tengan una discapacidad mayor del 75%. Por lo que, el Estado sí ha adoptado medidas para que las personas con discapacidad puedan ejercer su derecho al voto (sufragio activo).

14. Según este informe del CONADIS, levantado a partir de las estadísticas proporcionadas por el Ministerio de Salud Pública actualizadas al 1 de abril de 2025, en el país existen 491 103 personas con discapacidad. Sin embargo, en las Elecciones Presidenciales y Legislativas Anticipadas de 2023, existió un total de 2.2% y 1.9% de candidatos principales y suplentes con discapacidad, respectivamente. De ese porcentaje, fueron electos dos candidatos principales y 2 suplentes que tenían una discapacidad. Estas cifras aportadas por el CONADIS ponen en evidencia que las normas mencionadas tienen un impacto mínimo en promover el acceso de las personas con discapacidad a la representación democrática en cargos de elección popular.
15. Desde mi punto de vista, y contrario a lo afirmado por la decisión de mayoría, aquello no evidencia que, efectivamente, las normas generales adoptadas por el legislativo aseguren la representación y la participación política de las personas con discapacidad. Sus porcentajes de representación en la Asamblea Nacional son mínimos; mientras que, históricamente, en el país solo una persona con discapacidad ha asumido la Presidencia de la República.
16. Estas consideraciones, a mi parecer, demuestran que las normas implementadas por el órgano legislativo no cumplen con los elementos constitucionales previstos en el numeral 4 del artículo 48 de la Constitución. Específicamente, las normas identificadas por la decisión de mayoría no permiten asegurar el sufragio pasivo de las personas con discapacidad. Aquello deviene en que no se asegure su participación política ni representación, pues las normas analizadas no establecen ninguna medida específica para alcanzar tales objetivos. Al contrario, las estadísticas proporcionadas por el CONADIS dan cuenta de que un porcentaje muy reducido de personas con discapacidad accede a cargos de elección popular, lo que resulta incompatible con los elementos constitucionales que se desprenden del artículo 48 numeral 4 de la Constitución.
17. Incluso, para determinar si las medidas implementadas por la Asamblea Nacional permitían, efectivamente, garantizar la participación política y asegurar la representación de las personas con discapacidad, la Corte Constitucional debía

convocar a una audiencia pública. Aquello, le habría permitido escuchar las voces de personas con discapacidad respecto de si las normas existentes permiten realmente garantizar su derecho al sufragio pasivo, conforme lo desarrollaré a continuación.

## **2. La necesidad de una audiencia pública**

18. El artículo 87 de la LOGJCC establece que, cuando la Corte Constitucional resuelva un caso de una acción pública de inconstitucionalidad, no es indispensable convocar a una audiencia. Así, queda a discreción de la jueza o juez sustanciador de la causa si, previo a remitir su proyecto de sentencia al Pleno de este Organismo, convoca o no a una audiencia pública.
19. Sin perjuicio de la facultad prevista en la LOGJCC detallada en el párrafo precedente, desde mi punto de vista existen ciertas causas que, por su complejidad jurídica o social, requieren que se convoque a una audiencia. Esto ha sucedido, por ejemplo, cuando la Corte Constitucional emitió las sentencias: i) 51-23-IN/23 relativa a la inconstitucionalidad del decreto ejecutivo 754 que reformó el reglamento al Código Orgánico del Ambiente; ii) 67-23-IN/24 que declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 144 del COIP que tipifica el homicidio simple; iii) 95-20-IN/24 que ratificó la constitucionalidad del artículo 104 de la Ley Orgánica para el Desarrollo de la Acuicultura y Pesca y reconoció que los ecosistemas marino-costeros son sujetos de derechos; iv) 001-17-SIO-CC relativa a la inconstitucionalidad relativa por omisión del artículo 81 de la Constitución por la omisión de la Asamblea Nacional de adoptar un procedimiento unificado, especial y expedito para el juzgamiento y sanción de los delitos de violencia intrafamiliar, sexual, crímenes de odio y los que se cometan contra niñas, niños y adolescentes, jóvenes, personas con discapacidad, adultas mayores y personas que, por sus particularidades, requieren una mayor protección, entre otras.
20. Las referidas causas presentaron dificultades que ameritaban que este Organismo escuche voces plurales, a fin de que le otorguen elementos para tomar una decisión. Para ello, no solo resulta indispensable escuchar a los accionantes e instituciones accionadas. Los criterios vertidos por quienes comparecen en calidad de *amicus curiae* también adquieren un rol fundamental pues, por su intermedio, la Corte Constitucional tiene la posibilidad de escuchar *voces plurales* para adoptar una decisión. Voces que, si bien no son obligatorias, se constituyen en una herramienta que aporta en la formación y criterios de los decisores.
21. En el presente caso, la Corte Constitucional se enfrentaba a una problemática sustancial sobre la participación política de las personas con discapacidad. El accionante alegó que la Asamblea Nacional omitió su deber constitucional de adoptar

medidas para garantizar la participación política que *aseguren* la representación de las personas con discapacidad, conforme a lo ordenado en el artículo 48 numeral 4 de la Constitución.

22. Desde mi punto de vista, en la presente causa era imperativo que la Corte Constitucional escuche, en audiencia, a personas con discapacidad, a organizaciones de la sociedad civil que trabajen con personas con discapacidad, al Consejo Nacional Electoral, al Instituto de la Democracia, al CONADIS, entre otros. La audiencia pública era un insumo fundamental para que este Organismo determine si las normas jurídicas adoptadas por la Asamblea Nacional cumplen con la obligación constitucional prevista en el numeral 4 del artículo 48 de la LOGJCC: *asegurar* la participación política que garantice la representación de las personas con discapacidad.
23. En la presente causa, no se convocó a una audiencia pública. En consecuencia, no se escuchó a una pluralidad de voces para determinar si las normas, que según la decisión de mayoría darían cumplimiento al artículo constitucional, efectivamente aseguran la participación política y la representación de las personas con discapacidad. Una audiencia pudo haber acercado a las personas con discapacidad a esta Corte y permitido que, a partir de sus experiencias, este Organismo verifique si las normas analizadas – efectivamente – garantizan su representación política y aseguran su participación.
24. Esta omisión – que desde mi punto de vista podía haber cambiado la decisión adoptada por este Organismo – amerita que consigne un voto salvado en la presente causa.
25. Por lo expuesto, considero que las normas implementadas por la Asamblea Nacional no satisfacen el elemento constitucional de asegurar el sufragio pasivo de las personas con discapacidad, que se desprende del artículo 48 numeral 4 de la Constitución. Además, la Corte Constitucional debía convocar a una audiencia pública para resolver la presente causa. Aquello habría permitido que esta Magistratura escuche a personas con discapacidad y verifique si, materialmente, las normas analizadas garantizan su participación política y aseguran su representación. Por lo tanto, esta Magistratura debía aceptar la demanda presentada.

Alejandra Cárdenas Reyes  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal, que el voto salvado de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, anunciado en la sentencia de la causa 1-22-IO, fue presentado en Secretaría General el 17 de junio de 2025, mediante correo electrónico a las 15:44; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**