

**SECRETARIO GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS  
AMERICANOS  
LUIS ALMAGRO**

**DENUNCIA ANTE LA ALTERACIÓN DEL ORDEN CONSTITUCIONAL QUE  
AFECTA GRAVEMENTE EL ORDEN DEMOCRÁTICO EN EL ECUADOR**

**I.- OBJETO:**

El presente escrito tiene por objeto denunciar los hechos acontecidos en la República del Ecuador, desde el día 2 de octubre en adelante y hasta el presente, en el que se observa una explícita **ALTERACIÓN DEL ORDEN CONSTITUCIONAL QUE AFECTA GRAVEMENTE EL ORDEN DEMOCRÁTICO**, y del Estado de Derecho. Esta situación de menoscabo del Estado Constitucional debe ser denunciada internacionalmente debido a la gravedad de los hechos y de la vulneración de derechos en flagrante atropello de la Convención Americana y sus instrumentos normativos derivados, como la Carta Democrática Interamericana (CDI), específicamente su artículo 20.

**2.- HECHOS ALEGADOS**

**2.1.- Relato cronológico de los hechos**

El lunes 18 de septiembre de 2017, el presidente de la República del Ecuador, Lenín Moreno Garcés, anuncia su intención de convocar a Consulta Popular y Referéndum Constitucional. Posteriormente, el lunes 2 de octubre de 2017, el presidente Lenín Moreno da a conocer, a través de una cadena nacional, el contenido de la Consulta Popular y el plan de reformas que someterá al pronunciamiento de las y los ecuatorianos en las urnas.

Con oficio Nro. T. 141-SGJ-17-0330, de 2 de octubre de 2017, el presidente, Lenín Moreno Garcés, remite a la Corte Constitucional, el proyecto de enmiendas a la Constitución de la República del Ecuador, y el jueves 5 de octubre de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional integrada por las juezas constitucionales, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra y Ruth Seni Pinoargote, admite a trámite las causas. Debe quedar claro que el presidente de la República presenta dos proyectos, uno de Referéndum Constitucional, y otro de Consulta Popular, los que dan inicio a dos causas en la Corte Constitucional (la causa No. 0002-17-RC de Referéndum Constitucional, y la causa No. 0001-17-CP de Consulta Popular)

Con providencia de 6 de noviembre de 2017, en virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional, la jueza sustanciadora Dra. Tatiana Ordeñana Sierra, avoca conocimiento de la causa Nro. 0002-17-RC y, convoca a Audiencia Pública el día miércoles 15 de noviembre de 2017, con la finalidad de que las partes del proceso expongan sus argumentos, y de ser el caso, entreguen la documentación que consideren necesaria. Asimismo, en virtud de dicha diligencia ordenada de conformidad con el artículo 9 inciso final del

Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, *suspende el decurso de los plazos y términos* en la causa Nro. 0002-17-RC, de Referéndum Constitucional.

Con providencia de fecha 23 de noviembre de 2017 la jueza sustanciadora, Dra. Tatiana Ordeñana Sierra, dispone que una vez celebrada la audiencia pública ordenada en la providencia de 6 de noviembre de 2017, y de conformidad con el artículo 9 inciso final del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional se reanuda el decurso de los plazos y términos de la misma causa (Nro. 0002-17-RC)

Con Oficio Nro. 161-PBS-SUS-CC-2017, de 23 de noviembre de 2017, la actuaria remitió a Secretaría General de la Corte, el proyecto de dictamen.

El 24 de noviembre de 2017, la Secretaría General de la Corte hace conocer la recepción del proceso Nro. 0002-17-RC, previo al conocimiento y resolución del Pleno de la Corte Constitucional.

El 28 de noviembre, el Presidente de la Corte Constitucional convocó para el 5 de diciembre de 2017 a una sesión extraordinaria del pleno de la Corte, para conocer la propuesta de dictamen previo presentado por la jueza ponente. Ese mismo día la Corte Constitucional publicó un comunicado oficial informando sobre dicha convocatoria y señalando que la convocatoria se la hacía respetando los procedimientos y tiempos previstos en la normativa constitucional legal y reglamentaria pertinentes.

En la sesión del mismo 28 de noviembre, 5 de los 7 miembros de la Corte Constitucional presentes en la misma, le solicitaron al Dr. Alfredo Ruiz, Presidente de la Corte que adelante el tratamiento y se incluya en el orden del día, la revisión de la propuesta de dictamen presentada por la jueza ponente Dra. Tatiana Ordeñana, situación que no ocurrió debido a la reiterada negativa del Dr. Ruiz en no querer tratar la propuesta de dictamen presentado, y sobre todo cuando se había filtrado a través de redes y medios que la resolución de la jueza ponente consideraba algunas de las preguntas como inconstitucionales, sobre todo la 2 y la 3.

Con Decretos Ejecutivos Nro. 229 y 230, de 29 de noviembre de 2017, el presidente Lenín Moreno Garcés, previo un proceso de reorganización del Consejo Nacional Electoral, decreta convocar a las y los ecuatorianos y extranjeros residentes en el Ecuador con derecho a sufragio, a Referéndum y Consulta Popular. En virtud de lo dispuesto en el último inciso del artículo 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).

Mediante Oficio Nro. T.172-SGJ-17-0488, de 29 de noviembre de 2017, suscrito por la doctora Johana Pesántez Benítez, Secretaria General Jurídica de la Presidencia de la República, se argumenta que las convocatorias contenidas en los Decretos No. 229 y No. 330 pueden realizarse en razón de: “[...] la falta de pronunciamiento de constitucionalidad; por lo que, de conformidad con el último inciso del artículo 105 y artículo 127 de la Ley

Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se entiende que se ha emitido dictamen favorable.”

Con fecha 1 de diciembre, el bloque de legisladores del Movimiento Alianza PAIS, presenta una demanda de inconstitucionalidad de los decretos 229 y 230, en la que, además, se solicita como medida cautelar que el Consejo Nacional Electoral se abstenga de convocar a Consulta Popular y solicita, asimismo, el cese de los efectos jurídicos de dichos decretos, puesto que no han cumplido con el control previo de constitucionalidad previstos en los artículos 104 de la Constitución de la República y 184 de la Ley Orgánica Electoral o Código de la Democracia.

Mediante oficio 244-2017-CCE-P el Presidente de la Corte Constitucional suspendió el 1 de diciembre de 2017, la sesión extraordinaria del pleno de la Corte Constitucional convocada para el día 5 de diciembre para conocer el dictamen, con lo cual pretende legitimar los decretos presidenciales pero a cambio de sacrificar lo dispuesto en la propia norma constitucional.

Es necesario recordar, que según dispone el artículo 127 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, aún le corresponde el “control automático de las consultas populares” e incluso el control posterior de constitucionalidad.

## **2.2.- Consideraciones sobre los hechos alegados**

Debemos dejar en claro que, iniciadas las audiencias públicas en la Corte Constitucional, para emitir el dictamen previo de constitucionalidad respecto a la propuesta de Referéndum, y encontrándose las mismas en plena realización, el día 29 de noviembre de 2017, el Presidente de la República emite los Decretos No 229 y No 230 referentes a Enmiendas Constitucionales (Referéndum) y Consulta Popular respectivamente.

Es preciso también mencionar que en los dos casos que tiene conocimiento la Corte Constitucional, las juezas sustanciadoras de las mismas dispusieron de forma expresa, en sus providencias, la SUSPENSIÓN DEL DECURSO DE LOS PLAZOS Y TÉRMINOS, hasta finalizar las audiencias antes citadas. Por lo tanto, el plazo previsto en el artículo 105 de la ley de la materia, mencionado con anterioridad, quedó interrumpido. La Corte Constitucional, basada en su reglamento, estableció la suspensión de los plazos para abrir las audiencias de participación ciudadana mediante la figura del *amicus curiae*, debido a la importancia de la reforma planteada por el Ejecutivo y la necesidad de escuchar a la ciudadanía.

Cabe advertir que las audiencias contaron con la participación de diversos colectivos que mediante la figura del *amicus curiae* se presentaron a la Corte Constitucional para argumentar las que consideraron transgresiones al orden constitucional de las preguntas enunciadas en la Consulta Popular y en el Referéndum, como las transgresiones al sistema interamericano de derechos humanos. En esas audiencias, asimismo, participaron numerosos delegados del Ejecutivo a fines de dar sus argumentos.

Finalmente, con la emisión de los Decretos de convocatoria el Ejecutivo de la República omite el dictamen previo requerido en la Constitución de la República, evitando de este modo que la Corte Constitucional se pronuncie respecto de la constitucionalidad de las propuestas, y coloca a la ciudadanía en situación de indefensión debido a que es la Corte Constitucional el órgano máximo de interpretación de la Constitución de la República.

De este modo hemos agotado las instancias internas y no tenemos otra opción que recurrir a las instancias internacionales para denunciar los atropellos a nuestra Constitución, y de éste modo, el rompimiento del orden constitucional y democrático en el Ecuador.

### **3.- NORMAS CONSTITUCIONALES TRANSGREDIDAS**

El artículo 104 de la Constitución de la República del Ecuador menciona el requisito del dictamen previo de la Corte Constitucional al disponer que en "todos los casos de Consulta Popular se requerirá dictamen previo de la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de las preguntas propuestas". En el mismo sentido, el numeral 2 del artículo 438, establece que la Corte Constitucional emitirá dictamen previo y vinculante de constitucionalidad en convocatorias a consultas populares de carácter nacional o a nivel de los gobiernos autónomos descentralizados. Por otro lado, el artículo 433 dispone imperativamente, que la Corte Constitucional calificará cuál de los procedimientos previstos para la reforma a la Constitución corresponde en cada caso.

Por su parte, los artículos 82, 226 y 424, determinan respectivamente, que el derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes; que las 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; y, que la Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. La regla de la primacía de la Constitución, establece en el Artículo 424 que "La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica"

En conformidad con los preceptos constitucionales ninguna norma inferior puede modificar el sentido de la Constitución, que establece como requisito el examen previo de constitucionalidad de la propuesta presidencial. Asimismo, los actos del poder público debieron mantener conformidad con las normas constitucionales, y debieron por ese motivo, esperar el pronunciamiento de calificación de la Corte Constitucional, caso contrario carecerían de eficacia jurídica, como ha ocurrido finalmente.

Finalmente, el artículo 127 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece que la Corte realizará un control automático

de constitucionalidad de todas las convocatorias a consulta popular. Control que no es mera formalidad, sino que estará dirigido "a garantizar la libertad de la electora o elector y la constitucionalidad de las disposiciones jurídicas o las medidas a adoptar a través de este procedimiento."

Por todo lo expuesto, los Decretos Ejecutivos Nro. 229 y 330 vulneran el principio de legalidad en el ejercicio de las competencias de los órganos públicos, consagrado en el artículo 226 de la Carta Magna, pues el presidente de la República pretende evadir el imperativo del dictamen previo de la Corte para convocar a consulta y calificar el procedimiento respectivo para la reforma constitucional.

Asimismo, vulneran normas constitucionales claras relacionadas al respeto y aplicación de normas jurídicas vigentes y al ejercicio de competencias exclusivamente establecidas por la Constitución y la ley, al omitir el control preventivo de la Corte, atenta abiertamente contra el Estado constitucional de derechos, contra las instituciones democráticas y contra la institucionalidad de la Corte Constitucional.

El viabilizar la aplicación de dichos decretos, produciría daños irreparables a la supremacía de la Constitución a los derechos de los ciudadanos, al sistema democrático, a la separación de poderes y a las sensibles competencias de la Corte Constitucional, ya que una convocatoria a referéndum de enmienda constitucional sin dictamen previo, permitiría que temas de gran trascendencia pasen sin el filtro y calificación constitucional.

Prevalece la Constitución de la República, por sobre los Decretos del Ejecutivo que además de vulnerar las disposiciones de la Norma Suprema pretende modificarla mediante el envío de Decretos a la Comisión Nacional Electoral para convocar sin más la Consulta Popular y Referéndum sin haber pasado por el previo examen de constitucionalidad.

En efecto, el Art. 62.8 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional dispone en relación de las facultades de la Corte que corresponde verificar, al admitir un recurso, que "... permita solventar una violación grave de derechos, establecer precedentes judiciales, corregir la inobservancia de precedentes establecidos por la Corte Constitucional y sentenciar sobre asuntos de relevancia y trascendencia nacional".

Siendo el presente caso de trascendencia y relevancia nacional, ya que consiste en la reforma de la Constitución de la República, corresponde al máximo órgano de Control Constitucional pronunciarse al respecto.

Para decidir la Corte Constitucional debe tener en cuenta que el Artículo 42 dispone que "Las normas constitucionales se interpretarán por el tenor literal que más se ajuste a la Constitución en su integralidad. En caso de duda, se interpretarán en el sentido que más favorezca a la plena vigencia de los derechos y que mejor respete la voluntad del constituyente, y de acuerdo con los principios generales de la interpretación constitucional".

Lo mencionado Supra significa que si la Constitución estableció el mecanismo

y procedimiento para su modificación, previendo la participación mediante el análisis previo de la Corte Constitucional, el sentido de la misma no puede ser interpretado de manera de eludir la participación del órgano máximo de interpretación constitucional.

El Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, publicado en el Suplemento del Registro Oficial Nro. 613, de 22 octubre de 2015, y vigente desde entonces, regula en su artículo 9, el término de 20 días previsto en el último inciso del artículo 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, al establecer que los plazos y términos a los que se refiere el citado cuerpo legal se aplicarán a la fase de impulsión judicial que se inicia a partir del día siguiente a que el expediente se encuentre listo para la decisión de las distintas Salas de Admisión, Selección y Revisión, al despacho de la jueza o juez sustanciador o al despacho del Pleno de la Corte, no computándose dentro del cálculo el tiempo durante el cual el expediente no se encuentre en dichas instancias. Asimismo, cuando se ordene la práctica de diligencias se suspenderá el cómputo de los plazos o términos.

El referido Reglamento fue expedido por la Corte Constitucional, en ejercicio de la atribución prevista en el numeral 8 del artículo 191 de la citada Ley, al determinar que le corresponde expedir, interpretar y modificar a través de resoluciones los reglamentos internos necesarios para su funcionamiento.

Ello es así además porque es la Corte Constitucional quien debe realizar el control del mecanismo legal utilizado para realizar una Consulta Popular o una Enmienda Constitucional (Art. 443 y 441).

Esta disposición resulta de trascendencia debido a que es público y notorio conocimiento que una de las preguntas remitidas por el Ejecutivo Nacional, la consulta respecto el Consejo de Participación Ciudadana, debería implementarse mediante una constituyente ya que altera la estructura del Estado. Con este análisis la Corte Constitucional debería verificar, de acuerdo a lo dispuesto por la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, sobre la constitucionalidad de las preguntas; la vía de las modificaciones o si existen cambios que deberían realizarse mediante Asamblea Constituyente, según lo establece el Artículo 444 de la Constitución de la República y los Artículos 100 al 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJYCC).

El artículo 429 de la Constitución de la República del Ecuador, dispone que la Corte Constitucional, como órgano máximo de control, interpretación constitucional y administración de justicia, decidirá por el pleno de la Corte las cuestiones relacionadas con la atribución de funciones. En conformidad con el 75 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), le corresponde a la Corte Constitucional ejercer el control abstracto de constitucionalidad y resolver las acciones de inconstitucionalidad en contra de: a) Enmiendas y reformas constitucionales; b) Resoluciones legislativas aprobatorias de tratados internacionales; c) Leyes, decretos leyes de urgencia económica y demás normas con fuerza de ley.

En concordancia con el artículo 104 de la Constitución de la República, los artículos 102-105 de la LOGJCC establecen que cuando la enmienda, reforma o cambio constitucional se tramite a través de un referendo, existirá un control constitucional previo de la respectiva convocatoria, por parte de la Corte Constitucional; así como la determinación del alcance de la reformatoria y análisis tanto de los considerandos y contenido de los cuestionarios que se pretenden someter a consulta.

La propuesta planteada por el Señor Presidente que pretende la creación de un Consejo de Participación Ciudadana y Control Social transitorio que "asuma transitoriamente sus funciones, tenga la potestad de evaluar el desempeño de las autoridades cuya designación le corresponde, pudiendo de ser el caso, anticipar la terminación de sus períodos"; lo que violentaría disposiciones expresas de la Constitución de la República, que en su Artículo 120, numeral 9, concede de manera exclusiva a la Asamblea Nacional la capacidad fiscalizadora; el artículo 131 que determina las condiciones y requisitos para el enjuiciamiento de las principales autoridades; así como el artículo 205 relacionado con el enjuiciamiento a los órganos que conforman la Función de Transparencia y Control Social.

La mencionada propuesta contraviene el principio de división de poderes, la independencia de las funciones del Estado, la autonomía de los órganos de control y la capacidad de la Corte Constitucional para ser la última instancia en materia de constitucionalidad.

#### **4.- CONTENIDO DE LA CONSULTA**

Entre diversas preguntas inconstitucionales y contrarias a la convencionalidad, resulta preocupante, particularmente, la referente al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. El contenido de la pregunta menciona: ¿Está usted de acuerdo con enmendar la Constitución de la República del Ecuador para reestructurar al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, así como dar por terminado el periodo constitucional de sus actuales miembros, y que el Consejo que asuma transitoriamente sus funciones tenga potestad de evaluar el desempeño de las autoridades cuya designación le corresponde, pudiendo, de ser el caso, anticipar la terminación de sus periodos?

La enmienda propuesta tiene por objetivo nombrar un Consejo de Participación "propio", con todos los delegados del Ejecutivo y con poderes omnímodos, puesto que se pretende entregar la capacidad de evaluar y destituir al resto de autoridades de control, y otras que son nominadas por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, incluyendo la propia Corte Constitucional. Esta pretensión contradice lo dispuesto en el Art. 120, numeral 9 de la Constitución de la República, que señala que le corresponde a la Asamblea fiscalizar los actos de las otras funciones del Estado; además de la autonomía consagrada para diferentes instituciones por la propia Constitución. La Corte Constitucional, por ser el organismo de cierre del control constitucional, no puede ser objeto de fiscalización, según el mandato del artículo 431 de la Constitución y menos aún por parte de un Consejo Provisional.

Es decir, además del manejo de la función ejecutiva, el Presidente de la República tendría el control de las otras 4 funciones del Estado:

FUNCIÓN JUDICIAL                      Consejo Nacional de la Judicatura  
Fiscalía General del Estado

FUNCIÓN ELECTORAL                      Consejo Nacional Electoral  
Tribunal Contencioso Electoral

#### FUNCIÓN DE TRANSPARENCIA Y CONTROL

Consejo de participación ciudadana y control social.

Contraloría General del Estado  
Procuraduría General del Estado

Defensoría Pública  
Defensoría del Pueblo

Superintendentes:

Bancos y seguros  
Compañías  
Economía popular y solidaria  
Ordenamiento territorial  
Control de mercado  
Comunicación

FUNCIÓN LEGISLATIVA                      Entregando sus competencias exclusivas de fiscalización al "Consejo de Participación Ciudadana transitorio".

Incluso se podría cambiar a miembros de otros organismos del Estado como la propia CORTE CONSTITUCIONAL.

La propuesta de referéndum quebranta la estructura del Estado y los preceptos establecidos en una serie de documentos y resoluciones de organismos internacionales y procesos de integración de la región; además genera un dilema jurídico, puesto que la propia Constitución en su artículo 205 prohíbe expresamente que la Asamblea Nacional, "en ningún caso" podrá designar los reemplazos, en caso de cesación de los integrantes del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

Esta pregunta debió ser sometida a un profundo análisis por parte de la Corte Constitucional, puesto que, en su contenido se están preguntando tres cosas relacionadas, pero diferentes: cesación de los actuales miembros; nominación de un nuevo Consejo y funciones del nuevo Consejo; lo que contradice lo dispuesto en los artículos 104 y 105 de la LOGJCC.

Con esta pregunta referente al **Consejo de Participación Ciudadana y Control Social**, junto a la destitución de los actuales miembros y la posibilidad de evaluación de las autoridades públicas, se está desestructurando el conjunto de la institucionalidad del Estado de derecho, sin justificación alguna.



Se otorgan poderes que son atentatorios a las atribuciones de otras funciones del Estado o de organismos cuya autonomía está garantizada por la propia norma constitucional, tal es el caso de la Defensoría Pública, artículo 191; Fiscalía General del Estado, art. 194 y la de todos los órganos de la Función de Transparencia y Control Social cuya autonomía está garantizada en el artículo 204 de la Constitución. Adicionalmente, con la propuesta presentada por el Ejecutivo podría destituir a los integrantes de la Función Electoral (autonomía garantizada en artículo 217) e incluso a la propia Corte Constitucional, lo cual no sólo que contraviene lo estipulado en los artículos 429 y 430 de la Carta Magna sino el principio fundamental de un estado constitucional, que coloca como organismo de cierre de la constitucionalidad a la Corte Constitucional.

Finalmente, la Constitución dispone que para reestructurar las funciones del Estado la vía constitucional para hacerlo es mediante una asamblea constituyente, y no mediante simple Consulta Popular.

## **5. FUNDAMENTOS ALEGADOS**

La Constitución de la República dispone en su artículo 1 que el Ecuador se organiza en forma de República, y establece las atribuciones de cada una de las funciones del Estado y de las instituciones que gozan de autonomía. La división de poderes es uno de los principios fundamentales del Estado de Derecho y de la democracia representativa, garantizado en las constituciones modernas y en los instrumentos jurídicos internacionales y regionales como la Convención Americana de Derechos Humanos y la Carta Democrática de la Organización de Estados Americanos (OEA); el Tratado Constitutivo de UNASUR, el Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático del MERCOSUR, entre otros, que reconocen en la separación e independencia de los poderes públicos uno de los elementos esenciales de la democracia. La República del Ecuador ha suscrito y ratificado los mencionados instrumentos internacionales.

La Carta Democrática de la Organización de los Estados Americanos reconoce que la democracia representativa es indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región, y, que uno de los propósitos de la OEA es promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto del principio de no intervención.

Los aportes de la OEA y de otros mecanismos regionales y subregionales en la promoción y consolidación de la democracia en las Américas deben ser considerados a la hora de analizar la presente alteración del orden institucional.

La cláusula democrática establece que cualquier alteración o ruptura inconstitucional del orden democrático en un Estado constituye un obstáculo insuperable para la participación del gobierno de dicho Estado en el proceso de participación en la OEA.

Las cláusulas democráticas existentes en los mecanismos regionales y subregionales de los que el Ecuador es parte son necesarias de ser aplicadas o enunciadas mediante los mecanismos regionales porque recuerdan que hay

una comunidad internacional atenta a los quebrantamientos del orden constitucional.

Como antecedente, en el sistema interamericano, la Resolución 1080 sobre Democracia Representativa, aprobada en 1991, fue la primera medida que facultó al Consejo Permanente para actuar en caso de crisis o alteración del *orden democrático o constitucional*<sup>1</sup>.

En 2001, esas facultades fueron adoptadas en la Carta Democrática, que define el concepto de democracia e identifica situaciones en las que los Estados Miembros de la OEA podrían cooperar y apoyar a uno de sus miembros, ya sea a petición del país afectado, o del Secretario General.

El artículo 1 de este instrumento jurídico internacional establece que "Los pueblos de América tiene derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla". Además, se reconoce que los representantes electos para gobernar los países tienen la responsabilidad de proteger esos derechos y valores y, si no lo hicieran, pierden su legitimidad como líderes.

Asimismo, reconoce en el artículo 2 que "El ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del estado de derecho y los regímenes constitucionales de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos. La democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional". Es por ello que para el ejercicio efectivo de la democracia en el Ecuador, la participación de la ciudadanía debe realizarse en un marco de legalidad conforme al orden constitucional vigente que requiere del dictamen previo de constitucionalidad como requisito para una convocatoria electoral.

El artículo 3 de la Carta Democrática dispone que "Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y **la separación e independencia de los poderes públicos**".

Contrariamente a lo expresado, se manifiesta en el presente caso una grave interferencia de la función ejecutiva en la judicial, electoral y de control, impidiendo de forma arbitraria, ilegal e inconstitucional el pronunciamiento necesario para poder convocar a elecciones.

El Comité Jurídico Interamericano se pronunció en el año 2009 (CJI/RES 159 (LXXV-O/09)<sup>2</sup> respecto del tema y estableció que el principio del Estado de Derecho debe garantizarse mediante la separación de poderes y mediante el

<sup>1</sup> Disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/res-1080.htm>

<sup>2</sup> [http://www.oas.org/en/sla/iajc/docs/CJI-RES\\_159\\_LXXV-O-09.pdf](http://www.oas.org/en/sla/iajc/docs/CJI-RES_159_LXXV-O-09.pdf)

control de la legalidad de los actos gubernamentales por parte de los órganos competentes del estado; en el caso del Ecuador el órgano máximo de interpretación de la Constitución es la Corte Constitucional, y no ha podido pronunciarse por la intromisión inconstitucional del gobierno. Asimismo, éste Comité estableció que los derechos humanos incorporados en la legislación de los estados americanos deben estar protegidos por procedimientos judiciales efectivos; y que el uso sistemático de la proscripción política es contrario al orden democrático. Del mismo, indica el Comité que, dada la importancia del ejercicio efectivo y transparente de la función judicial en el orden democrático, es necesario fortalecer Poderes Judiciales Independientes.

Esta misma resolución del Comité sostuvo que existe un vínculo vital entre el ejercicio efectivo de la democracia representativa y el Estado de Derecho que se expresa concretamente en la observancia de todos los elementos esenciales de la democracia representativa y los componentes fundamentales del ejercicio de la misma. Por lo tanto, la democracia no consiste solo en procesos electorales, sino también en el **ejercicio legítimo del poder en el marco del Estado de Derecho, que incluye el respeto por los elementos, componentes y atributos esenciales de la democracia, entre los que se destaca la separación e independencia de los poderes públicos.**

Asimismo, el artículo 4 de la Carta Democrática, en su último párrafo, dispone que (...) "La subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el respeto al estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad son igualmente fundamentales para la democracia". Es por ello, que para sostener el Estado de Derecho, **todas las instituciones y funciones del Estado deben estar subordinadas a la Constitución**, no pudiendo, de modo alguno, omitir el contenido de sus disposiciones a fines de obtener rédito político. El órgano máximo de interpretación de la Constitución en el Ecuador, es la Corte Constitucional, y todas las instituciones y funciones del Estado deben acatar sus sentencias.

Es de destacar, finalmente, que el Comité Jurídico Interamericano señaló las posibilidades brindadas por la Carta Democrática Interamericana (CDI) ante los riesgos para el proceso político institucional democrático o para el ejercicio legítimo del poder (que corresponde al artículo 17 de la CDI); situaciones que pueden afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el ejercicio legítimo del poder (que corresponde al artículo 18 de la CDI); el colapso del orden democrático (que corresponde a los artículos 19 y 21 del CDI) y la alteración del orden constitucional que afecta gravemente el orden democrático (que corresponde a los artículos 19 y 20 del CDI) y que son situaciones que deben considerarse a la luz de la validez de los elementos esenciales de la democracia representativa y los componentes fundamentales del ejercicio de la misma. Este es el caso aplicable al Ecuador, en que el atropello constitucional es realizado por el mismo gobierno, provocando una alteración grave en el orden constitucional, que debe ser denunciada a la comunidad internacional por quienes nos vemos afectados en nuestros derechos, como ciudadanos ecuatorianos.

Así el artículo 17, del mismo instrumento jurídico internacional, establece que "Cuando el gobierno de un Estado Miembro considere que está en riesgo su proceso político institucional democrático o su legítimo ejercicio del poder, podrá recurrir al Secretario General o al Consejo Permanente a fin de solicitar asistencia para el fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática". Es por ello, que la Carta Democrática, en el artículo 18 dispone que "Cuando en un Estado Miembro se produzcan situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder, el Secretario General o el Consejo Permanente podrá, con el consentimiento previo del gobierno afectado, disponer visitas y otras gestiones con la finalidad de hacer un análisis de la situación. El Secretario General elevará un informe al Consejo Permanente, y éste realizará una apreciación colectiva de la situación y, en caso necesario, podrá adoptar decisiones dirigidas a la preservación de la institucionalidad democrática y su fortalecimiento".

Las situaciones previstas en los artículos 17 y 18 de la Carta Democrática Interamericana se refieren a la solicitud hecha por el mismo gobierno y cuando existe consentimiento del gobierno, contrariamente a lo ocurrido en el Ecuador, que los atropellos constitucionales fueron cometidos por el propio gobierno.

A falta de consentimiento de la función Ejecutiva que no permite utilizar las vías de los arts. 17 y 18, el camino que corresponde invocar es el enunciado en los art. 19 y 20.

El artículo 19, basado en los principios de la Carta de la OEA y con sujeción a sus normas, y en concordancia con la cláusula democrática, contenida en la Declaración de la ciudad de Quebec, menciona que la ruptura del orden democrático **o una alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático** en un Estado Miembro constituye, mientras persista, un obstáculo insuperable para la participación de su gobierno en las sesiones de la Asamblea General, de la Reunión de Consulta, de los Consejos de la Organización y de las conferencias especializadas, de las comisiones, grupos de trabajo y demás órganos de la Organización.

Lamentablemente, el comportamiento de no permitir que la Corte Constitucional se pronuncie mediante el dictamen de constitucionalidad previo requerido ante cualquier Consulta Popular o Referéndum Constitucional implica que ya hemos agotado las instancias internas y no tenemos otra opción que **recurrir a las instancias internacionales para que esta situación de quebrantamiento del orden constitucional sea denunciada ante la comunidad internacional.**

Finalmente, y en relación a la solicitud que se presenta, fundamos el presente escrito en el artículo 20 que establece que **"En caso de que en un Estado Miembro se produzca una alteración del orden constitucional que afecte gravemente su orden democrático, cualquier Estado Miembro o el Secretario General podrá solicitar la convocatoria inmediata del Consejo Permanente para realizar una apreciación colectiva de la situación y adoptar las decisiones que estime conveniente.** El Consejo Permanente,

según la situación, podrá disponer la realización de las gestiones diplomáticas necesarias, incluidos los buenos oficios, para promover la normalización de la institucionalidad democrática. Si las gestiones diplomáticas resultaren infructuosas o si la urgencia del caso lo aconsejare, el Consejo Permanente convocará de inmediato un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General para que ésta adopte las decisiones que estime apropiadas, incluyendo gestiones diplomáticas, conforme a la Carta de la Organización, el derecho internacional y las disposiciones de la presente Carta Democrática. Durante el proceso se realizarán las gestiones diplomáticas necesarias, incluidos los buenos oficios, para promover la normalización de la institucionalidad democrática”

## 6. MEDIDAS SOLICITADAS

Por todos los hechos de gravedad expuestos, solicito al Secretario General que:

1.- Se exprese respecto de la **alteración grave del orden constitucional** que afecta el orden democrático en el Ecuador, alteración llevada a cabo por el presidente Lenin Moreno Garcés, quien ha convocado a una Consulta Popular y Referéndum, los cuales, tanto en la forma de convocatoria, como en el tratamiento del fondo, son objetiva y claramente inconstitucionales, omitiendo y transgrediendo disposiciones y procedimientos constitucionales, con parcializado y mal intencionado propósito político.

Expresamente se ha convocado al referéndum y consulta en mención, omitiendo lo establecido en el artículo 104 y 438 de la Constitución, que establecen la necesidad de un dictamen previo de la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de las preguntas propuestas, situación que no se ha cumplido y se ha omitido de forma intencionada.

Además, se transgrede el art. 443 de la Constitución de la República que señala expresamente que es la Corte Constitucional y no el presidente de la República es quien debe establecer el procedimiento para llevar adelante las reformas constitucionales.

Es falso, como alega la Presidencia de la República, que los tiempos o plazos hayan excedido el tiempo permitido por la ley, ya que la propia presidencia participó con sus delegados en las audiencias públicas realizadas en la Corte Constitucional y fueron notificados fehacientemente, por el órgano máximo de interpretación constitucional, respecto de la suspensión reglamentaria de los plazos para realizar las respectivas audiencias públicas, con la finalidad de que participe la ciudadanía mediante la figura del *amicus curiae*. Además de que en ningún caso manifestaron ninguna objeción o mención a los plazos o términos del proceso.

Los plazos vencían el 7 de diciembre del 2017 y de forma malintencionada por decreto ejecutivo transgreden la Constitución y convocan al ilegal referéndum y consulta. Aún más cuando la presidencia conocía que la Corte Constitucional había fijado para el 5 de diciembre del 2017, el tratamiento de la consulta en el Pleno y sobre todo que se filtró a través de la prensa y redes sociales que la jueza ponente había realizado un dictamen en el que expresamente señalaba la inconstitucionalidad de algunas de las preguntas, específicamente las 2 y 3.

2.- Manifieste la preocupante alteración grave del orden constitucional ante los Decretos N 229 y 230 emitidos por el Señor Presidente de la República, por contravenir expresas disposiciones constitucionales y convencionales.

Las graves consecuencias de que se permita la realización de la ilegal e inconstitucional, consulta y referéndum, provocaría un rompimiento constitucional y ataque directo a los principios de división de poderes e independencia de funciones, ya que, de aprobarse la pregunta No. 3, el ejecutivo tendría poderes absolutos, para, a través de sus delegados, destituir y después designar a todas las autoridades de control, judiciales, electorales y jueces de la Corte Constitucional, además de entregar al Consejo de Participación Ciudadana "transitorio" las competencias exclusivas de fiscalización que le corresponden constitucionalmente a la Asamblea Nacional, todo lo cual viola claramente el artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana.

3.- Convoque al Consejo Permanente, y active la Carta Democrática en los términos del art. 20, por la grave alteración al orden constitucional llevado a cabo por el presidente Lenin Moreno Garcés.

Comprobada la alteración grave del orden constitucional a la luz de los art. 3 y 4 de la CDI, que a su vez afecta el orden democrático, se solicita al Secretario General, que convoque al Consejo Permanente para que analice la alteración grave del orden constitucional, realice las gestiones diplomáticas correspondientes para normalizar la situación, y, de ser el caso, convoque a sesiones extraordinarias a la Asamblea General.

De así proceder, será justicia.



Ricardo Patiño  
Ex Canciller de la República del Ecuador