

Quito, D.M. 08 de junio de 2022

**CASO No. 114-20-IN**

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

**SENTENCIA No. 114-20-IN/22**

**Tema:** En esta sentencia, la Corte Constitucional analiza si los artículos 159 y 163 de la Ley Orgánica de Cultura son incompatibles con los derechos a la identidad cultural, a la libertad de asociación, a la igualdad y no discriminación, así como con el principio de legalidad. Luego del análisis efectuado, se resuelve desestimar la acción de inconstitucionalidad planteada.

**1. Antecedentes y procedimiento**

1. Néstor Camilo Restrepo Guzmán, (en adelante, “el accionante”) en calidad de presidente y representante legal de la Sede Nacional de la Casa de la Cultura Ecuatoriana “Benjamín Carrión” (en adelante, “CCE”), presentó acción pública de inconstitucionalidad, por razones de fondo, en contra de los artículos 159 y 163 de la Ley Orgánica de Cultura publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 913 de 30 de diciembre de 2016.
2. En virtud del sorteo electrónico realizado el 10 de diciembre de 2020, el conocimiento de la causa recayó sobre la jueza constitucional Daniela Salazar Marín. Mediante auto de 4 de febrero de 2021, el Tribunal de la Sala de Admisión conformado por el entonces juez constitucional Ramiro Avila Santamaría y las juezas constitucionales Carmen Corral Ponce y Daniela Salazar Marín, resolvió admitir a trámite la acción planteada y negar la solicitud de suspensión provisional de las disposiciones impugnadas.
3. El 3 y 12 de marzo de 2021, Santiago Salazar Armijos, procurador judicial de César Ernesto Litardo Caicedo, entonces presidente de la Asamblea Nacional del Ecuador y Johanna Pesantes Benítez, en representación de Lenín Moreno Garcés, entonces Presidente de la República, presentaron escritos defendiendo la constitucionalidad de las normas impugnadas.
4. Mediante auto de 3 de mayo de 2022, la jueza Daniela Salazar Marín avocó conocimiento de la causa.

**2. Competencia**

5. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad de conformidad con lo previsto por

el artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador (en adelante, “Constitución”), en concordancia con los artículos 75 numeral 1 literal c) y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “LOGJCC”)

### 3. Norma cuya inconstitucionalidad se demanda

6. La presente acción impugna la constitucionalidad de los artículos 159 y 163 de la Ley Orgánica de Cultura, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 913 de 30 de diciembre de 2016 (en adelante, “las normas impugnadas”).
7. Las normas impugnadas indican textualmente lo siguiente:

*Art. 159.- De la Asamblea Provincial. Habrá una Asamblea Provincial de cada núcleo de la Casa de la Cultura Ecuatoriana Benjamín Carrión, conformada por los miembros de la Casa de la Cultura Ecuatoriana Benjamín Carrión y por los artistas y gestores culturales de las circunscripciones territoriales inscritas en el Registro Único de Artistas y Gestores Culturales que quieran participar en la Asamblea Provincial.*

*Art. 163.- Del Directorio Provincial. El Directorio Provincial estará integrado por: a) El Director del Núcleo Provincial, electo por la Asamblea Provincial; b) Dos representantes de los artistas, gestores culturales y ciudadanos miembros, electos por la Asamblea Provincial; y, c) El responsable de la unidad desconcentrada zonal del ente rector de la Cultura y el Patrimonio correspondiente.*

### 4. Fundamentos de la acción de inconstitucionalidad

#### 4.1. Fundamentos de la acción y pretensión

8. A decir del accionante, los artículos impugnados resultan contrarios a las disposiciones contenidas en los artículos 21, 66 numeral 13, 82, y 226 de la Constitución.
9. El accionante sostiene que los artículos impugnados son incompatibles con el artículo 21 de la Constitución, que se refiere al derecho de las personas a “*construir y mantener su propia identidad cultural*” y “*decidir sobre su pertenencia a una o varias comunidades culturales y a expresar dichas elecciones*”, porque exige que los integrantes del Registro Único de Artistas y Gestores Culturales (en adelante, “RUAC”) “*asistan a una asamblea provincial a la cual nunca manifestaron su deseo de pertenecer*”. Añade que “[e]l integrante del RUAC que no pertenece a la Casa de la Cultura Ecuatoriana, al ser parte de la Asamblea Provincial recibe el derecho no solo de elegir sino fundamentalmente de ser elegido”. A decir del accionante, “[e]s inconcebible que la Casa de la Cultura sea administrada, dirigida, por alguien que no es parte de dicha Institución”.
10. Además, a criterio del accionante, los artículos impugnados se contraponen al artículo 21 de la Constitución porque “*la pertenencia a una entidad debe estar dada*

*por la expresión de voluntad del asociado de pertenecer a la misma, no puede obligarse a una persona a pertenecer o afiliarse a determinada organización”.*

11. Con respecto a la presunta incompatibilidad entre las normas impugnadas y el artículo 66 numeral 13 de la Constitución, que se refiere al derecho a asociarse, reunirse y manifestarse en forma libre y voluntaria, el accionante alega que dichas normas

*permiten que personas que en ningún momento han expresado por escrito su voluntad de pertenecer a la Casa de la Cultura Ecuatoriana, como son los artistas y gestores culturales, y que además se hallan inscritos en un Registro que está a cargo del Ministerio de Cultura y Patrimonio, puedan intervenir en las asambleas provinciales de esta institución para elegir y ser elegidos.*

12. El accionante enfatiza que nadie puede ser obligado a asociarse y que el derecho a asociarse, “*no puede ser transgredid[o] por un acto normativo de carácter general, y peor todavía, dirigir una organización de la que no es parte, sólo porque la ley le coacciona*”.

13. Sobre la presunta incompatibilidad entre las normas impugnadas y el artículo 82 de la Constitución, que consagra el derecho a la seguridad jurídica, el accionante alega que las disposiciones impugnadas no generan confianza, porque fueron introducidas “*para menoscabar la institucionalidad de la Casa de la Cultura Ecuatoriana*”. Sobre esta incompatibilidad, el accionante añade que las normas impugnadas son

*[...] absolutamente discriminatorios cuando privilegian a los integrantes del Registro Único de Artistas y Gestores Culturales para que sin someterse a ningún requisito, intervengan en una asamblea provincial a la que no han expresado su voluntad de pertenecer, y además no tienen que cumplir deberes de ninguna naturaleza para con los Núcleos Provinciales de la Casa de la Cultura Ecuatoriana. En cambio, los miembros permanentes de dichos Núcleos están conminados al cumplimiento de ciertos deberes durante todo el tiempo, con la advertencia que de no hacerlo pueden ser sancionados con la pérdida de su membresía, y por consiguiente, su exclusión de la Institución.*

14. Finalmente, el accionante alega que las disposiciones impugnadas permiten que el Ministerio de Cultura y Patrimonio intervenga en el directorio provincial de la CCE sin que tenga facultad para hacerlo, lo que, a su juicio, contraría lo prescrito en el artículo 226 de la Constitución, que exige que las instituciones del Estado solamente ejerzan las competencias que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. En adición, el accionante expone que las normas impugnadas se contraponen al artículo 226 de la Constitución debido a que el Ministerio de Cultura y Patrimonio “*carece de atribuciones para participar en la dirección, administración o gobierno de la Casa de la Cultura, que es autónoma*”.

15. Sobre la base de los argumentos expuestos, el accionante solicita que se declare la inconstitucionalidad de las normas impugnadas y se las deje sin efecto.

#### 4.2. Argumentos del órgano emisor de la norma impugnada: Asamblea Nacional

16. En informe de 3 de marzo de 2021, la Asamblea Nacional, en lo principal, alegó que gracias a las normas impugnadas se fortaleció el derecho de las personas a construir y mantener su identidad cultural. También, indicó que “*de ninguna manera, con la disposición impugnada, se está obligando a persona alguna a involucrarse en asunto que no le interese, y en este caso concreto a formar parte de la Asamblea Provincial*”.
17. La Asamblea Nacional se cuestiona:

*¿Cómo sería posible garantizar el derecho a la cultura por medio de la Casa de la Cultura Benjamín Carrión si no es con la participación de los mismos miembros del RUAC quienes son el grupo activo de la cultura y por ende los más idóneos para aportar sobre dicho tema? Usando una metáfora, sería como querer incentivar la lactancia materna pero excluyendo a las madres del proceso.*

18. Respecto al argumento del accionante, relativo a una supuesta injerencia arbitraria por parte del Ministerio de Cultura y Patrimonio, la Asamblea Nacional manifiesta que con el fin de que dicho Ministerio pueda ejercer

*[...] la facultad de rectoría en la que se abarca, como lo describe el artículo antes citado, la formulación, la ejecución, monitoreo y evaluación, el legislador creyó conveniente incluir a un responsable de la cultura y el patrimonio para asegurar lo tratado en el artículo 25 del LOC. No hay que olvidar que la Casa de la Cultura Benjamín Carrión es parte del Sistema Nacional de Cultura, que como ya se mencionó en líneas anteriores, la rectoría la tiene el Ministerio de Cultura y Patrimonio, y es financiada por fondos públicos. Es muy obvio, por tal motivo, que se encuentre bajo el control del ministerio del ramo.*

19. La Asamblea Nacional sostiene que no se configura un atentado al derecho a la seguridad jurídica, pues este se encuentra salvaguardado por la Ley Orgánica de Cultura.
20. Por lo expuesto, la Asamblea Nacional solicita que se deseche la demanda y se la declare improcedente.

#### 4.3. Argumentos de la Presidencia de la República

21. Mediante escrito de 11 de marzo de 2021, la Presidencia de la República indica que:

*[...] no se verifica cómo el artículo 159 y el 163 de la Ley Orgánica de Cultura vulneran este derecho, si lo que regulan es meramente la composición de la Asamblea Provincial y del Directorio Provincial de cada núcleo de la Casa de la Cultura Ecuatoriana Benjamín Carrión.*

22. En opinión de la Presidencia de la República, de la demanda se desprende que al accionante le molesta el “*exceso de participación*”. Indica también que “*la supuesta inconstitucionalidad se fundamenta que la ley permite la participación de personas que el demandante considera no deberían participar. Lo cual es un absoluto contra sentido con la disposición del artículo 21 de la Constitución que por el contrario, garantiza la pertenencia a comunidades culturales*”.

23. Menciona la Presidencia de la República que el accionante interpreta de manera equivocada las normas impugnadas

*[...] al afirmar que dichos integrantes están "compelidos" a asistir, y que su participación es "obligada e inconsulta", pues claramente la norma del artículo 159 de la Ley Orgánica de Cultura dice: " (...) y por los artistas y gestores culturales de las circunscripciones territoriales inscritas en el Registro Único de Artistas y Gestores Culturales que quieran participar en la Asamblea Provincial". Por lo que a nadie se está obligando a participar.*

24. A criterio de la Presidencia de la República, no se verifica que las normas impugnadas impidan asociarse, reunirse o manifestarse libremente. Además, considera que la demanda demuestra la inconformidad con un procedimiento administrativo, lo cual dista del campo del control abstracto de constitucionalidad.

25. La Presidencia de la República alega que no es comprensible cómo las normas impugnadas son incompatibles con el derecho a la seguridad jurídica.

26. En lo relativo al principio de legalidad, la Presidencia Nacional argumenta que:

*[...] ni la Constitución ni la ley debería conceder facultad alguna, pero precisamente las normas impugnadas son las que verifican que se ha respetado la reserva legal de las competencias y facultades de esa Cartera de Estado: la pregunta que debería hacerse y responder el demandante es ¿por qué es inconstitucional aquello? Pero no lo hace, ni demuestra su inconstitucionalidad, dejando sin fundamento la presente acción. Queda demostrado entonces que la presente acción se basa en un personal criterio de conveniencia o inconveniencia de las normas impugnadas, mas no en su inconstitucionalidad. Por lo que, nuevamente, si el accionante considera “inconvenientes” las normas de la Ley Orgánica de Cultura, lo cual está en su pleno derecho, debe impulsar su proceso de reforma, más no argumentar una supuesta inconstitucionalidad, que desnaturaliza la acción pública de inconstitucionalidad.*

27. Sobre la base de los argumentos expuestos, la Presidencia de la República solicita que se deseche la acción planteada.

#### **4.4. Argumentos de la Procuraduría General del Estado**

28. A pesar de haber sido legalmente notificada, la Procuraduría General del Estado solo remitió un escrito señalando correo electrónico para notificaciones, sin emitir su criterio respecto a la presente demanda.

## 5. Problemas jurídicos identificados

29. De los argumentos resumidos en los párrafos 9 a 12 *ut supra*, se desprende que el accionante considera que las normas impugnadas son incompatibles con los derechos reconocidos en los artículos 21 y 66 numeral 13 de la Constitución, debido a que, a su juicio, obligan a artistas y gestores culturales a pertenecer a una entidad respecto de la cual no manifestaron su deseo de pertenecer.

30. A partir de este cargo, la Corte Constitucional identifica el siguiente problema jurídico a ser resuelto en la presente sentencia:

30.1. ¿Las normas impugnadas son incompatibles con los derechos a la identidad cultural y a la libertad de asociación, por cuanto obligarían a artistas y gestores culturales a pertenecer a la asamblea provincial de cada núcleo de la CCE?

31. Luego, en lo concerniente al cargo contenido en el párrafo 13 *ut supra*, la Corte encuentra que, aunque se alega una supuesta incompatibilidad entre las normas impugnadas y el derecho a la seguridad jurídica, la argumentación del accionante se fundamenta exclusivamente en cuestionar un supuesto trato diferenciado entre los miembros permanentes de los núcleos provinciales y los integrantes de la RUAC. A criterio del accionante, las normas impugnadas son discriminatorias porque privilegian a los integrantes del RUAC para que intervengan en la asamblea provincial sin tener que cumplir deberes respecto de los núcleos provinciales de la CCE; deberes que los miembros permanentes de dichos núcleos sí deben cumplir, pues de no hacerlo, estos últimos pueden ser sancionados con la pérdida de su membresía de la CCE.

32. De conformidad con el artículo 4, numeral 13 de la LOGJCC, el principio *iura novit curia* es un principio que debe guiar la justicia constitucional según el cual, “*la jueza o juez podrá aplicar una norma distinta a la invocada por los participantes en un proceso constitucional*”. En el marco del control abstracto de constitucionalidad, el principio *iura novit curia* tiene fundamental importancia pues se emplea para analizar las posibles incompatibilidades entre la norma que se considera inconstitucional y derechos constitucionales no alegados por los accionantes<sup>1</sup>. En consideración del principio *iura novit curia*

*la ley permite que el caso pueda ser mejor resuelto tomando en cuenta el sistema jurídico en su integralidad y que no se restrinja al uso limitado del derecho invocado por las partes, toda vez que la finalidad del control abstracto de inconstitucionalidad es garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico. Además, dado que la norma faculta a la Corte Constitucional a realizar incluso un control integral –que implica una actuación de oficio– también esté*

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 22-18-IN/21 de 8 de septiembre de 2021, párr. 51; Sentencia No. 65-16-IN/21 de 03 de marzo de 2021, párr. 25; Sentencia No. 40-18-IN/21 de 25 de septiembre de 2021, párrs. 27 y 28.

*facultada para aplicar el principio iura novit curia, que parte de las alegaciones del accionante<sup>2</sup>.*

33. Por lo expuesto, en aplicación del principio *iura novit curia*, la Corte procederá a analizar la alegación del accionante a la luz del derecho a la igualdad y no discriminación para determinar si, en efecto, las normas impugnadas generan el alegado trato diferenciado. En consecuencia, la Corte se plantea el siguiente problema jurídico:

**33.1.** ¿Las normas impugnadas son incompatibles con el derecho a la igualdad y no discriminación, al generar una supuesta distinción entre los integrantes de la RUAC y los miembros permanentes de los núcleos provinciales de la CCE, en cuanto al cumplimiento de deberes e imposición de sanciones?

34. Para finalizar, en el párrafo 14 *ut supra*, se encuentra el argumento relativo a que, en opinión del accionante, las normas impugnadas se contraponen al artículo 226 de la Constitución por cuanto facultan al Ministerio de Cultura y Patrimonio a que intervenga en el directorio provincial de la CCE, a pesar de que dicho Ministerio carece de las atribuciones para participar en la dirección, administración y gobierno de la CCE. De ahí que este Organismo analizará el siguiente problema jurídico:

**34.1.** ¿Las normas impugnadas se contraponen con el principio de legalidad debido a que supuestamente facultan al Ministerio de Cultura y Patrimonio a que intervenga en el directorio provincial de la CCE, a pesar de que este Ministerio carecería de dicha facultad?

## **6. Análisis constitucional**

**6.1. ¿Las normas impugnadas son incompatibles con los derechos a la identidad cultural y a la libertad de asociación, por cuanto obligarían a artistas y gestores culturales a pertenecer a la asamblea provincial de cada núcleo de la CCE?**

35. El artículo 21 de la Constitución reconoce el derecho de las personas a la identidad cultural y a decidir sobre su pertinencia a una o varias comunidades culturales en los siguientes términos:

*[l]as personas tienen derecho a construir y mantener su propia identidad cultural, a decidir sobre su pertinencia a una o varias comunidades culturales y a expresar dichas elecciones; a la libertad estética; a conocer la memoria histórica de sus culturas y a acceder a su patrimonio cultural; a difundir sus propias expresiones culturales y tener acceso a expresiones culturales diversas.*

36. Esta Corte ha reconocido que el derecho a la identidad cultural tutela la libertad de las personas, en forma individual o colectiva, “*a identificarse con una o varias*

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 40-18-IN/21 de 25 de septiembre de 2021, párrs. 27.

*sociedades, comunidades, o grupos sociales, a seguir una forma o estilo de vida vinculado a la cultura a la que pertenece y a participar en el desarrollo de la misma*<sup>3</sup>.

**37.** Antes de continuar, es oportuno indicar que el accionante no determina con claridad de qué manera las normas impugnadas son contrarias a alguno de los elementos de los derechos culturales reconocidos en el artículo 21 de la Constitución. Si bien la participación de artistas y gestores culturales en las asambleas provinciales de los núcleos de la CCE es un medio para promover el ejercicio de estos derechos, el argumento del accionante se orienta a la supuesta afectación del derecho a la asociación, el cual será analizado a continuación.

**38.** Por su parte, el artículo 66 numeral 13 de la Constitución reconoce el derecho de las personas a *“asociarse, reunirse y manifestarse en forma libre y voluntaria”*.

**39.** Esta Corte ha considerado que el derecho a la libertad de asociación

*[...] no solo es un derecho en sí mismo, sino también una precondition de la democracia, en tanto “forma parte de la esencia de una sociedad activa y una democracia en funcionamiento” y habilita la participación de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones*<sup>4</sup>.

**40.** También, esta Corte ha determinado que el derecho a la libertad de asociación

*[...] no se agota en la protección de la yuxtaposición, reunión o confluencia (física o virtual) de personas, es decir, no se limita a garantizar la posibilidad material de que varias personas puedan ocupar un mismo espacio físico o virtual sin la injerencia injustificada del Estado; sino, que especialmente protege, las dimensiones comunicacionales, estructurales y auto determinativas de las diferentes formas de reunión u organización de las personas, o en otras palabras, tutela el derecho a las personas de decidir los fines, las formas y las reglas bajo las cuales se organizarán, lo que incluye el derecho a organizar directivas, estatutos reglamentos, atribución de competencias y responsabilidades de sus miembros y autoridades, entre otros*<sup>5</sup>.

**41.** Además del aspecto positivo del derecho a la libertad de asociación -es decir, el derecho a asociarse-, existe un aspecto negativo referente a no ser obligado directa o indirectamente a formar parte de una asociación determinada<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso comunidades indígenas miembros de la asociación Lhaka Honhat (nuestra tierra) vs. Argentina. Sentencia de 6 de febrero de 2020, párr. 240; sentencia citada por la Corte Constitucional del Ecuador en la Sentencia No. 3-15-IA/20 de 11 de noviembre de 2020, párr. 97.

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 56-09-IN y acumulados/22 de 27 de enero de 2022, párr. 57.

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 48-16-IN/21 de 9 de junio de 2021, párr. 30.  
Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 56-09-IN y acumulados/22 de 27 de enero de 2022, párr. 53.

<sup>6</sup> En este mismo sentido se ha pronunciado la Corte Constitucional de Colombia en la Sentencia C-399/99. La mencionada Corte dictaminó que el derecho a asociarse se encuentra conformado por dos



42. Es así que, en el plano cultural, la libertad de asociación reconoce a las personas el derecho a elegir libremente las creencias y prácticas culturales que compartirán y expresarán de manera colectiva, así como la forma de organización de grupos culturales. Por su parte, en un plano asociativo, la libertad cultural reconoce a las personas el derecho a acceder y participar de las diferentes organizaciones culturales y a no ser obligadas a formar parte de una determinada asociación.
43. El artículo 159 de la Ley Orgánica de Cultura establece que en cada núcleo de la CCE habrá una asamblea provincial conformada por miembros de la CCE y por los artistas y gestores culturales de las circunscripciones territoriales inscritas en el RUAC, que quieran participar en dicha asamblea. Por su lado, el artículo 163 de la Ley Orgánica de Cultura prescribe que los directorios provinciales de los núcleos provinciales de la CCE deben estar integrados por:
- a) El Director del Núcleo Provincial, electo por la Asamblea Provincial; b) Dos representantes de los artistas, gestores culturales y ciudadanos miembros, electos por la Asamblea Provincial; y, c) El responsable de la unidad desconcentrada zonal del ente rector de la Cultura y el Patrimonio correspondiente.*
44. De las normas impugnadas se observa que estas establecen cómo deben estar conformados las asambleas provinciales de los núcleos de la CCE, así como sus directorios provinciales. Es así que no se encuentra que las normas impugnadas obliguen a gestores y artistas culturales a pertenecer a las asambleas provinciales de los núcleos de la CCE ni a los directorios provinciales de dichos núcleos, sino que, incluso el artículo 159 de la Ley Orgánica de Cultura prescribe, de forma clara, que la asamblea provincial se conformará por los artistas y gestores culturales, que deseen participar en dicha asamblea. De hecho, a criterio de esta Corte, las normas impugnadas permiten fortalecer la participación de artistas y gestores culturales en las asambleas provinciales de los núcleos de la CCE.
45. De ahí que las normas impugnadas sí consideran la voluntad de los artistas y gestores culturales, pues sitúan en el campo volitivo de estos la opción de participar en las asambleas provinciales de los núcleos de la CCE. En este sentido, solo serán parte de las asambleas provinciales de los núcleos provinciales de la CCE, los artistas y gestores que deseen participar.

---

aspectos: “[...]uno positivo, - el derecho a asociarse-, y otro negativo, - el derecho a no ser obligado directa o indirectamente a formar parte de una asociación determinada-, los cuales son elementos del cuadro básico de la libertad constitucional y garantizan en consecuencia el respeto por la autonomía de las personas. En ese orden de ideas, el primer aspecto del derecho de asociación, - de carácter positivo-, puede ser descrito como la "facultad de toda persona para comprometerse con otras en la realización de un proyecto colectivo, libremente concertado, de carácter social, cultural, político, económico, etc. a través de la conformación de una estructura organizativa, reconocida por el Estado", capacitada para observar los requisitos y trámites legales instituidos para el efecto y operar en el ámbito jurídico. El segundo, de carácter negativo, conlleva la facultad de todas las personas de "abstenerse a formar parte de una determinada asociación y la expresión del derecho correlativo a no ser obligado, -ni directa ni indirectamente a ello-, libertad que se encuentra protegida por los artículos 16 y 38 de la Constitución”.

46. En razón de lo expuesto, este Organismo no encuentra que las normas impugnadas obliguen de alguna manera a los artistas y gestores culturales a formar parte de organizaciones culturales. En consecuencia, la Corte concluye que las normas impugnadas no se contraponen con los derechos a la identidad cultural y a la libertad de asociación reconocidos en los artículos 21 y 66 numeral 13 de la Constitución.

**6.2. ¿Las normas impugnadas son incompatibles con el derecho a la igualdad y no discriminación, al generar una supuesta distinción entre los integrantes de la RUAC y los miembros permanentes de los núcleos provinciales de la CCE, en cuanto el cumplimiento de deberes?**

47. La Constitución, en su artículo 11, numeral 2, reconoce el derecho a la igualdad y no discriminación como un principio para el ejercicio de los derechos, en los siguientes términos: “[t]odas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades”. Además, el numeral 4 del artículo 66 de la Constitución, consagra el derecho “a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación”, como parte de los derechos de libertad.

48. En el presente caso, el accionante alega que las normas impugnadas son inconstitucionales por establecer una distinción ilegítima entre los integrantes del RUAC y los miembros permanentes de los núcleos provinciales de la CCE, por cuanto, a criterio del accionante, las normas impugnadas privilegian a los integrantes del RUAC para que intervengan en la asamblea provincial sin tener que cumplir deberes respecto de los núcleos provinciales de la CCE; deberes que, según el accionante, los miembros permanentes de dichos núcleos sí deben cumplir pues, de no hacerlo, podrían ser sancionados con la pérdida de su membresía en la CCE.

49. Con el fin de determinar si ha existido un trato discriminatorio, este Organismo ha considerado que deben concurrir tres elementos: (i) la comparabilidad, que implica que tienen que existir dos sujetos de derechos que se encuentren en condiciones iguales o semejantes; (ii) la constatación de un trato diferenciado; y (iii) la verificación del resultado, producto del trato diferenciado<sup>7</sup>.

50. Ahora bien, como punto de partida en el análisis, es necesario que la Corte determine con base en qué criterios se efectúa la diferenciación, pues de ello dependerá si el nivel de escrutinio a ser aplicado será estricto o de mera razonabilidad. Así, el nivel de intensidad en el escrutinio puede ser alto, medio, o bajo dependiendo del fundamento de la distinción. El escrutinio es: (i) bajo cuando la distinción no se fundamenta en una categoría sospechosa o protegida; (ii) medio cuando se diferencia a partir de categorías protegidas, y (iii) estricto o alto cuando la distinción se basa en categorías sospechosas<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 603-12-JP/19 y acumulados, de 5 de noviembre de 2019, párr. 17.

<sup>8</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia. Sentencia No. 28-15-IN/21 de 24 de noviembre de 2021, párr. 147. Esta Corte también ha establecido que el nivel de escrutinio: “*respecto de un trato diferenciado*”

51. En el presente caso, de lo alegado por el accionante no se observa que el supuesto trato diferenciado se fundamente en una categoría sospechosa ni en una categoría protegida<sup>9</sup>, pues dicho trato se basaría en el cumplimiento de deberes y en la imposición de sanciones entre los miembros permanentes de los núcleos provinciales de la CCE y los miembros de la RUAC, que pasan a formar parte de las asambleas provinciales de dichos núcleos. De ahí que, al no encontrarnos ante una categoría sospechosa ni ante una protegida de discriminación, basta con aplicar un escrutinio bajo, de mera razonabilidad.
52. En cuanto al primer elemento, esto es, la comparabilidad, la Corte ha indicado que *“si no existiese el elemento de comparabilidad, un trato diferenciado no podría ser considerado como discriminatorio, ya que existirían diferencias que lo justifican”*<sup>10</sup>. Al respecto, en el caso concreto, existen dos sujetos de derechos en iguales condiciones: por un lado, los miembros permanentes de los núcleos provinciales de la CCE y, por otro lado, los miembros de la RUAC, que pasan a formar parte de las asambleas provinciales de dichos núcleos. Por lo tanto, se verifica el cumplimiento de este primer elemento para determinar si existe un trato discriminatorio.
53. En cuanto al segundo elemento, es decir, la constatación de un trato diferenciado, esta Corte encuentra que las normas impugnadas se limitan a señalar la conformación de la asamblea provincial y del directorio provincial, sin que se identifique una diferencia entre los miembros permanentes de las células provinciales de la CCE y los miembros de la RUAC, que deciden participar en la asamblea provincial.
54. De ahí que, para profundizar en el análisis respecto del argumento del accionante, esta Corte considera relevante constatar si el Reglamento para el funcionamiento de los núcleos provinciales de la CCE establece una diferencia en cuanto al cumplimiento de deberes y a la imposición de sanciones, entre los miembros

---

*debe ser mayor cuando se trata de una categoría sospechosa de discriminación en la que se presume la inconstitucionalidad del trato; y cuando la distinción no se base en una categoría sospechosa o al menos sea una de las protegidas por la Constitución, el escrutinio sobre la presunta distinción inconstitucional es uno de mera razonabilidad”*. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1043-18-JP y acumulados/21 de 8 de diciembre de 2021, párr. 74.

<sup>9</sup> Las categorías sospechosas *“son aquellas categorías utilizadas para realizar tratos “diferentes” respecto de ciertos grupos o personas vulnerables que no resultan razonables y proporcionales, cuyo uso ha estado históricamente asociado a prácticas que tienden a colocar en situaciones de desventaja o desprotección a grupos de personas generalmente marginados y que sin ser taxativos, se encuentran contenidos en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución de la República”*. Se presume la inconstitucionalidad de un trato diferenciado con base en estas categorías. Además, *“aunque todas las categorías en el numeral 2 del artículo 11 de la CRE son categorías protegidas, no todas constituyen categorías sospechosas. Considerar que todas las categorías del artículo [11 de la Constitución] devienen en sospechosas, aunque daría la impresión de una mayor protección, desnaturalizaría la inversión de la carga probatoria y la necesidad de analizar que el trato diferenciado persiga un fin constitucionalmente imperioso”*. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia. Sentencia No. 28-15-IN/21 de 24 de noviembre de 2021, párr. 143 y 147.

<sup>10</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1290-18-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 116.

permanentes de los núcleos provinciales y los miembros de la RUAC, que pasan a pertenecer a las asambleas provinciales de los núcleos.

**55.** Si bien no le corresponde a la Corte analizar la compatibilidad entre el Reglamento para el funcionamiento de los núcleos provinciales de la CCE y la Constitución, las referencias al mencionado Reglamento a lo largo de esta sentencia están dirigidas exclusivamente a conocer el alcance de los deberes exigidos a los miembros de los núcleos provinciales<sup>11</sup>. Aclarado esto, la Corte observa que, de conformidad con el artículo 18 del mencionado Reglamento, son deberes de los miembros de los núcleos provinciales:

- a) *Cumplir con la normativa que rige al núcleo provincial y con las recomendaciones de la Asamblea Provincial*
- b) *Asistir a las asambleas ordinarias y extraordinarias y cumplir con sus atribuciones y deberes*
- c) *Cumplir con las comisiones y realizar los trabajos dispuestos por las autoridades del Núcleo*
- d) *Colaborar para el desarrollo del Núcleo provincial y el cumplimiento de sus fines*
- e) *Los demás señalados en la Ley Orgánica de Cultura y normativa vigente.*

**56.** Adicionalmente, el artículo 16 literal c) del Reglamento para el funcionamiento de los núcleos provinciales de la CCE prescribe que pierden la membresía los miembros que no cumplan las obligaciones reglamentarias.

**57.** Por lo expuesto, la Corte no observa que exista una distinción entre los miembros permanentes de los núcleos provinciales y los miembros de la RUAC. Por el contrario, la Ley Orgánica de Cultura se refiere de manera general a los deberes de los miembros de los núcleos sin distinguir entre quienes son permanentes y quienes son miembros de la RUAC. Asimismo, en lo concerniente a la imposición de sanciones, no se encuentra que exista distinción alguna entre los miembros de los núcleos provinciales.

**58.** En razón de lo expuesto, este Organismo determina que las normas impugnadas no establecen un trato diferenciado entre los miembros permanentes de los núcleos provinciales y los miembros del RUAC, que pasan a formar parte de las asambleas provinciales de los núcleos. De este análisis se concluye que el segundo elemento para configurar un trato discriminatorio, esto es, la constatación de un trato diferenciado, no se verifica en el presente caso. Al no configurarse este elemento, no es necesario continuar con el análisis de los demás parámetros sobre trato

---

<sup>11</sup> Según el artículo 76 numeral 9 de la LOGJCC, el análisis de conexidad tiene sus propios requisitos, a saber: (i) que la disposición acusada o su contenido se encuentre reproducido en otros textos normativos no demandados; (ii) que no sea posible producir un fallo sobre una disposición jurídica expresamente demandada sin pronunciarse también sobre otra con la cual guarda una conexión estrecha y esencial; y, (iii) que la norma impugnada sea consecuencia o causa directa de otras normas no impugnadas. Tales requisitos no se verifican en este caso.

diferenciado<sup>12</sup>. En consecuencia, esta Corte no encuentra una incompatibilidad entre las normas impugnadas y el derecho a la igualdad y no discriminación.

59. A juicio de esta Corte, las normas impugnadas no generan un trato diferenciado, sino que buscan que exista participación de varios actores involucrados de alguna manera en temas culturales. De ahí que no se encuentra fundamentos para desvirtuar la presunción de constitucionalidad de las normas impugnadas.

**6.3. ¿Las normas impugnadas se contraponen con el principio de legalidad debido a que supuestamente facultan al Ministerio de Cultura y Patrimonio a que intervenga en el directorio provincial de la CCE, a pesar de que este Ministerio carecería de dicha facultad?**

60. En cuanto al principio de legalidad, la Constitución, en el artículo 226, establece que

*[l]as instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.*

61. Esta Corte ha establecido que el principio de legalidad “*exige un comportamiento restrictivo por parte de quienes ejercen potestades públicas [y comprende las siguientes acciones]: i) actuar con competencia y con las facultades otorgadas por la Constitución o la ley, ii) coordinar con otras entidades y órganos de la administración pública para lograr sus fines, y iii) lograr el efectivo goce y ejercicio de los derechos*”<sup>13</sup>.

62. Así también, la Corte Constitucional ha determinado que

*[l]as competencias y facultades de las instituciones y personas que actúan a nombre del Estado les son atribuidas en la Constitución y, conforme ella misma lo dispone, pueden estar también atribuidas en la ley, entonces tanto el constituyente como el legislador pueden otorgar tales atribuciones*<sup>14</sup>.

63. De este modo, las competencias y facultades de las entidades estatales además de encontrarse establecidas en la Constitución, también pueden estar conferidas en la ley. En el caso que nos ocupa, el accionante argumenta que las normas impugnadas se contraponen con el principio de legalidad debido a que facultan al Ministerio de Cultura y Patrimonio a que intervenga en el directorio provincial de la CCE, a pesar de que dicho Ministerio carece de las atribuciones para participar en la dirección, administración y gobierno de la CCE.

<sup>12</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 40-18-IN/21 de 22 de septiembre de 2021, párr. 58

<sup>13</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 17-14-IN/20 de 24 de junio de 2020, párr. 33.

<sup>14</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 002-16-SIA-CC. Caso No. 006-10-IA de 6 de abril de 2016, pág. 23.

- 64.** Conforme al artículo 141 numeral 2 de la Constitución, la Función Ejecutiva está integrada por los organismos e instituciones necesarios para cumplir, en el ámbito de sus competencias, las atribuciones de rectoría, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas nacionales.
- 65.** El artículo 151 de la Constitución establece que las ministras y los ministros representan a la Presidenta o Presidente de la República en los asuntos propios del ministerio a su cargo, entre las cuales según el artículo 154 de la Carta Fundamental, se encuentra la rectoría de las políticas públicas propias de su área y la expedición de acuerdos y resoluciones administrativas requeridas por su gestión. Por su parte, el artículo 25 de la Ley Orgánica de Cultura dispone que la rectoría del sistema nacional de cultura, le corresponde al Ministerio de Cultura y Patrimonio.
- 66.** Frente a lo alegado por el accionante, se debe considerar que, de conformidad con el artículo 163 de la Ley Orgánica de Cultura, el directorio provincial estará integrado por el director del núcleo provincial, electo por la asamblea provincial; dos representantes de los artistas, gestores culturales y ciudadanos miembros, electos por la asamblea provincial; y el responsable de la unidad desconcentrada zonal del ente rector de la Cultura y el Patrimonio correspondiente.
- 67.** En razón del artículo 163 de la Ley Orgánica de Cultura, el responsable de la unidad desconcentrada zonal del ente rector de la Cultura y el Patrimonio, es decir el Ministerio de Cultura y Patrimonio, será parte del directorio provincial. De ahí que la Ley Orgánica de Cultura le ha conferido al Ministerio de Cultura y Patrimonio la facultad de ser parte del directorio provincial. Por consiguiente, no se observa que el otorgamiento de la competencia de participar en el directorio provincial al Ministerio de Cultura y Patrimonio se contraponga al principio de legalidad. De hecho, se encuentra que, con base en la libertad de configuración legislativa, la Asamblea Nacional otorgó a través de esta ley una facultad al Ministerio de Cultura y Patrimonio.
- 68.** Al respecto, esta Corte ha indicado que:

*[...] en virtud del principio de libertad de configuración legislativa, siempre que se respete el marco de los derechos constitucionales, el legislador goza de discrecionalidad para determinar los contenidos de la producción legislativa en los aspectos sustantivos y adjetivos de las materias que competen a aquel. El principio en mención tiene su fundamento en que la CRE no contiene regulaciones concretas y determinadas sobre todas las materias y, por tanto, el legislador está facultado para configurar el contenido de las normas jurídicas, para lo cual goza de libertad de escoger, a su discrecionalidad, las medidas y técnicas para confeccionar la ley tanto en su forma como en su contenido y propósitos<sup>15</sup>.*

---

<sup>15</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 40-18-IN/21 de 22 de septiembre de 2021, párr. 59.

69. En ese orden de ideas, resulta pertinente señalar que la esfera de la legalidad es amplia, por lo que las y los legisladores tienen inclusive facultades discrecionales, mas no ilimitadas, en los aspectos en los cuales no existe expresamente una orden o prohibición por parte de la CRE, sino que en su lugar le permite establecer reglas, regulaciones, requisitos y procedimientos legales.
70. En el caso que nos ocupa, el argumento del accionante relativo a que el Ministerio de Cultura y Patrimonio intervenga en el directorio provincial de la CCE se contraponen con el principio de legalidad, carece de asidero jurídico puesto que la misma norma impugnada es la que le otorga dicha facultad al Ministerio de Cultura y Patrimonio; ente rector del sistema nacional de cultura.
71. Es por lo expuesto que esta Corte no considera que las normas impugnadas se contrapongan al principio de legalidad.

## 7. Decisión

72. En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:
1. **Desestimar** la acción pública de inconstitucionalidad **No. 114-20-IN**.
  2. Notifíquese, publíquese y archívese

Carmen Corral Ponce  
**PRESIDENTA (S)**

**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, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; en sesión ordinaria de miércoles 08 de junio de 2022; 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**