



Quito, D.M., 01 de agosto de 2019

**CASO No. 3-19-RC**

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

**Dictamen**

Dictamen de constitucionalidad respecto al procedimiento a seguir en la propuesta de reforma constitucional que busca suprimir el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y trasladar su atribución de designación a la Asamblea Nacional.

**I. Antecedentes**

1. El 20 de junio de 2019, se remitió a la Corte Constitucional la “petición de reforma parcial de la Constitución” presentada por Michael Romeo Aulestia Salazar (en adelante “el solicitante”), presidente del movimiento “Ahora”. En el escrito se pide que la Corte Constitucional “emita el dictamen correspondiente de calificación del proyecto de reforma parcial de la Constitución detallado en el acápite III”.
2. El 21 de junio de 2019, el solicitante remitió un escrito a la Corte Constitucional en el que autoriza como abogada patrocinadora a la Abg. Paola Quezada Noboa.
3. El 2 de julio de 2019, el Pleno de la Corte Constitucional realizó el sorteo de varios expedientes constitucionales, correspondiendo la causa No. 3-19-RC al juez Ramiro Avila Santamaría.
4. El 2 de julio de 2019, el juez Ramiro Avila Santamaría avocó conocimiento de la causa y dispuso la publicidad de la propuesta de modificación constitucional a través de la publicación de dicha providencia en el Registro Oficial y en la página web de la Corte Constitucional.
5. El 9 de julio de 2019, en la Edición Constitucional del Registro Oficial No. 97, se realizó la correspondiente publicación y así también se lo realizó en la página web de la Corte Constitucional.

**II. Competencia de la Corte Constitucional**

6. Esta Corte Constitucional es competente para emitir el presente Dictamen de conformidad a lo dispuesto en el artículo 443 de la Constitución de la República (en adelante “La Constitución”), el artículo 99 (1) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en

adelante “LOGJCC”), a fin de determinar el procedimiento o vía que debe darse a la propuesta de modificación constitucional

### **III. Legitimación activa y oportunidad**

7. El artículo 100 (2) de la LOGJCC establece “*Cuando la iniciativa provenga de la ciudadanía, antes de dar inicio a la recolección de las firmas requeridas para la respectiva convocatoria a referendo o para la presentación a la Asamblea Nacional*”. Michael Romeo Aulestia Salazar ha solicitado el dictamen y antes de la recolección de firmas, por lo que la propuesta cumple con los requisitos de legitimación y de oportunidad establecidos en la Constitución y la LOGJCC.

### **IV. Propuesta de modificación constitucional**

8. La propuesta de modificación constitucional plantea la siguiente pregunta:

*¿Está usted de acuerdo con reformar parcialmente la Constitución de la República del Ecuador y eliminar los artículos 207, 208, 209 y 2010 (sic) para suprimir el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y trasladar su potestad nominadora a la Asamblea Nacional incluyendo en el artículo 120 numeral 11 de la Constitución dicha atribución a este órgano legislativo conforme el anexo 1?*

9. En el anexo 1 que acompaña a la pregunta se señalan las siguientes modificaciones constitucionales:

*Art. 120.- La Asamblea Nacional tendrá las siguientes atribuciones y deberes, además de las que determine la ley: ...*

*11. **DESIGNAR Y Posesionar a la máxima autoridad de la Procuraduría General del Estado, Contraloría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública, Superintendencias, y a los miembros del Consejo Nacional Electoral, del Consejo de la Judicatura y del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. **DE CONFORMIDAD CON LA LEY***** (énfasis en el original).

*Art. 179.- El Consejo de la Judicatura se integrará por 5 delegados y sus respectivos suplentes, quienes serán elegidos mediante ternas enviadas por el Presidente de la Corte Nacional de Justicia, cuyo representante lo presidirá; por el Fiscal General del Estado, por el Defensor Público, por la Función Ejecutiva y por la Asamblea Nacional.*

*Los delegados mencionados en el inciso anterior serán elegidos por la **Asamblea Nacional** a través de un proceso público de escrutinio con veeduría y posibilidad de una impugnación ciudadana.*

*El procedimiento, plazos y demás elementos del proceso serán determinados por la **Asamblea Nacional*** (énfasis en el original).



10. En adición, se establece en el mencionado “*anexo 1*” eliminar los artículos 207, 208, 209 y 210 de la Constitución. Y sustituir en los artículos 213, 224 y 236 de la Constitución, “*El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social*” por “*La Asamblea Nacional*”.
11. Del contenido de la pregunta y su anexo, se desprende que el proponente plantea dos objetivos claros como resultado de la eventual modificación constitucional: a) *Suprimir* el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social; y, b) *Trasladar* su atribución de designación a la Asamblea Nacional. En el análisis concreto de la modificación constitucional planteada por el proponente, el objetivo de traslado de la atribución de designación está supeditado a la supresión del órgano, por lo que el análisis de la vía se realizará de forma conjunta.

## V. Consideraciones de la Corte Constitucional

### Los mecanismos de modificación constitucional

12. La reforma a la Constitución se encuentra regulada en los artículos 441 al 444 de la Constitución. El artículo 441 de la Constitución contempla el primer mecanismo, el de la enmienda constitucional, que se da a través de un referéndum popular por iniciativa ciudadana o del Presidente de la República; o por aprobación de la Asamblea Nacional. Por este mecanismo no se puede alterar la estructura fundamental de la Constitución, el carácter y elementos constitutivos del Estado, establecer restricciones a los derechos y garantías, ni modificar el procedimiento de reforma de la Constitución.
13. En el artículo 442 de la Constitución se prevé el segundo procedimiento, el de la reforma parcial constitucional, cuya iniciativa puede provenir de la ciudadanía, de la Asamblea Nacional o del Presidente de la República. Dicha iniciativa debe estar contenida en un proyecto o propuesta normativa que pasa a la aprobación parlamentaria, y luego es sometida a referéndum popular. En la reforma parcial constitucional no se puede restringir derechos ni garantías, ni modificar el procedimiento de reforma constitucional. Por no estar expresamente restringido por la Constitución, por la reforma parcial sí puede alterar el carácter o elementos constitutivos del Estado y la estructura fundamental de la Constitución.
14. En el artículo 444 de la Constitución se establece la tercera vía, la de la Asamblea Constituyente, para efectos del cambio de Constitución.
15. En el dictamen de la Corte Constitucional No. 1-19-RC/19 de 2 de abril de 2019 sobre los tres procedimientos para modificar la Constitución, se indicó lo siguiente:

*La enmienda constitucional... respeta el espíritu del constituyente al proponer cambios no significativos al texto constitucional... En relación a la reforma parcial... a través de este mecanismo es posible efectuar modificaciones a la estructura de la Constitución o al carácter o elementos constitutivos del Estado, sin que esto pueda implicar una restricción de derechos o garantías... el tercero más riguroso de los mecanismos de modificación de la Constitución, es la Asamblea Constituyente.*

16. La modificación constitucional propuesta *suprime* uno de los órganos de la Función de Transparencia y Control Social y, por otra parte, *traslada* la atribución de designación de dicho

3

órgano a otra de las funciones del Estado, concretamente a la Función Legislativa mediante su órgano principal, la Asamblea Nacional.

17. Para determinar el procedimiento a seguir respecto a la modificación constitucional planteada en la pregunta y el anexo, es necesario analizar si la *supresión* del órgano y el consecuente *traslado* de la atribución de designación implican una restricción a derechos o garantías o modifican el procedimiento de reforma constitucional, por lo que requeriría Asamblea Constituyente; alteran la estructura fundamental o el carácter y elementos constitutivos del Estado, por lo que requeriría una reforma parcial; o no entran en ninguno de dichos supuestos, por lo que requeriría una enmienda.
18. Estas variaciones planteadas en la propuesta de reforma sobre la estructura constitucional respecto a la organización del poder, no impactan ni influyen de modo alguno en el grado de satisfacción del ejercicio de los derechos y tampoco altera de manera alguna el procedimiento de reforma de la Constitución. En tal sentido, el análisis del contenido de la pregunta y el anexo permite concluir que, al tratarse de un asunto estrictamente relacionado a la reorganización de las funciones del Estado, el catálogo de derechos establecido en la Constitución y en las demás fuentes consignadas en la ley fundamental, se mantendría inalterado.
19. La modificación constitucional propuesta no restringe derechos por las siguientes razones:
  - a. Los derechos de participación, establecidos en el artículo 61 de la Constitución, se los puede seguir ejerciendo independientemente de la supresión del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Esto debido a que, conforme lo establecido en el artículo 95 de la Constitución, la participación ciudadana es un proceso permanente en todos los asuntos de interés público y se ejerce a través de todos los mecanismos de democracia.
  - b. El órgano que designaría las autoridades según la propuesta -la Asamblea Nacional- está conformado por personas que han sido electas popularmente. En tal sentido, no habría un retroceso en cuanto al derecho a elegir a quienes designarían autoridades.
  - c. La propuesta de modificación constitucional planteada se la hace en términos generales y no discrimina a grupo humano alguno. En este sentido, la modificación de estas normas no restringiría a los derechos de ninguna persona.
  - d. En cuanto al derecho a elegir a los representantes a dicho Consejo, no existiría restricción de los derechos de participación porque sería la misma ciudadanía la que se pronunciaría democráticamente por su eventual supresión.
  - e. Con relación a la restricción de derechos de las personas que ostentan cargos en el organismo que se pretende eliminar, esta Corte entiende que aunque la modificación traiga aparejada la pérdida de los cargos de los integrantes del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la entrada en vigencia de “nuevas circunstancias constitucionales”<sup>1</sup> imposibilitaría que tales personas puedan mantener dichos cargos u otros de clase semejante, y considera que la nueva normativa no implicaría restricción de derechos.

---

<sup>1</sup> Corte IDH, *Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) vs. Ecuador*. Sentencia de 28 de agosto de 2013, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, párrafo 262.



20. Por las razones expuestas, la *supresión* del órgano y el *traslado* de atribución, al no restringir derechos ni modificar el proceso de reforma de la Constitución, en este caso no requiere Asamblea Constituyente.
21. En cuanto a la *supresión* de uno de los órganos de la Función de Transparencia y Control Social, concebido en el diseño original para fomentar la participación ciudadana, combatir la corrupción y designar determinadas autoridades, esta Corte considera que se estaría alterando el espíritu del constituyente originario al modificar la estructura fundamental de la Constitución o el carácter y elementos constitutivos del Estado. En consecuencia, esta supresión requeriría seguir el mecanismo de reforma parcial de la Constitución.
22. En relación con el *traslado* de la atribución de designación de ciertas autoridades a la Asamblea Nacional, esta se seguiría cumpliendo pero su ejecución estaría a cargo de otro organismo. Esta modificación, al estar supeditada a la *supresión* del órgano y ser una parte accesoria de una propuesta integral de modificación constitucional, debe seguir la vía de la reforma parcial constitucional. Se aclara que en este dictamen la Corte no se pronuncia sobre la vía que correspondería al solo *traslado* de la atribución constitucional de designación de autoridades del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social a la Asamblea Nacional.
23. Por lo expuesto, la *supresión* del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y el consecuente *traslado* de la atribución de designación de autoridades requieren seguir el procedimiento de una reforma parcial.

#### Los momentos de actuación de la Corte Constitucional

24. El artículo 99 de la LOGJCC distingue estos tres a mecanismos y los momentos en los que actúa la Corte Constitucional, al disponer:

*Modalidades de control constitucional.- Para efectos del control constitucional de las enmiendas, reformas y cambios constitucionales, la Corte Constitucional intervendrá a través de los siguientes mecanismos: 1. Dictamen de procedimiento. 2. Sentencia de constitucionalidad de la convocatoria a referendo. 3. Sentencia de constitucionalidad de las enmiendas, reformas y cambios constitucionales.*

25. Conforme lo dispuesto en la sentencia de la Corte Constitucional No. 4-18-RC/19, existen tres momentos claramente diferenciados de la actuación de la Corte Constitucional. El primero en cuanto a la determinación de la vía para proceder a la modificación constitucional, esto es para establecer si el procedimiento es el de enmienda, reforma o *cambio* constitucional (dictamen de procedimiento). El segundo en referencia al control constitucional de la convocatoria a referéndum popular para que se apruebe la modificación constitucional, cuando este forme parte del procedimiento (sentencia de constitucionalidad de la convocatoria a referendo). Y el tercero con relación al control de la constitucionalidad de la modificación constitucional ya aprobada (sentencia de constitucionalidad de las enmiendas, reformas y cambios constitucionales).
26. Este dictamen corresponde al primer momento, el del establecimiento de la vía de modificación constitucional, que se rige por el artículo 101 de la LOGJCC, en el que no se establece una

temporalidad para la emisión del dictamen de procedimiento de la modificación constitucional, a partir de lo dispuesto en la sentencia No. 4-18-RC/19:

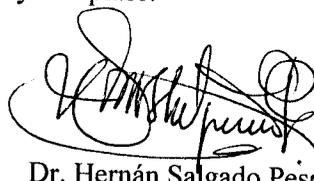
*El dictamen de la Corte Constitucional deberá indicar cuál de los procedimientos previstos en el Capítulo Tercero del Título IX de la Constitución debe seguirse para tramitar el proyecto normativo, y las razones de derecho que justifican esta decisión.*

27. En consecuencia, el proponente podrá presentar la iniciativa de reforma constitucional ante la Asamblea Nacional con el respaldo de las firmas necesarias para que, una vez recibida, sea remitida al Consejo Nacional Electoral a efectos de la verificación de su autenticidad. Recibida su resolución de verificación de los respaldos, la Asamblea Nacional iniciará el trámite legislativo, conforme el artículo 190 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas.
28. Finalmente, una vez establecida que la vía de modificación es la reforma constitucional parcial para la *supresión* del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y, en forma conjunta, el *traslado* de la atribución de designación de dicho órgano a la Asamblea Nacional, se cumple de este modo el primer momento del control de constitucionalidad para la tramitación de la iniciativa de modificación constitucional, dejando a salvo la competencia de la Corte para que, mediante sentencia, realice el control de constitucionalidad cuando fuere pertinente.

#### VI Decisión

29. 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 dictamina:
  - a) La propuesta de modificación constitucional para suprimir el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y el consecuente traslado de su atribución de designación a la Asamblea Nacional, deberá ser tramitada por el mecanismo de la reforma parcial, previsto el artículo 442 de la Constitución de la República.
  - b) El Consejo Nacional Electoral proporcionará los formularios al solicitante para la respectiva recolección de firmas, previo la presentación de la iniciativa ante la Asamblea Nacional.
  - c) Una vez cumplidos los requisitos constitucionales y legales, la Corte Constitucional realizará el control de constitucionalidad de la convocatoria a referendo, sus considerandos y su cuestionario, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 102 al 105 de la LOGJCC.

Notifíquese, publíquese y cúmplase.



Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**



**RAZÓN:** Siento por tal que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los señores Jueces Constitucionales Ramiro Ávila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes, sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Karla Andrade Quevedo, en sesión extraordinaria del jueves 01 de agosto de 2019.- Lo certifico.

  
Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

7 JB



CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR

**Caso Nro. 0003-19-RC**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el texto del dictamen que antecede fue suscrito el día viernes dos de agosto del dos mil diecinueve, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en el Acta de la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**AGB/MED**