

Quito, D.M., 08 de octubre de 2025

CASO 10-25-CP

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

DICTAMEN 10-25-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, debido a que plantea una modificación constitucional.

1. Antecedentes

1. El 15 de septiembre de 2025, Rafael Navarrete Espinoza y Ángela Narcisa Páez Murillo (“**peticionarios**”) ingresaron a la Corte Constitucional una solicitud de dictamen previo de constitucionalidad de una convocatoria a consulta popular.¹
2. Conforme consta en el sorteo electrónico realizado el 15 de septiembre de 2025 a través del Sistema Automatizado de la Corte Constitucional, la sustanciación de la presente causa le correspondió al juez constitucional Jorge Benavides Ordóñez.
3. El 19 de septiembre de 2025 el juez avocó conocimiento y dispuso poner en conocimiento de la ciudadanía en general la propuesta de consulta popular por medio de su publicación en el Registro Oficial y en la página web institucional (se publicó en el R.O. E. C. 83-22-9-2025).

2. Competencia

4. Esta Corte Constitucional es competente para emitir el presente dictamen de conformidad a lo dispuesto en los artículos 104 inciso final y 438 numeral 2 de la Constitución de la República (“**CRE**”); los artículos 75 numeral 3 literal e), 103 104, 105 y 127 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”); y, el artículo 85 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“**RSPCCC**”).

¹ La solicitud de consulta popular se sustenta en los artículos 61, 62, 63, 66, 103, 105, 106, 208 y 209 de la CRE

3. Legitimación activa

5. En atención a la normativa constitucional, la consulta popular forma parte de los mecanismos para el pronunciamiento del pueblo como soberano, constituyéndose en un medio de participación ciudadana de democracia directa. El artículo 104 inciso tercero de la CRE, señala que la convocatoria a consulta popular sobre cualquier asunto puede ser solicitada por la ciudadanía y en caso de que la consulta popular 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.
6. Este Organismo ha sostenido en anteriores ocasiones que en los pedidos de dictamen previo y vinculante de constitucionalidad sobre convocatorias a consultas populares “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**”.² (énfasis agregado)
7. Con estos antecedentes 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.³
8. En el presente caso, se verifica que los ciudadanos Rafael Navarrete Espinoza, con cédula de ciudadanía 0910401254 y Ángela Narcisa Páez Murillo, con cédula de ciudadanía 0907079913 poseen la legitimación para solicitar el presente dictamen.

4. Contenido de la Propuesta de Consulta Popular

9. Los peticionarios argumentan que su solicitud pretende [...] reformar el sistema de designación de autoridades del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social [...] y asegurar que la ciudadanía tenga un rol efectivo y directo en la designación de autoridades que ejercen las funciones de control y vigilancia estatal [...]. En el Anexo hace referencia a una propuesta de modificación de los artículos 208 y 209 de la Constitución, concernientes a las atribuciones y funciones del CPCCS para la designación de autoridades. Para el efecto, plantean la siguiente pregunta:

¿Está usted de acuerdo con eliminar la facultad del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) para designar autoridades, e implementar

² CCE, dictamen 1-19-CP/19, 16 de abril de 2019, decisorio 1.1.

³ CCE, dictamen 3-25-CP/25, 15 de mayo de 2025, párr. 6

procesos públicos que garanticen la participación ciudadana, meritocracia y escrutinio público, de modo que sea la ciudadanía ecuatoriana, a través de CONSEJOS CIUDADANOS DE SELECCION conformados por sorteo público de ciudadanos, quienes designen a las autoridades que actualmente elige el CPCCS, enmendando la Constitución de acuerdo con el anexo de esta pregunta?

5. Control Constitucional

- 10.** Como fundamento de su solicitud de consulta popular, los peticionarios se refieren a los artículos 61, 62, 63, 66, 103, 105, 106, 208 y 209 de la CRE. Al respecto, la Corte observa que los citados artículos se refieren a los derechos de participación, al voto, libertad, así como, a la revocatoria del mandato, iniciativa popular normativa y a la regulación y procedimiento de consultas populares. Asimismo, en el texto y en el anexo de la solicitud, plantean una pregunta para una consulta popular y la modificación de los artículos 208 y 209 de la CRE, disposiciones que regulan las atribuciones y las funciones de designación de autoridades del CPCCS.
- 11.** Los peticionarios presentan una pregunta para consulta popular junto con una propuesta de enmienda constitucional para reformar el artículo 208 de la CRE sobre la competencia de designación de autoridades de CPCCS, esta atribución a decir, de los peticionarios pasaría a cargo de los Consejos Ciudadanos de Selección. El CPCCS asumiría competencias exclusivamente técnicas y operativas para convocar a los procesos públicos de selección, realizar el sorteo aleatorio de ciudadanos que conformarán los Consejos Ciudadanos de Selección. Los peticionarios añaden que las actuaciones de los mencionados consejos estarán sometidas al control social y escrutinio público.
- 12.** Los peticionarios, además, solicitan la enmienda del artículo 209 de la CRE e indican que las autoridades de control serán seleccionadas por los Consejos Ciudadanos de Selección y estará conformada por ciudadanos que integran el padrón electoral a través de sorteo público. Su reglamento técnico de conformación, requisitos, funcionamiento y deliberación será elaborado por una Comisión Técnica Transitoria aprobada por la Corte Constitucional. Por último, proponen la inclusión de una disposición general que establezca un plazo de 60 días para conformar la mencionada comisión técnica.
- 13.** Al respecto, la Corte Constitucional como lo ha realizado en otras ocasiones 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.⁴

⁴ CCE, dictamen 6-25-CP/25, 11 de septiembre de 2025, párrs. 11 y ss.

- 14.** La reforma constitucional busca modificar la Constitución a través de los mecanismos específicos⁵ establecidos en los artículos 441, 442 y 444 como son: (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”.⁶
- 15.** Por otro lado, la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre las consultas populares, reguladas en los artículos 104 inciso final y 438 numeral 2 de la CRE; y 103, 104, 105 y 127 de la LOGJCC, las mismas que tienen por objeto poner en consideración de la ciudadanía un tema de interés público nacional o local (plebiscito) o una propuesta de reforma normativa infraconstitucional (referendo);⁷ de modo que su objeto es más amplio, en la medida en que se permite consultar sobre “cualquier asunto”.⁸ Sin embargo, este Organismo ha dejado claro que, al exigirse un control constitucional de las preguntas, deben existir límites materiales a lo que se pueda consultar.⁹ Los mencionados límites pueden estar contenidos en el propio texto constitucional o en otras fuentes que se integran a la CRE a través del bloque de constitucionalidad; siendo, precisamente uno de esos límites, la modificación a la Constitución.
- 16.** Por tanto, una propuesta de consulta popular y los mecanismos de reforma constitucional como formas de democracia directa, no pueden considerarse equiparables,¹⁰ pues son procesos completamente distintos que tienen propósitos y procedimientos específicos que deben ser tramitados de forma autónoma.¹¹
- 17.** De hecho, la Corte ha enfatizado que la propuesta de consulta popular y los mecanismos de reforma constitucional “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

⁵ 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).

⁶ 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.

⁷ 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.

⁸ Constitución. Artículo 104.

⁹ CCE, dictamen 4-19-CP/19, 1 de agosto de 2019, párr. 12.

¹⁰ 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.

¹¹ CCE, dictamen 3-25-CP/25, 15 de mayo de 2025, párr. 12.

constitucional” (literal b) de aquel que se realiza respecto de las “convocatorias a consultas populares” (literal e)”.¹²

18. De la solicitud presentada por los peticionarios (párrafos 10, 11 y 12 supra) se pretende consultar a la ciudadanía sobre la reforma de los artículos 208 y 209 de la CRE, que regulan el sistema de designación de autoridades del CPCCS. Esta modificación de la Constitución supone un límite de la consulta popular debido a que se pretende reformar la Carta Magna a través de una vía impropia¹³ como la consulta popular ordinaria omitiendo, por tanto, los mecanismos específicos establecidos para el efecto.¹⁴ En consecuencia, esta Corte concluye que la solicitud de consulta popular para modificar la Constitución deviene en improcedente, pues una consulta popular ordinaria no es la vía para efectuar un cambio constitucional.¹⁵

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:

¹² 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.

¹³ CCE, dictamen 6-25-CP/25, 11 de septiembre de 2025, párr. 15.

¹⁴ Conforme a los artículos 99 y 100 de la LOGJCC y el dictamen 4-18-RC/19 emitido por este Organismo, existen tres momentos diferenciados en la actuación de esta Corte respecto de las propuestas de modificación constitucional. El primer momento corresponde a la calificación de vía, de conformidad con los artículos 441 al 444 de la Constitución. De ser superada la primera fase, salvo en el caso de enmienda tramitada en sede legislativa, se procede con el segundo, que consiste en el control de constitucionalidad de la convocatoria a referéndum. Este control es formal y tiene por finalidad garantizar la libertad del elector y cumplir con las cargas de claridad y lealtad. Y, por último, el tercer momento corresponde al control a posteriori y formal de una modificación o cambio constitucional aprobado. Este control posterior, de acuerdo con el artículo 106.5 y de la LOGJCC, 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”.

¹⁵ La sentencia 10-24-RC/25 de 26 de septiembre de 2025 en su párrafo 6 indicó:

[...]La reforma a la Constitución, sus límites y procedimiento son una garantía extraordinaria de la supremacía de la Constitución que, en textos rígidos como en el Ecuador, debe funcionar como un seguro para que los cambios efectuados no sobrepasen los límites de reforma establecidos en la Constitución. Así, la Norma Suprema ecuatoriana prevé un sistema gradado de cambio constitucional que comprende dos mecanismos de reforma: la enmienda (art. 441 CRE) y la reforma parcial (art. 442 CRE); y, uno de cambio del texto constitucional, esto es, la convocatoria a una asamblea constituyente (art. 444 CRE).

1. **Negar y archivar** la solicitud de dictamen previo de constitucionalidad de una convocatoria de consulta popular presentada por los ciudadanos Rafael Navarrete Espinoza y Ángela Narcisa Páez Murillo.
2. Disponer la publicación de este dictamen en el Registro Oficial.
3. Notifíquese y cúmplase.

Jhoel Escudero Soliz
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, 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 miércoles 08 de octubre de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)