



Quito D.M., 01 de agosto de 2019

CASO No. 7-19-CP

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

Dictamen

TEMA: El presente dictamen analiza el pedido de dictamen previo de consulta popular presentado por el abogado en libre ejercicio, doctor Alfonso López Jaramillo en relación a las atribuciones constitucionales del Consejo de Participación Ciudadana.

I. Antecedentes

1. El 23 de julio del 2019, compareció por sus propios derechos ante la Corte Constitucional el doctor Alfonso López Jaramillo, abogado en libre ejercicio, solicitando que este Organismo emita dictamen previo de constitucionalidad para consulta popular de la pregunta formulada por dicho ciudadano, así como del anexo que acompaña.
2. En virtud del sorteo efectuado en sesión extraordinaria del Pleno del Organismo el **25 de julio del 2019**, correspondió la sustanciación de la presente causa al juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez.
3. El juez constitucional avocó conocimiento de la causa N°. **0007-19-CP** mediante providencia de fecha **26 de julio del 2019**, de conformidad con lo previsto en el artículo 438 numeral 2 de la Constitución de la República y artículos 194 numeral 3 y 195 inciso primero de la LOGJCC, dando inicio así al control constitucional de consultas populares previsto en la referida Ley Orgánica.

II. Legitimación activa

4. En su escrito de solicitud de dictamen previo de constitucionalidad sobre consulta popular, el ciudadano Alfonso López Jaramillo comparece por sus propios derechos como petionario, firmando el documento, cumpliendo por tanto con la legitimación activa necesaria para proponer el petitorio de dictamen previo de constitucionalidad de consulta popular a esta Corte Constitucional, de conformidad con la norma de la Constitución.
5. Además, en el dictamen N° 0001-19-CP/19 de fecha 16 de abril del 2019, este Organismo cambió el precedente jurisprudencial contenido en el dictamen N°. 001-13-DCP-CC de 25 de septiembre de 2013, determinando que:

“1.1. Ante 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; 1.2. En caso de que las preguntas estén enmarcadas en el texto constitucional, la Corte notificará su dictamen al Consejo Nacional Electoral, organismo que deberá facilitar los formularios para la recolección de firmas y constatar el requisito de respaldo electoral, a fin de que continúe el trámite de acuerdo con la Constitución y la Ley”.

III. Contenido del petitorio

6. A continuación se transcribe parte del petitorio formulado por el solicitante y que consta a fojas 4 del expediente constitucional, en los siguientes términos:

(...) Por medio de la presente, me permito adjuntar un proyecto de reforma a la Constitución de la República del Ecuador, a fin de que la Corte Constitucional emita el correspondiente dictamen, indicado cuál de los procedimientos corresponde aplicar, así como para que emita la sentencia correspondiente, respecto de la constitucionalidad de la pregunta a efectuarse y los considerandos siguientes:

CONSIDERANDOS.-

La Constitución de Montecristi incorporó en el ordenamiento constitucional a la Función de Transparencia y Control Social, con el objeto principal de ejercitar el control ciudadano sobre el servicio público, fomentar la participación ciudadana; y prevenir y combatir toda forma de corrupción.

Como parte de esta nueva función del Estado, también nació el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) que tiene entre sus funciones la elección de las máximas autoridades de control y que en la práctica se ha convertido en una herramienta para que se designe a las máximas autoridades de entre la gente afín al gobierno de turno.

El Presidente Lenin Moreno tuvo la oportunidad histórica de eliminar dicho Consejo preguntando a la ciudadanía en la consulta popular de febrero del 2018, sobre su eliminación: más, en vez de eliminarlo, le dio mayor legitimidad, ya que en la actualidad, son elegidos directamente por el pueblo a través de votación popular.

El doctor Julio César Trujillo, recientemente fallecido, al concluir sus funciones frente al Consejo de participación Ciudadana y Control Social Transitorio, tenía entre sus metas, recolectar las firmas necesarias para una consulta popular, a fin de preguntar al pueblo sobre la eliminación del CPCCS, mas esa tarea quedó inconclusa, por su dolorosa partida.

Con estos antecedentes, de conformidad a lo dispuesto por el artículo 104, último inciso de la Constitución de la República del Ecuador, que habla sobre el dictamen previo en todos los casos de consulta popular, en concordancia con el dictamen N°. 1-19-CP/19 de esta Corte Constitucional, solicito que, acorde al procedimiento establecido en el artículo 127 y los artículos 102 al 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se digne emitir el dictamen previo de constitucionalidad de la referida pregunta y anexo que constan a continuación:



PREGUNTA.-

“¿Está usted de acuerdo con eliminar los numerales 9, 10, 11 y 12 del artículo 208 y los artículos 209 y 210 de la Constitución de la República que contemplan las atribuciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, para designar a las máximas autoridades de control del Estado; y al mismo tiempo, reformar el numeral 11 del artículo 120 de la propia Constitución, facultando a la Asamblea Nacional a realizar dichas designaciones, como establece el anexo 1?”

SÍ NO

ANEXO 1.-

a) El artículo 120, numeral 11 de la Constitución de la República dirá: “Designar, de entre las ternas propuestas por la Presidenta o Presidente de la República, a la máxima autoridad de la Procuraduría General del Estado, Contraloría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública, Superintendencias; a los miembros del Consejo Nacional Electoral y del Tribunal Contencioso Electoral; y a los miembros del Consejo de la Judicatura, según el procedimiento previsto en el artículo 179”; b) Sustituir en los artículos 179, 213, 224 y 236 de la Constitución: “El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social” por “La Asamblea Nacional”.

IV. Competencia

7. El artículo 438 del texto constitucional establece como una de las competencias de la Corte Constitucional, la emisión de un dictamen previo y vinculante respecto de las convocatorias a consultas populares. De igual manera, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en su artículo 75, numeral 3, letra e reitera dicha competencia.

8. Además, la LOGJCC en su artículo 127 dispone que el control automático de constitucionalidad sobre las convocatorias a consulta popular, se ejercerá en los mismos términos y condiciones que el control previsto en la Sección Tercera del capítulo IV del Título III. Dentro de aquél apartado consta el artículo 105 que prevé el control constitucional del cuestionario a referendo de enmiendas y reformas constitucionales, especificando que “si la Corte Constitucional no resuelve sobre la convocatoria, los considerandos y el cuestionario del referendo dentro del término de veinte días siguientes a haber iniciado el respectivo control previo, se entenderá que ha emitido dictamen favorable”.

9. Por tal razón, la Corte Constitucional es competente para pronunciarse sobre la constitucionalidad de las preguntas de la consulta popular planteada y a continuación emite su dictamen previo y vinculante dentro de la presente causa N°. 0007-19-CP, conforme al término previsto en el inciso final del artículo 105 de la LOGJCC.

V Texto de la pregunta

10. El solicitante formula como única pregunta de la consulta popular, la siguiente:

“¿Está usted de acuerdo con eliminar los numerales 9, 10, 11 y 12 del artículo 208 y los artículos 209 y 210 de la Constitución de la República que contemplan las atribuciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, para designar a las máximas autoridades de control del Estado; y al mismo tiempo, reformar el numeral 11 del artículo 120 de la propia Constitución, facultando a la Asamblea Nacional a realizar dichas designaciones, como establece el anexo 1?”

SÍ NO

VI Pronunciamiento sobre el petitorio

11. La Constitución de la República reconoce el derecho a la consulta popular como uno de los mecanismos de participación ciudadana más importantes que consolidan la democracia constitucional y la vigencia efectiva del Estado constitucional de derechos y justicia. El ejercicio de este derecho constitucional debe ejercerse en el contexto del marco constitucional y del ordenamiento jurídico.

12. La consulta popular puede referirse a un asunto no normativo (plebiscito) o normativo (referéndum). Sin embargo, la reforma constitucional en general, y la que procede mediante referéndum en particular, tiene limitaciones y mecanismos constitucionales y legales específicos, a efectos de garantizar la supremacía y rigidez de la Constitución.

13. Del petitorio que se adjunta, se advierte que el señor Alfonso López Jaramillo solicita expresamente que esta Corte Constitucional emita dictamen previo de constitucionalidad sobre una pregunta – compuesta internamente por partes – que tiene por objetivo modificar competencias establecidas por la Constitución de la República para el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. El texto de la misma inicia con la siguiente frase: *“Está usted de acuerdo con eliminar los numerales 9, 10, 11 y 12 del artículo 208 y los artículos 209 y 210 de la Constitución de la República...”*.

14. De conformidad con lo prescrito en los artículos 441 y siguientes del texto constitucional, en concordancia con lo previsto en los artículos 99 y siguientes de la LOGJCC, los únicos mecanismos previstos para la reforma de la Constitución son: **(1)** la enmienda constitucional; **(2)** la reforma parcial de la Constitución, y **(3)** la asamblea constituyente. Cada uno de estos tres mecanismos cuenta con límites y procedimientos específicos¹.

15. Asimismo, dichas normas contienen a su vez tres momentos del procedimiento de reforma claramente diferenciados, en los cuales actúa la Corte Constitucional en relación a los distintos mecanismos para modificar la Constitución, a saber: **(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

¹ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 04-18-RC/19, párrafos 09 y 15.



procedimiento y, (3) el control de la constitucionalidad de la modificación constitucional ya aprobada².

16. Dado que los mecanismos señalados en el párrafo 13 *supra*, son los únicos 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.

17. La consulta popular ordinaria planteada por el solicitante, regulada por el artículo 104 de la Constitución³, no es uno de los mecanismos previstos para la reforma constitucional. A través del procedimiento de consulta popular ordinaria no es posible efectuar cambio constitucional alguno. De ahí que la consulta objeto de análisis transgrede los límites y el procedimiento previstos en la Constitución y en la ley.

18. En otras palabras, al no justificar ni fundamentar el accionante en su petición alguna de las vías de reforma al texto constitucional conforme dispone el artículo 100 de la LOGJCC, no corresponde a esta Corte Constitucional suplir dicha deficiencia procesal. En todo caso, los artículos 441, 442 y 444 determinan en forma clara los requisitos y procedimientos de reforma a la Constitución en sus distintos niveles, los cuales el peticionario tampoco cumple.

19. De allí que la solicitud presentada para dictamen previo de constitucionalidad sobre consulta popular recae sobre un objeto que jurídicamente deviene en improcedente, por cuanto la reforma de la Constitución de la República no puede efectuarse en modo directo mediante consultas populares.

20. En este sentido, al no cumplir el petitorio presentado con el requisito mínimo de objeto, la Corte Constitucional se encuentra impedida de continuar con el análisis de control de constitucionalidad de los considerandos introductorios que introducen la pregunta (artículo 104 de la LOGJCC), así como del control constitucional del cuestionario (artículo 105 de la LOGJCC).

VII Decisión

21. En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, resuelve:

1. **NEGAR Y ARCHIVAR** el petitorio de dictamen previo de constitucionalidad presentado por el señor Alfonso López Jaramillo.

² Vid. *Ibid.*, párrs. 17-20.

³ Art. 104.- El organismo electoral correspondiente convocará a consulta popular por disposición de la Presidenta o Presidente de la República, de la máxima autoridad de los gobiernos autónomos descentralizados o de la iniciativa ciudadana. (...) La ciudadanía podrá solicitar la convocatoria a consulta popular sobre cualquier asunto. (...) En todos los casos, se requerirá dictamen previo de la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de las preguntas propuestas.

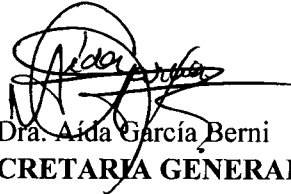
Dictamen N°. 7-19-CP/19
Juez constitucional ponente: Agustín Grijalva Jiménez

2. Publíquese el contenido de esta decisión en el Registro Oficial.
3. Notifíquese y archívese



Dr. Hernán Salgado Pesantes
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 señores Jueces Constitucionales Ramiro Ávila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes, sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Karla Andrade Quevedo, en sesión extraordinaria del jueves 01 de agosto de 2019.- Lo certifico.



Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

Caso Nro. 0007-19-CP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto del dictamen que antecede fue suscrito el día viernes dos de agosto del dos mil diecinueve, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en el Acta de la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

AGB/MED