

Quito, D.M., 16 de mayo de 2024

CASO 2-24-RC

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

DICTAMEN 2-24-RC/24

Resumen: La Corte Constitucional rechaza la propuesta de modificación constitucional presentada por Jorge Moreno Ordóñez para convocar a una asamblea constituyente, al constatar que no cumple con los requisitos concurrentes exigidos en la Constitución y en la ley.

1. Antecedentes procesales

1. El 15 de enero de 2024, Jorge Moreno Ordóñez (“**proponente**”) presentó una propuesta de cambio constitucional a través de la “convocatoria a una consulta popular dirigida a la convocatoria e instalación de una asamblea constituyente que transforme el marco institucional del Estado y ELABORE UNA NUEVA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA”. En su solicitud, insistió en que su propuesta “está dirigida a que la Asamblea Constituyente derogue la actual Constitución vigente y elabor[e] UNA NUEVA [...]”.¹
2. El 15 de enero de 2024, se realizó el sorteo a través del sistema automatizado de la Corte Constitucional y correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz la sustanciación de la presente causa, quien avocó conocimiento el 8 de mayo de 2024.

2. Competencia

3. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para emitir el presente dictamen de conformidad con lo prescrito en el artículo 443 de la Constitución y 99 número 1 de la LOGJCC, con el fin de determinar el procedimiento o vía que debe darse a la propuesta de modificación constitucional puesta en su conocimiento.

¹ La Secretaría General de la Corte Constitucional certificó que la presente solicitud tiene identidad de objeto y acción con el caso signado como 1-22-RC. Además, dejó constancia de que la causa tiene relación con los casos signados como 0003-10-CP, 0002-19-RC, 0003-19-CP, 0008-19-CP, 3-20-RC, 5-20-RC y 3-23-RC.

3. Legitimación activa

4. El artículo 444 de la Constitución determina que la propuesta de modificación de la Constitución a través de una asamblea constituyente puede provenir, entre otros, de la iniciativa ciudadana. Al respecto, esta Magistratura resalta que la solicitud de determinación del procedimiento o vía a seguir para tramitar la propuesta de modificación constitucional debe ser remitida a este Organismo “antes de dar inicio a la recolección de las firmas requeridas para la respectiva convocatoria a referendo o para la presentación a la Asamblea Nacional” (art. 100.2 LOGJCC).
5. En esta ocasión, la Corte verifica que el ciudadano Jorge Moreno Ordóñez con número de cédula 1100143641 presentó la solicitud de modificación constitucional por sus propios y personales derechos. En consecuencia, al tratarse de una iniciativa ciudadana, se verifica que el proponente se encuentra legitimado para formular modificaciones al texto constitucional.

4. Cuestión previa

4.1. *Antecedes relevantes del caso en análisis*

6. Esta Magistratura observa que Jorge Moreno Ordóñez ha presentado previamente **cuatro propuestas** de convocatoria a asamblea constituyente que fueron sometidas al control de este Organismo. A continuación, se presenta un breve recuento de estas propuestas y de los dictámenes expedidos por la Corte al respecto:
 - 6.1. **Solicitud 1:** El 24 de julio de 2019, Jorge Moreno Ordóñez presentó una solicitud de convocatoria a asamblea constituyente. El caso fue signado con el número 8-19-CP. Sobre esta solicitud, el 1 de agosto de 2019, la Corte Constitucional **rechazó** la petición por “la ambigüedad del peticionario en la determinación de los procedimientos a seguirse”. Además, este Organismo advirtió que el proponente confundió y equiparó la convocatoria a consulta popular ordinaria con la convocatoria a una asamblea constituyente.²
 - 6.2. **Solicitud 2:** El 9 de julio de 2020, Jorge Moreno Ordóñez presentó una segunda iniciativa de modificación constitucional mediante asamblea constituyente convocada por consulta popular. El caso fue signado con el número 3-20-RC. Al

² CCE, dictamen 8-19-CP/19, de 1 de agosto de 2019, párr. 12-14.

respecto, el 12 de agosto de 2020, la Corte señaló que la petición superó el análisis de vía o procedimiento. El 9 de septiembre de 2020, expidió el dictamen de segundo momento –examen de constitucionalidad de la propuesta de convocatoria a asamblea constituyente– en el que determinó que parte de los considerandos incumplieron con los requisitos formales establecidos en la LOGJCC y que otros buscaban inducir al elector a una respuesta afirmativa sobre la pregunta. En consecuencia, **rechazó y archivó** la iniciativa de modificación constitucional.³

6.3. Solicitud 3: El 22 de septiembre de 2020, Jorge Moreno Ordóñez presentó una tercera propuesta de modificación constitucional para convocar a una asamblea constituyente a través de una consulta popular. El caso fue signado con el número 6-20-RC. Al respecto, el 23 de junio de 2021, la Corte **negó** la iniciativa puesta en su conocimiento a través de dictamen de primer momento al advertir que se pretendía una convocatoria a una asamblea constituyente de “**plenos poderes**” y que esta modalidad no estaba prevista como un mecanismo de modificación constitucional. Además, esta Magistratura enfatizó en que la convocatoria a una asamblea constituyente de plenos poderes “es incompatible con el principio republicano de división de poderes y con una democracia constitucional [...] que impide la concentración de competencias y atribuciones en un único órgano [...]”⁴ y que no podría ejercerse en contra de los derechos constitucionales.⁵

6.4. Solicitud 4: El 23 de marzo de 2022, Jorge Moreno Ordóñez presentó la cuarta solicitud de convocatoria a asamblea constituyente. El caso fue signado con el número 1-22-RC. Al respecto, el 13 de julio de 2022, la Corte emitió dictamen favorable del análisis de vía o procedimiento. No obstante, el 7 de septiembre de 2022, este Organismo expidió el dictamen de segundo momento en el que determinó que los cuatro considerandos “comportan la simple transcripción de normas constitucionales, que [...] no contaría con información objetiva que le permita contextualizar o comprender la finalidad que se procura con la activación de una asamblea constituyente [...]”. De esta forma, **negó y archivó** la iniciativa de modificación constitucional.⁶

³ CCE, dictamen 3-20-RC/20, de 9 de julio de 2020.

CCE, dictamen 3-20-RC/20, de 9 de septiembre de 2020, párr. 15.

⁴ CCE, dictamen 5-20-RC/21, de 23 de junio de 2021, párr. 16.

⁵ *Ibid.*, párr. 14.

⁶ CCE, dictamen 1-22-RC/22, de 13 de julio de 2022.

CCC, dictamen 1-22-RC/22, de 7 de septiembre de 2022, párr. 19.

7. El 15 de enero de 2024, el proponente presentó la **quinta solicitud** de convocatoria a asamblea constituyente que analiza en el presente dictamen, signada con el número 2-24-RC.
8. A continuación, se presenta una síntesis de las cinco solicitudes formuladas por el proponente, cuatro de ellas ya resueltas por este Organismo:

No. caso	Contenido de la propuesta
8-19-CP ⁷	Pregunta y considerandos para convocar a asamblea constituyente: La propuesta identificó una pregunta para convocar a la ciudadanía a una asamblea constituyente de plenos poderes . El proponente no incluyó considerandos que sostengan la pregunta.
	Anexos: No se incluyó un escrito de fundamentación de vía, ni un estatuto.
3-20-RC	Pregunta y considerandos para convocar a asamblea constituyente: La propuesta replicó la misma pregunta de la solicitud anterior (convocatoria a una asamblea constituyente de plenos poderes) e incorporó diez considerandos para sostener la pregunta.
	Anexos: No se incorporó un escrito de fundamentación de vía y se anexó un estatuto de 23 artículos y una disposición transitoria.
6-20-RC	Pregunta y considerandos para convocar a asamblea constituyente: La propuesta replicó la misma pregunta de la solicitud anterior (convocatoria a una asamblea constituyente de plenos poderes), replicó los dos considerados que superaron el control formal de constitucionalidad realizado en el dictamen 3-20-RC/20 e incorporó dos nuevos considerandos.
	Anexos: No se incorporó un escrito de fundamentación de vía y se anexó un estatuto similar al presentado en la ocasión anterior que contiene 23 artículos y cinco disposiciones transitorias.
1-22-RC	Pregunta y considerandos para convocar a asamblea constituyente: La propuesta replicó la misma pregunta de la solicitud anterior, pero prescindió de la calificación de plenos poderes. Asimismo, replicó los mismos considerandos que se habían propuesto en la ocasión anterior y sobre los que la Corte no se pronunció en el dictamen 6-20-RC/21.
	Anexos: No se incorporó un escrito de fundamentación de vía y se anexó el mismo estatuto que en la ocasión anterior y sobre el que la Corte no se pronunció en el dictamen 6-20-RC/21.
2-24-RC	Pregunta y considerandos para convocar a asamblea constituyente:

⁷ Por la ambigüedad en la formulación de la propuesta la causa se signó como una convocatoria a consulta popular ordinaria.

	<p>La propuesta replicó la misma pregunta de la solicitud anterior, replicó los mismos considerandos aparejados en el caso 1-22-RC y agregó uno adicional sobre la finalidad de la asamblea constituyente.</p>
	<p>Anexos: No se incorporó un escrito de fundamentación de vía y se anexó un estatuto similar al presentado en la ocasión anterior que contiene 23 artículos y cinco disposiciones transitorias.</p>

Tabla 1: Elaborada por la Corte Constitucional

9. De todo lo resumido, esta Magistratura constata que el mismo proponente ha presentado **cinco peticiones** para convocar a una asamblea constituyente y que de ellas se advierte, a primera vista, que su contenido y anexos han sido modificados en cada una de las peticiones, pero que comparten elementos similares. Además, los cambios en la propuesta responden a las deficiencias evidenciadas en los distintos pronunciamientos que ha hecho esta Corte en los dictámenes de las primeras cuatro peticiones, **sin** que en ocasiones anteriores el proponente haya tomado en cuenta todos los requisitos que establece la Constitución y la ley para una solicitud a una asamblea constituyente.
10. Por estas razones y con el fin de orientar a los peticionarios sobre la activación adecuada del mecanismo establecido en el artículo 444 de la Constitución, es indispensable realizar algunas consideraciones sobre cómo la Corte ha tratado las solicitudes de convocatoria a asamblea constituyente, cuál es el régimen jurídico aplicable en estos casos y cuáles son los requisitos necesarios para activar este mecanismo.

4.2. Sobre cómo la Corte Constitucional ha tratado las solicitudes de convocatoria asamblea constituyente

11. Este Organismo, a través de su jurisprudencia, ha analizado en **nueve ocasiones** anteriores la constitucionalidad de solicitudes de convocatoria a asamblea constituyente puestas en su conocimiento.⁸ Todas las solicitudes han provenido de **iniciativas ciudadanas**. Entre el año 2008 y el año 2018, esta Magistratura no resolvió ninguna petición de esta naturaleza, por lo que, todas las solicitudes sobre este tema han sido conocidas y resueltas desde el año 2019.
12. De los nueve casos decididos desde el año 2019, en cuatro ocasiones se dictaminó favorablemente el **examen de vía** y solo en tres casos 2-19-RC/19, 5-20-RC/21 y 5-22-RC/22 se expidieron dictámenes negativos de primer momento. No obstante, todos los

⁸ Ver sentencias 2-19-RC/19, 8-19-CP/19, 3-19-CP/19, 6-19-RC/19, 3-20-RC/20, 5-20-RC/21, 1-22-RC/22, 5-22-RC/22 y 3-23-RC/24.

casos que pasaron al **segundo momento** –dictamen de constitucionalidad de la convocatoria a asamblea constituyente– fueron **rechazados**. Las negativas se refirieron, sobre todo, a la deficiencia de los considerandos por incumplir alguno de los requisitos previstos en los artículos 104 y 105 de la LOGJCC. Por último, en cuanto a los casos 8-19-CP/19 y 3-19-CP/19, esta Magistratura determinó que los proponentes habían **confundido** los mecanismos de cambio constitucional con los de participación directa, y los rechazó en un solo dictamen.

13. Ahora bien, esta Magistratura observa que los dictámenes antes referidos han determinado, en lo principal, que: **i)** toda solicitud de convocatoria a asamblea constituyente debe contener expresamente la intención de convocatoria a una asamblea constituyente,⁹ sobre la cual, en primer momento, esta Corte debe examinar si “se trata de una iniciativa de este tipo”;¹⁰ **ii)** no es procedente una convocatoria de asamblea constituyente de plenos poderes, pues esta modalidad “es incompatible con [...] la división de poderes y con una democracia constitucional”;¹¹ **iii)** es necesario anexar un escrito de justificación de vía “que sugiera el procedimiento a seguir y las razones de derecho que justifican esta opción”;¹² **iv)** los considerandos y la pregunta que componen la convocatoria a consulta popular de asamblea constituyente deben cumplir los requisitos establecidos en los artículos 104 y 105 de la LOGJCC.¹³ En cuanto a los considerandos introductorios, este Organismo los calificó como un requisito y afirmó que “toda consulta que pretenda realizar a la ciudadanía debe estar acompañada inexorablemente por sus correspondientes considerandos introductorios”.¹⁴ Además, calificó como requisito a la identificación “suficiente y clara” de la forma de elección de las y los representantes, y las reglas del proceso electoral, como lo ordena el artículo 444 de la Constitución.¹⁵

⁹ CCE, sentencia 2-19-RC/19, 20 de agosto del 2019, párr. 15.

¹⁰ CCE, dictamen 3-20-RC/20, 12 de agosto de 2020, párr. 11; CCE, dictamen 1-22-RC/22, 13 de julio de 2022, párr. 15; y CCE, dictamen 3-23-RC/24, 11 de abril de 2024, párr. 14. En el último dictamen identificado, este Organismo insistió en que “quienes ostentan la iniciativa para presentar una propuesta de cambio constitucional, atendiendo la relevancia y sensibilidad que guarda este proceso, tienen la obligación de observar los parámetros dispuestos por el artículo 444 de la Constitución”.

¹¹ CCE, dictamen 5-20-RC/21, 23 de junio de 2021, párr. 16 y 17 y CCE, dictamen 5-22-RC/22, 30 de noviembre de 2023, párr. 16.

¹² CCE, dictamen 3-23-RC/24, 11 de abril de 2024, párr. 6.

¹³ CCE, sentencia 6-19-RC/19, 19 de noviembre de 2019; CCE, sentencia 3-20-RC/20, 9 de septiembre de 2020; CCE, sentencia 1-22-RC/22, 7 de septiembre de 2022; y, CCE, sentencia 3-23-RC/24, 25 de abril de 2024.

¹⁴ CCE, sentencia 3-23-RC/24, 25 de abril de 2024, párr. 10. Esta decisión hace referencia al dictamen 1-24-RC/24, 5 de febrero de 2024, párr. 10.

¹⁵ CCE, dictamen 2-19-RC/19, 20 de agosto de 2019, párrs. 20 y 22.

14. Por lo expuesto y tomando en cuenta las decisiones anteriores de este Organismo, se considera necesario sistematizar el régimen jurídico, y los requisitos para la presentación y trámite de una solicitud de una convocatoria a asamblea constituyente, con el fin de permitir el empleo adecuado de este mecanismo constitucional, sobre todo considerando que es principalmente la ciudadanía quien lo activa. Para ello, se realizará un examen de los requisitos previstos en la Constitución y en la LOGJCC y se precisará el alcance del rol de esta Magistratura durante el control constitucional que le corresponde.

4.3. Sobre la naturaleza de la convocatoria a asamblea constituyente

15. Los mecanismos para modificar el texto constitucional constituyen una garantía extraordinaria de la supremacía de la Constitución, los cuales, en textos constitucionales rígidos como el del Ecuador, funcionan como un seguro para que los cambios obedezcan a determinados límites y se presenten de forma apropiada. En nuestro caso, la Constitución ecuatoriana establece un **sistema gradado de cambio constitucional** que comprende tres mecanismos, entre los cuales se distinguen **dos mecanismos de reforma**: la enmienda (art. 441 CRE) y la reforma parcial (art. 442 CRE); y, uno de **reconfiguración del texto constitucional**, es decir, la convocatoria a una asamblea constituyente (art. 444 CRE).

16. Respecto a los mecanismos de modificación constitucional, este Organismo ha señalado:

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** [énfasis añadido].¹⁶

17. Ahora bien, en cuanto a la convocatoria a asamblea constituyente, esta Magistratura señala que este mecanismo se distingue de los de enmienda y reforma parcial, pues reviste de una naturaleza y alcance particular. Por un lado, la **enmienda y reforma parcial** son mecanismos –de reforma de disposiciones constitucionales– que persiguen realizar cambios específicos o parciales a la Constitución vigente. En otras palabras, buscan realizar modificaciones particulares a la Constitución y exigen la observancia de los límites materiales y procedimentales previstos en la misma Norma Suprema.

¹⁶ CCE, dictamen 1-19-RC/19, 2 de abril de 2019, párrs. 9-11.

Además, hay que resaltar que, si bien estos cambios pueden ser menores o mayores, no implican una revisión completa del diseño constitucional.

18. Por otro lado, la **convocatoria a asamblea constituyente** –reconfiguración del texto constitucional– implica la expedición de un nuevo texto constitucional y, en la mayoría de los casos, la modificación completa y exhaustiva de la existente. Por ello, la activación de este mecanismo requiere la conformación de un cuerpo colegiado especial que propicie un debate amplio sobre los principios y valores que deben reflejarse en el nuevo texto. La convocatoria a una asamblea constituyente responde a un proceso democrático participativo que pretende cambiar la Constitución de un país y que debe garantizar la representación de diversos sectores de la sociedad y la participación directa de los ciudadanos en la toma de decisiones sobre su ordenamiento jurídico fundamental. Finalmente, se observa que la convocatoria a una asamblea constituyente podría ocurrir en situaciones donde se percibe la necesidad de un cambio significativo en el orden constitucional o cuando la Constitución actual se considera obsoleta o insuficiente para abordar nuevos desafíos de gran alcance en el ámbito político, económico y social.

19. De esta forma, este Organismo considera que mientras la enmienda y la reforma parcial persiguen cambios específicos dentro de un texto particular que deben atender los límites previamente establecidos en la Norma Suprema, la convocatoria a una asamblea constituyente es un proceso complejo para la vida constitucional del país que posiblemente conllevaría a la reescritura completa de una Constitución o a la incorporación de modificaciones específicas que rebasan los límites o posibilidades de la enmienda o la reforma parcial, pero siempre a través de la consolidación de un nuevo texto. En consecuencia, la elección para activar alguno de estos mecanismos depende del alcance de los cambios que se busca introducir.

20. Además, por la trascendencia de los mecanismos de modificación constitucional como garantía de la rigidez de la Constitución se ha establecido el **control constitucionalidad** que asegure el respeto del ámbito de poder de reforma y de la activación del poder constituyente. Este control está asignado a la Corte Constitucional (art. 443 CRE).

4.4. Sobre el alcance del control constitucional que realiza esta Corte respecto a una convocatoria a asamblea constituyente

21. La Constitución y la LOGJCC prevén la forma, los requisitos y los límites que enfrenta cada tipo de mecanismo de cambio constitucional. Además, enfatizan en que la Corte Constitucional tiene un rol importante en la calificación de los tres procedimientos

previstos (art. 443 CRE) y establecen que esta Magistratura intervendrá a través de dos mecanismos: **i)** dictamen de procedimiento (art. 99.1 LOGJCC) y, luego, **ii)** dictamen de constitucionalidad de la convocatoria a referendo (art. 99.2 LOGJCC). Por otro lado, es posible un control posterior a través de una **iii)** sentencia de constitucionalidad de las enmiendas, reformas y cambios constitucionales ya aprobados (art. 99.3 LOGJCC). En consecuencia, la Corte ha diferenciado que existen **tres momentos** en los que podría requerirse su intervención y estricto escrutinio respecto de las modificaciones constitucionales.

22. Ahora bien, no se puede perder de vista que los límites, requisitos y demás elementos previstos en los artículos 99 al 106 de la LOGJCC guían principalmente la labor que realiza la Corte durante el control de propuestas concretas de referéndum constitucional –enmienda y reforma parcial– sobre un texto constitucional específico. Por lo que, estas disposiciones no resultan del todo aplicables para el escrutinio de una convocatoria a asamblea constituyente, ya que no necesariamente se pretende una modificación puntual de las disposiciones constitucionales, sino la activación del poder constituyente para un cambio de gran alcance del texto constitucional. En otras palabras, este Organismo considera que, para la aplicación de las disposiciones referidas de la LOGJCC en el caso del análisis de las solicitudes de convocatoria a una asamblea constituyente, se debe tomar en cuenta las características particulares de este mecanismo de cambio constitucional.
23. Por tanto, lo dispuesto en la Constitución y la LOGJCC sobre las modalidades de control deben ser **interpretadas y ajustadas** de tal manera que resulten aplicables para el análisis de una solicitud a convocatoria a asamblea constituyente. Este análisis debe partir sobre todo de lo dispuesto en el **artículo 444** de la Constitución. También, el análisis sobre el contenido valorativo de la justificación de vía y de los considerandos debe ser realizado en conjunto y a partir de un estándar de **baja intensidad**, pues los argumentos para el cambio de Constitución pueden fundamentarse en diversas razones (por ejemplo, de índole social, económica, política, o jurídica, entre otras que considere la o el proponente). Sin embargo, estas razones no se pueden agotar en cambios constitucionales que se podrían realizar a través de enmienda o reforma constitucional.
24. De este modo, en atención a los artículos 444 de la Constitución, 99 a 106 de la LOGJCC y a la jurisprudencia de esta Corte,¹⁷ en lo que fuera aplicable respecto al caso de una **convocatoria a asamblea constituyente**, este Organismo, de acuerdo al dictamen o

¹⁷ Ver párrafos 11 a 14.

momento correspondiente, debe expedir un **i)** dictamen de vía o procedimiento para convocar a asamblea constituyente; **ii)** un dictamen de constitucionalidad de la convocatoria a asamblea constituyente y, ante la presentación de una acción de inconstitucionalidad sobre un cambio constitucional aprobado, **iii)** una sentencia de constitucionalidad de las enmiendas, reformas y cambios constitucionales. A continuación, se exponen con detalle el alcance de cada uno de estos momentos.

4.4.1. *Dictamen de vía o procedimiento para convocar a asamblea constituyente*

25. En este dictamen, la Corte verifica que la **intención clara** del solicitante sea proponer que se convoque a una asamblea constituyente. Para ello, se debe constatar la existencia **formal** de los siguientes requisitos: **i) escrito de justificación de vía** o del mecanismo, por separado, en el que se explique “las razones de derecho que justifican esta opción” (art. 100 último inciso LOGJCC); **ii) considerandos y pregunta** para convocar a consulta popular (art. 444 CRE); y, **iii) estatuto** que contenga “la forma de elección de las y los representantes de la asamblea constituyente y las reglas del proceso electoral” (art. 444 CRE). Por último, en este dictamen la Corte también constatará que la futura asamblea constituyente ejerza exclusivamente los poderes que la Constitución le atribuye y que no se contrapongan expresamente a los valores intrínsecos de una sociedad democrática y del Estado constitucional. Es decir, se analizará, en el control de primer momento, que la solicitud no pretenda convocar a una asamblea constituyente de “plenos poderes” para modificar la Constitución, pues esta fórmula no constituye una modalidad constitucionalmente prevista como un mecanismo de modificación constitucional.¹⁸ Caso contrario, sería “incompatible con el principio republicano de la división de poderes y con la democracia constitucional [...]”,¹⁹ y tampoco estaría cubierta por el alcance del poder constituyente según el artículo 444 de la Constitución.

4.4.2. *Dictamen de constitucionalidad de la convocatoria a asamblea constituyente*

26. De ser superada la primera fase, en este dictamen, la Corte debe realizar un **control de constitucionalidad del contenido** de: **i)** escrito de justificación de vía para evaluar si se presentan razones claras y coherentes para la activación de este mecanismo; **ii)** convocatoria a consulta popular –considerandos y pregunta– para verificar si esta cumple, entre otros, con la garantía plena de la libertad del elector a través de las cargas de claridad y lealtad para el elector (art. 102-105 LOGJCC);²⁰ y **iii)** disposiciones que

¹⁸ CCE, dictamen 5-20-RC/21, 23 de junio de 2021, párr. 6.3.

¹⁹ *Ibíd.*, párr. 16.

²⁰ CCE, 1-24-RC/24, 5 de febrero de 2024, párr. 10 y 11.

contiene el estatuto para examinar si se garantiza una participación y conformación democrática en el órgano constituyente. En este examen, el control de los aspectos valorativos debe ser de **baja intensidad** en lo que corresponde a los elementos (i) y (ii), antes descritos.²¹

4.4.3. Sentencia de constitucionalidad de las enmiendas, reformas y cambios constitucionales

27. Este tercer momento solo se activa después de que ha sido adoptado el nuevo texto constitucional y ante la eventual presentación de una **demanda de inconstitucionalidad**. Este control posterior solamente se reduce al análisis de “vicios de forma y procedimiento, de conformidad con las reglas determinadas por la misma Asamblea [Constituyente]” y podría ser interpuesta “dentro de los treinta días siguientes a su entrada en vigencia” (art. 106.5 y 6 LOGJCC).²²

4.5. Sobre los requisitos o elementos indispensables que deben individualizarse para que prospere el control de constitucionalidad de una convocatoria a asamblea constituyente

28. En particular, en cuanto a los requisitos o elementos indispensables que deben individualizarse para que prospere el control de constitucionalidad de un pedido de asamblea constituyente, esta Corte encuentra importante referirse brevemente a su contenido:

28.1. Escrito de justificación de vía para convocar a asamblea constituyente: En este escrito independiente, el proponente de una convocatoria a asamblea constituyente debe identificar **razones** claras y coherentes (por ejemplo, de índole social, económica, política, o jurídica, entre otras que considere la o el proponente) para justificar la necesidad de expedir una nueva Constitución e incorporar razones de derecho para justificar por qué el resto de mecanismos de cambio constitucional – **enmienda y reforma parcial**– **no son suficientes** para atender el cambio propuesto. Esta Corte advierte que podría rechazar la propuesta cuando *prima facie* constate que la solicitud **no adjunta** un escrito de justificación con razones claras y coherentes.²³ Finalmente, este Organismo reitera que la constitucionalidad del

²¹ Ver párr. 18.

²² CCE, sentencia 018-18-SIN-CC, caso 0008-16-IN, 1 de agosto de 2018, p. 71.

²³ La verificación formal de este elemento fue realizada en el dictamen 3-23-RC/24 de 11 de abril de 2024.

contenido del escrito de justificación de vía para convocar a asamblea constituyente será analizada en el dictamen de segundo momento.

28.2. Considerandos y pregunta para convocar a asamblea constituyente mediante consulta popular: El proponente debe singularizar un grupo de considerandos y una pregunta para convocar a la ciudadanía a una consulta popular acerca de la pertinencia de instalar una asamblea constituyente. Por un lado, los **considerandos** están destinados a proporcionar información pertinente y suficiente que explique al elector la necesidad o conveniencia de convocar a una asamblea constituyente. Por otro lado, la **pregunta** debe estar redactada de manera sencilla y directa para comprensión del electorado, con la finalidad de que quede clara la pretensión de convocar a una asamblea constituyente. En suma, tanto los considerandos como la pregunta deben estar formulados de tal modo que respeten la garantía de libertad y lealtad como el elector. Este Organismo reitera que la constitucionalidad del contenido de los considerandos y la pregunta para convocar a una asamblea constituyente mediante consulta popular será analizada en el dictamen de segundo momento, el cual deberá atender las particularidades de esta modalidad de cambio constitucional.

28.3. Estatuto de asamblea constituyente: La Constitución en su artículo 444 señala que el proponente debe aparejar un estatuto que contenga al menos la forma de elección de los representantes a la asamblea constituyente y las reglas del proceso electoral. Por un lado, **la forma de elección** de los representantes a la asamblea constituyente implica determinar, por lo menos, el número de asambleístas que conformarían la asamblea constituyente, la forma de presentar candidaturas, el tipo de voto, la fórmula electoral a emplearse para la asignación de escaños, las distintas circunscripciones electorales, y las demás disposiciones que se consideren necesarias para el correcto funcionamiento de la asamblea constituyente. Por otro lado, en cuanto a las **reglas del proceso electoral** se deberá incorporar disposiciones que, al menos, regulen el calendario electoral, el periodo de duración de la asamblea constituyente, la realización del referéndum constitucional, y las demás disposiciones que se consideren necesarias para el correcto funcionamiento de la asamblea constituyente. Finalmente, es parte esencial del estatuto que conste el **quorum** necesario para la aprobación parlamentaria del nuevo texto constitucional.

29. Por lo expuesto, esta Magistratura subraya que la determinación del contenido de los requisitos que deben acreditarse para proponer una convocatoria a asamblea

constituyente debe realizarse a la luz de lo previsto en la Constitución (art. 444 CRE) y en la LOGJCC (99 a 106 de la LOGJCC) en lo aplicable. No obstante, esta Corte recuerda que el control que realiza en el dictamen de vía (primer momento) y en el dictamen de constitucionalidad de una propuesta de convocatoria a asamblea constituyente (segundo momento) exige que la solicitud acredite los requisitos descritos de manera concurrente y, solo si se cumplen todos a la vez, se superará el control respectivo. En consecuencia, si la Corte verifica que no se cumple con alguno de los requisitos en cualquiera de los momentos, no estará obligada a continuar con el análisis y podrá rechazar la propuesta en examen.

5. Análisis de la propuesta de cambio constitucional

30. En esta ocasión, este Organismo realizará el análisis correspondiente al **dictamen de vía o procedimiento para convocar a una asamblea constituyente** (párr. 19.1). Es decir, verificará que la intención clara del proponente sea la de lograr un cambio constitucional que sea alcanzable únicamente mediante asamblea constituyente. Para ello, constatará la **existencia formal** de los siguientes requisitos: **i) escrito de justificación de vía** o del mecanismo, por separado, en el que se explique “las razones de derecho que justifican esta opción” (art. 100 último inciso LOGJCC); **ii) considerandos y pregunta** para convocar a consulta popular (art. 444 CRE); y, **iii) estatuto** que contenga “la forma de elección de las y los representantes de la asamblea constituyente y las reglas del proceso electoral” (art. 444 CRE).
31. Sobre el **i) escrito de justificación de vía para convocar a asamblea constituyente**, esta Corte constata que en la solicitud no se identifica ninguna razón que justifique la necesidad de expedir una nueva Constitución ni tampoco que se haya adjuntado un escrito de justificación autónomo. Tampoco se observa que el proponente explique por qué el resto de mecanismos de cambio constitucional –enmienda y reforma parcial– no son suficientes para atender el cambio propuesto. En su lugar, el proponente se limita a transcribir el artículo 444 de la Constitución y a señalar que la propuesta “está dirigida a la convocatoria e instalación de una asamblea constituyente que transforme el marco institucional del Estado y ELABORE UNA NUEVA CONSTITUCIÓN LA PREPÚBLICA”²⁴ y que “el presente documento no es para introducir simples reformas a la Constitución vigente”. En consecuencia, esta Corte evidencia que el proponente no acredita el **primer requisito**.

²⁴ Solicitud de convocatoria a asamblea constituyente, p. 2 del expediente constitucional.

32. Ahora bien, la falta de acreditación de este elemento sería suficiente para que este Organismo no continúe con su análisis. No obstante, de manera excepcional, esta Corte procederá a verificar la acreditación de los requisitos restantes, en razón de que el proponente ya ha presentado varias solicitudes de convocatoria a asamblea constituyente anteriormente, y es preciso que en este caso se pueda orientar al proponente con el alcance de los requisitos que se deben acreditar en el primer momento.

33. En cuanto a **ii) considerandos y pregunta para convocar a asamblea constituyente mediante consulta popular**, esta Magistratura observa que el proponente presentó el siguiente grupo de considerandos:

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 las 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 los 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 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,
5. Que la finalidad de la convocatoria, instalación y funcionamiento de la Asamblea Constituyente, es para que elabore una nueva Constitución de la República del Ecuador.²⁵

34. Además, se verifica que el proponente individualizó la siguiente pregunta para convocar a la ciudadanía a una consulta popular sobre la pertinencia de instalar una asamblea constituyente:

¿Aprueba usted que se convoque e instale una asamblea constituyente 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?²⁶

35. Sobre lo anterior, en cuanto a los **considerandos** incorporados en la solicitud, esta Magistratura verifica que los primeros cuatro considerandos ya fueron parte de la solicitud presentada por el proponente el 23 de marzo de 2022 y que fueron objeto del dictamen 1-22-RC de 7 de septiembre de 2022 de este Organismo. En aquella decisión,

²⁵ *Ibíd.*

²⁶ *Ibíd.*, p. 2 y 4.

la Corte concluyó que “los considerandos in examine lesionan la plena garantía de libertad del elector, incumpliendo lo determinado en los artículos 103.3 y 104 numerales 2 y 5 de la LOGJCC”,²⁷ pues “compartan una simple transcripción de normas constitucionales, que no garantizan el cumplimiento de las cargas de claridad y lealtad para con el elector, puesto que no se contaría con información objetiva [...] que le permita contextualizar o comprender la finalidad que se procura con la activación de una asamblea constituyente [...]”.²⁸ Así, la existencia de un pronunciamiento anterior de este Organismo que determinó la inconstitucionalidad de estos considerandos, impide que sean tomados en cuenta para el presente dictamen. Por ello, esta Magistratura advierte que únicamente el **quinto considerando** de la propuesta es objeto de análisis para este dictamen.

36. Ahora bien, se constata la existencia de una **pregunta** que tiene como fin convocar a la ciudadanía a una consulta popular sobre la pertinencia de instalar una asamblea constituyente. Así, la solicitud contiene: “¿Aprueba usted que se convoque e instale una asamblea constituyente 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?”.
37. De esta forma, este Organismo determina que al existir un considerando y una pregunta que componen la convocatoria a consulta popular para la convocatoria a una asamblea constituyente, se **acredita formalmente el segundo requisito**.
38. Respecto al **iii) estatuto de asamblea constituyente**, esta Corte observa que el proponente adjuntó a su solicitud un documento denominado “Estatuto de Elección, Instalación y Funcionamiento de la Asamblea Constituyente” (“**Estatuto**”), el cual está compuesto por 23 artículos contenidos en los siguientes capítulos: la naturaleza, finalidad, duración y disolución de la asamblea constituyente; la integración de la asamblea constituyente; la forma de elección de los asambleístas constituyentes; el funcionamiento de la asamblea constituyente; y el calendario electoral. Además, la Corte anota que el Estatuto en análisis comparte múltiples similitudes con estatutos presentados por el mismo proponente en ocasiones anteriores (tabla 1).
39. Del contenido del Estatuto, se advierte a primera vista que este contiene al menos la descripción de la forma de elección de las representantes y los representantes de la asamblea constituyente y las reglas del proceso electoral. Por un lado, sobre **la forma**

²⁷ CCE, dictamen 1-22-RC, de 7 de septiembre de 2022, párr. 20.

²⁸ *Ibíd.*, párr. 19.

de elección se constata que la propuesta describe el número de asambleístas que conformarían la asamblea constituyente (art. 3 –integración de la asamblea constituyente–); la forma en que se presentarán las candidaturas (art. 13 –inscripción de las candidaturas–); el tipo de voto (art. 4 –forma de elección–); la fórmula electoral a emplearse (art. 5 –adjudicación de puestos–) y las distintas circunscripciones electorales (art. 4 –forma de elección–). Además, el Estatuto se refiere a los requisitos para ser candidato a asambleísta constituyente (art. 6); a las inhabilidades e incompatibilidad de los candidatos a la asamblea constituyente (art. 7); a la comisión de instalación de la asamblea constituyente (art. 8); a la comisión directiva de la asamblea constituyente (art. 9); a la forma de toma de decisiones de la asamblea constituyente (art. 10); y, a la pérdida de la calidad de asambleísta constituyente (art. 11).

40. Por otro lado, en cuanto a las **reglas del proceso electoral**, el Estatuto incorpora disposiciones que regulan el calendario electoral para la calificación de candidaturas (arts. 13 y 14 –inscripción y calificación de las candidaturas–); las elecciones (arts. 12 y 20 –convocatoria y elecciones–); las impugnaciones (art. 15 –impugnaciones–); la proclamación de resultados definitivos (art. 21 –resultados de las elecciones–); su duración (art. 2 –instalación, duración y disolución de la asamblea constituyente–) y la realización del referéndum constitucional (art. 23 –referéndum aprobatorio–). Adicionalmente, contiene disposiciones sobre el día de inicio de labores de la asamblea constituyente (art. 22 –instalación de la asamblea constituyente–); la publicación de la lista de candidatos (art. 16); la campaña electoral (art. 17); la financiación de la campaña (art. 18); y sobre las sanciones por incumplimiento de la regulación publicitaria (art. 19).
41. En consecuencia, esta Corte constata que el Estatuto **formalmente** contiene los elementos mínimos previstos en la Constitución, por lo que se acredita el **tercer requisito formal**.
42. En suma, este Organismo constata que el proponente no acreditó **todos los requisitos mínimos concurrentes** exigidos por la Constitución y la LOGJCC para superar el análisis formal del primer momento (dictamen de vía), en específico por no incorporar un escrito independiente de justificación de vía. Por lo tanto, corresponde rechazar la iniciativa planteada por Jorge Moreno Ordóñez.

6. 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 resuelve:

1. **Rechazar y archivar** la solicitud de convocatoria a asamblea constituyente propuesta por el ciudadano Jorge Moreno Ordóñez.
2. 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 ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz; y, un voto salvado de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 16 de mayo de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

DICTAMEN 2-24-RC/24

VOTO SALVADO

Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín

1. Con fundamento en el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, formulo mi voto salvado respecto del dictamen 2-24-RC/24 (“**dictamen**”) emitido en la sesión ordinaria del Pleno del Organismo de 16 de mayo de 2024. Disiento de la argumentación y de la decisión del dictamen porque considero que la Corte no debió desestimar la propuesta de convocatoria a asamblea constituyente bajo el argumento de que el proponente no brindó razones para realizar el cambio constitucional a través de un “escrito de justificación de vía autónomo”.
2. Una asamblea constituyente no implica someter a aprobación uno o más cambios específicos al texto constitucional, sino que permite crear una nueva Constitución. Al tratarse de una nueva Constitución cuyo contenido se definirá en la eventual asamblea constituyente, en el dictamen de vía la Corte se ha limitado a verificar que los proponentes hayan identificado a la asamblea constituyente como la vía propuesta para el cambio planteado. Este criterio ha sido sostenido de forma consistente al analizar las propuestas presentadas por Jorge Moreno Ordóñez, proponente de la causa 2-24-RC.¹ En ninguno de los dictámenes de vía emitidos previamente por la Corte se exigió argumentos adicionales sobre por qué la asamblea constituyente sería la vía idónea para el cambio ni sobre por qué los demás mecanismos de modificación constitucional no serían suficientes.
3. El dictamen reconoce que el proponente identificó a la asamblea constituyente como la vía para realizar el cambio constitucional planteado, esto es, la elaboración de una nueva constitución.² Al identificar a la asamblea constituyente como la vía que propone para el cambio constitucional, conforme las decisiones previas de la Corte, se debía emitir dictamen favorable en el primer momento de control. Si el proponente señaló expresamente que pretendía la elaboración de una nueva constitución, la única vía posible para ese cambio es la asamblea constituyente, sin que corresponda exigir argumentos adicionales que justifiquen por qué otros mecanismos no serían idóneos.

¹ Por ejemplo, en los dictámenes 3-20-RC/20 y 1-22-RC/22. En el último caso (1-22-RC/22 de 13 de julio de 2022), esta Corte emitió dictamen favorable bajo el siguiente razonamiento: “esta Corte constata que la solicitud in examine comporta una iniciativa ciudadana de cambio constitucional a través de la instalación de una Asamblea Constituyente vía consulta popular, por lo que, en este primer momento se dictamina que su procedimiento de tratamiento es el establecido en el artículo 444 de la Constitución.”

² Véase el párrafo 31 del dictamen.

4. A pesar de que la asamblea constituyente es la única vía para el cambio constitucional planteado, el dictamen rechazó la propuesta porque esta no contendría argumentos que justifiquen la vía. Me aparto del razonamiento y de la decisión que ha adoptado la Corte en este dictamen porque, a mi parecer, (i) desconoce los dictámenes favorables emitidos en los casos 3-20-RC/20 y 1-22-RC/22 sin alejarse expresamente de ellos; y, (ii) exige un requisito argumentativo que es inútil porque no existen otros mecanismos de modificación constitucional que permitan la elaboración de una nueva constitución, como pretende el peticionario.
5. Por los motivos expuestos, no estoy de acuerdo con la decisión del dictamen de rechazar esta propuesta en el primer momento de control por no haber incluido razones que justifiquen la convocatoria a asamblea constituyente o que justifiquen por qué el cambio no se podría realizar a través de una enmienda o reforma parcial.

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, anunciado en el dictamen de la causa 2-24-RC, fue presentado en Secretaría General el 22 de mayo de 2024, mediante correo electrónico a las 11:03; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL