

Quito, D.M., 23 de junio de 2021

CASO No. 5-20-RC

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

DICTAMEN

Tema: La Corte Constitucional analiza la constitucionalidad de una propuesta de reforma constitucional mediante asamblea constituyente, y niega la iniciativa presentada.

I. Antecedentes

1. El 22 de septiembre de 2020, Jorge Moreno Ordóñez presentó una propuesta de modificación constitucional para convocar una asamblea constituyente a través de una consulta popular.
2. La sustanciación del caso, de conformidad con el sorteo respectivo, correspondió al juez Ramiro Avila Santamaría. El 26 de mayo de 2021 avocó conocimiento de la causa.

II. Competencia de la Corte Constitucional

3. La Corte Constitucional es competente para dictaminar respecto a la convocatoria para una asamblea constituyente.¹

III. Legitimación activa

4. La asamblea constituyente, como procedimiento previsto para modificar la Constitución, puede ser convocada a través de una consulta popular mediante solicitud, entre otros, del doce por ciento de las personas inscritas en el registro electoral.² La Corte Constitucional, antes de dar inicio a la recolección de las firmas requeridas para el caso, debe indicar la correspondencia del procedimiento de modificación constitucional.³
5. El solicitante se encuentra legitimado para actuar en la presente causa.

¹ Constitución, artículo 443; Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), artículo 99 y siguientes.

² Constitución, artículo 444.

³ LOGJCC, artículo 100 (2).

IV. Proyecto de modificación constitucional

6. El contenido de la propuesta presentada ante la Corte Constitucional, y adjuntada al escrito en el que se solicita tramitar la petición, consiste en cuatro considerandos que hacen una introducción a una única pregunta. Los textos textualmente dicen:

1. *Que el Art. 1 de la Constitución de la República dispone: “La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución”;*

2. *Que la Constitución de la República, en su Art. 444, manifiesta: “La asamblea constituyente sólo podrá ser convocada a través de consulta popular. Esta consulta podrá ser solicitada por el doce por ciento de las personas inscritas en el registro electoral. La consulta deberá incluir la forma de elección de los representantes y los representantes y las reglas del proceso electoral. La nueva Constitución, para su entrada en vigencia, requerirá ser aprobada mediante referéndum con la mitad más uno de votos válidos”;*

3. *Que el pueblo ecuatoriano es el titular único del poder constituyente y que el poder constituyente, por su propia naturaleza, es soberano, indelegable e indivisible; y,*

4. *Que los ciudadanos tienen el derecho a ser consultado [sic] sobre problemas de trascendental importancia para la vida del Ecuador; y, en ejercicio de sus derechos y facultades constitucionales establecidas en el Art. 444 de la Constitución de la República y otros,*

RESUELVE:

Artículo 1.- Convocar a Consulta Popular para que el pueblo se pronuncia afirmativa o negativamente sobre la siguiente pregunta:

¿Aprueba usted que se convoque e instale una Asamblea Constituyente, de plenos poderes, de conformidad con el Estatuto Electoral que se adjunta, para que se transforme el marco institucional del Estado y elabore una nueva Constitución de la República?

7. Además, la propuesta contiene un estatuto que regula la elección, instalación y funcionamiento de la asamblea constituyente, el cual se encuentra estructurado en cuatro capítulos, veintitrés artículos y cinco disposiciones transitorias.⁴

⁴ Los cuatro capítulos del mencionado estatuto adjunto se titulan, respectivamente: “DE LA NATURALEZA, FINALIDAD, DURACIÓN Y DISOLUCIÓN DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE”; “DE LA INTEGRACIÓN DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE”; “FUNCIONAMIENTO DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE”; y, “DEL CALENDARIO ELECTORAL” (énfasis en el original).

V. Análisis constitucional

8. La Constitución establece distintos mecanismos de modificación constitucional.⁵ Primero la *enmienda constitucional*, que “*respetar el espíritu del constituyente al proponer cambios no significativos al texto constitucional*”.⁶ El segundo, la *reforma parcial* que se caracteriza por “*efectuar modificaciones a la estructura de la Constitución o al carácter o elementos constitutivos del Estado*”, pero sin conllevar restricciones a los derechos y garantías.⁷ Por último, la *asamblea constituyente*, concebido como “*el más riguroso de los mecanismos de modificación de la Constitución*”.⁸

9. La modificación constitucional mediante asamblea constituyente supone la posibilidad de cambiar la norma suprema, conforme los límites formales y materiales establecidos por las normas constitucionales y los parámetros desarrollados por la Corte Constitucional. La asamblea constituyente tiene la potestad de elaborar “*una nueva Constitución*”⁹, de acuerdo con las vías contempladas en el artículo 444 de la Constitución.¹⁰

10. En materia de control de propuestas de reforma constitucional, la Corte Constitucional ha establecido las fases de su intervención y diferenció tres momentos.¹¹ El primero tiene que ver con la definición del mecanismo que corresponde aplicar para la tramitación de la propuesta de reforma traída a su conocimiento. En este estado de la causa, que no posee un lapso máximo para el pronunciamiento, resulta innecesario examinar los considerandos, las preguntas y las disposiciones jurídicas que componen la iniciativa, porque ello constituiría un anticipo del segundo momento, reservado para el segundo momento de control.¹²

11. La Corte Constitucional, frente al pedido del accionante, se encuentra en el primer momento y, en consecuencia, determinará la procedencia de la vía planteada para tramitar la propuesta de modificación constitucional.

12. De la revisión de la propuesta se verifica que esta se basa en la pregunta: “*¿Aprueba usted que se convoque e instale una Asamblea Constituyente, de plenos poderes, de conformidad con el Estatuto Electoral que se adjunta, para que se*

⁵ Constitución, artículos 441 al 444.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen N.º 1-19-RC/19, de 2 de abril de 2019, párrafo 9.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen N.º 1-19-RC/19, de 2 de abril de 2019, párrafo 10.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen N.º 1-19-RC/19, de 2 de abril de 2019, párrafo 11.

⁹ Constitución, artículo 444.

¹⁰ “*Cosa diferente sería el pretender que los plenos poderes de que está investido el órgano extraordinario del poder constituyente originario para elaborar una Constitución, se entiendan como facultad o atribución para designar funcionarios, juzgar a las personas o dictar leyes, en razón de que tal proceder resultaría arbitrario y concentrador del poder (efectos que precisamente por definición una Constitución quiere evitar)*”, Tribunal Constitucional, Caso Nro. 008-07-TC, Resolución del 5 de julio 2007.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen N.º 4-18-RC/19, de 9 de julio de 2019, párrafo 17.

¹² Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen N.º 3-20-RC/20, de 12 de agosto de 2020, párrafo 8.

transforme el marco institucional del Estado y elabore una nueva Constitución de la República?”.

13. Como se observa en la pregunta, la iniciativa propone una asamblea de “*plenos poderes*” –poderes ilimitados, extraordinarios, incondicionados–, sin mayor argumentación. Los “*plenos poderes*” implican el desconocimiento de límites.

14. Los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos tienen como función, entre otras, limitar al poder. Los “*plenos poderes*” de una asamblea constituyente no podrían ejercerse en contra de estos derechos.

15. La reforma a la Constitución, de acuerdo con los mecanismos previstos en su texto, no permite que un órgano, como la asamblea constituyente, pueda ejercer competencias propias de los órganos que ejercen el poder constituido. Una asamblea constituyente, en este sentido, no podría, por ejemplo, legislar, ejecutar leyes o juzgar. Además, la concentración de poder en un solo órgano propiciaría que el órgano sea juez y parte, e impediría la actuación de los órganos de control constituidos. Finalmente, los “*plenos poderes*” se podrían superponer a las garantías constitucionales e impediría prevenir, corregir y reparar potenciales violaciones a los derechos emitidas por el órgano concentrador de poder.¹³

16. Un órgano con “*plenos poderes*” es incompatible con el principio republicano de la división de poderes y con una democracia constitucional, entendida como una forma de gobierno que impide la concentración de competencias y atribuciones en un único órgano.¹⁴ La concentración del poder en este sentido propicia el autoritarismo y la arbitrariedad.

17. Por lo dicho, la convocatoria a una asamblea constituyente de “*plenos poderes*” para reformar la Constitución no está prevista en el mecanismo de modificación constitucional regulado por el artículo 444 de Constitución.

18. En consecuencia, la propuesta presentada por el señor Jorge Moreno Ordóñez, para convocar a una Asamblea Constituyente de plenos poderes, no es apta para reformar o modificar la Constitución.

VI. Decisión

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

¹³ En su momento, el Tribunal Constitucional, en el Caso Nro. 008-07-TC (5 de julio 2007), emitió una resolución en la que desarrolló la doctrina de los poderes constituyentes y su relación con los poderes constituidos.

¹⁴ Constitución, artículo 1.

la propuesta para convocar a una Asamblea Constituyente, de plenos poderes, no es apta para modificar la Constitución.

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 nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce (voto concurrente), Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 23 de junio de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

DICTAMEN No. 5-20-RC/21

VOTO CONCURRENTE

Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce

1. El pueblo es el titular del poder constituyente, siendo originario cuando crea una Constitución. Esta creación constitucional puede darse cuando se funda el Estado (poder constituyente originado fundacional, como el desarrollado en la Constitución del Ecuador de 1830); o, cuando se cambia una Constitución por otra (poder constituyente originario transformador, como el ejercido en la Constitución ecuatoriana de 2008).
2. El cambio de Constitución se efectúa a través de una Asamblea Constituyente, como una manifestación del poder constituyente originario, ya que el pueblo tiene la capacidad de crear y construir una nueva Carta Fundamental; de cambiar el diseño constitucional; y, remplazar la anterior Constitución por otra.
3. Es así que esta Corte Constitucional en el Dictamen No. 4-18-RC/19 señaló que: *“14. En el artículo 444 de la Constitución, se establece la tercera vía, la de la Asamblea Constituyente, que se implementa dada una consulta popular a iniciativa de la ciudadanía, del Presidente de la República, o de la Asamblea Nacional, se elige popularmente, y una vez instalada redacta un nuevo texto constitucional, operando del siguiente modo: ‘La nueva Constitución para entrar en vigencia, requerirá ser aprobada mediante referéndum’. Este mecanismo es expresión del poder constituyente originario, no cuenta con límites extrínsecos de la Constitución que está sometida a cambio, debiendo cumplir con las limitaciones intrínsecas del respeto a los derechos humanos. 15. El cambio de Constitución es de una magnitud transformadora y transversal; superando el alcance de la enmienda, que es específico; y, al ámbito de la reforma, que es parcial”*.
4. En esta línea comparto con la consideración del Dictamen No. 5-20-RC/21 en cuanto que una Asamblea Constituyente no puede ser omnicompetente, asumiendo todas las potestades públicas, ya que podría ocasionarse potenciales transgresiones al orden constituido; no obstante, aquello no deriva en el desconocimiento de la calidad del poder constituyente originario transformador que el pueblo ejerce por intermedio de la Asamblea Constituyente.
5. El carácter plenipotenciario de una Asamblea Constituyente debe entenderse desde la posibilidad de profundizar el pacto social en una nueva Constitución, que reemplaza a la anterior por referéndum popular, es decir, el propio pueblo decide cambiar la configuración de la Carta Fundamental.
6. Es la decisión democrática del mandante soberano el fundamento para que una nueva Constitución remplace a la anterior, de tal forma que desconocer que una

Asamblea Constituyente cuenta con “plenos poderes” para efectuar el cambio constitucional, exclusivamente para esto, devendría en reducir la posibilidad del pueblo soberano de ejercer el poder constituyente originario transformador.

7. Es así que considero que el cambio constitucional cuenta con carácter plenipotenciario para construir una nueva Constitución, sin que ello implique que la Asamblea Constituyente pueda asumir potestades omnicompetentes del poder constituido como queda indicado.
8. Es por ello, que la propuesta de una consulta popular para la instalar una Asamblea Constituyente plenipotenciaria, exige al peticionario exponer con precisión las razones que sustentan dicha instauración.
9. Esto debido al gran alcance de una decisión política fundamental que pretende cambiar los procesos de relacionamiento de la institucionalidad y las personas.
10. En el Dictamen No. 5-20-RC/21 se considera que el ejercicio de los “plenos poderes” por parte de la Asamblea Constituyente transgrede *per se* a la democracia y los derechos, negándose la petición presentada; resolución que comparto, mas en mi particular posición, el rechazo procedía porque el peticionario incumple con la justificación del ejercicio del poder constituyente originario transformador, ya que el carácter plenipotenciario del cambio constitucional, debidamente entendido le es propio.

Dra. Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, en la causa 5-20-RC, fue presentado en Secretaría General el 05 de julio de 2021, mediante correo electrónico a las 16:46; y, ha sido procesado conjuntamente con el Dictamen. - Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL