

Quito, D.M., 01 de noviembre de 2023

## **CASO 2-22-RC**

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

#### **DICTAMEN 2-22-RC/23**

**Resumen:** El presente dictamen de procedimiento examina la propuesta de enmienda a la CRE presentada por la Asamblea Nacional del Ecuador. Luego del análisis correspondiente, se concluye que la propuesta puede ser tramitada a través del procedimiento previsto en el artículo 441 numeral 2 de la CRE.

#### **1. Antecedentes y procedimiento**

1. El 15 de julio de 2022, el presidente de la Asamblea Nacional del Ecuador (“**el peticionario**”) puso en conocimiento de la Corte Constitucional una propuesta de enmienda constitucional, que en su momento fue presentada en el seno de dicha Función del Estado por la asambleísta Sandra Sofía Sánchez Urgiles, y solicitó a este Organismo “se indique por cuál de los procedimientos previstos en la CRE corresponde tramitar el referido proyecto.”
2. Por sorteo realizado el mismo día de la presentación de la propuesta, la causa correspondió a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, quien mediante auto del 19 de octubre 2023 avocó conocimiento de la causa.

#### **2. Competencia**

3. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 443 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”) y en el artículo 99 número 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), el Pleno de la Corte Constitucional es competente para determinar el procedimiento o vía que debe darse a la propuesta de modificación constitucional presentada por el peticionario.

### **3. Legitimación activa y requisitos formales**

4. El artículo 441 de la CRE regula el procedimiento de enmienda de uno o varios artículos del texto constitucional. Este mecanismo puede tramitarse a través de referéndum o procedimiento parlamentario. En cuanto al procedimiento parlamentario, el artículo 441.2 de la CRE, dispone que se podrá proponer una enmienda “por iniciativa de un número no inferior a la tercera parte de los miembros de la Asamblea Nacional.”

5. Sobre esto último, el artículo 100.3 de la LOGJCC determina:

Todo proyecto de enmienda o reforma constitucional debe ser enviado a la Corte Constitucional para que indique cuál de los procedimientos previstos en la CRE corresponde, de acuerdo en los siguientes casos:

3. Cuando la iniciativa provenga de la Asamblea Nacional, antes de dar inicio al proceso de aprobación legislativa. En todos los casos se deberá anexar un escrito en el que se sugiera el procedimiento a seguir, y las razones de derecho que justifican esta opción.

6. En este orden, con relación a los requisitos de legitimación y presentación de la propuesta de reforma constitucional, se comprueba lo siguiente:

**6.1.** La propuesta proviene de la Asamblea Nacional, con el respaldo de 67 asambleístas, lo cual supera el tercio de los integrantes de la Función Legislativa.

**6.2.** Se constata que el peticionario ha singularizado un procedimiento a seguir, a saber, la enmienda constitucional; y, que ha acompañado esta elección de una argumentación jurídica por medio de la cual pretende justificar la pertinencia de este procedimiento.

7. Por consiguiente, se concluye que la propuesta cumple con los requisitos de forma y legitimación activa exigidos por la CRE y la LOGJCC.

### **4. Contenido del proyecto de enmienda**

8. El proyecto de enmienda tiene por objeto la modificación del artículo 119 de la CRE, al tenor de lo siguiente:

En el artículo 119 de la CRE<sup>1</sup>:

a. Sustitúyase la frase “haber cumplido dieciocho años de edad”, por el siguiente texto:  
“ser mayor de edad y acreditar a más de probidad notoria, experiencia, capacitación o formación justificada.”<sup>2</sup>

b. Incorpórese un segundo inciso con el siguiente texto:  
“Para dar cumplimiento a lo establecido en el inciso anterior, mediante la ley se establecerá el mecanismo de verificación, dentro de los cuales se tendrán presente acciones afirmativas.”

9. En su propuesta, el peticionario cita el artículo 441 número 2 de la CRE y sugiere que las modificaciones descritas sean tramitadas a través de una enmienda con los respectivos debates legislativos.

## **5. Análisis constitucional**

### **5.1. Objeto de pronunciamiento**

10. La CRE, bajo el capítulo genérico de “reforma constitucional”, dentro del título IX, referente a la “Supremacía de la CRE”, establece distintos mecanismos de modificación constitucional. Primero, prevé la enmienda constitucional, que “respete el espíritu del constituyente al proponer cambios no significativos al texto constitucional”.<sup>3</sup> Luego, contempla la reforma parcial que se caracteriza por “efectuar modificaciones a la estructura de la CRE<sup>4</sup> o al carácter o elementos constitutivos<sup>5</sup> del Estado”<sup>6</sup>, pero sin conllevar restricciones a los derechos y garantías. Por último, prescribe la Asamblea

---

<sup>1</sup> Constitución del República del Ecuador: “Art. 119.- Para ser asambleísta se requerirá tener nacionalidad ecuatoriana, haber cumplido dieciocho años de edad al momento de la inscripción de la candidatura y estar en goce de los derechos políticos.”

<sup>2</sup> Se destaca que el proyecto de enmienda no pretende introducir un cambio en la edad para ser asambleísta, toda vez que el marco jurídico doméstico e internacional equiparan la noción de “mayoría de edad” con el haber alcanzado 18 años de edad.

<sup>3</sup> CCE, dictamen 1-17-RC/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 11.

<sup>4</sup> Cf. CCE, dictamen 4-18-RC/19, 9 de julio de 2019. La jurisprudencia constitucional ha reconocido que no existe una definición explícita de lo que debe comprenderse por estructura fundamental de la norma constitucional; empero, ha aclarado que el entendimiento de esta noción no puede reducirse a una visión formalista, que se reduzca a identificarlo con la organización del texto constitucional en títulos, capítulos, secciones y artículos. De ahí que, el análisis de la estructura fundamental de la CRE necesariamente requerirá un aterrizaje sobre las dimensiones materiales y profundas de la misma.

<sup>5</sup> Sobre el carácter y los elementos constitutivos del Estado, el artículo 1 de la CRE nos brinda una noción general de este concepto, definiendo al Estado a través de una serie de categorías y principios generales. Así, esta disposición constitucional establece que el Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico, organizado en forma de república y con un gobierno descentralizado.

<sup>6</sup> CCE, dictamen 1-19-RC/19, 2 abril de 2019, párr. 10.

Constituyente, entendido como “el más riguroso de los mecanismos de modificación de la CRE”.<sup>7</sup> Estas tres vías son jerarquizadas conforme se ha indicado en el dictamen 8-19-RC/19<sup>8</sup>, pues atendiendo a la rigidez constitucional se busca proteger elementos que son sustanciales para la CRE y para las características del Estado ecuatoriano.

11. En materia de control de propuestas de modificación constitucional, la Corte ha establecido las fases de su intervención y diferenció tres momentos. Asimismo, ha indicado que el primero tiene que ver con la definición del mecanismo que corresponde aplicar para la tramitación de la propuesta traída a su conocimiento. En este primer momento, para el cual no se establece una temporalidad para la emisión de su dictamen, resulta innecesario examinar los considerandos, las preguntas y las disposiciones jurídicas que componen la iniciativa, porque ello constituiría un anticipo del segundo momento de control, el cual tiene reservado tales consideraciones. Sin embargo, tal examen se diferencia de las consideraciones que, no obstante, se precisan realizar para este primer momento de control, pues estas se encuentran dirigidas exclusivamente a determinar si las propuestas de modificación constitucional presentadas por los peticionarios se corresponden con los requisitos previstos para la procedencia de la vía de cambio propuesta; mientras que el segundo momento responde a un control integral que incluye la constitucionalidad material de los proyectos de modificaciones constitucionales.<sup>9</sup>
12. Visto que tal primer momento de control constituye el objeto del presente dictamen, la Corte pasa a determinar si resulta viable, a través del mecanismo de enmienda, tramitar las modificaciones propuestas por el peticionario.

## **5.2. Análisis constitucional de la vía propuesta**

13. En este acápite, le corresponde a esta Corte dictaminar si el procedimiento señalado por el peticionario es apto para tramitar el proyecto de modificación constitucional presentado y las razones que justifican su petición. En este contexto, si la propuesta sugiere la tramitación de una enmienda, le corresponde a este Organismo examinar si incurre o no en las limitaciones materiales previstas en el artículo 441 de la CRE, es decir, que: “no altere su estructura fundamental [de la CRE], o el carácter y elementos constitutivos del

---

<sup>7</sup> CCE, dictamen 1-19-RC/19, 2 abril de 2019, párr. 11.

<sup>8</sup> CCE, dictamen 8-19-RC/19, 16 de octubre de 2019, párr. 17: “La Constitución establece los procedimientos de modificación de su texto, a través de un sistema jerarquizado en el que se prevén tres mecanismos que se diferencian entre sí. Cada uno de estos contempla diversas limitaciones formales y materiales que inciden en su ámbito y en la profundidad de la modificación que pueden introducir en la Norma Suprema”.

<sup>9</sup> CCE, dictamen 1-17-RC/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 12.

Estado, que no establezca restricciones a los derechos y garantías, o que no modifique el procedimiento de reforma de la CRE [...]”.<sup>10</sup>

14. Para los fines pertinentes, deberá tenerse en cuenta la construcción argumentativa que el peticionario ha expuesto a efectos de justificar la viabilidad del procedimiento de la vía de cambio propuesta.

### **5.2.1. Argumentos del peticionario**

15. En lo principal, el peticionario expone la siguiente construcción argumentativa:

La enmienda propuesta trata sobre la necesidad de realizar un cambio en el artículo 119 de la Carta Magna, en el cual se establece que para ser Asambleísta se requiere haber alcanzado los 18 años de edad al momento de inscribir la candidatura y estar en pleno ejercicio de los derechos políticos.

Si se pretende establecer requisitos para poder desempeñar un alto cargo público como el de Asambleísta, es menester analizar el contexto social en el que vivimos y las funciones de aquel cargo dentro de ese contexto social. A nivel meso, podríamos analizar la situación y el contexto latinoamericano.

Al respecto, tenemos que de los 13 países que conforman Sudamérica, 6 de ellos poseen un sistema bicameral, distinguiendo funciones entre la primera y segunda cámara.

De entre los países de Latinoamérica, el 46.15% establece como requisito para ser Asambleísta o miembro de la Primera Cámara, la edad mínima de 25 años, mientras que el 30.77% requiere la edad mínima de 21 años; sin embargo, existen países que tienen edades diferentes, como en Guayana Francesa se requiere la edad mínima de 24 años para ser Asambleísta.

Es así que, a nivel de la región, tenemos que la edad promedio requerida para ser Asambleísta o miembro de la Primera Cámara es de 22 años 7 meses; y la edad promedio requerida para ser Senador o miembro de la Segunda Cámara es de 32 años 6 meses.

No obstante, cabe precisar que solamente Ecuador y Guyana requieren la edad de 18 años para ser Asambleísta y Colombia y Venezuela establecen requisitos para que representantes indígenas puedan acceder al cargo.

Estos datos reflejan el contexto latinoamericano y es que 11 de los 13 países, consideran que 18 años no es una edad apta para ocupar el cargo de Asambleísta, esto, debido a que manejan criterios de experiencia, madurez y preparación, entienden la importancia del cargo, sus funciones y las repercusiones del actuar de los Asambleístas en el Estado.

---

<sup>10</sup> CCE, dictamen 4-22-RC/22, 12 de octubre de 2022, párr. 16.

[...]

En este sentido, la propuesta que se plantea no afecta a ninguna de esas dimensiones, más aún si se considera que de ninguna forma se afecta o colapsa la organización social desde su perspectiva ideológica, ni la organización estatal, política o jurídica.

### **5.2.2. Pronunciamiento sobre la viabilidad del procedimiento de enmienda**

- 16.** El peticionario propone que, como requisito para acceder al cargo de asambleísta, las personas deban ser mayores de edad y acreditar además de probidad notoria, experiencia, capacitación o formación justificada. Precizando que, para dar cumplimiento con estos requisitos, mediante la ley se establecerá el mecanismo de verificación, dentro de los cuales se tendrán presente acciones afirmativas.
- 17.** En este orden, para analizar si la propuesta planteada es susceptible de ser tratada mediante enmienda constitucional, se analizará si la propuesta respeta los límites materiales establecidos para que la modificación constitucional se realice por este procedimiento.
- 18.** Así las cosas, de la propuesta se identifican dos modificaciones particulares que, al encontrarse en una misma disposición normativa (art. 129 CRE), serán valoradas y analizadas en conjunto. Estas son: (i) una modificatoria de reemplazo de una parte del texto originario por uno nuevo, con una adición de requisitos; y, (ii) otra de adición de un texto a modo de inciso correlacionado con el texto que inmediatamente le precede.
- 19.** Previo a confrontar el presente planteamiento con los requisitos establecidos en el artículo 441 de la CRE y determinar la vía correspondiente, es necesario comprender el contenido y el alcance de esta propuesta de modificación constitucional.
- 20.** El objetivo de la enmienda, en los términos planteados por el peticionario, es fortalecer la seguridad jurídica de los ciudadanos, “al contar con personas que las representen que cuenten con más experiencia y conocimiento, lo que redundará en una mejor representación en bien de la colectividad”. Ello, en atención a las funciones que desempeñan los legisladores, con énfasis en aquellas de orden técnico; y, a la edad promedio para ser asambleísta o miembro de primera o segunda Cámara en el contexto regional.
- 21.** En cuanto a la primera modificación, se advierte que propone ser mayor de edad como requisito para ser asambleísta, cuando el actual texto constitucional ya contempla el haber cumplido dieciocho años de edad para dicho efecto. No obstante, tanto la normativa

internacional reconocida por el Estado ecuatoriano<sup>11</sup>, como la legislación interna<sup>12</sup>, contemplan que es precisamente a los dieciocho años cuando se alcanza dicha mayoría de edad.<sup>13</sup> Por lo tanto, dicha parte de la propuesta no comporta una modificación propiamente dicha del contenido actual, y, en consecuencia, será objeto de análisis únicamente la parte que añade los requisitos de: “acreditar a más de probidad notoria, experiencia, capacitación o formación justificada”.

- 22.** Claramente, tales requisitos no se circunscriben ni a la estructura fundamental de la CRE, ni al carácter y elementos constitutivos del Estado, ni al procedimiento de reforma de la CRE. En efecto, no alteran a aquellos principios esenciales sobre los cuales está fundada la CRE, esto es, aquellas normas “que reflejan una identidad colectiva, como pueblo y como Estado, que son una expresión de los procesos históricos y socioeconómicos de un país; y, que prescriben orientaciones en la construcción de un modelo de sociedad”.<sup>14</sup> Así tampoco, modifican los principios y características esenciales del Estado ecuatoriano, particularmente aquellas enunciadas en el artículo 1 del texto constitucional. Y, finalmente, tampoco modifican el Título IX “Supremacía de la Constitución”, Capítulo tercero “Reforma de la Constitución” de la CRE.
- 23.** No obstante, los requisitos propuestos en la enmienda podrían incidir, en principio, en los derechos de participación política, por lo que, para determinar aquello, se procederá a realizar un *test* de proporcionalidad. A tal efecto, corresponde analizar si los requisitos propuestos persiguen un fin constitucionalmente válido, son idóneas, necesarias y

---

<sup>11</sup> Convención sobre los Derechos del Niño: “Art. 1.- Para los efectos de la presente Convención, se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad.”

<sup>12</sup> Código de la Niñez y Adolescencia: “Art. 2.- Sujetos protegidos.- Las normas del presente Código son aplicables a todo ser humano, desde su concepción hasta que cumpla dieciocho años de edad. Por excepción, protege a personas que han cumplido dicha edad, en los casos expresamente contemplados en este Código”.

Código Civil: “Art. 21.- Llámese infante o niño el que no ha cumplido siete años; impúber, el varón, que no ha cumplido catorce años y la mujer que no ha cumplido doce; adulto, el que ha dejado de ser impúber; mayor de edad, o simplemente mayor, el que ha cumplido dieciocho años; y, menor de edad, o simplemente menor, el que no ha llegado a cumplirlos.”

<sup>13</sup> Con relación a esto, este Organismo deja por sentado que la terminología atinente a mayoría o minoría de edad, no se adecua al lenguaje y conceptos propios del principio de protección integral de las niñas, niños y adolescentes. De hecho, los artículos 35 y 46 de la CRE son expresos y claros en reconocer a las niñas, niños y adolescentes como sujetos de derechos, de ahí que este tipo de terminología relativa a umbrales etarios (mayoría/ minoría de edad) resulta anacrónica e imprecisa. No obstante, al verificarse que el empleo del término “mayores de edad” utilizado en el proyecto de enmienda, es meramente lingüístico sin traducir una lesión o violación sobre el principio de protección integral de niñas, niños y adolescentes; esta Corte no considera que *per se* el mero uso de esta terminología implique alguna violación a los derechos de este grupo de protección prioritaria.

<sup>14</sup> CCE, dictamen 4-22-RC/22, 12 de octubre de 2022, párr. 21.

proporcionales respecto de aquel fin, a través del respectivo test de proporcionalidad. Para ello, se plantea el siguiente problema jurídico:

**5.2.2.1. ¿El proyecto de enmienda persigue un fin constitucionalmente válido, es idóneo, necesario y proporcional?**

24. Para empezar, este Organismo considera que la acreditación de probidad notoria, experiencia, capacitación o formación justificada de los assembleístas, constituyen elementos encaminados a procurar un fin constitucionalmente válido, que reside en procurar a las personas un desempeño más óptimo de las funciones de la Asamblea Nacional, contempladas en el artículo 120 de la CRE, sin perjuicio de aquellas que determine la ley; más todavía si se tiene en cuenta que, de acuerdo al artículo 127 de la CRE, “[l]as assembleístas y los assembleístas ejercerán una función pública al servicio del país, actuarán con sentido nacional, serán responsables políticamente ante la sociedad de sus acciones u omisiones en el cumplimiento de sus deberes y atribuciones, y estarán obligados a rendir cuentas a sus mandantes. (...)”.
25. Sobre el presupuesto de idoneidad, esta Corte encuentra que los mentados requisitos adicionales para poder ser assembleísta, son conducentes a garantizar que los postulantes al quehacer assembleario legislativo cuenten con un perfil que refleje mayores aptitudes, lo cual ofrece a su vez a la ciudadanía la posibilidad de contar con representantes legislativos más aptos para las funciones que deben cumplir; sin que se desprenda de ellos exigencias técnicas o específicas que tengan efectos discriminatorios. Por lo que se verifica que los requisitos en análisis resultan idóneos para cumplir un fin constitucionalmente válido.
26. Respecto al principio de necesidad, la medida escogida tiene que ser, entre todas las posibles a tomar, la menos gravosa para el ejercicio de derechos, la que provoque el menos daño posible para lograr el fin constitucional, la mejor alternativa entre las disponibles<sup>15</sup>. Por lo tanto, se verificará que no exista una medida alternativa menos restrictiva de derechos que sea igualmente idónea para la consecución del fin constitucionalmente protegido<sup>16</sup>.
27. Ahora bien, se indentifica que los requisitos expresados en cuatro aptitudes, se encuentran planteados en abstracto. Así, en el presente caso, no se establece la concreción exacta de

<sup>15</sup> CCE, sentencia 11-18-CN/19, 12 de junio de 2019, párr. 112; sentencia 1024-19-JP/21, 1 de septiembre de 2021, párr. 141, entre otras.

<sup>16</sup> CCE, sentencia 025-16-SIN-CC, 6 de abril de 2016, pág. 12.



los requisitos de probidad notoria, experiencia, capacitación o formación justificada. Sin embargo, en atención al inciso que se propone añadir<sup>17</sup> y que también es objeto de este control, dicha expresión general o abstracta hallaría concreción a través de la configuración legislativa que en su momento realizaría la Asamblea Nacional. En efecto, el segundo inciso del proyecto de enmienda determina que: “Para dar cumplimiento a lo establecido en el inciso anterior, mediante la ley se establecerá el mecanismo de verificación, dentro de los cuales se tendrán presente acciones afirmativas”.

28. Ahora bien, es de agregar que la proponente inicial del proyecto de enmienda, a saber, la asambleísta Sandra Sofía Sánchez Urgiles, en su exposición de motivos precisó que los requisitos exigidos no buscaban crear un requerimiento concreto que limitase de manera injustificada los derechos de participación de la mayor parte de la población; en su lugar, aclaró que se buscaba a través de estos requisitos que los asambleístas tengan “un conocimiento previo respecto de las realidades sociales, sus necesidades y cómo hacerlas realidad”<sup>18</sup>:

[...] lo que se propone busca contar con calidad, pues el título [académico] no garantiza calidad ni probidad, *si bien los porcentajes de personas en nuestro país que no cuentan con estudios universitarios son muy altos, eso no es así si tomamos en consideración la experiencia que pueden adquirir desde temprana edad*, las diversas capacitaciones y formación que pueden haber recibido, sin que sean necesariamente universitaria, al abrir el abanico conforme el cambio que se busca establecer nos permite contar con gente responsables, proba, y por sobre todo comprometida con las personas y grupos a quienes representa, que conoce de primera mano las realidades y cómo responder a esas necesidades.<sup>19</sup>

29. Así, se observa que el proyecto de enmienda no incluye un requerimiento particular sobre formación académica o experiencia profesional formal, más bien procura que los asambleístas tengan un conocimiento -experiencia, capacitación o formación- de la realidad social de sus mandantes.
30. Con relación a este punto, este Organismo ya ha dejado en claro que “[e]l núcleo de la actividad asamblearia, (...) es valorativa (ético-política) y no técnica, ya que el principio que la informa es el de representación democrática (propio del parlamento) y no el de sujeción burocrático-tecnocrática (propio de la administración)”. Además ha señalado que “la tecnificación y la meritocracia en el servicio público (...) no son atinentes a las

---

<sup>17</sup> “Para dar cumplimiento a lo establecido en el inciso anterior, mediante la ley se establecerá el mecanismo de verificación, dentro de los cuales se tendrán presente acciones afirmativas”

<sup>18</sup> Foja 33 de expediente.

<sup>19</sup> Foja 32 de expediente.

dignidades de elección popular, sino a los empleos y funciones públicas que demandan de sus titulares conocimientos técnicos especializados”.<sup>20</sup>

- 31.** Frente a esto, se comprueba que los criterios de probidad notoria, experiencia, capacitación o formación justificada, tal como lo señala la proponente inicial del proyecto de enmienda, no están dirigidos a requerir títulos, diplomas, grados de estudios, certificaciones o la demostración de conocimientos científicos, técnicos o formales; es decir, tales criterios están siendo empleados en sus acepciones comunes y generales, y no como requerimientos formales o técnicos particulares. En su lugar, lo que persiguen es que los asambleístas se encuentran en aptitud para ejercer funciones de representación democrática, en el sentido de que conozcan la realidad social de los mandantes y desarrollen su cargo con probidad. De hecho, en palabras de la antedicha proponente, el proyecto de enmienda persigue abrir la posibilidad de que se “tom[e] en consideración la experiencia que pueden adquirir desde temprana edad [las personas]”.<sup>21</sup>
- 32.** A esto cabe agregar que, de la expresión general de las mentadas aptitudes, se comprueba que estas son planteadas a modo conjuntivo (“o”) y no copulativo, lo que implica que bastaría con cumplir con cualquiera de ellas para poder cumplir con el requisito añadido por el proponente para ser asambleísta: o, bien tener experiencia, o bien tener capacitación o formación justificada; de tal modo, que no se excluye a ningún sector de la población del derecho a representar la voluntad popular.
- 33.** Por lo tanto, esta Corte encuentra que los requisitos adicionales para ser asambleísta, los mismos que serían concretados en su momento a través de la configuración legislativa, resultan necesarios; más aún cuando no se advierte la existencia de alternativas menos gravosas para la consecución del fin constitucionalmente válido.
- 34.** En cuanto al parámetro de proporcionalidad, la Corte ha indicado qué implica “efectuar un análisis sobre la existencia de un debido equilibrio entre la protección y la restricción constitucional [...] para que la medida sujeta a análisis sea proporcional el beneficio alcanzado debe ser acorde al sacrificio provocado”<sup>22</sup>. En el presente caso, aquel análisis supone verificar que una presunta limitación del derecho de participación política, no sea desproporcional frente al fin que se busca conseguir, expresado en el párrafo 24 *supra*.

---

<sup>20</sup> CCE, dictamen 4-19-RC/19, 21 de agosto de 2019, párr. 25.

<sup>21</sup> Foja 32 de expediente.

<sup>22</sup> CCE, sentencia 14-11-IN/20, 22 de enero de 2020, párr. 40.

- 35.** En primer lugar, cabe recordar que el cambio propuesto no altera el actual requisito etario para ser asambleísta (18 años), al expresar que se debe ser mayor de edad. En cuanto a los requisitos que se pretenden incorporar, se tiene que estos no alteran los existentes, sino que constituyen unos adicionales a ser configurados legislativamente en su momento y que podrían estar sujetos a un eventual control constitucional. Además, los efectos directos de estos requisitos adicionales, es que la nacionalidad y la edad dejen de ser los únicos considerables para ser asambleísta. Por lo tanto, la medida asegura de un modo alto el fin constitucional que busca satisfacer; y en cambio, limita en un nivel menor al grado de satisfacción obtenido, el derecho de participación política para poder participar en las elecciones como asambleísta.
- 36.** Finalmente, en lo que respecta al inciso adicional que la propuesta de cambio agrega, se tiene que este guarda estrecha relación de complementariedad con el texto que se pretende añadir al inciso primero (requisitos adicionales expresados en cuatro aptitudes para ser asambleísta) y que ha sido objeto del examen precedente, pues hace una remisión legal para la configuración legislativa de la verificación de dichos requisitos. En este sentido, la Corte ha expresado que “[l]os derechos de participación son regulables y configurables por el órgano deliberativo parlamentario. Se puede, por ejemplo, determinar edades, exigencia de títulos profesionales, años de experiencia y más sin que se pueda considerar que éstas afectan la igualdad, siempre que sean normas de carácter general y no establezcan diferencias discriminatorias”.<sup>23</sup>
- 37.** No obstante, se deja por sentado que la Asamblea Nacional al momento de regular los requisitos que el proyecto de enmienda pretende introducir para el cargo de asambleísta, en todo momento deberá garantizar y no contravenir los principios y derechos reconocidos en el bloque de constitucionalidad. Asimismo, se deja por sentado que toda ley que regule la aplicación del proyecto de enmienda que se propone podrá ser objeto de control constitucional.
- 38.** Por lo tanto, dado que el cambio propuesto -analizado en su conjunto- tampoco restringiría directamente derechos y garantías, la vía adecuada para su tratamiento se condice con la sugerida, esto es, la de enmienda constitucional contemplada en el numeral 2 del artículo 441 de la CRE.

#### **5.2.2.2. Conclusión**

---

<sup>23</sup> CCE, dictamen 1-18-RC/19, 28 de mayo de 2019, párr. 49.

- 39.** De este modo, la Corte Constitucional ha cumplido con el primer momento de su intervención, por medio de este dictamen de vía respecto de la propuesta planteada, luego de verificar que el proyecto de enmienda no traspasa ninguno de los límites materiales fijados por el artículo 441 de la CRE.

## **6. Decisión**

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

- 1.** Declarar que el procedimiento de enmienda, establecido en el artículo 441 numeral 2 de la Constitución, es apto para tramitar la propuesta de modificación de la Constitución, planteada por el presidente de la Asamblea Nacional del Ecuador.
- 2.** Notificar a la Asamblea Nacional para que continúe, de estimarlo conveniente, con el trámite establecido en el numeral segundo del artículo 441 de la Constitución, debiendo informar a este Organismo las actuaciones que vaya adoptando para tal efecto.
- 3.** Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que como consta en el acta 063-JUR-O-2023-CC de la sesión jurisdiccional ordinaria del Pleno de miércoles 01 de noviembre de 2023, aprobada en la sesión jurisdiccional ordinaria del Pleno de 09 de noviembre de 2023, el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet (voto concurrente), Teresa Nuques Martínez, y Daniela Salazar Marín; y, tres votos salvados de los Jueces Constitucionales Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado y Richard Ortiz Ortiz.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Paulina Saltos Cisneros  
**SECRETARIA GENERAL (S)**

**DICTAMEN 2-22-RC/23**

**VOTO CONCURRENTE**

**Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet**

1. En sesión ordinaria de 1 de noviembre de 2023, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó el dictamen en el marco de la causa 2-22-RC.
2. Respetando la decisión contenida en el dictamen de mayoría y, a pesar de estar de acuerdo, en general, con el razonamiento contenido en la misma, emito el siguiente voto concurrente debido a que, a mi criterio, este no era el momento oportuno para abordar un proyecto de esta naturaleza toda vez que aún no se encuentra instalada la Asamblea Nacional ni se encuentra en funciones el recientemente electo presidente de la República.
3. En consecuencia, estimo que la Corte debió obrar con prudencia y en consideración a los principios que emanan del régimen democrático, primando la estabilidad política e institucionalidad del Estado.

**1. Sobre la falta de oportunidad de un proyecto de esta naturaleza ante la acefalía de las máximas autoridades del Estado**

4. El 17 de mayo de 2023, mediante Decreto Ejecutivo 741, el presidente de la República del Ecuador, señor Guillermo Lasso Mendoza decretó “[d]isolver la Asamblea Nacional por grave crisis política y conmoción interna, de conformidad con el artículo 148 de la Constitución de la República del Ecuador”. Como consecuencia, se produjo la terminación anticipada del periodo de los asambleístas y posteriormente del Presidente de la República, por lo que, el 20 de agosto de 2023 se realizaron los comicios para elegir a las nuevas autoridades de la Asamblea Nacional y, posteriormente, el 15 de octubre se escogió al nuevo primer mandatario de la República, señor Daniel Roy-Gilchrist Noboa Azín.
5. Lo anterior resulta relevante porque el acontecer del país evidencia un periodo sistemático de inestabilidad política y la actual acefalía de la función de mayor representación popular como es la Asamblea Nacional. Por otro lado, tampoco se encuentra posesionado el recientemente electo presidente de la República.

6. Por estas razones, estimo que el tratar un proyecto de reforma constitucional que aborda cuestiones de connotación democrática, como son las modificaciones a los requisitos para ser asambleísta, ameritaba, por lo menos, esperar la posesión de las nuevas autoridades electas en reconocimiento de las singulares atribuciones que posee la Asamblea Nacional, con la intención de propiciar un sereno debate sobre el particular.
7. La emisión de un dictamen que tendrá como resultado la activación de un proceso de reforma constitucional en ausencia de las autoridades de la Función Legislativa y sin contar con la presencia del electo presidente de la República, a mi juicio, inobserva la necesidad de estabilidad estatal; es decir, que las instituciones principales del Estado se encuentren en funciones y que conozcan de antemano los cambios que se pretende realizar a la Constitución, pues aquello a la postre repercutirá en sus funciones, atribuciones y competencias; así como en el diseño de políticas públicas y planes de gobierno.
8. Reconociendo que uno de los principios que informan al Estado constitucional de derechos y justicia es la democracia representativa que se materializa en la elección de sus representantes, no resulta comprensible la premura del Pleno de la Corte Constitucional en abordar un proyecto de esta naturaleza sin que pudiera esperar a la posesión de las autoridades que ya fueron electas. Al respecto, me permito recordar que la función de un juez y más aún de uno constitucional amerita no solamente versación jurídica, sino singular prudencia<sup>1</sup>. Por esto, en escenarios como el referido, el Pleno de la Corte debe actuar con sensatez y moderación, considerando el contexto social y político que vive la nación.

Enrique Herrería Bonnet  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

---

<sup>1</sup> José María Pérez Collados, La concepción de la judicatura en el Derecho continental europeo. El juez escritor, Manuel Vial-Dumas y David Martínez Zorrilla, coords., *Pensando al juez*, (Madrid: Marcial Pons, 2019), p.49.

**Razón:** Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en el dictamen de la causa 2-22-RC, fue presentado en Secretaría General el 10 de noviembre de 2023, mediante correo electrónico a las 10:02; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Paulina Saltos Cisneros  
**SECRETARIA GENERAL (S)**



**DICTAMEN 2-22-RC/23**

**VOTO SALVADO**

**Jueces Constitucionales Richard Ortiz Ortiz, Jhoel Escudero Soliz  
y Alí Lozada Prado**

1. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión 1 de noviembre de 2023, declaró que la solicitud presentada dentro de la causa 2-22-RC/23 (“**dictamen de mayoría**”), que analizó una propuesta de enmienda constitucional al artículo 119 de la Constitución, formulada por el entonces presidente de la Asamblea Nacional, es apta para ser tramitada mediante enmienda constitucional, conforme el mecanismo previsto en el artículo 441 número 2 de la Constitución.
2. La propuesta de modificación constitucional atañe a los requisitos para ser candidato a la Asamblea Nacional (art. 119 CRE) y propone dos cambios: (i) reemplazar “haber cumplido dieciocho años de edad” por “ser mayor de edad”; y, (ii) agregar como exigencia adicional “acreditar a más de probidad notoria, experiencia, capacitación o formación justificada”. Además, se propone que, para dar cumplimiento a esta modificación constitucional, se establecerá, mediante ley, el mecanismo de verificación de los requisitos, dentro de los cuales se tendrían presente acciones afirmativas.
3. La decisión de mayoría establece que, la primera modificación que propone reemplazar como requisito para ser asambleísta (haber cumplido dieciocho años de edad por “ser mayor de edad”) no comportaría un cambio propiamente dicho del contenido actual del artículo 119 de la Constitución,<sup>1</sup> por lo que no se analizó el alcance de esta propuesta. Sin embargo, consideramos que, aunque se podrían considerar como sinónimos a ambas expresiones, se debió tomar en cuenta que el lenguaje empleado no era el apropiado (“mayor de edad”) para referirse a personas a las que nuestra Constitución califica de jóvenes (art. 39 CRE); y, además que, junto al otro requisito que se propone, sí podría implicar una modificación a la edad mínima para ejercer el sufragio pasivo para ser asambleísta.

---

<sup>1</sup> CCE, dictamen de mayoría 2-22-RC/23, 1 de noviembre de 2023, párr. 21.

4. Por otro lado, en cuanto a la propuesta de incluir como requisitos adicionales “acreditar a más de probidad notoria, experiencia, capacitación o formación justificada”, el dictamen de mayoría señala que tales requisitos:

no alteran a aquellos principios esenciales sobre los cuales está fundada la CRE, esto es, aquellas normas “que reflejan una identidad colectiva, como pueblo y como Estado, que son una expresión de los procesos históricos y socioeconómicos de un país; y, que prescriben orientaciones en la construcción de un modelo de sociedad”. Así tampoco, modifican los principios y características esenciales del Estado ecuatoriano, particularmente aquellas enunciadas en el artículo 1 del texto constitucional. Y, finalmente, tampoco modifican el Título IX “Supremacía de la Constitución”, Capítulo tercero “Reforma de la Constitución” de la CRE.<sup>2</sup>

5. Sin embargo, la decisión de mayoría sí afirma que la propuesta podría “incidir, en principio, en los derechos de participación política”, por lo tanto, procede a realizar un test de proporcionalidad; y, llega a la conclusión de que los requisitos propuestos persiguen un fin constitucionalmente válido, son idóneos, necesarios y proporcionales respecto de aquel fin. Por lo que, deduce “que el cambio propuesto -analizado en su conjunto- tampoco restringiría directamente derechos y garantías”. En vista de aquello, concluye que “la vía adecuada para su tratamiento se condice con la sugerida, esto es, la de enmienda constitucional contemplada en el numeral 2 del artículo 441 de la CRE.”<sup>3</sup>
6. Respetando la decisión de mayoría, desarrollamos el presente voto salvado por disentir en lo que se refiere con la propuesta sobre “acreditar a más de probidad notoria, experiencia, capacitación o formación justificada”, y con que esta modificación al artículo 119 de la Constitución no afectaría ninguno “de los límites materiales fijados por el artículo 441 de la CRE”.<sup>4</sup>
7. Hay que considerar que el voto de mayoría no tomó en cuenta que: i) en el límite a la enmienda sobre estructura fundamental de la Constitución, se debió haber considerado el carácter democrático de la sociedad ecuatoriana; y, ii) en el límite de carácter y elementos constitutivos del Estado, se debió analizar el carácter de Estado democrático y el principio de soberanía popular (art. 1 CRE). Sin embargo, nuestros argumentos se centrarán en evidenciar que la propuesta restringía derechos constitucionales, especialmente el contenido del derecho al sufragio pasivo (derecho a presentarse como candidato), núcleo esencial del sistema representativo democrático (art. 61.1 CRE).

<sup>2</sup> CCE, dictamen de mayoría 2-22-RC/23, 1 de noviembre de 2023, párr. 22.

<sup>3</sup> CCE, dictamen de mayoría 2-22-RC/23, 1 de noviembre de 2023, párr. 23 y 38.

<sup>4</sup> CCE, dictamen de mayoría 2-22-RC/23, 1 de noviembre de 2023, párr. 39.

## 1. Sobre los derechos de participación

8. La Constitución, en el artículo 61 número 1, establece: “Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos: 1. Elegir y ser elegidos”.
9. Este Organismo ha señalado que el derecho de participación tiene como objetivo que “los integrantes de la sociedad tomen parte protagónica en la elección de sus representantes y en la elaboración de la política gubernamental. Así, en el evento de que el conjunto de participantes en las decisiones públicas no coincida con el conjunto de afectados por ellas, podrían aparecer *deficiencias a la legitimidad democrática*” (énfasis añadido).<sup>5</sup>
10. En esta misma línea, esta Corte ha señalado que “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>6</sup>
11. En este contexto, la propuesta de “acreditar a más de probidad notoria, experiencia, capacitación o formación justificada” socava el derecho al sufragio pasivo, pues reduciría el conjunto de personas que podrían participar en la adopción de decisiones públicas a través de la Asamblea Nacional (eje de la representación), lo que disminuiría las posibilidades de participación, y el sentido de pertenencia en la toma de decisiones colectivas. Todo ello, ya que se limita la posibilidad de que un ciudadano pueda presentar su candidatura al órgano legislativo.
12. Por otro lado, según nuestro sistema democrático, la soberanía radica en el pueblo (art. 1 CRE), y la categoría “pueblo” se refiere a todos los habitantes del territorio nacional en ejercicio de sus derechos políticos. Los ciudadanos pueden ejercer estos derechos de participación directamente a través de diversos mecanismos (arts. 100 al 105 CRE), o mediante sus representantes, lo que configura el sistema representativo diseñado en la Constitución del 2008.

<sup>5</sup> CCE, sentencia 14-21-IN/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 44.

<sup>6</sup> CCE, sentencia 14-21-IN/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 46.

13. Además, el derecho al sufragio, tanto activo como pasivo, ha sido objeto de un *proceso de ampliación* permanente. Desde 1830 hasta 1861, los únicos que podían votar eran los hombres, con propiedad o ingresos, y con instrucción. Con la Constitución de 1861 se quitó el requisito de “propiedad o ingresos” para votar y, en la Constitución de 1884, se eliminó este requisito para ser candidato. Mientras que, en 1897, la edad mínima pasó de 21 a 18 años de edad. En 1929, ya se reconoció este derecho a las mujeres, pero todavía se exigía el requisito de “saber leer y escribir”; es decir, el sistema excluía a la mayoría de la población, especialmente al sector indígena y campesino. Recién la Constitución de 1978, producto de la transición democrática, introdujo como reforma democrática radical la eliminación del requisito de “saber leer y escribir”. Esta reforma condujo a una ampliación considerable del padrón electoral y, por lo tanto, de los ciudadanos que podían sufragar y presentarse como candidatos.
14. En consecuencia, la “expresión de los procesos históricos y socioeconómicos” de la sociedad ecuatoriana se vería mermada, al dejar que conquistas constitucionales que se han alcanzado, y que la Constitución del 2008 las recoge, se vean suprimidas con exigencias de “experiencia, capacitación o formación justificada”. Es decir, implicaría una regresión a la situación antes del retorno a la democracia, cuando se exigían requisitos de “instrucción”. Lo que significa una regresión de derechos, considerando que el requisito que se propone introducir es más exigente que el previamente establecido, relativo a saber leer y escribir.
15. Como ya se mencionó, la Constitución actual no exige la acreditación de exigencias de “experiencia, capacitación o formación justificada”. Inclusive, ni para ocupar la principal función del Estado, presidente o presidenta de la República, se han establecido requisitos de tal magnitud (art. 143 CRE). La idea de una democracia supone que cualquier miembro de la comunidad política puede llegar a ocupar puestos de elección popular, independientemente de su “experiencia, capacitación o formación justificada”.
16. Además, la propuesta de enmienda no específica en qué consistirían estas exigencias de “experiencia, capacitación o formación justificada” que limitarían el derecho al sufragio pasivo, y solo se hace una simple remisión al legislador. Esta remisión resultaría también problemática, porque las prohibiciones para presentarse como candidatos tienen rango constitucional (art. 113 CRE) y no pueden estar expuestas a las mayorías parlamentarias. Este seguro se explica porque cualquier limitación afectaría al Estado democrático y al principio de soberanía popular (art. 1 CRE). Hay que considerar, además, que los derechos de participación son el fundamento del propio poder constituyente (preámbulo y art. 444

CRE), de la legitimación de todo poder público (art. 1 CRE), y del derecho de todo ciudadano de participar en los asuntos de interés público de manera protagónica (art. 61.2 y 95 CRE), sin distinción de “experiencia, capacitación o formación justificada”.

17. Por lo antes expuesto, la propuesta de enmienda va en contra de un derecho constitucional fundamental en la vida democrática, esto es, el derecho a ser elegido, sufragio pasivo (art. 61.1 CRE). Es decir, introduce una deficiencia a la legitimidad democrática, tal como esta Corte correctamente lo ha expresado. De allí que, en nuestro criterio, la propuesta de cambio constitucional del artículo 119 de la Constitución incurre en el límite material previsto en el artículo 441 de la Constitución, relativo a la restricción de derechos y garantías, por lo que no procede el mecanismo de enmienda para el efecto.

## 2. Sobre el sistema representativo

18. En cuanto a la *democracia representativa*, la Constitución establece que es aquella en la que la sociedad ejerce su soberanía a través de los órganos representativos electos por votación popular, como es el caso de la función legislativa (art. 1 y 118 CRE).
19. Además, la Asamblea Nacional es la primera función del Estado y el organismo representativo por antonomasia, pues es el *espejo* de las distintas fuerzas sociales por su conformación plural y forma de elección. En ella también se expresan tanto las mayorías y minorías, en un debate público y contradictorio. En esa medida, para la función representativa no es adecuado exigir “experiencia, capacitación o formación justificada”, pues aquello impediría que todas las fuerzas sociales estén presentes en la Asamblea Nacional. Hay que considerar que mientras más excluyente sea el sufragio pasivo, menos representativo se vuelve el sistema.
20. Es decir, para que se puedan ejercer los derechos de participación a través de la democracia representativa es fundamental contar con la expresión de la pluralidad política que cuenta la sociedad. Por lo que, exigir “experiencia, capacitación o formación justificada” para presentarse como candidato a la Asamblea Nacional coartaría el ejercicio del sufragio pasivo, lo que implica afectar la democracia representativa, como un elemento identitario y esencial para la estructura fundamental de la Constitución.
21. Por ello, se evidencia que el cambio constitucional propuesto incurre en la limitación establecido en el artículo 441 de la Constitución, relativo a la alteración de la estructura fundamental de la Constitución, por lo que no cabe ser tramitado vía enmienda.

### **3. Sobre el sistema de partidos políticos**

- 22.** También es elemento fundamental del sistema representativo, las organizaciones políticas (arts. 108-111 CRE), las que tienen como funciones fundamentales preparar cuadros políticos, asegurándose que la pluralidad política de una sociedad acceda a las candidaturas y a los órganos de elección popular. Por lo tanto, les corresponde a las organizaciones políticas garantizar la idoneidad de los cuadros políticos, según nuestro sistema constitucional (art. 112 CRE, art. 312 LOEOP).<sup>7</sup>
- 23.** En consecuencia, el filtro para asegurar la calidad política del representante no está en el requisito de “experiencia, capacitación o formación justificada”, sino en buen funcionamiento del sistema de partidos, en los términos diseñados en la Constitución.
- 24.** Aunque puede resultar atractivo exigir “experiencia, capacitación o formación justificada”, aquello no tendría un impacto importante en la calidad de la representación; pues, casi todos los asambleístas recién electos (2023) tienen al menos títulos de tercer nivel y superan los dieciocho años, incluso los del periodo 2021 al 2023.<sup>8</sup>
- 25.** Lo dicho refuerza el argumento de que el cambio constitucional propuesto no puede ser tramitado vía enmienda.

### **4. Sobre la participación de los jóvenes como grupos de atención prioritaria**

- 26.** La propuesta se refiere al requisito de “experiencia, capacitación o formación justificada”, lo que al parecer no afectaría a la edad que habilita para el ejercicio del sufragio pasivo. Sin embargo, para que esta propuesta tenga sentido se deberían establecer requisitos adicionales de instrucción, lo que podría afectar a los jóvenes que ya cumplieron los 18 años y excluirlos de su derecho al sufragio pasivo.
- 27.** Por el contrario, se debería considerar que la propia Asamblea Nacional aprobó una reforma a la LOEOP, publicada el 3 de febrero de 2020, en la que exige una cuota del

---

<sup>7</sup> Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia (“LOEOP”).

<sup>8</sup> Al respecto, de las cifras brindadas por el medio digital Primicias, se evidencia que, de los legisladores que integraron el parlamento en 2021, únicamente nueve asambleístas electos no tenían registrado un título de tercer nivel en la Secretaría de Educación, Ciencia y Tecnología (“Senescyt”). Es decir, 128 asambleístas electos contaban, al menos, con un título de tercer nivel registrado en la Senescyt.

25% para jóvenes, entre 18 y 29 años, en todas las candidaturas pluripersonales (sufragio pasivo), incluyendo las de asambleístas. Esta reforma intenta hacer operativo el mandato constitucional que ordena la inclusión de los jóvenes, como grupo de atención prioritaria, en los espacios del poder público. Así, el artículo 39 párrafo 1 de la Constitución dispone: “El Estado garantizará los derechos de las jóvenes y los jóvenes, y promoverá su efectivo ejercicio a través de políticas y programas, instituciones y recursos que aseguren y mantengan de modo permanente su participación e inclusión en todos los ámbitos, en particular en los espacios del poder público”.

28. En consecuencia, la propuesta de exigir “experiencia, capacitación o formación justificada” podría ir en contra corriente de incluir a los jóvenes en los espacios del poder público y de las propias medidas que ya tomó la Asamblea Nacional para asegurar la participación de los jóvenes en las candidaturas de elección popular.
29. Además, esta Corte, en el dictamen 4-22-RC/22, ya enfatizó que excluir “a ciertas franjas poblacionales -que antes podían ser candidatas- [...] a la representación política en la Función Legislativa”, implicaría “restringir el derecho a la no regresividad del sufragio pasivo en lo atinente a la representación parlamentaria”.<sup>9</sup>
30. Por lo tanto, la propuesta también involucra una restricción a la participación política de los jóvenes, e incurre en el límite previsto a la prohibición de restricción de derechos y garantías.
31. En síntesis, estimamos que la propuesta de cambio constitucional se trataría de lo que se denomina *desmembramiento constitucional*<sup>10</sup>; por cuanto, en el evento de ser aprobada, supondría una restricción grave al derecho a ser elegido y, consecuentemente, marcaría una alteración a la identidad de la Constitución, modificando el sistema representativo instituido en ella.

## 5. Conclusión

32. Por todo lo expuesto, exigir el requisito de “experiencia, capacitación o formación justificada”, afecta los derechos de participación, en particular al sufragio pasivo y, en

<sup>9</sup> CCE, sentencia 4-22-RC/22, 12 de octubre de 2022, párr. 147.

<sup>10</sup> Richard Albert, *Constitutional Amendments, Making, Breaking and Changing Constitutions* (2019). En el que se distingue la enmienda constitucional, como un cambio que “mantiene la Constitución coherente consigo mismo” y al desmembramiento constitucional como una modificación que “marca una ruptura fundamental con los compromisos constitucionales originalmente asumidos”.

consecuencia, vulnera por lo menos el límite material a la enmienda de restricción de derechos y garantías. Por lo tanto, no se debió calificar a la enmienda como vía adecuada para modificar el artículo 119 de la Constitución.

Richard Ortiz Ortiz  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

Jhoel Escudero Soliz  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

Alí Lozada Prado  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal que el voto salvado de los Jueces Constitucionales Richard Ortiz Ortiz, Jhoel Escudero Soliz y Alí Lozada Prado, anunciado en el dictamen de la causa 2-22-RC, fue presentado en Secretaría General el 17 de noviembre de 2023, mediante correo electrónico a las 16:50; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Paulina Saltos Cisneros  
**SECRETARIA GENERAL (S)**