



Quito, D.M., 22 de enero de 2020

**CASO No. 10-19-RC**

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

**Dictamen de procedimiento**

**Tema:** El presente dictamen de procedimiento, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 99 numeral 1 y 101 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, examina las propuestas de enmienda a la Constitución presentadas por el señor Marco Vinicio Harb Cordero. En esta decisión se analiza si el cambio de denominación de la Contraloría General del Estado por “Tribunal de Cuentas”; la reducción del número de asambleístas; la supresión del fondo partidario permanente; la eliminación del primer párrafo del artículo 115 de la Constitución; y, la eliminación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, en los términos que consta en la propuesta, pueden ser tramitados a través de un procedimiento de enmienda, conforme con el artículo 441 numeral 1 de la Constitución.

**I. Antecedentes**

1. El 28 de octubre de 2019, el señor Marco Vinicio Harb Cordero remitió a la Corte Constitucional un “*proyecto para convocar a una Consulta Popular y Referéndum*”.
2. Aquella solicitud fue signada con el No. 15-19-CP, es decir, se le otorgó el trámite de una petición de dictamen previo y vinculante de constitucionalidad de convocatoria a consulta popular.
3. En la sesión extraordinaria del Pleno del Organismo, llevada a cabo el 5 de noviembre de 2019, se realizó el sorteo de dicha causa y correspondió su sustanciación a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.
4. Con fecha 8 de noviembre de 2019, la jueza sustanciadora del caso remitió a la Presidencia de este Organismo el memorando No. 203-2019-CCE-KAQ-JC y señaló que:

*“...si bien se ha aperturado un expediente de control previo de convocatoria a consulta popular (CP) que hace relación a la constitucionalidad de la convocatoria a consulta popular, su fundamentación se refiere también a un dictamen previo que indique el procedimiento correspondiente de control de propuestas de enmiendas, reforma parcial o cambio constitucional (RC). Por lo tanto, es necesario resolver ambas pretensiones y no se puede hacer en un solo proceso por sus características y procedimiento específico.”*

5. El 12 de noviembre de 2019, por disposición de la Presidencia de la Corte Constitucional, el Pleno conoció el referido memorando y aprobó la solicitud de la jueza Karla Andrade Quevedo, motivo por el cual se ordenó la apertura de un expediente para conocer las propuestas de enmienda a la Constitución.
6. El 13 de noviembre del año en curso, Secretaría General abrió el caso No. 10-19-RC. De conformidad con el sorteo efectuado en el Pleno, con fecha 19 de noviembre de 2019, le correspondió la sustanciación de esta causa al juez constitucional Hernán Salgado Pesantes, quien avocó conocimiento el 11 de diciembre de 2019.

## **II. Legitimación activa**

7. El artículo 441 de la Constitución regula el procedimiento de enmienda de uno o varios artículos del texto constitucional. Este mecanismo de modificación de la Norma Suprema, según el precepto mencionado, puede tramitarse a través de un referéndum o de un procedimiento parlamentario. En cuanto a la iniciativa de una enmienda a través de un referéndum, el numeral 1 dispone que se podrá proponer *“Mediante referéndum solicitado por la Presidenta o Presidente de la República, o por la ciudadanía con el respaldo de al menos el ocho por ciento de las personas inscritas en el registro electoral.”*
8. Al respecto, el artículo 100 numeral 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional determina:

*“Art. 100.- Todo proyecto de enmienda o reforma constitucional debe ser enviado a la Corte Constitucional para que indique cuál de los procedimientos previstos en la Constitución corresponde, de acuerdo en los siguientes casos:*

*2. Cuando la iniciativa provenga de la ciudadanía, antes de dar inicio a la recolección de las firmas requeridas para la respectiva convocatoria a referendo...”*

9. El proyecto de enmienda fue remitido por el señor Marco Vinicio Harb Cordero antes de dar inicio a la recolección de las firmas correspondientes, por lo que se observa que cumple con la legitimación para solicitar el presente dictamen de procedimiento.

## **III. Contenido de la propuesta**

10. La propuesta de enmienda remitida a este Organismo está compuesta por los siguientes planteamientos:
  - i. La sustitución de la Contraloría General del Estado por un Tribunal de Cuentas. Para tal efecto, en el anexo 1, se plantea reemplazar las palabras “Contraloría General del Estado” por “Tribunal de Cuentas del Estado” en los artículos 211 y 212 de la Constitución; y, que, en un plazo no mayor a 30 días a partir de la



publicación de los resultados, el Contralor General del Estado remita a la Asamblea Nacional el proyecto de Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas del Estado para que sustituya a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

- ii. La reducción del número de asambleístas. Propone, conforme consta en el anexo 2, que se enmienden los artículos 118 de la Constitución, 4 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, 150 de la Ley Orgánica de la Función Electoral, a efectos de que se supriman los asambleístas nacionales y que se reduzcan los asambleístas provinciales y los del exterior<sup>1</sup>.
- iii. La eliminación del fondo partidario que el Estado entrega a los partidos y movimientos políticos para su funcionamiento. Con esta finalidad, plantea enmendar el artículo 110 de la Constitución para que los partidos y movimientos políticos se financien con los aportes de sus afiliados y simpatizantes y no del Estado, conforme se desprende del anexo 3.
- iv. La supresión del “*aporte estatal a las campañas electorales*”. El peticionario propone enmendar los artículos 115 de la Constitución, 202, 203 y 226 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, con el objeto de que las campañas electorales no se financien con recursos públicos en los términos planteados en el anexo 4.
- v. La eliminación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Tal como consta en el anexo 5 de la propuesta, se plantea eliminar “*la Sección Segunda de la Constitución de la República*” relativa al referido Organismo; y que, la designación de autoridades recaiga en la Asamblea Nacional a través de una “*Comisión Permanente de Designación*”.

11. En su propuesta, se cita el artículo 441 numeral 1 del texto constitucional, por lo que el peticionario sugiere que las modificaciones descritas previamente sean tramitadas a través de una enmienda mediante un referéndum de iniciativa ciudadana.

#### IV. Consideraciones y Fundamentos de la Corte Constitucional

##### Competencia

12. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para emitir un dictamen de procedimiento y establecer cuál de los mecanismos de modificación constitucional debe ser observado en cada caso, de conformidad con el artículo 443 de la Constitución de la

---

<sup>1</sup> Según la propuesta, la Asamblea Nacional se integrará por dos asambleístas elegidos por cada provincia y uno más por cada quinientos mil habitantes de la provincia sin considerar fracciones; y, por tres asambleístas “por los emigrantes”, uno por cada una de las tres circunscripciones del exterior.

República y el artículo 99 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

### **Análisis constitucional**

#### **a. Objeto del dictamen**

13. 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. Al respecto, en el dictamen No. 1-19-RC/19, esta Corte Constitucional señaló que:

*“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 y más riguroso de los mecanismos de modificación de la Constitución, es la Asamblea Constituyente.”*

14. Con el propósito de que se respeten estos procedimientos y así precautelar la rigidez y supremacía de la Constitución, ésta, en su artículo 443, establece que la Corte Constitucional calificará cuál de los mecanismos de modificación constitucional corresponde en cada caso.
15. Así, en función del artículo 99 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y en virtud del dictamen No. 4-18-RC/19 emitido el 9 de julio de 2019, se han diferenciado los tres momentos en que este Organismo interviene frente a una modificación de la Constitución.
16. El primero de ellos, al que corresponde el presente dictamen, se encuentra regulado expresamente en los artículos 100 y 101 de la LOGJCC y consiste en la determinación del procedimiento, en el cual la Corte Constitucional analiza el contenido de la propuesta y dictamina cuál de los mecanismos de modificación constitucional es el que procede para cada caso. En este contexto, si la propuesta sugiere la tramitación de una enmienda, le corresponde a este Organismo examinar si no incurre en las limitaciones o prohibiciones previstas en el artículo 441 de la Constitución, que señala:

*“Art. 441.- La enmienda de uno o varios artículos de la Constitución que no altere su estructura fundamental, o el carácter y elementos constitutivos del Estado, que no establezca restricciones a los derechos y garantías, o que no modifique el procedimiento de reforma de la Constitución...”*



17. Por consiguiente, en vista de que el proponente ha sugerido el procedimiento de enmienda de uno o varios artículos, la Corte Constitucional analizará si las propuestas objeto de examen se adecúan al ámbito de este procedimiento, según la disposición transcrita previamente.

**b. Análisis del proyecto de enmienda**

**Primera propuesta: Sustitución de las palabras “Contraloría General del Estado” por “Tribunal de Cuentas”; y, expedición de la “Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas”**

18. Previo a confrontar el presente planteamiento con los requisitos establecidos en el artículo 441 de la Constitución y determinar la vía correspondiente, es necesario comprender el contenido y el alcance de esta propuesta de modificación constitucional.

19. Como se indicó anteriormente, su objeto, según consta en el planteamiento, es sustituir a la Contraloría General del Estado por un Tribunal de Cuentas. Tal como se desprende del anexo 1 que da contenido a la propuesta, el cambio comprendería dos aspectos, a saber:

- i. Modificar los artículos 211 y 212 de la Constitución para reemplazar “...las palabras *Contraloría General del Estado por Tribunal de Cuentas del Estado...*”;
- ii. Disponer que: “*En un plazo no mayor a treinta días (...) el Contralor General del Estado deberá remitir a la Asamblea Nacional el proyecto de Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas del Estado, que sustituya a la actual Ley de la Contraloría General del Estado...*”.

20. En función de aquello, se observa que en primer lugar el peticionario plantea un cambio nominal del órgano de control de los recursos públicos y la gestión de entidades estatales. Esto, en razón de que su propuesta de modificación, conforme con el anexo 1, se refiere únicamente a cambiar “...las palabras *Contraloría General del Estado por Tribunal de Cuentas del Estado...*”.

21. En efecto, de la lectura del anexo 1, que da contenido y establece el alcance de la propuesta, no se observa que el peticionario plantee una modificación a otras normas constitucionales relacionadas con las atribuciones, estructura o funcionamiento de la Contraloría General del Estado, tales como su forma de designación o sus facultades. Por el contrario, la primera parte de la propuesta únicamente se refiere a la denominación del ente de control.

22. Un cambio de esta naturaleza puede ser tramitado a través de una enmienda, ya que la modificación nominal de un órgano del poder público no restringe derechos o garantías constitucionales; tampoco altera la estructura fundamental de la Constitución o sus elementos constitutivos, pues el cambio en la denominación de una entidad no repercute *per*

se en su estructura y funcionamiento; y, finalmente, no versa sobre el procedimiento de modificación de la Norma Suprema.

23. La segunda parte del anexo 1, por otro lado, busca que el régimen legal de la Contraloría General del Estado –que de aprobarse la propuesta se denominaría “*Tribunal de Cuentas*”- sea modificado a través de una nueva ley. Así, el anexo 1 propone que se establezca un plazo para la remisión de un proyecto de ley a la Asamblea Nacional, para que por medio de este nuevo cuerpo normativo se regule, desde una perspectiva legal, al “*Tribunal de Cuentas*”.
24. Al respecto, se debe precisar que la Constitución determina en su texto cuáles son los mecanismos para su modificación; así, se establecen los procedimientos, condicionamientos y regulación idónea para la reforma del texto constitucional. En efecto, “...*el capítulo tercero del Título IX, se refiere a la ‘Reforma de la Constitución’ y contempla a la enmienda de uno o varios artículos, la reforma parcial o el cambio de Constitución a través de una Asamblea Constituyente.*”<sup>2</sup>
25. Evidentemente, el propósito de dichas figuras constitucionales es la modificación de la Constitución, sea enmendando, reformando o cambiando su texto. Por consiguiente, una propuesta en este sentido debe centrar su objeto a modificar la Constitución, puesto que emplear estas herramientas para fines distintos conllevaría su desnaturalización, lo cual se traduciría en un fraude a la misma Constitución, dado que se usaría una figura constitucional para un propósito no previsto.
26. En cuanto a la segunda parte del anexo 1, ésta tiene por objeto disponer que la Asamblea Nacional establezca un nuevo marco normativo de rango legal para regular el “*Tribunal de Cuentas*”. De esta manera, se advierte que la propuesta no está encaminada a modificar el marco constitucional de la Contraloría General del Estado para convertirla en un Tribunal de Cuentas, sino que pretende la inclusión de un nuevo marco legal que regule al órgano que denominará “*Tribunal de Cuentas*”.
27. Lo dicho no constituye una enmienda a la Constitución; por el contrario, se pretende usar un mecanismo de modificación constitucional para que la Asamblea Nacional legisle sobre un aspecto específico, lo cual escapa del ámbito de una enmienda o reforma a la Constitución.
28. Del texto de la propuesta no se observa que la transformación del marco legal sea consecuencia de la modificación de la Constitución, puesto que, como se indicó, la única variación al texto constitucional es la denominación de Tribunal de Cuentas por Contraloría General del Estado, por lo que no se justifica que, a través de un mecanismo de modificación a la Constitución, se imponga una obligación para legislar en aspectos no desarrollados o incluidos en la enmienda.

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 6-19-CP.



29. Por esta razón, se colige que el segundo planteamiento de esta propuesta no tiene por finalidad la modificación de disposiciones constitucionales concretas, sino que pretende alterar el orden legal de una institución estatal por intermedio de un plebiscito que no conlleva la enmienda de una disposición constitucional, sin que esta parte pueda ser tratada mediante el procedimiento establecido en el artículo 441 de la Constitución ni a través de ningún otro mecanismo de modificación constitucional.
30. En tanto que, para el cambio de denominación de la Contraloría General del Estado, esto es, la primera parte de la propuesta, la enmienda sí es el trámite apto, siempre que supere el control de constitucionalidad de los considerandos y el cuestionario, propio del segundo momento de intervención de la Corte Constitucional, de conformidad con los artículos 99 numeral 2 y 103, 104 y 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional

#### **Segunda propuesta: Reducción del número de asambleístas**

31. Se plantea reducir el número de asambleístas, para lo cual se propone que la Asamblea Nacional se integre por dos asambleístas elegidos por cada provincia y uno más por cada quinientos mil habitantes de la provincia sin considerar fracciones; así como, por tres asambleístas “*por los emigrantes*”, uno por cada una de las tres circunscripciones del exterior.
32. Para tal efecto, se plantea enmendar el artículo 118 de la Constitución, así como los artículos 4 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, 150 de la Ley Orgánica de la Función Electoral, normas legales que reproducen la disposición constitucional.
33. Al respecto, en un caso similar, la Corte Constitucional determinó lo siguiente:

*“52. Conforme se observa en el cuadro existe **representación de las 24 provincias**, y en la misma se mantiene una proporción similar a la que se tiene en la actual composición de la Asamblea Nacional, en tal sentido, esta alteración es eminentemente orgánica, ya que la población nacional mantendrá su representatividad (...) como órgano de legislación y fiscalización, conformado por representantes de todas las provincias, actuará con sentido nacional.*

*53. Es así que, para esta Corte Constitucional, la propuesta de reconfigurar un aspecto orgánico en la función legislativa, no supone restricción de derechos y garantías constitucionales...”<sup>3</sup> (Énfasis agregado)*

34. Lo resuelto en dicha oportunidad por esta Magistratura resulta aplicable al presente caso, toda vez que la propuesta plantea una reducción numérica de integrantes de la Asamblea

<sup>3</sup> Corte Constitucional. Dictamen No. 7-19-RC/19.

Nacional, pero mantiene el criterio territorial y poblacional de todas las provincias del país para determinar el número de asambleístas, lo cual asegura su representación. Aquello, conforme lo indicó esta Corte, se trata de una reconfiguración orgánica de la Función Legislativa que **no involucra la restricción de derechos o garantías constitucionales**.

35. En cuanto a la **estructura fundamental de la Constitución**, no se advierte ningún tipo de alteración, puesto que, de concretarse la propuesta, la Función Legislativa mantendrá su carácter representativo y ejercerá sus atribuciones de legislar y fiscalizar de manera regular. Por tanto, la reducción numérica de sus integrantes, conforme se detalla en la propuesta, se trata de un rediseño orgánico que constituye un elemento adjetivo que no incide materialmente en la estructura de la Constitución.
36. Por su parte, en relación a los **elementos constitutivos del Estado**, la reducción de asambleístas en los términos marcados en la propuesta, no altera el carácter democrático del Estado ni su régimen representativo establecidos en el artículo 1 de la Constitución, ya que se propone un sistema de representación similar que abarca la totalidad de provincias del país, pero con un rediseño cuantitativo menor que no afecta a la representatividad de las mismas; esto asegura que la ciudadanía pueda elegir a sus representantes y también postular a dichos cargos.
37. Finalmente, se verifica que la presente propuesta no se relaciona con el **procedimiento para la modificación de la Constitución**, por lo que no está incurso en esta limitación.
38. En definitiva, esta propuesta es apta para ser tramitada mediante el trámite de enmienda, conforme lo dispone el artículo 441 numeral 1 de la Constitución, siempre que supere el control de constitucionalidad de los considerandos y el cuestionario, propio del segundo momento de intervención de la Corte Constitucional, de conformidad con los artículos 99 numeral 2 y 103, 104 y 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

**Tercera y cuarta propuestas: Eliminación del “Fondo Partidario Permanente” y del “Aporte Estatal a las Campañas electorales”**

39. El tercer planteamiento busca enmendar la primera parte del artículo 110 de la Constitución, a efectos de suprimir el “*Fondo Partidario Permanente*” que el Estado entrega a los partidos y movimientos políticos. De este modo, se propone eliminar la frase: “...y en la medida en que cumplan con los requisitos que establezca la ley, los partidos políticos recibirán asignaciones del Estado sujetas a control.”, con lo cual la disposición, en su parte pertinente, dirá: “Art. 110.- Los partidos y movimientos políticos se financiarán con los aportes de sus afiliadas, afiliados y simpatizantes.”.
40. Desde esta perspectiva, la norma constitucional que pretende ser enmendada determina que las organizaciones políticas se financiarán con el aporte de sus afiliados y simpatizantes;





pero, adicionalmente, señala que de cumplirse con los requisitos que establezca la ley, podrían recibir asignaciones estatales sujetas a control.

41. La propuesta, como quedó señalado, busca que los partidos y movimientos se financien con el aporte de sus afiliados y simpatizantes sin recibir asignaciones del Estado.
42. Al respecto, el artículo 108 de la Constitución define a los partidos y movimientos políticos como “...*organizaciones públicas no estatales, que constituyen expresiones de la pluralidad política del pueblo y sustentarán concepciones filosóficas, políticas, ideológicas, incluyentes y no discriminatorias.*” (Énfasis añadido).
43. Desde este punto de vista, estas organizaciones cumplen un rol fundamental en el sistema representativo y en el régimen democrático del país, dado que constituyen canales de expresión de parte de la ciudadanía en los temas de interés y quehacer público. Debido a la pluralidad política del pueblo, los partidos y movimientos políticos tienen particularidades que los diferencian entre sí; dicho de otra manera, las organizaciones políticas, en tanto representan a diversos sectores de la sociedad, no están en igualdad de condiciones.
44. La Corte Constitucional recuerda que la igualdad material significa que:  
  
*“...una medida, en su afán de buscar un trato igualitario, debería considerar las diferencias existentes en la práctica, que hacen que la situación de cada uno de los titulares del derecho sea particular. En otras palabras, la aplicación de la regla destinada a tratar a todos por igual, causará que uno de los sujetos, en comparación, vea seriamente disminuido el estatus de protección de sus derechos.”<sup>4</sup>*
45. La propuesta, tal como está planteada, podría conllevar que organizaciones que no están en las mismas condiciones, sean tratadas como si lo estuvieran, ya que su financiamiento debería ser cubierto únicamente por sus afiliados y simpatizantes, sin observar sus diferencias culturales, económicas, sociales, ideológicas, entre otras.
46. Aquello podría restringir el derecho a la igualdad material, ya que el Estado no participaría en la financiación de estas organizaciones que, además, la Constitución define como “*públicas no estatales*”. (Énfasis agregado)
47. Bajo estas consideraciones, esta propuesta no puede ser tramitada a través de una enmienda, por incurrir en una limitación establecida en el artículo 441 de la Constitución, como lo es la restricción de derechos o garantías constitucionales, sin que sea necesario efectuar alguna consideración adicional.
48. La cuarta propuesta, por su parte, busca la enmienda del artículo 115 de la Constitución; concretamente, se plantea eliminar su primera parte, que dice:

<sup>4</sup> Sentencia No. 197-15-SEP-CC.

*“El Estado, a través de los medios de comunicación, garantizará de forma equitativa e igualitaria la promoción electoral que propicie el debate y la difusión de las propuestas programáticas de todas las candidaturas. Los sujetos políticos no podrán contratar publicidad en los medios de comunicación y vallas publicitarias.”. (Énfasis añadido)*

49. Con este cambio, se mantendría los dos incisos del artículo en mención y quedaría de la siguiente forma:

*“Art. 115.- Se prohíbe el uso de los recursos y la infraestructura estatales, así como la publicidad gubernamental, en todos los niveles de gobierno, para la campaña electoral. La Ley establecerá sanciones para quienes incumplan estas disposiciones y determinará el límite y los mecanismos de control de la propaganda y el gasto electoral.”*

50. El planteamiento, entonces, pretende eliminar una disposición que, según su texto, tiene por objeto garantizar la promoción electoral equitativa e igualitaria, a efectos de que se propicie el debate y difusión de las propuestas de todas las candidaturas. En otras palabras, se trata de una norma que promueve la igualdad de todos los candidatos a elección popular, toda vez que busca que todos quienes participarán en una contienda electoral, tengan las mismas oportunidades para la promoción y difusión de sus propuestas.
51. En tal virtud, un planteamiento tendiente a suprimir el inciso en referencia podría provocar la **restricción de derechos y garantías constitucionales**, en particular el derecho a la igualdad consagrado en el artículo 66 numeral 4 de la Constitución. Por esta razón, la enmienda no es la vía apta para llevar a cabo una modificación en este sentido, sin que se requiera ninguna consideración adicional.

**Quinta propuesta: Supresión del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y traslado de la atribución de designación de autoridades a la Asamblea Nacional**

52. En lo concerniente a esta propuesta, el solicitante busca *“...que se suprima la Sección Segunda de la Constitución de la República del Ecuador, para de esta manera eliminar el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y que sus funciones de designación de autoridades pase a la Asamblea Nacional...”*. Considera que este cambio puede ser efectuado a través de una enmienda, conforme con el artículo 441 de la Constitución.
53. Al respecto, antes de determinar la vía para el presente planteamiento, esta Corte Constitucional debe señalar que previamente conoció tres propuestas para suprimir al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) en los casos 3-19-RC, 4-19-



RC y 7-19-RC. No obstante, en tales planteamientos los entonces proponentes sugirieron que la vía indicada era la reforma parcial, prevista en el artículo 442 de la Constitución.

54. Así mismo, en el caso 8-19-RC/19, la Corte Constitucional conoció y se pronunció respecto de una propuesta de enmienda a la Constitución para trasladar la atribución de designación de autoridades del CPCCS a la Asamblea Nacional, pero sin eliminar tal organismo sino manteniéndolo con el resto de atribuciones.
55. Se debe recordar que la reforma parcial, a diferencia de la enmienda, permite llevar a cabo modificaciones aun cuando éstas alteren la estructura fundamental de la Constitución o los elementos constitutivos del Estado, tal como lo reconoce el artículo 442 de la Norma Suprema. En efecto, las únicas limitaciones aplicables a la reforma parcial están relacionadas con la no restricción de derechos y garantías constitucionales y la prohibición de alterar el proceso de modificación de la Constitución; mientras que la enmienda tiene vedado cualquiera de las cuatro limitaciones antes descritas, las mismas que serán examinadas a continuación.
56. De la simple lectura de la propuesta, no se observa que la misma guarde relación alguna con el **procedimiento para modificar la Norma Suprema**, por lo que, esta Corte Constitucional descarta que la propuesta incurra en esta limitación aplicable a la enmienda.
57. Por su parte, en cuanto a la **restricción de derechos y garantías constitucionales**, en el dictamen No. 3-19-RC/19, esta Magistratura señaló que la supresión del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social: *“...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.”*
58. En la misma línea de pensamiento, en el dictamen No. 4-19-RC/19, se analizó si la referida supresión significaría una transgresión de los derechos de participación y se concluyó que estos *“...radican en la autonomía de las personas y no en la potestad de ningún órgano público [por lo que] la eliminación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social no implica limitación alguna y menos todavía restricción a los derechos de participación...”*
59. Finalmente, en el dictamen No. 7-19-RC/19, se ratificaron dichos criterios y se determinó que una propuesta de supresión en el sentido señalado, *“...comporta una alteración orgánica en la que no se incurre en restricción de derechos y garantías constitucionales.”*
60. En virtud de lo expuesto, se evidencia que este Organismo ya se ha pronunciado en reiteradas ocasiones acerca de la propuesta de suprimir el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, habiendo establecido en todos sus dictámenes que un cambio de aquella magnitud no comporta la restricción de derechos o garantías constitucionales.

61. Ahora bien, en lo relativo a la **estructura fundamental de la Constitución y a los elementos constitutivos del Estado**, se debe destacar que el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social es un órgano que forma parte de la Función de Transparencia y Control Social. Según el artículo 204 del texto supremo, esta Función tiene como objetos medulares los siguientes:

*“La Función de Transparencia y Control Social promoverá e impulsará el control de las entidades y organismos del sector público, y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público, para que los realicen con responsabilidad, transparencia y equidad; fomentará e incentivará la participación ciudadana; protegerá el ejercicio y cumplimiento de los derechos; y prevendrá y combatirá la corrupción.”*

62. Con este propósito, el constituyente conformó esta Función con varios organismos que poseen diversas atribuciones, facultades y deberes, a fin de que la Función de Transparencia y Control Social cumpla, desde varias aristas y ámbitos, con sus objetivos antes transcritos.

63. El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social es uno de los organismos que integran esta Función y, según el artículo 207 del texto constitucional, tiene el siguiente objeto:

*“El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social promoverá e incentivará el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana, impulsará y establecerá mecanismos de control social en los asuntos de interés público, y designará a las autoridades que corresponda de acuerdo con la Constitución y la Ley.”*

64. En tal virtud, se desprende que la designación de autoridades constituye una de las varias atribuciones constitucionalmente otorgadas al CPCCS, pues además tiene la facultad para promover e incentivar el ejercicio de los derechos de participación ciudadana e impulsar mecanismos de control social respecto de asuntos de interés público.

65. En la propuesta concreta, se plantea la supresión de un organismo que forma parte de una Función del Estado y que está llamado a ejercer varias atribuciones específicas dentro de la distribución orgánica que establece la Constitución. En consecuencia, prescindir del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social incidiría en la estructura fundamental del texto constitucional puesto que alteraría sustancialmente la Función de Transparencia y Control Social, debido a que varios de los fines y objetivos de esta Función son de responsabilidad exclusiva del CPCCS, por lo que su eliminación repercute en la organización y atribuciones de dicha Función estatal.

66. A dicha conclusión llegó esta Corte Constitucional en el dictamen No. 3-19-RC/19, pues determinó que:



*“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.” (Énfasis añadido).*

67. Esta Corte Constitucional ha señalado que tal alteración no ocurre si lo que se busca es trasladar únicamente la atribución de designación de autoridades del CPCCS a la Asamblea Nacional, pero sin eliminar tal organismo; así, en el dictamen 8-19-RC/19, se remarcó que:

*“...el traspaso de la atribución de designación de autoridades no conlleva la alteración de la estructura fundamental de la Constitución, pues el CPCCS se mantiene en dicha estructura como parte de la Función de Transparencia y Control Social y podrá ejercer el resto de potestades establecidas en el marco constitucional, las mismas que guardan relación con la finalidad constitucional no sólo de este organismo sino de la Función referida.”.*

68. En este sentido, por todas las consideraciones anotadas en los párrafos previos, el procedimiento de enmienda no es apto para la modificación propuesta, esto es, para suprimir el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, respecto de la cual esta Corte Constitucional ya ha dictaminado que su trámite idóneo es el de reforma parcial.
69. La Corte Constitucional ha cumplido con el primer momento de su intervención al establecer este dictamen de vía respecto de las propuestas planteadas. Por tratarse de una propuesta de enmienda a la Constitución por intermedio de un referéndum de iniciativa ciudadana, corresponderá que este Organismo ejerza el control de constitucionalidad de la convocatoria, lo cual incluye el control de los considerandos que introducen a la pregunta y del cuestionario como tal de las propuestas aptas para ser tramitadas por medio de una enmienda. Aquello será realizado oportunamente conforme con lo establecido en el artículo 99 numeral 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y lo resuelto en el dictamen 4-18-RC/19.

## V. Decisión

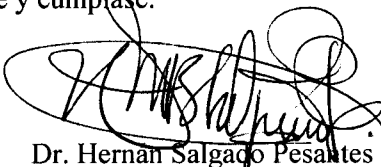
En virtud de lo expuesto, esta Corte Constitucional, administrando justicia constitucional por autoridad de la Constitución y la Ley, resuelve:

1. Declarar que el procedimiento de enmienda, establecido en el artículo 441 numeral 1 de la Constitución, es apto para lo siguiente: i. Cambio de denominación de “Contraloría

**Dictamen No. 10-19-RC/20**  
**Juez constitucional: Hernán Salgado Pesantes**

General del Estado” por “Tribunal de Cuentas del Estado”; y, **ii.** Disminución del número de asambleístas, según el anexo 2 de la propuesta.

2. Declarar que el procedimiento de enmienda, establecido en el artículo 441 numeral 1 de la Constitución, **no** es apto para lo siguiente: **i.** Que la Asamblea Nacional expida la “Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas” en reemplazo de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, en los términos señalados en el anexo 1; **ii.** La supresión del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social; y, **iii.** La eliminación del “Fondo Partidario Permanente” y del primer inciso del artículo 115 de la Constitución, conforme con los anexos 3 y 4 de la propuesta.
3. Disponer que el expediente vuelva al despacho del juez sustanciador, a efectos de que inicie el respectivo control previo de constitucionalidad de las propuestas aptas para ser tramitadas por intermedio del procedimiento de la enmienda.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.



Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, 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, en sesión ordinaria de miércoles 22 de enero de 2020.- Lo certifico.




Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



**CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR**

**CASO Nro. 0010-19-RC**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el texto del dictamen que antecede fue suscrito el día jueves treinta de enero de dos mil veinte, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- Lo certifico.-

  
Dra. Aida García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

AGB/WFC