



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

SEÑORES JUECES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR. -

DANIEL ROY-GILCHRIST NOBOA AZÍN, en mi calidad de Presidente Constitucional de la República del Ecuador, me dirijo ante Ustedes con la siguiente solicitud de control previo constitucional de enmiendas a la Constitución por referéndum, de conformidad con lo previsto en los artículos 104 (último inciso), 147 numeral 14, 441, y 443 de la Constitución de la República del Ecuador, los artículos 100 numeral 1, 102, 103, 104 y 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; y, el artículo 78 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, contenida en los siguientes términos:

I. ASPECTOS PRELIMINARES

La presente solicitud busca que su Autoridad efectúe, en primer lugar, el control previo al proyecto de enmienda constitucional que se presenta, y que, a través de un dictamen de procedimiento¹ se pronuncie respecto de la vía a través de la cual se lo debe tramitar. Esto, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional que ha señalado que existen:

"(...) momentos claramente diferenciados de la actuación de la Corte Constitucional, el primero en cuanto a la determinación de la vía para proceder a la modificación constitucional, esto es para establecer si el procedimiento es el de enmienda, reforma o cambio constitucional (dictamen de procedimiento); el segundo en referencia al control constitucional de la convocatoria a referéndum popular para que se apruebe la modificación constitucional (sentencia de constitucionalidad de la convocatoria a referendo); y, el tercero en relación al control de la constitucionalidad de la modificación constitucional ya aprobada (sentencia de constitucionalidad de las enmiendas, reformas y cambios constitucionales)"² (El subrayado fue agregado)

El presente escrito se efectúa en cumplimiento del artículo 441 de la Constitución, así como el numeral 1 y el inciso final del artículo 100 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC) que señala que el mecanismo de *enmienda podrá activarse* a través de referéndum solicitado por el *presidente o presidenta* de la República, antes de expedir el decreto por el cual se convoca a referendo, o antes de emitir el decreto por el cual se remite el proyecto a la Asamblea Nacional. En concordancia con lo anterior, en todos los casos de reforma constitucional se debe anexar un escrito en el que se sugiera el

¹ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Artículo 99, numeral 1.

² Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 4-19-RC/19, párr. 17.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

procedimiento a seguir, y las razones de derecho que justifican esta opción. En consecuencia, el presente escrito es un documento previo al decreto de convocatoria a referéndum que se efectúa con la finalidad de otorgar toda la información necesaria para que la Corte Constitucional emita el dictamen de procedimiento, en primer lugar.

En caso de que la Corte Constitucional determinare que la vía de enmienda por referéndum es la adecuada para la reforma constitucional, procederá a realizar el respectivo control previsto en los artículos 102, 103, 104 y 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; por lo que se presenta en este escrito también una sección dedicada a exponer el análisis puntual por el que se considera que las preguntas presentadas son constitucionales, para el segundo momento de control de constitucionalidad.

Finalmente, la presente solicitud, conforme el Dictamen 1-24-RC/24 expedido por su Autoridad, no incluye el acápite de fundamentación de la pregunta en virtud de que: *“(…) no forman parte de los ‘considerandos’, y la presentación fragmentada de información dividida entre estas dos secciones, no solo que carece de respaldo jurídico, sino que también puede comprometer la capacidad de reflexión auténtica del elector en el proceso democrático”*.³

³ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen 1-24-RC/24, párr. 16.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

II. PROYECTOS DE ENMIENDAS CONSTITUCIONALES

PREGUNTA 1 – CONTRATACIÓN POR HORAS EN TURISMO:

Considerandos:

Que la Constitución de la República del Ecuador reconoce al trabajo como un derecho, un deber social, un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía, debiendo el Estado garantizar a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado;

Que la Constitución de la República del Ecuador reconoce y garantiza a las personas el derecho a desarrollar actividades económicas en forma individual o colectiva, de acuerdo con los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental; el derecho a la libertad de contratación; y, el derecho a la libertad de trabajo, puntualizando que nadie está obligado a realizar un trabajo de manera gratuita o forzosa;

Que de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Censos, en junio del año 2024 el desempleo a nivel nacional alcanzaba el 3,1%; en mayo 2025 el 4,1% y en junio de 2025 el 3,5%,⁴;

Que las actividades turísticas se encuentran en crecimiento generando del 2023 al 2024, 560.574 plazas de empleo⁵, y por su naturaleza, responden a picos de demanda estacionales, por lo que existen temporadas altas y bajas en las que se requiere ajustar la fuerza laboral a fluctuaciones específicas de demanda;

Que el ámbito turístico dinamiza la economía del país al fomentar la creación de fuentes de empleo; y,

Que la situación de empleo en el Ecuador requiere adoptar medidas para generar nuevas modalidades para acceder a plazas de trabajo sin afectar la seguridad jurídica ni los derechos adquiridos de los trabajadores.

Pregunta:

¿Está usted de acuerdo con permitir la contratación laboral por horas, únicamente para el sector de turismo, siempre que se trate de la primera relación laboral, garantizando los derechos laborales y respetando los derechos adquiridos de los trabajadores, enmendando la Constitución de conformidad con el Anexo de la pregunta?

⁴ Disponible en: <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/estadisticas-laborales-enemdu/>

⁵ Disponible en: <https://www.captur.travel/images/DF/PanoramaEstadisticasTuristicas18ed.pdf>.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Anexo:

- i. *Sustitúyase el artículo 327 de la Constitución de la República del Ecuador por el siguiente texto:*

“Art. 327.- La relación laboral entre personas trabajadoras y empleadoras será bilateral y directa.

Se prohíbe toda forma de precarización, como la intermediación laboral y la tercerización en las actividades propias y habituales de la empresa o persona empleadora, o cualquiera otra que afecte los derechos de las personas trabajadoras en forma individual o colectiva.

El contrato por horas únicamente será permitido en el sector turístico, cuando se celebre por primera vez entre el empleador y el trabajador.

El incumplimiento de obligaciones, el fraude, la simulación, y el enriquecimiento injusto en materia laboral se penalizarán y sancionarán de acuerdo con la ley.”

- ii. **DISPOSICIÓN TRANSITORIA:** *La Asamblea Nacional en el plazo de 90 días desde la proclamación de los resultados del referéndum constitucional en el Registro Oficial, realizará las reformas legales respectivas para cumplir con esta reforma constitucional.*

FUNDAMENTACIÓN DE LA VÍA. -

La propuesta respeta los límites formales y materiales de la enmienda constitucional pues no altera la estructura fundamental de la Constitución, no altera la estructura del Estado, no modifica el régimen de derechos de manera regresiva y no cambia el procedimiento de reforma.

Adicionalmente, cabe señalar que mediante los Dictámenes 1-24-RC/24 y 1-24-RC/24A, la Corte Constitucional se pronunció emitiendo un dictamen favorable respecto a la propuesta de enmienda constitucional sobre la incorporación del contrato por horas.

En ese sentido, se analizarán los siguientes aspectos:

- i. **No altera la estructura fundamental de la Constitución:**

La Corte Constitucional mediante Dictamen 4-22-RC/22 ha señalado que, si bien no existe una norma que defina lo que se refiere a “*estructura fundamental de la Constitución*”, este tiene un alcance material y profundo que dirige la mirada a los principios y valores



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

fundamentales a los que la sociedad ecuatoriana, como poder constituyente, decidió dar rango constitucional.

En el presente caso, se colige que la propuesta no altera la identidad colectiva como pueblo ni como Estado, por lo cual respeta la estructura fundamental establecida en la Constitución de la República del Ecuador y por ende, la propuesta se encuentra conforme a este límite.

ii. No altera el carácter o elementos constitutivos del Estado:

Conforme lo señala la Corte Constitucional en su Dictamen 2-23-RC/23, este segundo límite se centra en analizar que la propuesta no afecte las disposiciones contenidas en el Título I de la Constitución, referentes a los elementos propios del Estado, en concordancia con los objetivos que este plantea garantizar.

En este sentido, se desprende que la propuesta de enmienda no altera de forma alguna los artículos de la Constitución de la República relacionados con los elementos constitutivos del Estado de derechos, sino por el contrario, lo que pretende es fomentar a través de una modalidad laboral por horas, el desarrollo efectivo del derecho al trabajo adaptado a las necesidades del sector turístico y la sociedad ecuatoriana.

iii. No establece restricciones a derechos o garantías constitucionales:

La Corte Constitucional mediante Dictamen 1-24-RC/24, ha precisado que los derechos y garantías al no ser absolutos, pueden ser regulados por diversas vías e incluso, limitados. Sin embargo, establece que dichos derechos y garantías no pueden ser limitados de manera injustificada o irrazonable de tal manera que genere un trato diferenciado, discriminatorio o que anule de manera permanente el ejercicio de un derecho.

La propuesta de enmienda presentada precautela los derechos de los trabajadores, pues se enfatiza que el contrato por horas será viable en el ámbito turístico, únicamente cuando se celebre por primera vez entre el mismo empleador y trabajador, sin afectar a los derechos adquiridos de los trabajadores; por lo que, no modifica el régimen de derechos, ni los menoscaba de forma alguna.

iv. No modifica el procedimiento de reforma de la Constitución:

La presente enmienda tiene fundamento en el artículo 441 de la Constitución de la República del Ecuador, el cual permite la modificación del texto constitucional por medio de



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

referéndum convocado por el Presidente de la República. En ese sentido, se colige que la propuesta no altera, sustituye ni reforma los procedimientos establecidos para la reforma constitucional sino que por su contenido pretende la garantía de otros derechos reconocidos en la Constitución.

La propuesta no incorpora reglas autoaplicativas que interfieran con el sistema de fuentes del derecho constitucional, ni cláusulas que afecten el futuro ejercicio del poder constituyente derivado o del legislador ordinario. El texto reformado mantiene su carácter normativo y queda sujeto al desarrollo legal posterior por parte del órgano competente.

La propuesta de enmienda se encuentra plenamente enmarcada dentro de los límites establecidos por el artículo 441 de la Constitución de la República, constituye una medida técnica, proporcionada y legítima, orientada a fortalecer de forma efectiva la capacidad del Estado para contribuir a la creación de fuentes de empleo adecuado para la población económicamente activa, sin alterar la estructura fundamental de la Constitución ni menoscabar el régimen de derechos y garantías vigentes. Esta iniciativa responde a la necesidad imperiosa de articular políticas públicas más eficaces, que aporten con la creación de puestos de trabajo que permitan que los ecuatorianos y ecuatorianas puedan mejorar su calidad de vida y el de sus familias.

FUNDAMENTACIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD. –

De acuerdo a lo que establece el artículo 104 de la LOGJCC, se procede a revisar los siguientes requisitos de los considerandos:

Con respecto al primer requisito, ninguno de los considerandos induce a las respuestas al lector, ya que únicamente se determina el marco constitucional, se proporcionan cifras oficiales referentes a la situación de empleo no adecuado en el Ecuador y se describe la naturaleza de las actividades turísticas sin contener un lenguaje inductivo, calificativo, ni con carga emocional que pueda incidir en las y los electores a alguna respuesta.

En relación al segundo requisito, los considerandos guardan concordancia con la pregunta y los textos constitucionales sugeridos, además, se identifica la finalidad perseguida que responde combatir las condiciones de empleo inadecuadas en el país para que en el ámbito turístico por su naturaleza, se puedan adoptar medidas para generar nuevas modalidades para acceder a plazas de trabajo.

Ahora bien, con respecto al tercer requisito, los considerandos establecidos están redactados con un lenguaje neutro y de fácil comprensión para los lectores ya que la fundamentación



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

constitucional y de cifras oficiales está redactada de manera clara y sencilla. Asimismo, como se indicó en el primer requisito, no existe carga emotiva en los considerandos que pueda inducir al lector a una respuesta.

Sobre el cuarto requisito se puede revisar que cada considerando refleja una relación de causalidad directa entre el texto normativo y la finalidad de la consulta, ya que describe los derechos laborales vigentes reconocidos en la Constitución, se analizan cifras oficiales de desempleo a nivel nacional, se explica la situación de la actividad turística y se refiere a la adopción de nuevas modalidades de trabajo, sin afectar los derechos de los trabajadores.

Finalmente, se indica que los sustentos y datos oficiales contenidos en los considerandos no proporcionan información superflua o que no tenga relación con la pregunta planteada, puesto que brindan al lector información útil para comprender los derechos laborales constitucionales, el contexto laboral actual, la naturaleza del ámbito turístico y la finalidad de la consulta.

En atención a lo que establece el artículo 105 de la LOGJCC, para garantizar la libertad del elector se procede a revisar los siguientes requisitos del cuestionario sometido a votación: Primero, la pregunta efectuada se ciñe exclusivamente a si el elector está de acuerdo o no en permitir la contratación laboral por horas en el ámbito turístico con la finalidad de crear plazas de empleo formales a través de la incorporación de nuevas excepciones al contrato a tiempo indefinido en un contexto de desempleo y empleo inadecuado.

Segundo, la pregunta permite al elector que pueda aceptar o negar una cuestión específica, que no depende del resto de preguntas que deba ser aceptada o negada en bloque, por ende si cumple con este requisito.

Tercero, la pregunta no está encaminada a establecer excepciones puntuales que beneficien un proyecto político específico, puesto que fue elaborada con la finalidad última de generar cambios inmediatos en beneficio de la situación laboral de la población en el ámbito turístico que por su naturaleza requiere de otras modalidades de contratación.

Por último, la propuesta generaría cambios inmediatos, tanto en la Constitución y las normas legales que regulan lo relativo a las modalidades de contratación laboral, así como aquellas que regulan el ámbito turístico del país. Por lo expuesto, se verifica que la propuesta cumple con lo dispuesto en los artículos 104 y 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

PREGUNTA 2 – REDUCCIÓN DEL NÚMERO DE ASAMBLEISTAS:

Considerandos:

Que el inciso primero del artículo 95 de la Constitución de la República del Ecuador prevé: “Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad. (...)”;

Que el artículo 118 de la Constitución de la República del Ecuador determina: “La Función Legislativa se ejerce por la Asamblea Nacional, que se integrará por asambleístas elegidos para un periodo de cuatro años. La Asamblea Nacional es unicameral y tendrá su sede en Quito. Excepcionalmente podrá reunirse en cualquier parte del territorio nacional. La Asamblea Nacional se integrará por: 1. Quince asambleístas elegidos en circunscripción nacional. 2. Dos asambleístas elegidos por cada provincia, y uno más por cada doscientos mil habitantes o fracción que supere los ciento cincuenta mil, de acuerdo al último censo nacional de la población. 3. La ley determinará la elección de asambleístas de regiones, de distritos metropolitanos, y de la circunscripción del exterior.”;

Que el artículo 225 de la Constitución de la República del Ecuador dispone que el sector público se encuentra comprendido por los organismos y dependencias, entre otras, de la Función Legislativa, y en su artículo 227, determina que la administración pública constituye un servicio a la colectividad, la que, se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación; y,

Que actualmente, la Asamblea Nacional del Ecuador está conformada por 151 asambleístas punto de ellos, 15 son elegidos por circunscripción nacional, 130 por circunscripciones provinciales, y seis por distritos electorales del exterior, cada asambleísta percibe una remuneración mensual de USD 4759, que sumando los 151 asambleístas, el gasto mensual únicamente en el sueldo asciende a USD 718. 609 dólares. Esto representa un gasto anual de USD 8,623,308 dólares exclusivamente en remuneraciones. La indicada cifra constituye un costo para el Presupuesto General del Estado, sin considerar otros adicionales como 13^a



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

y 14ª remuneración, bonificaciones, viáticos, ni el gasto asociado asesores y personal de apoyo requerido para el funcionamiento legislativo.⁶

Pregunta:

¿Está usted de acuerdo con reducir el número de asambleístas y para ello modificar el sistema de elección, enmendando la Constitución de conformidad con el Anexo de la pregunta?

Anexo:

- i. *Sustitúyase el artículo 118 de la Constitución de la República del Ecuador por el siguiente texto:*

“Art. 118.- La Función Legislativa se ejerce por la Asamblea Nacional, que se integrará por asambleístas elegidos para un periodo de cuatro años.

La Asamblea Nacional es unicameral y tendrá su sede en Quito. Excepcionalmente podrá reunirse en cualquier parte del territorio nacional.

La Asamblea Nacional se integrará por:

- 1. Diez asambleístas elegidos en circunscripción nacional.*
- 2. Un asambleísta elegido por cada provincia, y uno más por cada cuatrocientos mil habitantes, de acuerdo con el último censo nacional de la población.*
- 3. La ley determinará la elección de asambleístas de regiones, de distritos metropolitanos, y de la circunscripción del exterior.”*

- ii. *DISPOSICIÓN TRANSITORIA: La Asamblea Nacional en el plazo de 90 días desde la proclamación de los resultados del referéndum constitucional en el Registro Oficial, realizará las reformas legales respectivas para cumplir con esta reforma constitucional.*

FUNDAMENTACIÓN DE LA VÍA. –

La propuesta respeta los límites formales y materiales de la enmienda constitucional en cuanto a que: i) no altera la estructura fundamental de la Constitución; ii) no altera la estructura del Estado; iii) no modifica el régimen de derechos de manera regresiva; y, iv) no cambia el procedimiento de reforma, las cuales a continuación se desglosarán:

- i. **No altera la estructura fundamental de la Constitución:**

⁶ Información actualizada a junio de 2024. Disponible en: <https://transparencia.dpe.gob.ec/entidades/42#>.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

De acuerdo con el criterio sostenido por la Corte Constitucional, a través del dictamen 4-22-RC/22, la comprensión del alcance de la estructura fundamental de la Constitución debe atender a dimensiones materiales profundas. Esta estructura se conforma por principios constitucionales que reflejan la identidad colectiva del pueblo ecuatoriano, expresan el proyecto histórico y social consagrado por el constituyente, y orientan la construcción del modelo de sociedad.

Asimismo, la Corte Constitucional, mediante el dictamen 2-23-RC/23, mencionó también que este límite se respeta, por ejemplo, cuando la propuesta no altera la finalidad y las competencias definitorias de las entidades reguladas por la Constitución de la República, así como cuando esta plantea “*un desarrollo normativo instrumental respecto de instituciones ya creadas*”.⁷

En el presente caso, la enmienda planteada no modifica, directa ni indirectamente, los pilares materiales que estructuran la Constitución de la República del Ecuador. La propuesta no reconfigura la supremacía constitucional, no introduce nuevas formas de organización estatal, ni altera los valores fundantes del Estado, además se respetan los principios rectores establecidos por el constituyente, que tienen como fin asegurar una representatividad territorial proporcional y equitativa, en donde exista una convergencia nacional, provincial, del exterior, y de crearse, regional.

Es importante indicar que la Corte Constitucional, en el dictamen 4-22-RC/22, sobre una propuesta similar a la presente, indicó:

“(…), este Organismo observa que no existe alteración a la estructura fundamental de la Constitución debido a que la modificación planteada no afecta ningún valor fundamental de la Constitución pues se trata de una reconfiguración de la regla procedimental de regulación de la representación parlamentaria, que respeta el espíritu del constituyente de garantizar el principio representatividad en el seno de la Función Legislativa”.⁸

ii. Carácter y elementos constitutivos del Estado:

Con respecto a este elemento se puede indicar que la propuesta para reducir el número de asambleístas, tal como ha sido planteada, no implica una modificación del carácter democrático del Estado ni del sistema representativo consagrado en el artículo 1 de la

⁷ Véase también: CCE, dictamen 1-18-RC/19, 28 de mayo de 2019, párr. 51.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen 4-22-RC/22, párr. 137.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Constitución. La propuesta contempla la aplicación de un modelo similar al vigente, que asegura la representación de todas las provincias, así como de las circunscripciones nacional y del exterior. Lo que se plantea es una redistribución en la cantidad de escaños, sin que ello comprometa la representatividad territorial ni las funciones legislativas y de fiscalización que le corresponden a la Asamblea Nacional.

Por lo expuesto, la propuesta de enmienda no redefine ninguno de estos elementos; no introduce modelos alternativos de organización estatal ni altera el equilibrio de funciones del poder público; no crea nuevas funciones estatales; no reasigna competencias, ni modifica el régimen de descentralización. Tampoco interfiere en el diseño institucional de órganos de control, jurisdicción, ni de representación democrática.

iii. No modifica el régimen de derechos de manera regresiva:

En el dictamen 001-11-DRC-CC, la Corte Constitucional consideró la intensidad de las limitaciones propuestas como criterio para valorar el impacto sobre los derechos y garantías constitucionales. De igual manera, en el dictamen 001-18-DRC-CC precisó que corresponde la verificación de si el cambio propuesto afecta un aspecto del derecho que puede ser limitado sin constituir una restricción, es decir, sin llegar a desnaturalizarlo.

La propuesta busca rediseñar una regla que regula la representación en el órgano legislativo, para el efecto, se propone la reducción del número de representantes elegidos por la ciudadanía, sin embargo, mantiene los criterios territoriales y de distribución equitativa y proporcional para determinar el número final de escaños. Esta metodología no vulnera los derechos de participación de los ciudadanos, tal es así, que se continúan eligiendo a asambleístas nacionales, provinciales, de exterior y de crearse, regionales o distritales.

Además, no interrumpe el derecho de participación de la ciudadanía, ni de ser propuesto para un cargo de elección popular. Peor aún, no impide a las personas a participar en asuntos de interés público, ni presentar proyectos normativos. La propuesta no implica un cambio en las funciones ni actividades del órgano legislativo, sino que se centra en un rediseño, pero solo en lo referente al número, lo que no afecta a la representatividad de la ciudadanía.

En el dictamen 4-22-RC/24 la Corte Constitucional ha indicado:

“(…) es importante recalcar la diferencia de esta propuesta -en la que se pretende la reducción numérica de los integrantes de la Asamblea Nacional- de aquella que fue analizada en el Dictamen No. 4-19-RC/19, en la que se proponía aumentar la edad mínima de los asambleístas a 21 años. Dicha propuesta implicaba una restricción del derecho a la



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

no regresividad del sufragio pasivo en lo atinente a la representación parlamentaria, pues tenía como consecuencia que las personas pertenecientes a ciertas franjas poblacionales - que antes podían ser candidatas queden excluidas de la posibilidad de acceder a la representación política en la Función Legislativa. En cambio, la presente solicitud únicamente plantea la reducción numérica de los miembros de la Asamblea Nacional y, para ello, mantiene, como se ha mencionado, la representatividad a nivel nacional, provincial y del exterior, por lo que la Corte no encuentra que exista una restricción de derechos o garantías constitucionales.”⁹

iv. No se modifica el procedimiento de reforma:

La presente enmienda tiene fundamento en el artículo 441 de la Constitución de la República del Ecuador, el cual permite la modificación del texto constitucional por medio de referéndum convocado por el Presidente de la República. En ese sentido, se colige que la propuesta no altera, sustituye ni reforma los procedimientos establecidos para la reforma constitucional sino que por su contenido pretende la garantía de otros derechos reconocidos en la Constitución.

La propuesta no incorpora reglas autoaplicativas que interfieran con el sistema de fuentes del derecho constitucional, ni cláusulas que afecten el futuro ejercicio del poder constituyente derivado o del legislador ordinario. El texto reformado mantiene su carácter normativo y queda sujeto al desarrollo legal posterior por parte del órgano competente.

La propuesta de enmienda se encuentra plenamente enmarcada dentro de los límites establecidos por el artículo 441 de la Constitución de la República, constituye una medida técnica, proporcionada y legítima, orientada a rediseñar la forma en que se encuentra conformada en la actualidad la Asamblea Nacional, reduciendo su número, pero sin afectar la representatividad de la ciudadanía dentro del órgano legislativo.

Consecuentemente, la propuesta de enmienda es viable, por cuanto, no altera la estructura fundamental de la Constitución; no altera la estructura del Estado; no modifica el régimen de derechos de manera regresiva; ni tampoco cambia el procedimiento de reforma.

FUNDAMENTO DE CONSTITUCIONALIDAD. –

Sobre los requisitos dispuestos en los artículos 104 y 105 de la LOGJCC.

⁹ *Ibíd.*, párr. 147.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Con respecto al primer requisito dispuesto en el numeral 1 del artículo 104 de la LOGJCC, de la revisión de los considerandos se desprende que ninguno induce a las respuestas al elector, pues determinan el marco constitucional vigente y datos numéricos que reflejan el costo del actual del funcionamiento de la Asamblea Nacional.

En relación al requisito dispuesto en el numeral 2 del artículo 104 de la LOGJCC, se verifica que los considerandos guardan concordancia con la pregunta y los textos normativos sugeridos, ya que, se refieren a una descripción de las normas vigentes en la actualidad, y cifras que determinan el gasto actual que incurre el Estado para el funcionamiento de la Asamblea Nacional, por lo mismo, se denota una correlación entre las finalidades que se señalan en los considerandos y el texto sometido a consideración de la ciudadanía. Es así que, cumple con este requisito.

Acerca del requisito dispuesto en el numeral 3 del artículo 104 de la LOGJCC, se desprende que los considerandos cuentan con un lenguaje neutro, sin valoración ni carga emotiva, se ha utilizado un lenguaje sencillo y comprensible para los electores, así como de fácil comprensión. Por lo que, se cumple con este requisito.

En referencia al requisito 4 del artículo 104 de la LOGJCC se verifica que existe una relación de causalidad directa entre el texto normativo y la finalidad de la consulta, describiendo las normas aplicables en la Constitución de la República, el órgano que ejerce la Función Legislativa, el número de asambleístas que se eligen en los distintos niveles, los principios de la administración pública, entre los cuales se encuentran los de eficacia y eficiencia.

Finalmente, sobre el requisito dispuesto en el numeral 5 del artículo 104 de la LOGJCC, es importante señalar que los datos incorporados a los considerandos se desprenden de textos normativos vigentes, así como fuentes oficiales del Estado ecuatoriano o plenamente verificables, lo que se resumen en no proporcionar información superflua o no relacionada con el texto normativo. Consecuentemente, se cumple con este requisito, es importante mencionar que se ha buscado en todo momento garantizar la plena libertad del elector de la manera más clara y leal posible.

Ahora bien, con respecto al control de la pregunta, dispuesto en el artículo 105 de la LOGJCC, así como lo señalado en el artículo 103 numeral 3 del mismo cuerpo normativo, se efectúa el siguiente análisis:

Acerca del primer requisito dispuesto en el numeral 1 del artículo 105 de la LOGJCC, se desprende que la pregunta realizada se refiere a una sola cuestión, siendo esta, la reducción del número de asambleístas.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Sobre el segundo requisito de la norma indicada, se desprende que el cuestionario ha sido redactado de tal forma que el electorado puede aceptar o negar varios temas dentro de la misma consulta, sin que no deba aprobar o rechazar en bloque.

Con respecto al tercer requisito, la propuesta no se encuentra encaminada a establecer excepciones puntuales que beneficien un proyecto político específico, sino que busca beneficios al Estado ecuatoriano, en el sentido de optimizar costos operativos, pero precautelando los derechos de participación y representatividad de la ciudadanía.

Por último, en lo referente al requisito número 4 del artículo 105 de la LOGJCC, se desprende que la propuesta tiene efectos jurídicos y modificaciones al sistema jurídico inminente, considerando que lo propuesto es que la Asamblea Nacional tramite las reformas constitucionales y legales para que, se reforme el número de asambleístas a elegirse. Por ende, la propuesta tiene un fin constitucionalmente válido, que es que el poder político se sintonice con las necesidades urgentes del país.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

PREGUNTA 3 – DEL CONSEJO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL:

Considerandos:

Que el artículo 6 de la Constitución de la República del Ecuador consagra los derechos de participación de las ecuatorianas y ecuatorianos, los cuales, según el Dictamen No. 3-19-RC/19 de 01 de agosto de 2019, emitido por la Corte Constitucional, se los puede seguir ejerciendo independientemente de la supresión del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social;

Que el artículo 95 de la Constitución de la República del Ecuador prevé a la participación ciudadana como un proceso permanente en todos los asuntos de interés público y que se ejerce a través de los distintos mecanismos de democracia contemplados en la Constitución y la ley;

Que el artículo 118 de la Constitución de la República del Ecuador determina que la Función Legislativa se encuentra representada por la Asamblea Nacional, la cual está conformada por asambleístas electos popularmente;

Que el artículo 204 de la Constitución de la República del Ecuador establece que la Función de Transparencia y Control Social se encuentra conformada por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Contraloría General del Estado, la Defensoría del Pueblo y las superintendencias;

Que el artículo 207 de la Constitución de la República del Ecuador dispone: “El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social promoverá e incentivará el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana, impulsará y establecerá mecanismos de control social en los asuntos de interés público, y designará a las autoridades que le corresponda de acuerdo con la Constitución y la ley. La estructura del Consejo será desconcentrada y responderá al cumplimiento de sus funciones. (...)”;

Que el artículo 208 de la Constitución de la República del Ecuador faculta al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, entre otros, a designar a la primera autoridad de la Procuraduría General del Estado, superintendencias, Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública, Fiscalía General del Estado, Contraloría General del Estado, miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral y Consejo de la Judicatura; y, promover la participación ciudadana, y luchar contra la corrupción;



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Que el artículo 211 de la Constitución de la República del Ecuador establece: “La Contraloría General del Estado es un organismo técnico encargado del control de la utilización de los recursos estatales, y la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos”;

Que el artículo 215 de la Constitución de la República del Ecuador determina: “La Defensoría del Pueblo tendrá como funciones la protección y tutela de los derechos de los habitantes del Ecuador y la defensa de los derechos de las ecuatorianas y ecuatorianos que estén fuera del país. (...)”;

Pregunta:

¿Está usted de acuerdo con transferir y adecuar los deberes y atribuciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social a la Asamblea Nacional, Defensoría del Pueblo y Contraloría General del Estado, y como consecuencia de esto, suprimir el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, enmendando la Constitución de la República del Ecuador de conformidad con el Anexo de la pregunta?

Anexo:

- i.** *Elimínese el tercer inciso del artículo 112 de la Constitución de la República del Ecuador.*
- ii.** *Refórmese el artículo 120 de la Constitución de la República del Ecuador de la siguiente manera:*

ii.1. Sustitúyase el numeral 11, por el siguiente:

“11. Designar y posesionar a la máxima autoridad de la Procuraduría General del Estado, Contraloría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública, Superintendencias, y a los miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral, del Consejo de la Judicatura, y demás autoridades que determine la ley.”.

ii.2. Agréguese un numeral posterior al numeral 13:



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

“14. Organizar el proceso y vigilar la transparencia en la ejecución de los actos de las comisiones calificadoras de selección de autoridades estatales.”.

iii. *Refórmese el artículo 131 de la Constitución de la República de la siguiente manera:*

iii.1. En el primer inciso incorpórese la conjunción “y” antes de “Consejo de la Judicatura”; y, elimínese “y Consejo de Participación Ciudadana y Control Social”.

iv. *Incorpórese posterior al artículo 140 de la Constitución de la República el Ecuador la siguiente sección:*

“Sección cuarta

Procedimiento de designación de autoridades

Art. 140.1.- *En el caso de designación de autoridades a través de terna, la Asamblea Nacional elegirá a través de un proceso público de escrutinio con veeduría y posibilidad de una impugnación ciudadana. El procedimiento, plazos y demás elementos del proceso serán regulados en la ley.*

Art. 140.2.- *Para cumplir sus funciones de designación la Asamblea Nacional organizará comisiones calificadoras, que serán las encargadas de llevar a cabo, el concurso público de oposición y méritos con postulación, veeduría y derecho a impugnación ciudadana.*

La comisión calificadora estará integrada de la misma forma prevista en el artículo 434, esto es por dos personas nombradas por cada una de las funciones: Legislativa, Ejecutiva y de Transparencia y Control Social. Las sesiones de la comisión serán públicas.

En los casos de selección por concurso de oposición y méritos de una autoridad, la Asamblea Nacional escogerá a quien obtenga la mejor puntuación en el respectivo concurso, conforme el informe y resolución final de la comisión calificadora, y procederá con la posesión respectiva.

Cuando se trate de la selección de cuerpos colegiados que dirigen entidades del Estado, la Asamblea designará a los miembros principales y suplentes, en orden de prelación, entre quienes obtengan las mejores puntuaciones en el concurso. Los



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

miembros suplentes sustituirán a los principales cuando corresponda, con apego al orden de su calificación y designación.

Quienes se encuentren en ejercicio de sus funciones no podrán presentarse a los concursos públicos de oposición y méritos convocados para designar a sus reemplazos. Se garantizarán condiciones de equidad y paridad entre mujeres y hombres, así como de igualdad de condiciones para la participación de las ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior.

El procedimiento, plazos y demás elementos de selección y calificación serán determinados por la ley.”

- v. Sustitúyase el segundo y tercer inciso del artículo 179 de la Constitución de la República, por los siguientes:

“Los delegados mencionados en el inciso anterior serán elegidos por la Asamblea Nacional, a través de un proceso público de escrutinio con veeduría y posibilidad de una impugnación ciudadana.

El procedimiento, plazos y demás elementos del proceso serán determinados por la Asamblea Nacional.”

- vi. Elimínese en el tercer inciso del artículo 204 de la Constitución de la República del Ecuador la frase: “el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social,”.
- vii. Sustitúyase el primer inciso del artículo 205 de la Constitución de la República, de la siguiente manera:

“Art. 205.- Los representantes de las entidades que forman parte de la Función de Transparencia y Control Social tendrán fuero de Corte Nacional y estarán sujetos al enjuiciamiento político de la Asamblea Nacional. Ejercerán sus funciones durante un periodo de cinco años. En caso de ser enjuiciados políticamente, y de procederse a su destitución, se deberá realizar un nuevo proceso de designación por parte de la Asamblea Nacional.”

- viii. Elimínese la Sección Segunda denominada “Consejo de Participación Ciudadana y Control Social”, correspondiente al Capítulo Quinto “Función de Transparencia y Control Social”, del Título IV “Participación y Organización del Poder”.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

- ix.** Agréguese al artículo 212 de la Constitución de la República, los siguientes numerales:

“5. Establecer mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones y entidades del sector público, y coadyuvar procesos de veeduría ciudadana y control social.

6. Instar a las demás entidades de la Función de Transparencia y Control Social para que actúen de forma obligatoria sobre los asuntos que ameriten intervención a su criterio.

7. Investigar denuncias sobre actos u omisiones que afecten a la participación ciudadana o generen corrupción.

8. Emitir informes que determinen la existencia de indicios de responsabilidad, formular las recomendaciones necesarias e impulsar las acciones legales que correspondan.

9. Solicitar a cualquier entidad o funcionario de las instituciones del Estado la información que considere necesaria para sus investigaciones o procesos. Las personas e instituciones colaborarán con la Contraloría General del Estados y quienes se nieguen a hacerlo serán sancionados de acuerdo con la ley”.

- x.** Sustitúyase en el tercer inciso del artículo 213 de la Constitución de la República, la frase *“el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social”*, por *“la Asamblea Nacional”*.

- xi.** Agréguese los siguientes numerales al artículo 215 de la Constitución de la República:

“5. Promover la participación ciudadana, estimular procesos de deliberación pública y propiciar la formación en ciudadanía, valores, transparencia y lucha contra la corrupción.

6. Actuar como parte procesal en las causas que se instauren como consecuencia de sus investigaciones. Cuando en sentencia se determine que en la comisión del delito existió apropiación indebida de recursos, la autoridad competente procederá al decomiso de los bienes del patrimonio personal del sentenciado.

7. Coadyuvar a la protección de las personas que denuncien actos de corrupción.”.

- xii.** Sustitúyase en el artículo 224 de la Constitución de la República, la frase *“el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social”*, por *“la Asamblea Nacional”*.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

- xiii. Sustitúyase en el artículo 236 de la Constitución de la República del Ecuador, la frase “*El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social*”, por “*La Asamblea Nacional*”.
- xiv. *DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA.* – *La Asamblea Nacional en el plazo de 90 días desde la proclamación de los resultados del referéndum constitucional en el Registro Oficial, realizará las reformas legales respectivas para cumplir con esta reforma constitucional.*
- xv. *DISPOSICIÓN TRANSITORIA SEGUNDA.*– *La Asamblea Nacional una vez se efectúen la proclamación de los resultados del referéndum constitucional en el Registro Oficial, terminará anticipadamente las funciones de los actuales consejeros y consejeras del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.*
- xvi. *DISPOSICIÓN TRANSITORIA TERCERA.* – *Los concursos que se encuentren en trámite a la fecha de proclamación de los resultados del referéndum constitucional en el Registro Oficial deberán quedar sin efecto. En ese caso, corresponde a la Asamblea Nacional, en ejercicio de sus competencias constitucionales proceder a iniciar nuevamente dichos concursos.*

FUNDAMENTACIÓN DE LA VÍA. -

La presente propuesta respeta los límites formales y materiales de la enmienda constitucional, por cuanto no altera la estructura fundamental de la Constitución; no altera la estructura del Estado; no modifica el régimen de derechos de manera regresiva; y, no cambia el procedimiento de reforma; aspectos que se analizarán a continuación:

i. No altera la estructura fundamental de la Constitución:

De acuerdo con el criterio sostenido por la Corte Constitucional, a través del Dictamen 4-22-RC/22, la comprensión del alcance de la estructura fundamental de la Constitución debe atender a dimensiones materiales profundas. Esta estructura se conforma por principios constitucionales que reflejan la identidad colectiva del pueblo ecuatoriano, expresan el proyecto histórico y social consagrado por el constituyente, y orientan la construcción del modelo de sociedad.

Asimismo, mediante Dictamen 2-23-RC/23, la Corte señaló también que este límite se respeta, por ejemplo, cuando la propuesta no altera la finalidad y las competencias



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

definitorias de las entidades reguladas por la Constitución, así como cuando esta plantea “*un desarrollo normativo instrumental respecto de instituciones ya creadas*”.¹⁰

En el presente caso, la enmienda planteada no modifica, directa ni indirectamente los pilares materiales que estructuran la Constitución de la República; así tampoco, reconfigura la supremacía constitucional, no introduce nuevas formas de organización estatal, ni altera los valores fundantes del Estado constitucional de derechos, como la dignidad humana, la igualdad sustantiva o la seguridad jurídica.

Se recalca que íntegramente todas las atribuciones y deberes del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, dispuestos en el artículo 208 de la Constitución de la República han sido redistribuidos en funciones y entidades creadas por la propia Constitución como parte de la Función de Transparencia y Control Social.

Adicionalmente, con la finalidad de adecuar a la nueva institucionalidad a los mecanismos de selección de autoridades previsto en los artículos 209 y 210 que se eliminan, se ha propuesto utilizar el mecanismo de comisión calificadora que ya existe en la Constitución actual para las designaciones de los jueces de la Corte Constitucional, esto permite que se utilicen mecanismos que el legislador ya contempló en la norma constitucional.

ii. No altera el carácter o elementos constitutivos del Estado:

La presente propuesta no altera el carácter ni los elementos constitutivos del Estado debido a que, si bien plantea la supresión del CPCCS, a diferencia de lo ocurrido en los casos previamente analizados por la Corte Constitucional, todas las atribuciones de dicho órgano se mantendrá y se redistribuirá entre la Asamblea Nacional, la Contraloría General del Estado y la Defensoría del Pueblo, garantizando que las atribuciones conferidas al CPCCS continúen llevándose a cabo.

Así pues, mediante Dictamen 3-19-RC/19, la Corte Constitucional ya analizó un escenario en que se pretendía eliminar el CPCCS y trasladar su atribución de designación de ciertas autoridades a la Asamblea Nacional; eliminándose, en consecuencia, las atribuciones relativas a fomentar la participación ciudadanía e impulsar mecanismos de control social, respecto de asuntos de interés público. Al respecto, la Corte señaló lo siguiente¹¹:

“En cuanto a la supresión de uno de los órganos de la Función de Transparencia y Control Social, concebido en el diseño original para fomentar la participación

¹⁰ Véase también: CCE, dictamen 1-18-RC/19, 28 de mayo de 2019, párr. 51.

¹¹ párr. 21.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

ciudadana, combatir la corrupción y designar determinadas autoridades, esta Corte considera que se estaría alterando el espíritu del constituyente originario al modificar la estructura fundamental de la Constitución o el carácter y elementos constitutivos del Estado. En consecuencia, esta supresión requeriría seguir el mecanismo de reforma parcial de la Constitución.” (Énfasis añadido).

Nótese el especial énfasis que hace la Corte Constitucional con respecto a las competencias que concibió el constituyente para el CPCCS dentro del diseño de la Función de Transparencia y Control Social, de ahí que la eliminación de este órgano, por sí misma, no altera el carácter ni los elementos constitutivos del Estado, sino más bien la supresión absoluta de algunas de sus atribuciones.

Siguiendo esta línea de pensamiento, la Corte Constitucional, a través del Dictamen 10-19-RC/20, determinó lo siguiente:

*“En la propuesta concreta, se plantea la supresión de un organismo que forma parte de una Función del Estado y que **está llamado a ejercer varias atribuciones específicas dentro de la distribución orgánica que establece la Constitución.** En consecuencia, prescindir del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social incidiría en la estructura fundamental del texto constitucional puesto que alteraría sustancialmente la Función de Transparencia y Control Social, **debido a que varios de los fines y objetivos de esta Función son de responsabilidad exclusiva del CPCCS, por lo que su eliminación repercute en la organización y atribuciones de dicha Función estatal.**” (Énfasis añadido).¹²*

En este escenario, al igual que en el Dictamen 3-19-RC/19 se pretendía la completa eliminación de las atribuciones del CPCCS relativas a fomentar la participación ciudadana e impulsar mecanismos de control social respecto de asuntos de interés público, siendo justamente por este motivo que la Corte Constitucional consideró que se afectaba el carácter y los elementos constitutivos del Estado.

En el Dictamen 8-19-RC/19¹³, la Corte Constitucional contempla un escenario completamente diferente, pues en ese caso se buscó trasladar la atribución de designación de autoridades del CPCCS a la Asamblea Nacional, pero sin eliminar tal organismo sino manteniéndolo con el resto de atribuciones.

¹² Párr. 65.

¹³ Párr. 34.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

“En este sentido, el traspaso de la atribución de designación de autoridades no conlleva la alteración de la estructura fundamental de la Constitución, pues el CPCCS se mantiene en dicha estructura como parte de la Función de Transparencia y Control Social y podrá ejercer el resto de potestades establecidas en el marco constitucional, las mismas que guardan relación con la finalidad constitucional no sólo de este organismo sino de la Función referida. Vale señalar que la designación de determinadas autoridades no es una atribución definitiva de un órgano como el CPCCS y puede ser ejercida por otro organismo, por lo que su traspaso es viable sin alterar la estructura fundamental de la Constitución.” (Énfasis añadido).

Dicha situación ha sido ratificada mediante Dictamen 4-22-RC/22¹⁴, en el que se ha indicado:

“(…) Otro escenario, es cuando se busca modificar las competencias del CPCCS mediante el traslado de su atribución de designar autoridades a la Asamblea Nacional. Este cambio, de acuerdo con el Dictamen 8-19-RC, no alteraría el carácter y estructura del Estado dado que, al traspasar una atribución no definitiva a otro organismo, el CPCCS se mantiene como parte de la Función de Transparencia y Control Social y puede ejercer el resto de sus potestades establecidas en la Constitución. Ese cambio, por ende, podría hacerse mediante enmienda.” (Énfasis añadido).

Así las cosas, en esa oportunidad la Corte Constitucional volvió a determinar la permanencia del resto de atribuciones originalmente otorgadas al CPCCS, como razón de fondo para concluir que dicha propuesta no trastoca el carácter ni los elementos constitutivos del Estado. En definitiva, al traspasar una atribución no definitiva del CPCCS a la Asamblea Nacional, como es la designación de autoridades y, a su vez, el resto de sus atribuciones definitivas hacia dos órganos pertenecientes a la propia Función de Transparencia y Control Social, como la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General del Estado es evidente que esta propuesta de reforma no alteraría el carácter ni la estructura del Estado.

iii. No establece restricciones a derechos o garantías constitucionales:

En el Dictamen 001-11-DRC-CC, la Corte Constitucional consideró la intensidad de las limitaciones propuestas como criterio para valorar el impacto sobre los derechos y garantías constitucionales; y, en el Dictamen 001-18-DRC-CC precisó que corresponde la verificación

¹⁴ Párr. 207.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

de si el cambio propuesto afecta un aspecto del derecho que puede ser limitado sin constituir una restricción, es decir, sin llegar a desnaturalizarlo.

En el presente caso, la enmienda propuesta no restringe, suspende ni limita de modo alguno el contenido esencial de los derechos constitucionales reconocidos en la Constitución de la República sino que, únicamente se propone una modificación netamente orgánica de las atribuciones de los organismos del Estado, sin que se afecte en ningún sentido derecho alguno, tal es así que, no se elimina la función del Estado.

iv. No modifica el procedimiento de reforma de la Constitución:

La enmienda se presenta con fundamento en el artículo 441 de la Constitución de la República del Ecuador, el cual permite la modificación del texto constitucional por medio de referéndum convocado por el Presidente de la República previa emisión de dictamen favorable de la Corte Constitucional. En ese sentido, la propuesta no altera, sustituye ni reforma los procedimientos establecidos para la modificación constitucional contenidos en los artículos 441 al 444 de la Carta Magna.

Además, tampoco incorpora reglas autoaplicativas que interfieran con el sistema de fuentes del derecho constitucional ni cláusulas que afecten el futuro ejercicio del poder constituyente derivado o del legislador ordinario. El texto reformado mantiene su carácter normativo y queda sujeto al desarrollo legal posterior por parte del órgano competente.

La propuesta se inscribe plenamente en el marco del artículo 3 de la Constitución de la República que impone al Estado el deber de garantizar el pleno ejercicio de los derechos constitucionales y convencionales; por lo que, la misma se encuentra plenamente enmarcada dentro de los límites establecidos por el artículo 441 de la Constitución de la República respetando el procedimiento de reforma previsto en el ordenamiento constitucional.

FUNDAMENTACIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD. –

Ahora bien, en relación a los requisitos dispuestos en los artículos 104 y 105 de la LOGJCC.

Acerca del primer requisito dispuesto en el numeral 1 del artículo 104 de la LOGJCC, de la revisión de los considerandos se desprende que ninguno induce a las respuestas al elector, pues determinan el marco constitucional vigente. Por lo que, no alentan a dar respuestas al elector o electora.

En relación al requisito dispuesto en el numeral 2 del artículo 104 de la LOGJCC, se verifica que los considerandos guardan concordancia con la pregunta y los textos normativos



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

sugeridos, ya que, se refieren a una descripción de las normas vigentes en la actualidad, y lo manifestado por la Corte Constitucional en el Dictamen 3-19-RC/19, en el que se dispuso que los derechos de participación de los ecuatorianos se los puede seguir ejerciendo independientemente de la supresión del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, por lo mismo, se denota una correlación entre las finalidades que se señalan en los considerandos y el texto sometido a consideración de la ciudadanía. Es así que, cumple con este requisito.

Acerca del requisito dispuesto en el numeral 3 del artículo 104 de la LOGJCC, se desprende que los considerandos cuentan con un lenguaje neutro, sin valoración ni carga emotiva, se ha utilizado un lenguaje sencillo y comprensible para los electores, así como de fácil comprensión, sin que se encuentren conjeturas o afirmaciones sin sustento. Consecuentemente, la propuesta cumple con este requisito.

En referencia al requisito 4 del artículo 104 de la LOGJCC se verifica que existe una relación de causalidad directa entre el texto normativo y la finalidad de la consulta, describiendo las normas aplicables en la Constitución de la República, lo manifestado por la Corte Constitucional sobre la supresión del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, por lo que, se observa que de ser aprobada por la ciudadanía la propuesta, existe una alta probabilidad de cumplimiento. Por ende, se cumple con el requisito.

Finalmente, sobre el requisito dispuesto en el numeral 5 del artículo 104 de la LOGJCC, es importante señalar el contenido de los considerandos se desprenden de textos normativos vigentes y jurisprudencia de la Corte Constitucional. Esto implica que no se ha proporcionado información superflua o no relacionada con el texto normativo. Consecuentemente, se cumple con este requisito.

Al efecto, es menester manifestar que se ha buscado en todo momento garantizar la plena libertad del elector de la manera más clara y leal posible.

Ahora bien, con respecto al control de la pregunta, dispuesto en el artículo 105 de la LOGJCC, así como lo señalado en el artículo 103 numeral 3 del mismo cuerpo normativo, se efectúa el siguiente análisis:

Acerca del primer requisito dispuesto en el numeral 1 del artículo 105 de la LOGJCC, se desprende que la pregunta realizada se refiere a cuestiones interrelacionadas e interdependientes, siendo estas, la transferencia de atribuciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social a la Asamblea Nacional, Contraloría General del Estado y la Defensoría del Pueblo, y su supresión.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Sobre el segundo requisito de la norma indicada, se desprende que el cuestionario ha sido redactado de tal forma que el electorado puede aceptar o negar varios temas dentro de la misma consulta, sin que no deba aprobar o rechazar en bloque.

Con respecto al tercer requisito, la propuesta no se encuentra encaminada a establecer excepciones puntuales que beneficien un proyecto político específico, sino que busca que beneficios al país, en el sentido de reorganizar las atribuciones de las instituciones, sin afectar la esencia misma de las Funciones.

Por último, en lo referente al requisito número 4 del artículo 105 de la LOGJCC, se verifica que la propuesta implica la generación de efectos jurídicos y modificaciones al sistema jurídico inminentes, considerando que lo propuesto es la supresión del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y la transferencia de atribuciones a la Asamblea Nacional, Contraloría General del Estado y Defensoría del Pueblo; para lo cual, la Asamblea Nacional deberá tramitar las reformas correspondientes.

En tal razón se verifica que los considerandos y pregunta cumple con lo dispuesto en los artículos 104 y 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

PREGUNTA 4 – DEL JUICIO POLÍTICO A LOS MIEMBROS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL:

Considerandos

Que el artículo 61 numerales 4 y 5 de la Constitución de la República del Ecuador reconoce que las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos: (...) 4. Ser consultados. 5. Fiscalizar los actos del poder público”;

Que el artículo 66 numeral 4 de la Constitución de la República del Ecuador reconoce y garantiza a las personas el derecho de las personas a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación como un derecho de libertad;

Que el artículo 120 numeral 9 de la Constitución de la República del Ecuador determina que la Asamblea Nacional tiene entre sus atribuciones: “(...) 9. Fiscalizar los actos de las funciones Ejecutiva, Electoral y de Transparencia y Control Social, y los otros órganos del poder público, y requerir a las servidoras y servidores públicos las informaciones que considere necesarias. (...)”;

Que el artículo 131 de la Constitución de la República del Ecuador determina: “La Asamblea Nacional podrá proceder al enjuiciamiento político, a solicitud de al menos una cuarta parte de sus miembros y por incumplimiento de las funciones que les asignan la Constitución y la ley, de las ministras o ministros de Estado, o de la máxima autoridad de la Procuraduría General del Estado, Contraloría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública General, Superintendencias, y de los miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral, Consejo de la Judicatura y Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, y de las demás autoridades que la Constitución determine, durante el ejercicio de su cargo y hasta un año después de terminado. Para proceder a su censura y destitución se requerirá el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional, con excepción de las ministras o ministros de Estado y los miembros de la Función Electoral y del Consejo de la Judicatura, en cuyo caso se requerirá las dos terceras partes. La censura producirá la inmediata destitución de la autoridad. Si de los motivos de la censura se derivan indicios de responsabilidad penal, se dispondrá que el asunto pase a conocimiento de la autoridad competente”;

Que el artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador manifiesta: “Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución”;

Que el artículo 233 señala que “Ninguna servidora ni servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones o por omisiones (...)”;

Que con el propósito de hacer efectiva la disposición del artículo 233 de la Constitución respecto a que ningún servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones y, a fin de garantizar el ejercicio adecuado de la potestad de fiscalización de la Asamblea Nacional, existe la necesidad de extender el efecto del control político a los miembros de la Corte Constitucional durante el ejercicio de las actividades públicas, de tal manera de que en aplicación del principio de igualdad material, se equipare al trato de las otras instituciones que por efectos de lo previsto en el artículo 131 de la Constitución, si son sujetas a enjuiciamiento político; fortaleciendo así la potestad de fiscalización conferida a la Asamblea Nacional, como representante del Pueblo Soberano del Ecuador.

Pregunta:

¿Está usted de acuerdo con que los jueces de la Corte Constitucional sean también considerados como autoridades sujetas a juicio político, enmendando la Constitución de conformidad con el Anexo de la pregunta?

Anexo:

- i. Inclúyase en el primer inciso del artículo 131 de la Constitución de la República del Ecuador, luego de la frase “Tribunal Contencioso Electoral,” la frase: “Corte Constitucional,”.*

- iii. Inclúyase como último inciso del artículo 131 de la Constitución de la República del Ecuador, el siguiente texto:*

“En el caso de los jueces de la Corte Constitucional, se entenderá por incumplimiento de funciones exclusivamente cuando, se incurra en violación flagrante y reiterada del cumplimiento de los deberes o atribuciones inherentes a su cargo previstos en la Constitución y la Ley; se haya cometido delitos sancionados mediante sentencia ejecutoriada; así como cuando se determine una arrogación



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

manifiesta de funciones. No constituirá causal de juicio político la mera discrepancia basada en las decisiones jurisdiccionales que adopten los jueces de la Corte Constitucional. La ley desarrollará el alcance de las causales de forma clara y taxativa; además establecerá un debido proceso con garantías reforzadas para estos casos.”

- iv.** *Sustitúyase el primer inciso del artículo 431 de la Constitución de la República del Ecuador, por el siguiente:*

“Art. 431.- Los miembros de la Corte Constitucional estarán sujetos a juicio político conforme lo previsto en la Constitución y la ley. Así mismo, estarán sometidos a los mismos controles que el resto de autoridades públicas y responderán por los demás actos u omisiones que cometan en el ejercicio de sus funciones.

- v.** *Sustitúyase el tercer inciso del artículo 431 de la Constitución de la República del Ecuador, por el siguiente:*

“Su destitución podrá también ser decidida por las dos terceras partes de los integrantes de la Corte Constitucional, conforme el procedimiento, requisitos y causas que se determinarán en la ley”.

- vi.** *DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA: La Asamblea Nacional en el plazo de 90 días desde la proclamación de los resultados del referéndum constitucional en el Registro Oficial, realizará las reformas legales respectivas para cumplir con esta reforma constitucional.*

FUNDAMENTACIÓN DE LA VÍA. -

La propuesta de enmienda constitucional planteada se enfoca en determinar que no se trata de un cambio que amerite una nueva Constitución, pues plantea modificaciones que no son representativas en cuanto a desvirtuar o modificar los aspectos fundamentales de la Constitución de la República vigente; por el contrario, tiene como propósito garantizar la efectividad y el cumplimiento armónico de los principios y las potestades de fiscalización conferidas a la Función Legislativa, como garante de la representatividad del soberano.

No obstante, en esta etapa, el control de la Corte Constitucional, de acuerdo al artículo 441 de la Constitución de la República del Ecuador, se limitará a analizar los aspectos formales y materiales dejando de lado la conveniencia de la propuesta planteada.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

i. No altera la estructura fundamental de la Constitución:

La Corte Constitucional, a través del Dictamen 4-22-RC/22, determina el alcance de la estructura fundamental de la Constitución entendiéndose que debe atender a dimensiones materiales profundas, entendidos como principios constitucionales que reflejan la identidad colectiva de la ciudadanía y el espíritu del constituyente que orientan la construcción del modelo de sociedad.

Es así que la propuesta de enmienda referente a la inclusión de los miembros de la Corte Constitucional como sujetos de enjuiciamiento político, no altera la estructura de la Constitución pues la organización estatal y los pilares institucionales se mantienen intactos, no altera la forma de gobierno, la separación de poderes ni el carácter democrático y garantista del Estado, los principios y valores fundamentales a los que la sociedad busca resguardar.¹⁵

Por el contrario, corresponde a un reconocimiento de la potestad de fiscalización de las actuaciones de las entidades públicas por parte de la Asamblea Nacional, como un fortalecimiento del sistema de democracia representativa, y de pesos y contrapesos; así como, al principio constitucional de que ninguna autoridad está exenta de responsabilidades en el ejercicio de sus funciones públicas. Además, es importante destacar que la inmunidad que ostenta actualmente la Corte Constitucional no puede entenderse como absoluta, pues debe estar sujeta a límites que a su vez tengan parámetros que respeten los derechos y garantías de los miembros a ser juzgados, de acuerdo a los parámetros reconocidos en las leyes e instrumentos internacionales.

ii. No altera el carácter o elementos constitutivos del Estado:

La incorporación de los miembros de la Corte Constitucional como sujetos de juicio político por parte de la Asamblea Nacional no vulnera ni pretende alterar los elementos previstos como constitutivos del Estado de derechos en las disposiciones contenidas en el Título I de la Constitución y guarda concordancia con los objetivos que este pretende garantizar; pues, como se ha mencionado, lo que busca es fortalecer la institucionalidad del Estado, a través de la correcta aplicación de un sistema de pesos y contrapesos, efectivizando así un ejercicio de la potestad fiscalizadora de la Función Legislativa, a todas las entidades del Estado sin excepciones de ningún tipo.

¹⁵ CCE, Dictamen 1-18-RC/19, 28 de mayo de 2019, párr. 51.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Es así que la propuesta de enmienda no redefine ninguno de los elementos constitutivos del Estado, no pretende introducir un modelo alternativo de organización ni altera el equilibrio de funciones del poder público, tampoco interfiere en el diseño institucional de órganos de control, jurisdicción, ni de representación democrática; por el contrario, busca activar los mecanismos de fiscalización y la aplicación del principio de igualdad en las instituciones de naturaleza similar.

iii. No establece restricciones a derechos o garantías constitucionales:

La Corte Constitucional, en Dictámenes 001-11-DRC-CC y 001-18-DRC-CC determinó que para identificar la intensidad de las limitaciones en una propuesta de enmienda debe valorarse su posible impacto en los derechos y garantías constitucionales; así como, las restricciones al mismo o su posible desnaturalización.

Partiendo de lo indicado, se indica que la propuesta de enmienda que pretende incluir en el enjuiciamiento político a los miembros de la Corte Constitucional no restringe ni afecta el ejercicio de los derechos o las garantías constitucionales, no las limita, reduce o elimina; sino que, por el contrario, pretende fortalecer la potestad de fiscalización del legislativo, procurando el cumplimiento de los mandatos constitucionales.

La propuesta no tiene como finalidad reformar algún aspecto del denominado catálogo de derechos contenido en el Título II de la Constitución o de garantías previsto en el Título III de la Constitución; por lo que estos se mantienen inalterados.

iv. No modifica el procedimiento de reforma de la Constitución:

La enmienda propuesta no guarda relación alguna con o pretende alterar los mecanismos de reforma constitucional previstos en los artículos 441, 442, 443 y 444 de la Constitución de la República y tampoco infiere en las potestades de las entidades competentes para este tipo de procedimientos de reforma, por cuanto únicamente busca el ejercicio adecuado de la potestad fiscalizadora a las autoridades públicas, como es el caso de los miembros de la Corte Constitucional.

De la misma manera, no genera interferencias con el sistema de fuentes del derecho constitucional ni que atenten al ejercicio del poder constituyente o del legislador.

FUNDAMENTACIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD. -

En relación a los requisitos dispuestos en los artículos 104 y 105 de la LOGJCC:



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional y de conformidad con los artículos 104 y 438 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador, los artículos 75 numeral 3, literal e), 103, 104, 105 y 127 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la Corte Constitucional es competente para realizar el control de constitucionalidad, automático y, emitir dictamen previo y vinculante sobre las convocatorias a consultas populares.

De este modo es posible señalar que ninguno de los considerandos a la pregunta induce a una respuesta determinada al elector, pues establecen el marco constitucional vigente y la necesidad de extender el efecto del control político a los miembros de la Corte Constitucional a fin de garantizar lo previsto en el artículo 233 de la Constitución de la República del Ecuador, respecto a que ningún servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones. De esta manera, ninguno de los considerandos cuenta con lenguaje inductivo, carga emocional, ni califica las situaciones que describen.

Así, los considerandos guardan concordancia con la pregunta y los textos normativos sugeridos pues refieren a una descripción del orden constitucional vigente y la necesidad de reformar ciertas disposiciones con el propósito de hacer efectivo el principio de responsabilidad integral de todo servidor público por el ejercicio de sus competencias.

Conforme se señaló sobre el requisito precedente, los considerandos manejan un lenguaje valorativamente neutro y sin carga emotiva, sencillo y comprensible para el elector; de manera particular, se ha procurado limitar lo mejor posible los aspectos técnicos jurídicos empleando un lenguaje de fácil comprensión y con detalle de las disposiciones constitucionales, así como, la necesidad de reforma.

De manera integral, cada considerando refleja una relación de causalidad directa entre el texto normativo y la finalidad de la consulta, describe los principios de responsabilidad y juridicidad de todo servidor público en el ejercicio de sus competencias, el derecho de los ecuatorianos a fiscalizar los actos del poder público, a través de las atribuciones conferidas a la Asamblea Nacional; y, la necesidad de garantizar el principio de igualdad material en equiparación con otras instituciones del Estado.

En virtud de lo señalado conforme lo indicado en la jurisprudencia de la Corte Constitucional los considerandos han precautelado realizar una descripción objetiva del marco jurídico



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

relacionado al tema consultado, garantizando la plena libertad del elector, de la manera más clara y leal posible.¹⁶

Con respecto del control de la pregunta, la Corte Constitucional ha manifestado que el control se realizará en función de los parámetros establecidos en los artículos 103 numeral 3 y 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. El fin de este control, ha señalado la Corte, es que la pregunta cuente con cargas de claridad y lealtad de tal manera que se garantice la libertad de decisión del elector.

En ese sentido, es pertinente señalar que la pregunta realizada no cuenta con un lenguaje inductivo; por el contrario, delimita el margen de reforma preciso a realizarse en a nivel constitucional, con ello se precautela la libertad de decisión del elector, pues goza de la información necesaria para saber el texto normativo a reformar, los aspectos y alcances de la misma.

Respecto a los requisitos del cuestionario, este se supera considerando que la formulación contiene una sola cuestión, cuyo fin es consultar al elector acerca de que los jueces de la Corte Constitucional sean también considerados como autoridades sujetas a juicio político. Además, en lo que concierne al requisito dos, así mismo, se satisface, pues el cuestionario ha sido redactado de tal forma que el electorado puede aceptar o negar de manera clara.

Sobre cómo la propuesta normativa no puede estar encaminada a establecer excepciones puntuales que beneficien un proyecto político específico, se supera considerando que la pregunta ha sido elaborada con la finalidad hacer efectiva la disposición del artículo 233 de la Constitución de la República respecto a que ningún servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones.

Finalmente, con respecto a si la pregunta tiene posibilidad de generar efectos jurídicos, las reformas que se derivan de la propuesta gozan de la virtualidad y potencialidad necesaria para surtir plenos efectos. De este modo, el elector conoce de manera clara las consecuencias de su voto, pues el mismo tiene efectos directos en reformas puntuales y expresas a la Constitución de la República.

¹⁶ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 10-19-CP/19 de 17 de septiembre de 2019 y dictamen No. 2-19-CP/19 de 20 de junio de 2019.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

III. PETICIÓN

De conformidad con lo previsto en los artículos 441 y 443 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con los numerales 1 y 2 del artículo 99 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, solicito que la Corte Constitucional efectúe el control previo constitucional del procedimiento respecto del presente proyecto de enmiendas constitucionales; y en consecuencia califique la constitucionalidad de las preguntas propuestas.

IV. NOTIFICACIONES

Notificaciones que me correspondan, las recibiré en la casilla constitucional No. 001 y en los correos electrónicos: nsj@presidencia.gob.ec y sgj@presidencia.gob.ec

Daniel Noboa Azín
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA