

Quito, D.M., 27 de octubre de 2022

**CASO No. 6-22-RC**

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

**DICTAMEN No. 6-22-RC/22**

**Tema:** La Corte Constitucional emite dictamen de vía respecto de dos propuestas de enmienda constitucional presentadas por el presidente de la República.

La primera propuesta busca eliminar la facultad de designación que actualmente tiene el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) e introducir nuevos mecanismos de designación de autoridades, que incluyen i) un procedimiento por postulación ciudadana; ii) un procedimiento por ternas enviadas por el presidente de la República; y, iii) un procedimiento público para designar a los vocales del Consejo de la Judicatura. La Corte determina que para esta propuesta de modificación constitucional resulta aplicable un precedente contenido en el dictamen No. 8-19-RC/19 y concluye que la enmienda es la vía apta para tramitarla.

La segunda propuesta busca modificar el mecanismo de designación de los miembros del CPCCS. Respecto de esta propuesta, la Corte determina que puede ser tramitada a través de enmienda, por ser aplicable el análisis realizado en el dictamen No. 4-22-RC/22 relativo a una propuesta sustancialmente similar.

**Contenido**

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1. Antecedentes y procedimiento.....</b>  | <b>2</b>  |
| <b>2. Competencia .....</b>  | <b>2</b>  |
| <b>3. Legitimación activa .....</b>  | <b>2</b>  |
| <b>4. Cuestión previa.....</b>   | <b>2</b>  |
| <b>5. Propuesta de modificación constitucional .....</b>   | <b>5</b>  |
| <b>6. Objeto de pronunciamiento de la Corte .....</b>  | <b>5</b>  |
| <b>7. Primera propuesta.- <i>Eliminar la facultad de designación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y nuevos mecanismos de designación de autoridades</i> .....</b> | <b>8</b>  |
| 7.1. Contenido de la propuesta .....   | 8         |
| 7.2. Pretensión y fundamentos del presidente de la República .....   | 11        |
| 7.3. Análisis de la vía de la primera propuesta .....  | 11        |
| 7.3.1.¿La propuesta altera la estructura fundamental de la Constitución?.....  | 16        |
| 7.3.2.¿La propuesta altera el carácter del Estado o sus elementos constitutivos? .....   | 16        |
| 7.3.3.¿La propuesta establece restricciones a los derechos y garantías constitucionales? ...   | 17        |
| 7.4. Conclusión .....  | 17        |
| <b>8. Segunda propuesta.- <i>Modificar el mecanismo de designación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social</i> .....</b>   | <b>17</b> |
| 8.1. Contenido de la propuesta .....   | 17        |
| 8.2. Pretensión y fundamentos del presidente de la República .....   | 18        |

|  |           |
|--|-----------|
| 8.3. Análisis de la vía de la segunda propuesta .....  | 18        |
| 8.3.1.¿La propuesta altera la estructura fundamental de la Constitución?.....                | 19        |
| 8.3.2.¿La propuesta altera el carácter del Estado o sus elementos constitutivos? .....       | 20        |
| 8.3.3.¿La propuesta establece restricciones a los derechos y garantías constitucionales? ... | 20        |
| 8.4. Conclusión .....  | 21        |
| <b>9. Decisión.....</b>  | <b>21</b> |

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

1. El 18 de octubre de 2022, Guillermo Alberto Lasso Mendoza, presidente de la República, presentó ante la Corte Constitucional un proyecto de enmienda constitucional, con el fin de que este Organismo determine si la enmienda es la vía apta para tramitar dos propuestas de modificación constitucional.
2. Mediante sorteo automático efectuado el 18 de octubre de 2022, el conocimiento de la causa le correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, quien avocó conocimiento el 24 de octubre de 2022.

### **2. Competencia**

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

### **3. Legitimación activa**

4. De acuerdo con el artículo 441 de la Constitución, el presidente de la República puede proponer la realización de una enmienda a la Constitución mediante referéndum. Para ello, el artículo 100 de la LOGJCC prescribe que el presidente de la República debe enviar el proyecto de modificación constitucional a este Organismo, a fin de que determine la vía adecuada para tramitar la propuesta.
5. De lo anterior se verifica que el presidente de la República está legitimado para iniciar un procedimiento de enmienda constitucional y para presentar el proyecto correspondiente a la Corte Constitucional.

### **4. Cuestión previa**

6. En su comparecencia dentro de esta causa, el presidente ha indicado que únicamente solicita a la Corte que determine la vía para la tramitación de su propuesta, mas no pretende que esta Magistratura efectúe el control formal de la convocatoria a referéndum que incluye en su propuesta. Según sostiene el presidente, para activar el segundo momento de control sería necesario que primero se emita un decreto

ejecutivo que contenga la convocatoria a referendo<sup>1</sup>. Por tanto, previo a realizar el análisis propio del presente dictamen, la Corte considera necesario abordar esta pretensión del presidente de la República para determinar el alcance del pronunciamiento de la Corte respecto de su propuesta de modificación constitucional.

7. En reiteradas ocasiones, este Organismo ha diferenciado los tres momentos de actuación de la Corte Constitucional durante los procedimientos de modificación constitucional. Conforme lo establecido en la LOGJCC<sup>2</sup> y en la jurisprudencia de este Organismo<sup>3</sup>, la Corte interviene a través de los siguientes mecanismos: (i) **dictamen de procedimiento**, en el que corresponde determinar si la vía propuesta es apta para la modificación constitucional; (ii) **sentencia de constitucionalidad de la convocatoria a referéndum**, en la que se controla la constitucionalidad de los considerandos que introducen la pregunta y del cuestionario, de conformidad con los requisitos previstos en los artículos 102 a 105 de la LOGJCC; y, (iii) **sentencia de constitucionalidad de la modificación ya aprobada**, que consiste en un control posterior sujeto a las reglas contenidas en el artículo 106 de la LOGJCC.
8. En el primer momento de actuación, le corresponde a la Corte realizar un *control material* de la propuesta de modificación constitucional, a fin de determinar si la propuesta respeta los límites materiales establecidos en la Constitución para la enmienda o reforma parcial, según corresponda, verificando si tal propuesta tiene como objeto o efecto restringir derechos y garantías constitucionales<sup>4</sup>, o si su contenido altera la estructura fundamental de la Constitución, el carácter y los elementos constitutivos del Estado o el procedimiento de reforma de la Constitución<sup>5</sup>.
9. En el segundo momento, en cambio, la Corte verifica los requisitos contenidos en los artículos 102 a 105 de la LOGJCC para la convocatoria, considerandos y preguntas previstos para el referéndum. Respecto del alcance del control de constitucionalidad que corresponde realizar en este segundo momento, el artículo 103 de la LOGJCC establece que “*la Corte Constitucional efectuará un control formal de la convocatoria a referendo*” con miras a garantizar tres objetivos: (1) el cumplimiento de las reglas procesales para la realización de la convocatoria; (2) la competencia en el ejercicio del poder de reforma a la Constitución; y, (3) la garantía plena de la libertad del elector, y en particular, el cumplimiento de las cargas de claridad y lealtad<sup>6</sup>. Por otro lado, es importante recalcar que, es en este segundo momento, exclusivamente, que resulta aplicable el término contenido en el artículo 105 de la

<sup>1</sup> Solicitud del presidente de la República, párrs. 3-4.

<sup>2</sup> LOGJCC. Artículo 99.

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 4-18-RC/19 de 9 de julio de 2019, párr. 17-20.

<sup>4</sup> Para ello, conforme lo ha señalado esta Corte en el dictamen No. 4-19-RC/19 (párr. 15) y en el dictamen No. 4-22-RC/22 (párr. 57), en caso de encontrar una limitación a un principio, corresponde aplicar un test de proporcionalidad para determinar si tal limitación está justificada o no.

<sup>5</sup> Los límites de los procedimientos de modificación constitucional están establecidos en los artículos 441, 442 y 444 de la Constitución.

<sup>6</sup> Respecto del alcance de las cargas de claridad y lealtad, véase: Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 9-19-CP/19 de 17 de septiembre de 2019, párr. 49-51. En propuestas de modificación constitucional, la Corte ha verificado el cumplimiento de las cargas de lealtad y claridad, por ejemplo, en la sentencia No. 10-19-RC/20A de 11 de marzo de 2020.

LOGJCC, cuya contabilización inicia con el avoco de conocimiento de la jueza o del juez constitucional que sustancia la causa, previo a la emisión de la sentencia de constitucionalidad<sup>7</sup>.

10. Ahora bien, el procedimiento establecido en la LOGJCC para las propuestas de modificación constitucional no prevé una actuación intermedia de los peticionarios entre el primer momento de control, regulado en los artículos 100-101, y el segundo momento, regulado entre los artículos 102 y 105. El único momento de intervención del peticionario de una propuesta de cambio constitucional se regula en el artículo 100 de la LOGJCC, que establece que *“Todo proyecto de enmienda o reforma constitucional debe ser enviada a la Corte Constitucional para que indique cuál de los procedimientos previstos en la Constitución corresponde”*. Así, la norma únicamente prevé que, en los casos en los cuales la modificación deba llevarse a cabo mediante un referéndum, la Corte deberá realizar un control obligatorio de la convocatoria, considerandos y cuestionario<sup>8</sup>. Entre otras razones, esto es así puesto que, además del presidente, la Asamblea y la ciudadanía están facultadas para promover propuestas de modificación constitucional y la norma prevé un solo procedimiento para todos estos supuestos, independientemente de la forma en la cual eventualmente se convocará al referéndum en cada uno de ellos<sup>9</sup>.
11. Por lo anterior, desde que esta Corte diferenció claramente sus tres mecanismos de intervención mediante el dictamen 4-18-RC/19 de 9 de julio de 2019, ha mantenido una práctica jurisprudencial constante que evidencia que este segundo momento se activa de forma automática una vez que la Corte determina que la vía propuesta es adecuada para la modificación constitucional planteada. Así, en los casos en los cuales la vía de modificación constitucional involucra la convocatoria a un referéndum, una vez emitido el dictamen de vía, el expediente regresa al juez o jueza que sustancia la causa para que avoque conocimiento de la propuesta y dé inicio al segundo momento de control. Así ha actuado este Organismo, entre otros, en las propuestas de modificación constitucional que involucraron la convocatoria a un referéndum signadas con los Nos. 3-20-RC<sup>10</sup> y 1-22-RC<sup>11</sup> y, así se encuentra actualmente actuando este Organismo en la propuesta signada con el No. 4-22-RC<sup>12</sup>, presentada por el propio presidente de la República.

<sup>7</sup> Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 4-18-RC/19 de 9 de julio de 2019, párr. 19.

<sup>8</sup> LOGJCC, “Art. 102.- Control constitucional de convocatorias a referendo.- Cuando la enmienda, reforma o cambio constitucional se tramite a través de un referendo, **existirá un control constitucional previo de la respectiva convocatoria**” (énfasis añadido).

<sup>9</sup> Se reitera que, en atención a la argumentación del presidente de la República, este análisis se circunscribe a los casos en los que la modificación constitucional deba ser aprobada mediante un referéndum y no se refiere al procedimiento aplicable a la aprobación de la enmienda parlamentaria.

<sup>10</sup> Véase el proceso seguido en este caso a través del dictamen de vía No. 3-20-RC/20 de 12 de agosto de 2020, avoco conocimiento del juez sustanciador de 26 de agosto de 2020 y sentencia de constitucionalidad de la convocatoria a referéndum No. 3-20-RC/20 de 13 de julio de 2022.

<sup>11</sup> Asimismo, véase el dictamen de vía No. 1-22-RC/22 de 13 de julio de 2022, avoco conocimiento de la jueza sustanciadora de 29 de agosto de 2022 y sentencia de constitucionalidad de la convocatoria a referéndum No. 1-22-RC/22 de 7 de septiembre de 2022.

<sup>12</sup> En este caso, la jueza sustanciadora avocó el conocimiento del segundo momento de control de la convocatoria a referéndum mediante auto de 21 de octubre de 2022.

12. En consecuencia, frente a la pretensión del presidente de la República, la Corte aclara que, en este dictamen, se realizará la determinación de la vía para la propuesta de modificación realizada y, en el evento de que la propuesta supere el primer momento de control, retornará el expediente a la jueza sustanciadora para que esta inicie el segundo momento de control de la convocatoria a referéndum incluida en la propuesta bajo análisis.

### 5. Propuesta de modificación constitucional

13. El presidente de la República solicita que la Corte Constitucional emita un dictamen de procedimiento respecto de dos preguntas que buscan modificar la Constitución mediante enmienda. Las preguntas planteadas por el presidente de la República son las siguientes:

- 1) ¿Está usted de acuerdo con eliminar la facultad de designar autoridades que tiene el CPCCS e implementar procesos públicos que garanticen participación ciudadana, meritocracia y escrutinio público, de modo que sea la Asamblea Nacional la que designe a través de estos procesos a las autoridades que actualmente elige el CPCCS enmendando la Constitución de acuerdo con el Anexo 1?
- 2) ¿Está usted de acuerdo con modificar el proceso de designación de los miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, para que sean elegidos mediante un proceso que garantice participación ciudadana, meritocracia, escrutinio público, llevado a cabo por la Asamblea Nacional, enmendando la Constitución de acuerdo con el Anexo 2?

### 6. Objeto de pronunciamiento de la Corte

14. En el presente dictamen, corresponde que la Corte determine la vía correspondiente para tramitar la propuesta del presidente. El propio texto constitucional prevé esta primera intervención de la Corte al indicar en su artículo 443 que la Corte Constitucional “*calificará cuál de los procedimientos previstos (...) corresponde en cada caso*”. En concordancia, el artículo 101 de la LOGJCC establece que, en este momento, la Corte “*deberá indicar cuál de los procedimientos debe seguirse para tramitar el proyecto normativo, y las razones de derecho que justifican esta decisión [...]*”.
15. En este primer momento, como se señaló en el párrafo 8 *ut supra*, le corresponde a la Corte realizar un *control material* de la propuesta de modificación constitucional, a fin de determinar si esta restringe o no derechos constitucionales así como para establecer, según corresponda, si el contenido de la propuesta altera la estructura fundamental de la Constitución, el carácter y los elementos constitutivos del Estado o el procedimiento de reforma de la Constitución. El dictamen de vía constituye el único momento donde la Corte realiza un control material de los límites de las propuestas

de modificación constitucional, pues el segundo<sup>13</sup> y tercer momento<sup>14</sup> de intervención de la Corte constituyen controles de tipo formal.

16. Dado que el objeto de esta primera intervención es asegurar el respeto a los límites materiales previstos para modificar la Constitución, la intervención de la Corte a través del dictamen de vía tiene una importancia fundamental para garantizar la supremacía constitucional. Con este, se busca proteger a la Constitución frente a intentos de modificación que no respeten los límites fijados en su propio texto. Desde esta perspectiva, el dictamen de vía puede llegar a considerarse, en sí mismo, como una garantía de la rigidez procedimental de la Constitución.
17. Al otorgarle la facultad de determinar la vía adecuada para una modificación constitucional, la Constitución le impone a la Corte la responsabilidad de garantizar su vigencia como norma suprema del ordenamiento jurídico ecuatoriano. De ahí que el análisis que debe realizar la Corte en este primer momento es trascendental y debe ser abordado por la Corte con la rigurosidad del caso.
18. De acuerdo con los artículos 441 y 442 de la Constitución, existen tres autoridades o actores con iniciativa de modificación constitucional, en el siguiente orden de jerarquía: la competente para expedir *enmiendas*<sup>15</sup>; la competente para expedir *reformas parciales*<sup>16</sup>; y, la competente para realizar *cambios constitucionales*<sup>17</sup>. Esta jerarquización tiene que ver con tres aspectos: (i) el grado de rigidez procedimental;

---

<sup>13</sup> LOGJCC, “Art. 103.- Alcance del control constitucional. - La Corte Constitucional efectuará **un control formal** de la convocatoria a referendo [...]” (énfasis añadido).

<sup>14</sup> LOGJCC, “Art. 106.- Control posterior de enmiendas, reformas y cambios constitucionales.- Las enmiendas, reformas y cambios constitucionales podrán ser demandados ante la Corte Constitucional, de acuerdo con las siguientes reglas: 1. Las enmiendas y reformas que se tramitan a través de un referendo, pueden ser demandadas **únicamente por vicios de procedimiento ocurridos con posterioridad a la convocatoria respectiva**; 2. Las enmiendas que se tramitan a través de la Asamblea Nacional, **pueden ser demandadas por vicios de forma y procedimiento en su trámite y aprobación**. El examen de los vicios formales incluye el análisis de la competencia de la Asamblea Nacional para reformar la Constitución; 3. El examen de los vicios formales incluye el análisis de la competencia para reformar la Constitución; 4. Las reformas que se tramitan a través de la Asamblea Nacional **pueden ser demandadas por vicios de procedimiento en su trámite y aprobación**; 5. Los cambios constitucionales realizados a través de una Asamblea Constituyente **pueden ser demandados por vicios de forma y procedimiento**, de conformidad con las reglas determinadas por la misma Asamblea; y, (...)” (énfasis añadido).

<sup>15</sup> Por un lado, el artículo 441 prevé que la enmienda puede realizarse por iniciativa del presidente de la República y de la ciudadanía con el respaldo de al menos el ocho por ciento de las personas inscritas en el registro electoral. Por otro lado, la enmienda puede realizarse por iniciativa de un número no inferior a la tercera parte de los miembros de la Asamblea Nacional y, para ser aprobada, requiere del respaldo de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Nacional.

<sup>16</sup> El artículo 442 de la Constitución prevé que la reforma parcial puede realizarse por iniciativa del presidente de la República, de la ciudadanía con el respaldo de al menos el uno por ciento de las personas inscritas en el registro electoral y de la mayoría de los integrantes de la Asamblea Nacional. Para aprobar la reforma, se requiere (i) la aprobación de la Asamblea Nacional en al menos dos debates y (ii) la aprobación mediante referéndum.

<sup>17</sup> La Asamblea Constituyente, que puede ser convocada a través de consulta popular solicitada por el presidente de la República, por las dos terceras partes de la Asamblea Nacional o por el doce por ciento de las personas inscritas en el registro electoral, conforme el artículo 444 de la Constitución.

(ii) el nivel de deliberación democrática requerido; y, (iii) el alcance de su poder de modificación constitucional<sup>18</sup>.

19. El dictamen de vía impide que estas autoridades puedan invadir el ámbito de actuación de las otras y permite mantener la jerarquización establecida entre ellas. Al fijar la vía de trámite para modificar la Constitución, la Corte resguarda la rigidez procedimental prevista para cada mecanismo, asegura que las modificaciones constitucionales se sometan al nivel de deliberación democrática constitucionalmente requerido e impide que las propuestas excedan el alcance del poder de modificación constitucional previsto para cada mecanismo.
20. Es necesario recalcar que en ninguno de los momentos de actuación de la Corte Constitucional corresponde que este Organismo juzgue la conveniencia o no de las propuestas de modificación constitucional, pues la competencia de esta Corte se circunscribe a precautelar los límites materiales previstos para los mecanismos de modificación constitucional, a controlar la constitucionalidad de los considerandos y del cuestionario y, de ser el caso, a controlar posteriormente la constitucionalidad formal y procedimental de la modificación ya aprobada. Los órganos llamados a juzgar la conveniencia de cada propuesta son otros y se encuentran previstos en la Constitución: en el caso de la **enmienda parlamentaria**, corresponde a la Asamblea Nacional; en el de la **enmienda por referéndum**, a la ciudadanía en su conjunto; en el caso de la **reforma parcial** tanto a la Asamblea como a la ciudadanía y, en el caso de la **Asamblea Constituyente**, a la propia Asamblea que se convoque para el efecto y al posterior pronunciamiento de la ciudadanía en referéndum.
21. En la causa bajo análisis, el presidente ha planteado dos propuestas de modificación constitucional y sugiere que estas pueden ser tramitadas por el mecanismo de la enmienda constitucional, previsto en el artículo 441 de la Constitución. En consecuencia, el pronunciamiento de la Corte debe dirigirse a verificar si las propuestas planteadas infringen alguno de los cuatro límites materiales para enmendar la Constitución.
22. El artículo 441 de la Constitución establece cuatro límites materiales para el procedimiento de enmienda constitucional: (i) que no se altere la estructura fundamental de la Constitución<sup>19</sup>; (ii) que no se alteren el carácter o los elementos constitutivos del Estado<sup>20</sup>; (iii) que no se establezcan restricciones a los derechos y garantías; y, (iv) que no se modifique el procedimiento de reforma de la Constitución.

<sup>18</sup> Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 1-21-RC/21 de 24 de febrero de 2021, párrafo 13.

<sup>19</sup> Sobre la estructura fundamental de la Constitución, la Corte Constitucional ha señalado que esta no se reduce a un análisis formal referente a la división del texto constitucional en títulos, capítulos y secciones, por lo que es necesario profundizar su análisis según las particularidades de cada propuesta de modificación constitucional. Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 4-18-RC/19 de 9 de julio de 2019, párr. 21.

<sup>20</sup> En cuanto al carácter y los elementos constitutivos del Estado, este Organismo ha establecido que este requisito no se reduce a los elementos contemplados en el Título I de la Constitución, denominado “*Elementos Constitutivos del Estado*”, sino que “*implica una amplia dimensión espacial, institucional, jurídica, política y social de la organización estatal*”. Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 4-18-RC/19 de 9 de julio de 2019, párr. 22-25.

23. En el presente caso, la Corte observa que las propuestas presentadas por el presidente de la República no se refieren, inciden o modifican los procedimientos de reforma constitucional. Por lo tanto, prescindiendo del análisis de este límite material del procedimiento de enmienda, a continuación, la Corte determinará si cada una de las propuestas planteadas infringe alguno de los demás límites materiales previstos para la enmienda constitucional, señalados en el párrafo precedente.

**7. Primera propuesta.- *Eliminar la facultad de designación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y nuevos mecanismos de designación de autoridades***

**7.1. Contenido de la propuesta**

24. La primera propuesta planteada por el presidente de la República busca eliminar la facultad de designación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (“CPCCS”) y trasladarla a la Asamblea Nacional, así como incluir en el texto constitucional nuevos mecanismos de designación de autoridades.

25. Para ello, el presidente de la República propone la modificación de los artículos 120, 179, 205, 207, 208, 209, 210, 213, 224 y 236 de la Constitución. Adicionalmente, propone agregar una Sección IV y una Sección V a continuación del artículo 140 de la Constitución.

26. Para implementar los resultados de la enmienda constitucional, la solicitud del presidente de la República incluye una disposición general, según la cual se declaran desiertos todos los procesos de designación de autoridades en curso a la fecha de la publicación de los resultados.

27. Además, la propuesta prevé cuatro disposiciones transitorias. La primera establece que el presidente de la República tendrá un plazo de ciento ochenta días para remitir los proyectos de ley que regulen la implementación de la enmienda, los cuales deberán ser aprobados por la Asamblea Nacional en el plazo de trescientos sesenta y cinco días. La segunda disposición transitoria determina que todas las autoridades cuya designación le compete actualmente al CPCCS y que no hayan sido reemplazadas, se entenderán prorrogadas en sus funciones hasta que se apliquen los procedimientos planteados en el proyecto de enmienda. La tercera disposición transitoria señala que, en caso de que una autoridad cuya designación actualmente corresponde al CPCCS se ausente de su cargo de forma definitiva, “*se aplicará el mecanismo de sucesión previsto en la Constitución y la ley*”. Finalmente, la cuarta disposición transitoria prevé que, en el plazo máximo de cuarenta y cinco días contados desde la publicación de los resultados, el Ministerio de Economía y Finanzas ajuste el presupuesto del CPCCS.

28. Los mecanismos de designación de autoridades propuestos por el presidente de la República se agrupan en tres tipos: (i) procedimiento por postulación ciudadana, (ii) procedimiento por ternas enviadas por el presidente de la República y (iii)

procedimiento público para designar al Consejo de la Judicatura. A continuación, se describe el contenido de cada uno de estos procedimientos a fin de determinar el alcance de la modificación constitucional propuesta.

i) *Procedimiento por postulación ciudadana*

- 29.** El presidente de la República plantea los procedimientos por postulación ciudadana para reemplazar a los actuales concursos públicos de méritos y oposición a través de los cuales se designa a las siguientes autoridades: a) Contralor General del Estado, b) Fiscal General del Estado, c) Defensor del Pueblo, d) Defensor Público, e) consejeros del Consejo Nacional Electoral y f) jueces del Tribunal Contencioso Electoral.
- 30.** Este procedimiento inicia con la convocatoria a las postulaciones por parte del presidente de la Asamblea Nacional, noventa días antes de que concluya el período de la autoridad saliente. Con la convocatoria a las postulaciones, el CPCCS debe remitir una lista de veedores, quienes deberán supervisar el procedimiento. La postulación ciudadana debe realizarse en veinte días<sup>21</sup>.
- 31.** Para la selección de los candidatos, la propuesta plantea la creación de “*comisiones técnicas de selección*”. Estas comisiones están conformadas por un delegado de cada función del Estado, dos delegados de la ciudadanía designados por sorteo y dos representantes de universidades<sup>22</sup>. Las comisiones técnicas de selección, cuyos miembros son elegidos por la Asamblea Nacional<sup>23</sup>, deben revisar la admisibilidad de los candidatos y valorar sus méritos, resolver las impugnaciones ciudadanas y elaborar un informe vinculante “*que incluirá la resolución de admisibilidad, meritocracia e impugnación ciudadana y que contendrá los candidatos titulares y suplentes*” para su designación por parte de la Asamblea Nacional<sup>24</sup>. Cabe señalar que el orden de los postulantes fijado por la comisión técnica no puede ser modificado<sup>25</sup> y que las comisiones técnicas no son permanentes, sino que se conforman para cada proceso de designación de autoridades que se tramite mediante el procedimiento por postulación ciudadana descrito.
- 32.** En el plazo máximo de diez días contados desde la recepción del informe vinculante, el presidente de la Asamblea Nacional debe convocar al Pleno para la designación y la posesión de los candidatos, para lo cual se requiere el voto de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional<sup>26</sup>. Si la Asamblea Nacional no designa

<sup>21</sup> Artículo innumerado segundo de la Sección IV que se busca agregar a continuación del artículo 140 de la Constitución de acuerdo con la solicitud del presidente de la República.

<sup>22</sup> De conformidad con el artículo innumerado tercero de la Sección IV que se busca agregar a continuación del artículo 140 de la Constitución, los comisionados deben cumplir -al menos- los mismos requisitos de las autoridades que van a designar.

<sup>23</sup> Artículo innumerado tercero de la Sección IV que se busca agregar a continuación del artículo 140 de la Constitución de acuerdo con la solicitud del presidente de la República.

<sup>24</sup> Artículo innumerado cuarto de la Sección IV que se busca agregar a continuación del artículo 140 de la Constitución de acuerdo con la solicitud del presidente de la República.

<sup>25</sup> Artículo innumerado segundo de la Sección IV que se busca agregar a continuación del artículo 140 de la Constitución de acuerdo con la solicitud del presidente de la República.

<sup>26</sup> *Ibid.*

dentro de los noventa días contados desde la convocatoria a postulación ciudadana, se entenderán designadas y posesionadas las autoridades titulares y suplentes en el orden determinado por la comisión técnica de selección<sup>27</sup>.

ii) *Procedimiento por ternas enviadas por el presidente de la República*

33. A través de este procedimiento, se pretende regular la designación de las máximas autoridades de las superintendencias y de la Procuraduría General del Estado. El procedimiento se compone de tres fases: (i) nominación por ternas remitidas por el presidente de la República en función de criterios de especialidad y méritos; (ii) impugnación ciudadana, que deberá ser regulada por la ley; y, (iii) designación y posesión por parte de la Asamblea Nacional, la cual debe votar por los candidatos en el orden remitido por el presidente y designar a los titulares y suplentes con el voto de la mayoría absoluta de sus miembros<sup>28</sup>.

iii) *Procedimiento público para designar a los vocales del Consejo de la Judicatura*

34. Este procedimiento busca regular la designación de los vocales del Consejo de la Judicatura<sup>29</sup>. En cuanto a la nominación, la propuesta prevé que se mantengan los órganos que actualmente nominan a los integrantes del Consejo de la Judicatura a través de la remisión de sus respectivas ternas, de conformidad con el artículo 179 de la Constitución.

35. Respecto de la selección, la propuesta plantea que los asambleístas nacionales designen una comisión técnica de selección conformada por: (i) un delegado de la Función de Transparencia y Control Social, (ii) un asambleísta nacional y (iii) tres representantes de universidades. La comisión técnica de selección debe dictar las normas para el proceso de selección, evaluar la admisibilidad de los candidatos y emitir un informe vinculante con la lista de los postulantes admitidos —titulares y suplentes— para la correspondiente designación y posesión por parte de la Asamblea Nacional. El orden de esta lista no es susceptible de revisión o modificación por parte de la Asamblea Nacional y, a lo largo del proceso, debe existir escrutinio, veeduría e impugnación ciudadana.

36. Para la designación, se prevé que el Pleno de la Asamblea Nacional designe un vocal titular y uno suplente por autoridad nominadora, con el voto de la mayoría absoluta de sus miembros. Si la Asamblea Nacional no designa dentro del plazo de sesenta días contados desde la recepción de las ternas, se entienden designados y posesionados los vocales titulares y suplentes, en el orden fijado por la comisión.

---

<sup>27</sup> Artículo innumerado sexto de la Sección IV que se busca agregar a continuación del artículo 140 de la Constitución de acuerdo con la solicitud del presidente de la República.

<sup>28</sup> Solicitud del presidente de la República, párr. 20; y, enmienda propuesta al artículo 179 de la Constitución de acuerdo con la solicitud del presidente de la República.

<sup>29</sup> Solicitud del presidente de la República, párr. 21.

## 7.2. Pretensión y fundamentos del presidente de la República

37. El presidente de la República pretende que la Corte determine que la primera propuesta de modificación constitucional puede tramitarse a través de la vía de enmienda.
38. Para ello, argumenta que la presente propuesta se asemeja a aquella conocida por la Corte Constitucional en el dictamen No. 8-19-RC/19, en el que se concluyó que el traspaso de la facultad de designación del CPCCS a la Asamblea Nacional y los procedimientos planteados por el proponente podían ser tramitados mediante enmienda<sup>30</sup>. En sentido contrario, afirma que la propuesta se distingue de aquella que fue materia del dictamen No. 4-22-RC/22<sup>31</sup> y que la Corte determinó que debía tramitarse por la vía de la reforma parcial.
39. Fundamentándose en el razonamiento contenido en el dictamen No. 8-19-RC/19, el presidente de la República sostiene que la propuesta no infringe los límites de la enmienda por las siguientes razones:
- 39.1. La propuesta no altera la estructura fundamental de la Constitución, pues respeta y mantiene los principios rectores establecidos en la Constitución, como la participación ciudadana, la meritocracia y la participación de las funciones del Estado en los distintos mecanismos de designación de autoridades.
- 39.2. La propuesta no altera el carácter y elementos constitutivos del Estado, pues se trasladan las facultades que actualmente ostenta un órgano representativo a otro órgano con la misma calidad.
- 39.3. La propuesta no restringe derechos ni garantías constitucionales, pues es una modificación “*netamente orgánica respecto a atribuciones no definitorias de dos órganos*”<sup>32</sup>.

## 7.3. Análisis de la vía de la primera propuesta

40. En función de los argumentos del presidente de la República, la Corte observa que existen dos decisiones anteriores de este Organismo –los dictámenes 8-19-RC/19 y 4-22-RC/22– que guardan una estrecha relación con el análisis que debe realizarse para

---

<sup>30</sup> El presidente de la República incluye en su solicitud un cuadro comparativo con las semejanzas y diferencias entre la presente propuesta y aquella analizada en el dictamen No 8-19-RC/19.

<sup>31</sup> El presidente de la República alega que la propuesta: (i) no incluye plazos fatales que favorecen a la Función Ejecutiva, como ocurría en la solicitud materia del dictamen No. 4-22-RC/22; (ii) mantiene el balance de poderes de las cinco funciones del Estado en la conformación de las comisiones técnicas de selección en los procedimientos por postulación abierta y prescinde de “*decisiones unilaterales por parte del presidente de la República*”; y, (iii) mantiene la participación ciudadana, la meritocracia y el carácter democrático del Estado.

<sup>32</sup> Solicitud del presidente de la República, párr. 39.

la presente propuesta. Por tanto, la Corte considera que el primer elemento que debe dilucidar es si existen precedentes que establezcan, al menos en principio, la respuesta que debe dar la Corte para determinar la vía de tramitación de la propuesta del presidente.

41. Para este fin, la Corte abordará si la propuesta bajo análisis es análoga a aquella que fuera materia del dictamen No. 8-19-RC/19 o si, por el contrario, es asimilable a aquella conocida en el dictamen No. 4-22-RC/22. En el primer caso, la propuesta podría ser tramitada mediante enmienda. En el segundo supuesto, en cambio, la solicitud podría tramitarse —al menos— por reforma parcial.
42. En el dictamen No. 8-19-RC/19, la Corte Constitucional se pronunció sobre un proyecto de enmienda constitucional en el que se buscaba trasladar la atribución de designación de autoridades del CPCCS a la Asamblea Nacional. Para ello, en los aspectos relevantes para el presente análisis, dicha propuesta planteaba lo siguiente<sup>33</sup>:
  - a) El Defensor del Pueblo, Fiscal General del Estado, Contralor General del Estado, Defensor Público, los integrantes del Consejo Nacional Electoral y los jueces del Tribunal Contencioso Electoral serían designados a través de un concurso de méritos y oposición “*con postulación, veeduría e impugnación ciudadana*”, en el que intervendrían comisiones técnicas integradas por (i) un delegado de cada función del Estado, (ii) representantes de la ciudadanía y (iii) representantes de las instituciones de educación superior de posgrado.
  - b) Las máximas autoridades de las superintendencias y de la Procuraduría General del Estado serían designadas a partir de las ternas presentadas por el presidente de la República, en un procedimiento con veeduría e impugnación ciudadana.
  - c) Los vocales del Consejo de la Judicatura serían designados a partir de las ternas presentadas por el Pleno de la Corte Nacional de Justicia, el Fiscal General del Estado, el Defensor Público, el presidente de la República y la Función de Transparencia y Control Social, en un procedimiento con veeduría e impugnación ciudadana.
43. Por otro lado, en el dictamen No. 4-22-RC/22, la Corte conoció una propuesta de enmienda constitucional en la que también se buscaba trasladar la atribución de designación del CPCCS a la Asamblea Nacional e introducir nuevos mecanismos de selección y autoridades. Esta propuesta se planteó en los siguientes términos:
  - a) El Fiscal General del Estado, el Contralor General del Estado, el Defensor del Pueblo, los integrantes del Consejo Nacional Electoral, los vocales del Consejo de la Judicatura y los consejeros del CPCCS serían designados a través de un procedimiento dividido en dos momentos. El primero estaría a

---

<sup>33</sup> Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 8-19-RC/19 de 16 de octubre de 2019, párrs. 8 y 11.

cargo de la autoridad nominadora<sup>34</sup>, de las comisiones técnicas conformadas por dicha autoridad<sup>35</sup> y de las entidades a las que les correspondería proponer candidatos<sup>36</sup>. El segundo momento se desarrollaría en la Asamblea Nacional, en un procedimiento con escrutinio público en el que los candidatos expondrían sus planes de trabajo ante una comisión ocasional y en el que el Pleno de la Asamblea Nacional designaría a las autoridades, con los quórum previstos en la propuesta<sup>37</sup>. En caso de incumplimiento de la Asamblea Nacional de los plazos previstos en la propuesta, el presidente de la República posesionaría al primer candidato de la terna respectiva.

- b) Los jueces del Tribunal Contencioso Electoral serían designados a través de una comisión calificadora autónoma conformada por delegados de la Presidencia de la República, la Asamblea Nacional y el CPCCS.
- c) Las máximas autoridades de la Procuraduría General del Estado y de las superintendencias serían designadas por la Asamblea Nacional a partir de nominaciones efectuadas por el presidente de la República. El Defensor Público sería designado a partir de la nominación del Pleno de la Corte Nacional de Justicia. En ambos casos, en la Asamblea Nacional se conformaría una comisión ocasional integrada por asambleístas nacionales en la que se garantizaría el escrutinio público.

44. La Corte Constitucional distinguió esta propuesta de aquella que fue conocida en el dictamen No. 8-19-RC/19. La razón fundamental para la distinción fue que los nuevos mecanismos de selección y designación de autoridades propuestos no se reducían a modificaciones procedimentales como en la propuesta materia del dictamen No. 8-19-RC/19, sino que reconfiguraban la nominación y designación de autoridades de manera que la Función Ejecutiva asumiría un rol preponderante<sup>38</sup>. Como consecuencia de lo anterior, la Corte consideró que la propuesta generaría un desbalance del poder entre las funciones del Estado y una afectación al sistema de pesos y contrapesos, con lo cual alteraba la estructura fundamental de la Constitución y el carácter republicano del Estado<sup>39</sup>.

---

<sup>34</sup> El presidente de la República sería la autoridad nominadora en el caso del Fiscal General del Estado, Contralor General del Estado y del Defensor del Pueblo. Además, participaría como autoridad nominadora junto con otras entidades en la designación de los integrantes del Consejo Nacional Electoral y del Consejo de la Judicatura.

<sup>35</sup> El rol de las comisiones técnicas consistiría en verificar la admisibilidad y los méritos de los candidatos. El orden de la terna de los candidatos determinado por la comisión técnica no podría ser modificado por la Asamblea Nacional.

<sup>36</sup> Estas entidades encargadas de remitir candidatos fueron denominadas “entidades seleccionadoras” en el dictamen No. 4-22-RC/22. El detalle de las entidades seleccionadoras y autoridades nominadoras está contenido en el párrafo 174 del dictamen No. 4-22-RC/22. El presidente de la República participaría en todos los procedimientos de nominación —ya sea como autoridad nominadora o entidad seleccionadora— salvo en el caso del Defensor Público.

<sup>37</sup> La propuesta preveía tanto un quórum para la designación de autoridades, como para su objeción por parte de la Asamblea Nacional.

<sup>38</sup> Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 4-22-RC/22 de 12 de octubre de 2022, párr. 211.

<sup>39</sup> *Ibid.*, párrs. 224-225.

45. De lo anterior se desprende que el elemento diferenciador entre los dictámenes No. 8-19-RC/19 y No. 4-22-RC/22 —que debe ser analizado para definir cuál es la vía adecuada para la modificación constitucional— es el alcance de los mecanismos de selección y designación de autoridades contenidos en las respectivas propuestas. En la propuesta conocida en el dictamen No. 8-19-RC/19, la Corte determinó que los mecanismos de selección y designación de autoridades respetaban los elementos fijados por el constituyente y mantenían varias características del sistema actual, con lo cual se reducían a modificaciones procedimentales. En la propuesta materia del dictamen No. 4-22-RC/22, la Corte determinó que los nuevos mecanismos reconfiguraban de manera sustancial la nominación y designación de autoridades de tal forma que la Función Ejecutiva adquiriría un rol preponderante frente a las demás funciones del Estado e incidía directa o indirectamente en la nominación y designación de todas las máximas autoridades del Estado, a excepción del Defensor Público.
46. Con base en lo anterior, conforme lo señalado en los párrafos 40 y 41 *ut supra*, la Corte determinará si los procedimientos de selección y designación de autoridades propuestos por el presidente de la República comparten las características relevantes de la propuesta materia del dictamen No. 8-19-RC/19 o si se asemejan a los procedimientos propuestos en la solicitud conocida en el dictamen No. 4-22-RC/22.
47. En el presente caso, el procedimiento de postulación ciudadana propuesto por el presidente de la República es similar al procedimiento que fue propuesto en la causa No. 8-19-RC para designar al Defensor del Pueblo, Fiscal General del Estado, Contralor General del Estado, Defensor Público, a los miembros del Consejo Nacional Electoral y a los jueces del Tribunal Contencioso Electoral. Ambos procedimientos contemplan la postulación ciudadana y la creación de comisiones técnicas de selección conformadas —exclusivamente para cada proceso de designación de autoridades y no de forma permanente— por un delegado de cada función del Estado, representantes de la ciudadanía y de las instituciones de educación superior. Además, los dos procedimientos prevén una etapa de impugnación ciudadana previa a la designación de los candidatos por parte de la Asamblea Nacional y la existencia de veedurías a lo largo de los procesos de selección y designación de autoridades.
48. En este procedimiento, al igual que en la propuesta analizada en el dictamen No. 8-19-RC/19, y a diferencia de aquella materia del dictamen No. 4-22-RC/22, existe un equilibrio en el poder de las funciones del Estado, quienes participan de forma equitativa en la selección de los candidatos a través de las comisiones técnicas. En vista de que ninguna función del Estado adquiere competencias que le permitan asumir un rol preponderante en la selección y designación de autoridades, la Corte considera que el primer procedimiento propuesto por el presidente de la República se distingue de la propuesta materia del dictamen No. 4-22-RC/22 y se asemeja sustancialmente a aquella analizada en el dictamen No. 8-19-RC/19. Además, la

valoración de los méritos de los candidatos<sup>40</sup>, la veeduría y la impugnación ciudadana que se prevén en la presente solicitud también son características compartidas con la propuesta materia del dictamen No. 8-19-RC/19, lo cual refuerza la similitud entre ambos casos.

49. En cuanto al procedimiento para la selección y designación de las máximas autoridades de las superintendencias y de la Procuraduría del Estado, la propuesta prevé la nominación por ternas remitidas por el presidente de la República, con veeduría e impugnación ciudadana. Al respecto, la Corte observa que esta propuesta, al igual que aquella materia del dictamen No. 8-19-RC/19, además de trasladar la facultad de designación del CPCCS a la Asamblea Nacional, no modifica sustancialmente el procedimiento previsto actualmente en el artículo 208 numeral 10 de la Constitución<sup>41</sup>.
50. Finalmente, respecto del procedimiento para la selección y designación de los vocales del Consejo de la Judicatura, la propuesta del presidente de la República mantiene los mismos órganos que actualmente nominan candidatos y que están previstos en el artículo 179 de la Constitución. Por otra parte, de acuerdo con la propuesta, las distintas funciones del Estado<sup>42</sup> participarían tanto en la nominación como en la selección y designación de los vocales del Consejo de la Judicatura, y existiría escrutinio, veeduría y la posibilidad de impugnación ciudadana, igual que en el sistema actual y en la propuesta analizada en el dictamen No. 8-19-RC/19.
51. Por lo expuesto, la Corte encuentra que la propuesta presentada por el presidente de la República es similar a aquella que fue conocida en el dictamen No. 8-19-RC/19, pues los mecanismos de selección y designación de autoridades propuestos no modifican de manera significativa el sistema actual ni generan un desequilibrio de poderes, como ocurrió en la propuesta analizada en el dictamen No. 4-22-RC/22. En consecuencia, para verificar si la presente propuesta cumple los requisitos para ser tramitada mediante enmienda, corresponde aplicar la *ratio decidendi* del dictamen No. 8-19-RC/19.
52. Las razones que fueron esenciales (*ratio decidendi*<sup>43</sup>) para que la Corte Constitucional concluya que la propuesta conocida en el dictamen No. 8-19-RC/19 cumplía los requisitos para ser tramitada a través de la vía de enmienda fueron las siguientes: (i)

---

<sup>40</sup> En esta propuesta, aquello se valora a través de las comisiones técnicas de selección. En la propuesta analizada en el dictamen No. 8-19-RC/19, se mantenían los concursos de méritos y oposición previstos en la actualidad.

<sup>41</sup> “Art. 208.- Serán deberes y atribuciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, además de los previstos en la ley: [...] 10. Designar a la primera autoridad de la Procuraduría General del Estado y de las superintendencias de entre las ternas propuestas por la Presidenta o Presidente de la República, luego del proceso de impugnación y veeduría ciudadana correspondiente”.

<sup>42</sup> Salvo la Función Electoral, que actualmente tampoco participa en la selección y designación de los vocales del Consejo de la Judicatura.

<sup>43</sup> La *ratio decidendi* de una decisión jurisdiccional se compone del conjunto de razones que son esenciales para la justificación de lo decidido. Las demás consideraciones contenidas en la motivación de una decisión jurisdiccional suelen denominarse *obiter dicta*. Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 109-11-IS/20 de 26 de agosto de 2020, párr. 23.

la designación de autoridades no es una atribución definitoria del CPCCS y la inclusión de tal facultad a favor de la Asamblea Nacional no desvirtúa su objeto ni es incompatible con sus funciones; (ii) los mecanismos de designación de autoridades contenidos en la propuesta son modificaciones procedimentales que respetan los elementos fijados por el constituyente<sup>44</sup>; y, (iii) la modificación orgánica de las atribuciones de la Asamblea Nacional y del CPCCS no afecta derechos ni garantías constitucionales. La Corte aplicará cada una de ellas de acuerdo con cada límite material bajo análisis.

### **7.3.1. ¿La propuesta altera la estructura fundamental de la Constitución?**

- 53.** Como se determinó en el dictamen No. 8-19-RC/19, la designación de autoridades no es una atribución definitoria del CPCCS y puede ser trasladada a la Asamblea Nacional sin alterar la estructura fundamental de la Constitución, pues dicho traspaso mantiene al CPCCS como parte de la Función de Transparencia y Control Social y no desvirtúa el objeto ni es incompatible con las funciones de la Asamblea Nacional.
- 54.** Por otra parte, al igual que en la propuesta materia del dictamen No. 8-19-RC/19, los procedimientos de selección y designación de autoridades propuestos en el presente caso son modificaciones procedimentales que (i) mantienen la separación de poderes entre las funciones del Estado; y, (ii) no modifican de forma sustancial los procedimientos establecidos actualmente en el texto constitucional, mantienen la veeduría y la impugnación ciudadana como principios rectores de estos procesos y prevén mecanismos para garantizar los méritos de los candidatos.
- 55.** Las modificaciones procedimentales propuestas hacen operativo el traspaso de la atribución de designación de autoridades del CPCCS a la Asamblea Nacional y, al no suponer modificaciones significativas a la selección y designación de autoridades previstas en el texto constitucional, no alteran la estructura fundamental de la Constitución.

### **7.3.2. ¿La propuesta altera el carácter del Estado o sus elementos constitutivos?**

- 56.** Respecto del carácter y los elementos constitutivos del Estado, en el dictamen No. 8-19-RC/19 la Corte sostuvo que estos no se alteran por modificaciones procedimentales como el traslado de la atribución de designación del CPCCS a la Asamblea Nacional y la introducción de mecanismos de selección y designación de autoridades que mantienen los principios rectores fijados por el constituyente.
- 57.** Al verificar que la presente solicitud del presidente de la República mantiene los principios rectores establecidos por el constituyente —como la veeduría, la

---

<sup>44</sup> Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 8-19-RC/19 de 16 de octubre de 2019, párrs. 34-37. Como ejemplos de estos elementos, la Corte Constitucional mencionó la veeduría, la impugnación ciudadana, la independencia, la transparencia, la meritocracia, la probidad, integridad e idoneidad de los postulantes.

impugnación ciudadana y la evaluación de los méritos de los candidatos— y respeta la separación de poderes y el carácter republicano del Estado, la Corte concluye que la presente propuesta constituye una modificación procedimental que no altera el carácter del Estado ni sus elementos constitutivos.

### 7.3.3. ¿La propuesta establece restricciones a los derechos y garantías constitucionales?

58. En cuanto a la restricción de derechos y garantías constitucionales, el dictamen No. 8-19-RC/19 determinó que la modificación orgánica de las atribuciones del CPCCS y de la Asamblea Nacional no tiene incidencia en el régimen de derechos ni garantías constitucionales<sup>45</sup>. En el presente caso, resulta aplicable este razonamiento, reiterándose que la ciudadanía podría ejercer sus derechos de participación a través del escrutinio público, las veedurías y las impugnaciones que pueden ser presentadas en los distintos procedimientos de selección y designación de autoridades propuestos por el presidente de la República.
59. Por lo anterior, la Corte concluye que la propuesta del presidente de la República no establece restricciones a los derechos y garantías constitucionales.

## 7.4. Conclusión

60. Por las consideraciones expuestas, en vista de que la primera propuesta del presidente de la República no altera la estructura fundamental de la Constitución ni el carácter y los elementos constitutivos del Estado y tampoco supone una restricción de derechos o garantías constitucionales, la Corte Constitucional determina que puede ser tramitada a través de la vía de enmienda.

## 8. Segunda propuesta.- *Modificar el mecanismo de designación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social*

### 8.1. Contenido de la propuesta

61. La segunda propuesta planteada por el presidente de la República busca modificar el mecanismo de designación de los consejeros del CPCCS, de manera que estos sean designados a través del *procedimiento por postulación ciudadana* descrito en los párrafos 29 a 32 *ut supra* en reemplazo del mecanismo de sufragio universal utilizado

---

<sup>45</sup> En el dictamen No. 3-19-RC/19, esta Corte inclusive señaló que la propuesta de *eliminar* el CPCCS y de trasladar su facultad de designación a la Asamblea Nacional no restringe derechos y garantías constitucionales. Entre otras razones, la Corte sostuvo aquello porque (i) los derechos de participación se seguirían ejerciendo a través de todos los mecanismos de democracia previstos en la Constitución; y, (ii) el órgano que designaría a las autoridades según la propuesta —al igual que en el presente caso— sería la Asamblea Nacional, que está conformada por personas electas popularmente. Este criterio fue reiterado en los dictámenes No. 7-19-RC/19 y No. 10-19-RC/20.

actualmente. Para ello, el presidente de la República propone la modificación de los artículos 112 y 207 de la Constitución<sup>46</sup>.

## 8.2. Pretensión y fundamentos del presidente de la República

62. El presidente de la República pretende que la segunda propuesta de modificación constitucional se tramite a través de la vía de enmienda.
63. Sus fundamentos para sostener que no se infringen los límites materiales de esta vía se resumen a continuación:
- 63.1. La propuesta es sustancialmente similar a uno de los ejes temáticos presentados en la pregunta 6 que se analizó en el dictamen 4-22-RC/22 y respecto del cual se concluyó que la modificación constitucional podía ser tramitada a través de la vía de enmienda.
- 63.2. La propuesta no altera la estructura fundamental de la Constitución, pues (i) el sufragio universal no es un requisito esencial del CPCCS y (ii) el mecanismo de designación propuesto mantiene el escrutinio público y la participación ciudadana.
- 63.3. La propuesta no altera el carácter y los elementos constitutivos del Estado, pues el CPCCS no es un órgano esencialmente representativo y la modificación en la designación de sus miembros es un cambio procedimental.
- 63.4. La propuesta no establece restricciones a los derechos o garantías constitucionales, pues la ciudadanía podrá ejercer los derechos de participación (i) a través del escrutinio del procedimiento de designación de los consejeros del CPCCS y (ii) a través de las veedurías, de la comisión técnica de selección y de la postulación abierta que caracterizan al procedimiento propuesto.

## 8.3. Análisis de la vía de la segunda propuesta

64. Al igual que en el caso anterior, el fundamento principal del presidente de la República para considerar que la propuesta puede tramitarse vía enmienda es afirmar que esta sería sustancialmente similar a una de las propuestas que habría sido analizada en el dictamen No. 4-22-RC/22 y respecto de la cual se habría concluido que la modificación constitucional podía ser tramitada a través de la vía de enmienda.

---

<sup>46</sup> En concreto, busca eliminar el tercer inciso del artículo 112, que prescribe que “[l]os partidos y movimientos políticos o sus alianzas no podrán postular candidatas o candidatos a las elecciones al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social”. También pretende eliminar el tercer inciso del artículo 207 de la Constitución, que establece lo siguiente: “[l]as consejeras y consejeros serán elegidos por sufragio universal, directo, libre y secreto cada cuatro años coincidiendo con las elecciones de las autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados. El régimen de sus elecciones estará contemplado en ley orgánica que regule su organización y funcionamiento”. Finalmente, el presidente de la República pretende agregar el procedimiento de selección de los consejeros del CPCCS a continuación del artículo 207.

Por lo tanto, en primer lugar la Corte verificará si la propuesta en cuestión es sustancialmente similar a aquella analizada en el dictamen No. 4-22-RC/22, como para merecer el mismo tratamiento.

65. En el dictamen No. 4-22-RC/22, la Corte conoció una propuesta de enmienda constitucional cuyo análisis fue dividido en dos ejes temáticos<sup>47</sup>. El primer eje temático es el relevante para esta segunda propuesta en tanto correspondió al cambio en el mecanismo de designación de los consejeros del CPCCS. Al abordar este eje temático en el dictamen No. 4-22-RC/22, en función de los argumentos del proponente, la Corte analizó si la propuesta de eliminar el sufragio universal para la designación de los miembros del CPCCS podía tramitarse vía enmienda<sup>48</sup>.
66. En el presente caso, el presidente de la República también pretende eliminar el sufragio universal en la designación de los consejeros del CPCCS y, en su lugar, propone que estos sean designados a través del procedimiento por postulación ciudadana. Este procedimiento, como se indicó en los párrafos 47 y 48 *ut supra*, mantiene la participación ciudadana en la conformación de las comisiones técnicas de selección, garantiza la veeduría y la impugnación ciudadana y no altera el principio de separación de poderes.
67. Dado que el nuevo mecanismo propuesto para la selección de los consejeros del CPCCS elimina el sufragio universal pero mantiene la participación ciudadana, la Corte considera que esta propuesta es sustancialmente similar a aquella conocida en el dictamen No. 4-22-RC/22. Por esa razón, para determinar si la propuesta respeta los límites constitucionales para ser tramitada a través de la vía de enmienda, la Corte aplicará los criterios contenidos en el dictamen No. 4-22-RC/22.
68. En dicho dictamen, la Corte concluyó que la modificación constitucional propuesta podía realizarse a través de la vía de enmienda. La *ratio* de esta decisión fue que la Constitución prevé a la participación ciudadana de forma general —no al sufragio universal de forma específica— como el requisito necesario para la designación de los miembros del CPCCS<sup>49</sup>. En consecuencia, al verificar que los consejeros del CPCCS serían designados a través de un procedimiento con escrutinio público y participación ciudadana, la Corte determinó que la propuesta no alteraba la estructura fundamental de la Constitución, el carácter o los elementos constitutivos del Estado y no establecía restricciones a los derechos o garantías constitucionales.

### 8.3.1. ¿La propuesta altera la estructura fundamental de la Constitución?

---

<sup>47</sup> El segundo de ellos tenía relación con el traslado de la atribución de designación del CPCCS a la Asamblea Nacional y con la creación de nuevos mecanismos de selección y designación de autoridades, a los que se hizo referencia en la sección precedente del presente dictamen.

<sup>48</sup> El procedimiento propuesto para la designación de los consejeros del CPCCS fue abordado a detalle en el segundo eje temático, junto con el resto de los mecanismos de selección y designación de autoridades propuestos por el presidente de la República que la Corte Constitucional consideró que afectaban la separación de poderes.

<sup>49</sup> Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 4-22-RC/22 de 12 de octubre de 2022, párr. 181.

69. En el dictamen No. 4-22-RC/22, este Organismo estableció que el constituyente buscó mantener la participación ciudadana en la designación de los consejeros del CPCCS, sin exigir que tal designación se dé a través de sufragio universal. Como consecuencia de lo anterior, al determinar que la propuesta del presidente de la República eliminaba el sufragio universal sin eliminar la participación ciudadana, la Corte concluyó que la modificación propuesta en cuanto a la designación de los consejeros del CPCCS no alteraba la estructura fundamental de la Constitución.
70. En el caso bajo análisis, se observa que la propuesta del presidente de la República mantiene la participación ciudadana por las siguientes razones: (i) los consejeros del CPCCS serían designados por la Asamblea Nacional —órgano de naturaleza representativa—; (ii) la comisión técnica de selección se conformaría por delegados de la ciudadanía; (iii) el procedimiento de selección y designación sería supervisado por veedores; y, (iv) existiría una etapa de impugnación ciudadana ante la comisión técnica de selección. Además, cabe señalar que el procedimiento propuesto es por postulación ciudadana, lo cual también mantiene la participación de la ciudadanía en la selección de los consejeros del CPCCS.
71. Dado que la propuesta del presidente de la República mantiene la participación ciudadana en la designación de los consejeros del CPCCS —y, como se señaló previamente, no afecta la separación de poderes—, la Corte concluye que esta propuesta constituye una modificación procedimental que no altera la estructura fundamental de la Constitución.

### **8.3.2. ¿La propuesta altera el carácter del Estado o sus elementos constitutivos?**

72. En cuanto al carácter del Estado y sus elementos constitutivos, en el dictamen No. 4-22-RC/22 esta Corte reiteró que el CPCCS, al no ser un órgano esencialmente representativo, podía ser designado a través de un mecanismo distinto del sufragio universal sin infringir este límite del procedimiento de enmienda.
73. En el presente caso, la propuesta es una modificación procedimental que: (i) mantiene la participación ciudadana en la designación de los integrantes del CPCCS; y, (ii) prevé la intervención equitativa de las distintas funciones del Estado al momento de seleccionar a los consejeros del CPCCS, con lo cual se respeta el principio de separación de poderes y el carácter republicano del Estado.
74. Por lo anterior, la Corte verifica que la presente propuesta de modificación constitucional no altera el carácter del Estado o sus elementos constitutivos.

### **8.3.3. ¿La propuesta establece restricciones a los derechos y garantías constitucionales?**

75. En el dictamen No. 4-22-RC/22, la Corte determinó que el cambio del mecanismo de designación de los consejeros del CPCCS no establece restricciones a los derechos y garantías constitucionales, pues no impide que la ciudadanía pueda ejercer los

derechos de participación, siempre que se verifique la posibilidad de que la ciudadanía participe en el procedimiento de designación a través de otros mecanismos.

76. Como se indicó en el párrafo 66 *ut supra*, la presente propuesta del presidente de la República mantiene la participación ciudadana en la designación de los consejeros del CPCCS. Además, este órgano no es en esencia representativo y, de acuerdo con la propuesta, carecería de la facultad de designar autoridades. Al respecto, cabe recordar que el ejercicio de los derechos de participación no se reduce al sufragio universal, sino que implica, de forma general, la posibilidad de participar en asuntos de interés público, lo cual se materializa en distintos espacios y a través de diversos mecanismos de participación directa e indirecta<sup>50</sup>. Por ello, la eliminación del sufragio universal en la designación de los consejeros del CPCCS —órgano que no es esencialmente representativo— no supone *per se* una restricción de los derechos de participación. Tal restricción no se verificaría si se mantiene la posibilidad de que la ciudadanía participe en el procedimiento de designación a través de otros mecanismos, como ocurre en la presente propuesta.

77. En definitiva, dado que la modificación constitucional propuesta por el presidente de la República contempla la participación y el escrutinio de la ciudadanía en el procedimiento de designación de los miembros del CPCCS, la Corte Constitucional concluye que esta no establece restricciones a los derechos y garantías constitucionales.

#### 8.4. Conclusión

78. En vista de que la segunda propuesta del presidente de la República no altera la estructura fundamental de la Constitución ni el carácter y los elementos constitutivos del Estado y tampoco establece una restricción de derechos o garantías constitucionales, la Corte Constitucional determina que puede ser tramitada a través de la vía de enmienda.

### 9. Decisión

79. En mérito de lo expuesto, esta Corte resuelve:

1. Declarar que el procedimiento de enmienda, establecido en el artículo 441 numeral 1 de la Constitución, **sí** es apto para la modificación constitucional contenida en las preguntas 1 y 2 de la presente propuesta presentada por el presidente de la República.
2. Disponer que el expediente vuelva al despacho de la jueza sustanciadora, a efectos de que inicie el respectivo control previo de constitucionalidad de los considerandos y de las preguntas 1 y 2 de la presente propuesta planteada por el presidente de la República.

---

<sup>50</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No.14-21-IN/21 de 24 de noviembre de 2021, párr. 44.

3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Alí Lozada Prado  
**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, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce (voto concurrente), Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet (voto concurrente), Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión extraordinaria de jueves 27 de octubre de 2022.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

## DICTAMEN No. 6-22-RC/22

### VOTO CONCURRENTE

#### Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce y Enrique Herrería Bonnet

1. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 27 de octubre de 2022, emitió el Dictamen N°. 6-22-RC/22 (“**Dictamen**”). Este analiza dos propuestas de modificación a la Constitución presentadas el 18 de octubre de 2022, por parte del presidente de la República, Guillermo Alberto Lasso Mendoza, con el fin de establecer si la enmienda es la vía apta para tramitarlas (“**propuestas**”).
2. En esta decisión, la Corte concluyó que las propuestas de modificación no alteran la estructura fundamental de la Constitución ni el carácter y elementos constitutivos del Estado y tampoco establecen una restricción de derechos o garantías constitucionales, por lo que consideró que las modificaciones pueden ser tramitadas a través de la vía de enmienda.
3. El razonamiento del Dictamen partió de que las propuestas no “*modifican de manera significativa el sistema actual ni generan un desequilibrio de poderes, como ocurrió en la propuesta analizada en el dictamen No. 4-22-RC/22*” (énfasis añadido). En tal virtud, el Dictamen sostuvo que para verificar si la propuesta “*cumple los requisitos para ser tramitada mediante enmienda, corresponde aplicar la ratio decidendi del dictamen No. 8-19-RC/19<sup>1</sup>*”. Criterio que llevó a la conclusión de que las enmiendas propuestas constituyen modificaciones procedimentales que respetan la voluntad del constituyente y no alteran los límites materiales de este mecanismo de modificación constitucional.
4. Si bien estamos de acuerdo con la decisión del Dictamen, emitimos el presente voto concurrente, con la finalidad de aclarar que en el caso No. 4-22-RC, emitimos un voto salvado por no estar de acuerdo con que la pregunta 6 debía ser tramitada vía reforma parcial. A nuestro criterio, la mencionada propuesta sí era apta para ser tratada vía enmienda, por lo que disentimos respecto a la argumentación de que la mentada pregunta alteraba los principios de separación de poderes y otorgaba un rol preponderante a la función ejecutiva en los mecanismos de selección de autoridades<sup>2</sup>.
5. Nuestro razonamiento en dicho caso fue que “*la enmienda propuesta no afecta el principio de separación de poderes, pues -a nuestro criterio- los mecanismos de*

<sup>1</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 8-19-RC/19, 16 de octubre de 2019.

<sup>2</sup> En dicho caso, la pregunta rezaba textualmente: “*¿Está usted de acuerdo con eliminar la facultad de designar autoridades que tiene el CPCCS e implementar procesos que garanticen meritocracia, escrutinio público, colaboración y control de diferentes instituciones, de modo que sea la Asamblea Nacional la que designe a través de estos procesos a las autoridades que actualmente elige el CPCCS y a sus consejeros, enmendando la Constitución de acuerdo con el Anexo 6?*”.

*selección permiten la designación de las principales autoridades del país y sus autoridades de control, a partir de la aplicación de un principio de democracia representativa, personificado en la Asamblea Nacional, y bajo la nominación de ternas en las cuales participan varias funciones del Estado de manera desconcentrada, de forma que no dependen exclusivamente del ejecutivo”.*<sup>3</sup>

6. En razón de lo expuesto, estamos de acuerdo con el análisis efectuado en el Dictamen No. 6-22-RC, pero consideramos oportuno y necesario dejar por sentado que, al igual que en el caso N°. 4-22-RC, consideramos que las propuestas de enmienda presentadas por el presidente de la República, no alteran los límites materiales previstos para esta modificación constitucional, de conformidad con el artículo 441 de la Constitución.
7. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Carmen Corral Ponce  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

Enrique Herrería Bonnet  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón.-** Siento por tal que el voto concurrente de los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce y Enrique Herrería Bonnet, anunciado en el dictamen de la causa 6-22-RC, fue presentado en Secretaría General el 27 de octubre de 2022, mediante correo electrónico a las 12:55; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

---

<sup>3</sup> Voto Salvado de los jueces Carmen Corral Ponce y Enrique Herrería Bonnet, Dictamen No. 4-22-RC/22 de 12 de octubre de 2022.