

Quito, D.M., 11 de septiembre de 2025

CASO 6-25-CP

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

DICTAMEN 6-25-CP/25

Resumen: La Corte Constitucional niega la solicitud de dictamen previo de constitucionalidad de una convocatoria a consulta popular sobre la eliminación y traspaso de competencias del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, toda vez que plantea una modificación constitucional.

1. Antecedentes procesales

1. El 30 de julio de 2025, Vilma Azucena Torres Zapata, en calidad de presidenta de la Asamblea Local Ciudadana de Guayaquil, (“**peticionaria**”) ingresó a la Corte Constitucional una solicitud de dictamen previo de constitucionalidad de una convocatoria de consulta popular.
2. En virtud del sorteo electrónico realizado en la misma fecha a través del Sistema Automatizado de la Corte Constitucional, la sustanciación de la presente causa le correspondió a la jueza constitucional Claudia Salgado Levy.
3. El 02 de septiembre de 2025 la jueza sustanciadora avocó conocimiento del caso.

2. Competencia

4. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y emitir el presente dictamen de constitucionalidad de consulta popular, de conformidad con los artículos 104 inciso final y 438 numeral 2 de la Constitución; así como en los artículos 75, numeral 3 literal e), 103, 104, 105 y 127 de la LOGJCC.

3. Legitimación activa

5. De conformidad con el artículo 104 de la Constitución, la convocatoria a consulta popular sobre cualquier asunto puede ser solicitada por la ciudadanía. En caso de que sea de carácter nacional, deberá contar con un respaldo de un número no inferior al cinco por ciento de las personas inscritas en el registro electoral. Al respecto, en el

dictamen 1-19-CP/19, este Organismo determinó que “[a]nte un pedido de dictamen previo y vinculante de constitucionalidad sobre convocatorias a consultas populares, la Corte Constitucional procederá a realizar el control constitucional de los considerandos introductorios y las preguntas de la misma, sin requerir el respaldo de la recolección de firmas”.¹

6. En consecuencia, cualquier ciudadano se encuentra legitimado para presentar una solicitud de dictamen de constitucionalidad sobre una propuesta de convocatoria a consulta popular, siempre que acompañe a su solicitud información suficiente que acredite su calidad de ciudadano y elector, mediante la cédula de ciudadanía y/o papeleta de votación.²
7. En el presente caso, se verifica que la ciudadana Vilma Azucena Torres Zapata, en calidad de presidenta de la Asamblea Local Ciudadana de Guayaquil, con cédula de ciudadanía 0908198021 posee la legitimación para solicitar el presente dictamen.

4. Propuesta de consulta popular

8. La peticionaria argumenta que su solicitud pretende “resolver democráticamente, mediante consulta popular, la situación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (“CPCCS”), considerando el debate nacional sobre su legitimidad, eficacia y rol en el sistema institucional”. Para el efecto, plantea cuatro preguntas:

Pregunta 1: Eliminación del CPCCS

¿Está usted de acuerdo con eliminar el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y transferir sus funciones a otras instituciones del Estado, modificando la Constitución conforme el Anexo 1?

- Sí
 No

Pregunta 2: Reformulación del CPCCS

¿Está usted de acuerdo con reformar el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social para que sus miembros sean seleccionados por concurso de méritos y oposición, sin elección popular, y reducir su número de vocales de siete a cinco, modificando la Constitución conforme el Anexo 2?

- Sí
 No

Pregunta 3: Transferencia de funciones de designación

¿Está usted de acuerdo con suprimir la facultad del CPCCS para designar autoridades de control del Estado y transferir dicha facultad a la Asamblea Nacional, mediante procesos públicos y fiscalizables, conforme el Anexo 3?

- Sí

¹ CCE, dictamen 1-19-CP/19, 16 de abril de 2019, decisorio 1.1.

² CCE, dictamen 4-24-CP/24, 19 de diciembre de 2024, párr. 5.

No

Pregunta 4: Fortalecimiento de la participación ciudadana territorial

¿Está usted de acuerdo con eliminar el CPCCS y fortalecer mecanismos de participación ciudadana desde los Gobiernos Autónomos Descentralizados y la Defensoría del Pueblo, reformando la Constitución según el anexo 4?

Sí

No

5. Control constitucional

9. Como fundamento de su solicitud de consulta popular, la peticionaria se refiere a los artículos 104, 441 y 443 de la Constitución, así como a los artículos 98 y siguientes de la LOGJCC. Al respecto, la Corte observa que los citados artículos se refieren tanto a la regulación y procedimiento de consultas populares, como a la modificación constitucional. Asimismo, en el texto de su solicitud y en los anexos, plantea preguntas para una consulta popular, en referencia a la modificación de los artículos 100, 204, 205, 206, 207, 208, 209, 210 y 215 de la Constitución.
10. En este sentido, la peticionaria sostiene que “la propuesta se enmarca dentro de los límites establecidos en el artículo 442 de la Constitución, como reforma parcial, ya que no altera la estructura fundamental del Estado ni (sic) el régimen de derechos”. Agrega que “la reforma no elimina el control social ni la participación ciudadana, sino que los fortalece al proponer mecanismos más directos, descentralizados y efectivos, supervisados por una Comisión Técnica Ciudadana de carácter público y meritocrático”.
11. Al respecto, la Corte considera oportuno realizar algunas precisiones sobre modificaciones a la Constitución y el control previo de la convocatoria a consulta popular, como formas de democracia directa previstas en la Carta Magna.
12. La reforma constitucional busca modificar la Constitución a través de los mecanismos específicos establecidos en los artículos 441, 442 y 444 del mismo cuerpo: **(i)** enmienda constitucional; **(ii)** reforma parcial; y **(iii)** asamblea constituyente. Toda vez que estos “son los únicos mecanismos disponibles para alterar el texto constitucional, cualquier pretensión de modificación de la Constitución debe cumplir estrictamente con los procedimientos específicos establecidos en la Constitución y en la ley”.³
13. Por otro lado, las consultas populares, reguladas en los artículos 104 inciso final y 438 numeral 2 de la Constitución; y 103, 104, 105 y 127 de la LOGJCC, propenden a poner

³ CCE, dictamen 7-19-CP/19, 1 de agosto de 2019, párr. 16; dictamen 4-19-CP/19, 1 de agosto de 2019, párr. 14.

en consideración de la ciudadanía un tema de interés público nacional o local (plebiscito) o una propuesta de reforma normativa infraconstitucional (referendo)”;⁴ de modo que su objeto es más amplio, en la medida en que se permite consultar sobre “cualquier asunto”.⁵ Sin embargo, este Organismo ha dejado claro que, al exigir un control constitucional de las preguntas, deben existir límites materiales a lo que se pueda consultar,⁶ los cuales pueden estar contenidos en el propio texto constitucional o en otras fuentes que se integran a la Constitución a través del bloque de constitucionalidad;⁷ siendo, precisamente uno de esos límites, la modificación a la Constitución.⁸

14. Por tanto, la propuesta de consulta popular y los mecanismos de reforma constitucional como formas de democracia directa, no pueden considerarse equiparables,⁹ pues son procesos completamente distintos que tienen propósitos y procedimientos específicos que deben ser tramitados de forma autónoma.¹⁰ De hecho, la Corte ha enfatizado que, “son tan distintos que el artículo 75 de la LOGJCC, al referirse a las competencias de la Corte Constitucional para ejercer el control abstracto de constitucionalidad, distingue claramente el control que se realiza respecto de las ‘convocatorias a referendo para reforma, enmienda y cambio constitucional’ (literal b) de aquel que se realiza respecto de las ‘convocatorias a consultas populares’ (literal e)”.¹¹
15. Como se observó previamente, la solicitud de consulta popular planteada por la peticionaria propone la modificación de la Constitución a través de una reforma parcial para la “supresión del [CPCCS] y redistribución de sus competencias”.¹² No obstante, toda vez que la modificación al texto constitucional constituye un límite a las consultas populares, la Corte Constitucional determina que la solicitud deviene en

⁴ CCE, dictamen 3-25-CP/25, 15 de mayo de 2025, párr. 10; dictamen 7-19-CP/19, 1 de agosto de 2019, párr. 12.

⁵ Constitución. Artículo 104.

⁶ CCE, dictamen 4-19-CP/19, 1 de agosto de 2019, párr. 12.

⁷ CCE, dictamen 4-19-CP/19, 1 de agosto de 2019, párr. 12

⁸ CCE, dictamen 3-21-CP/21, 11 de agosto de 2021, párr. 8; dictamen 9-19-CP/19, 17 de septiembre de 2019, párr. 17.

⁹ CCE, dictamen 4-19-CP/19, 1 de agosto de 2019, párr. 15; y dictamen 3-19-CP/19, 1 de agosto de 2019, párr. 10.

¹⁰ CCE, dictamen 3-25-CP/25, 15 de mayo de 2025, párr. 12.

¹¹ CCE, dictamen 4-19-CP/19, 1 de agosto de 2019, párr. 15. En este sentido, la Corte ha sostenido que “ante un pedido de modificación constitucional, la actuación de la Corte Constitucional se efectúa de manera distinta en tres momentos concretos: (1) la determinación de la vía para proceder a la modificación constitucional; (2) el control constitucional de la convocatoria a referéndum popular para que se apruebe la modificación constitucional, cuando este forme parte del procedimiento; y, (3) el control de la constitucionalidad de la modificación constitucional ya aprobada. Mientras que ante una propuesta de convocatoria consulta popular, la Corte Constitucional no requiere realizar una determinación de la vía, sino que procede de manera automática a emitir un dictamen previo y vinculante respecto del contenido de la convocatoria a consulta popular”. CCE, dictamen 3-19-CP/19, 1 de agosto de 2019, párr. 10; y 8-19-CP/19, 1 de agosto de 2019, párr. 12.

¹² Expediente constitucional. Exposición de motivos detallada.

improcedente,¹³ pues a través de una consulta popular ordinaria, no es posible efectuar cambio constitucional alguno. pretende reformar la Constitución a través de una vía impropia, como es la consulta popular ordinaria, omitiendo los mecanismos específicos establecidos para el efecto.

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. Negar y archivar** la solicitud de dictamen previo de constitucionalidad de una convocatoria de consulta popular presentada por la ciudadana. Vilma Azucena Torres Zapata.
- 2. Disponer** la publicación de este dictamen en el Registro Oficial.
- 3. Notifíquese y archívese.**

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

¹³ CCE, dictamen 3-21-CP/21, 11 de agosto de 2021, párr. 10; dictamen 4-19-CP/19, 1 de agosto de 2019, párr. 19; dictamen 11-19-CP/19, 4 de diciembre de 2019, párr. 14; dictamen 8-19-CP/19, 1 de agosto de 2019, párr. 10; dictamen 3-19-CP/19, 1 de agosto de 2019, párr. 13; dictamen 7-19-CP/19, 1 de agosto de 2019, párr. 17; y dictamen 3-25-CP/25, 15 de mayo de 2025, párr. 15.

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, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 11 de septiembre de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL