



Quito, D.M., 16 de octubre de 2019

CASO No. 8-19-RC

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

Dictamen de procedimiento

Tema: El presente dictamen de procedimiento analiza la propuesta de enmienda presentada por el señor César Ernesto Litardo Caicedo, presidente de la Asamblea Nacional. En esta decisión se establece que el traslado de la atribución constitucional de designación de autoridades, del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social a la Asamblea Nacional, puede ser tramitado a través de un procedimiento de enmienda, conforme con el artículo 441 numeral 2 de la Constitución.

I. Antecedentes

1. El 9 de septiembre de 2019, el señor César Ernesto Litardo Caicedo, en calidad de presidente de la Asamblea Nacional, remitió a la Corte Constitucional el "*Proyecto de enmiendas constitucionales para modificar las atribuciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social*" presentado el 4 de septiembre de 2019, por los asambleístas Ximena Peña, Elizabeth Cabezas, Wilma Andrade, Eddy Peñafiel, Franco Romero y Fernando Burbano.
2. Esto, con la finalidad de que este Organismo determine cuál de los procedimientos previstos en el Capítulo Tercero del Título IX de la Constitución corresponde ser observado para la tramitación de la propuesta.
3. En la sesión ordinaria del Pleno del Organismo, llevada a cabo el 17 de septiembre de 2019, se realizó el sorteo de la presente causa y correspondió su sustanciación al juez constitucional Hernán Salgado Pesantes, quien avocó conocimiento el 23 de septiembre de 2019.

II. Legitimación activa

4. El artículo 441 de la Constitución de la República regula el procedimiento de enmienda de uno o varios artículos del texto constitucional. Este mecanismo de modificación a la Constitución, según el precepto constitucional citado, puede tramitarse a través de un referéndum o de un procedimiento parlamentario. En cuanto a la iniciativa de una enmienda de carácter parlamentaria, el numeral 2 dispone que se podrá proponer "*Por iniciativa de un número no inferior a la tercera parte de los miembros de la Asamblea Nacional.*".

5. El proyecto de enmienda fue remitido por el presidente de la Asamblea Nacional, señor César Ernesto Litardo Caicedo, en conjunto con la firma de respaldo de 50 de 137 asambleístas. En consecuencia, la propuesta cumple con el requisito de legitimación para una iniciativa de enmienda, conforme con el artículo 441 numeral 2 de la Constitución.

III. Contenido de la propuesta

6. La propuesta de enmienda remitida a este Organismo por parte del presidente de la Asamblea Nacional, consta en el oficio S/N de 4 de septiembre de 2019, suscrito por los asambleístas proponentes y está compuesta por 15 artículos, una disposición transitoria y una disposición final.
7. De la revisión del proyecto de enmienda se desprende que los proponentes buscan modificar la atribución de designación de autoridades propia del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, a efectos de que sea la Asamblea Nacional el organismo que ejerza esta facultad.
8. Con esta finalidad, en el artículo 120 de la Constitución, dentro de las atribuciones de la Asamblea Nacional, se propone incorporar la designación de las siguientes autoridades:
 - i. Integrantes del Consejo de la Judicatura de las ternas presentadas por el Pleno de la Corte Nacional de Justicia, Fiscal General del Estado, Defensor Público, Presidente de la República y la Función de Transparencia y Control Social, bajo los “...*principios de equidad de género e interculturalidad*” y garantizando la “...*veeduría e impugnación ciudadana, igualdad y equidad de género, independencia, transparencia, interculturalidad, meritocracia, probidad, integridad e idoneidad*”.
 - ii. Superintendentes y Procurador General del Estado de las ternas presentadas por el Presidente de la República mediante un proceso “...*con veeduría e impugnación ciudadana, garantizando los principios de independencia, transparencia, meritocracia, probidad, integridad e idoneidad...*”;
 - iii. Defensor del Pueblo, Fiscal General del Estado, Contralor General del Estado, Defensor Público, integrantes del Consejo Nacional Electoral y Tribunal Contencioso Electoral, a través de un proceso “...*con postulación, veeduría e impugnación ciudadana...*”, para lo cual se propone conformar comisiones técnicas integradas por un delegado de cada una de las funciones del Estado, igual número de ciudadanos seleccionados a través de un proceso realizado por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y tres delegados de las instituciones de educación superior de posgrado.
9. Consecuentemente, se plantea modificar los artículos 179, 192, 196, 205, 211, 213, 214, 222, 224 y 236 de la Constitución, relativos a la forma de designación de las autoridades



señaladas en los párrafos precedentes, con el objeto de que en dichas disposiciones se establezca que su designación será efectuada por la Asamblea Nacional. Así mismo, se propone eliminar los numerales 10, 11 y 12 del artículo 208 del texto supremo, que en la actualidad regulan la atribución de designación de autoridades del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

10. Por otro lado, se plantea modificar los artículos 208 numeral 9, 209 y 210 de la Norma fundamental, estableciendo la regulación para que el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social integre las comisiones técnicas ciudadanas para la designación de autoridades, conforme se indicó en el párrafo 8 *supra*.
11. Finalmente, se pretende modificar el artículo 434 de la Constitución, relativo a la forma de designación de los integrantes de la Corte Constitucional. En el texto propuesto, se busca que la comisión calificadora encargada de la designación de este Organismo esté integrada, además de los miembros que la conforman en la actualidad, también por “...tres delegados de las universidades que cuenten con posgrados en derecho constitucional.”
12. En la disposición transitoria se establece el plazo máximo de 120 días para que la Asamblea realice las reformas legales que regulen el procedimiento, plazos y demás elementos del proceso de designación de autoridades; en tanto que, la disposición final determina que las enmiendas entrarán en vigencia desde su publicación en el Registro Oficial.
13. Los proponentes fundamentan su petición en que la Asamblea Nacional es “...el espacio primigenio de la representación política y el pluralismo democrático del Estado...”, por lo que estiman que corresponde que las autoridades del Estado sean designadas por parte de este organismo. Al respecto, afirman que:

“...la presente iniciativa de enmiendas constitucionales rescata la necesidad de garantizar la transparencia, probidad, especialidad, méritos, equidad de género, inclusión, así como veeduría e impugnación ciudadana en la designación de autoridades; elementos que fueron sustantivos durante el debate constituyente.”
14. De otra parte, sostienen que las enmiendas propuestas mantienen las atribuciones de promoción de la participación ciudadana, transparencia y lucha contra la corrupción del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.
15. En función de lo expresado, sugieren que la tramitación de esta propuesta se lleve a cabo a través de un procedimiento de enmienda constitucional al amparo del artículo 441 numeral 2 del texto constitucional, pues estiman que las modificaciones no alteran la estructura fundamental de la Constitución o el carácter y elementos constitutivos del Estado. De la misma manera, consideran que no se modifica el procedimiento de reforma de la Constitución ni se restringen derechos o garantías constitucionales.

3

IV. Consideraciones y Fundamentos de la Corte Constitucional

Competencia

16. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para emitir un dictamen de procedimiento y establecer cuál de los mecanismos de modificación constitucional debe ser observado en cada caso, de conformidad con el artículo 443 de la Constitución de la República y el artículo 99 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Análisis constitucional

a. Objeto del dictamen

17. La Constitución establece los procedimientos de modificación de su texto, a través de un sistema jerarquizado en el que se prevén tres mecanismos que se diferencian entre sí. Cada uno de estos contempla diversas limitaciones formales y materiales que inciden en su ámbito y en la profundidad de la modificación que pueden introducir en la Norma Suprema. Al respecto, en el dictamen No. 1-19-RC/19, esta Corte Constitucional señaló que:

“La enmienda constitucional... respeta el espíritu del constituyente al proponer cambios no significativos al texto constitucional... En relación a la reforma parcial... a través de este mecanismo es posible efectuar modificaciones a la estructura de la Constitución o al carácter o elementos constitutivos del Estado, sin que esto pueda implicar una restricción de derechos o garantías... el tercero y más riguroso de los mecanismos de modificación de la Constitución, es la Asamblea Constituyente.”

18. Con el propósito de que se respeten estos procedimientos y así precautelar la rigidez y supremacía de la Constitución, ésta, en su artículo 443, establece que la Corte Constitucional calificará cuál de los mecanismos de modificación constitucional corresponde en cada caso.
19. Así, en función de los artículos 99 y 100 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, así como en virtud del dictamen No. 4-18-RC/19, se han diferenciado los tres momentos en que este Organismo interviene frente a una modificación de la Constitución.
20. El primero de ellos, al que corresponde el presente dictamen, consiste en la determinación del procedimiento, en el cual la Corte Constitucional analiza el contenido de la propuesta y dictamina cuál de los mecanismos de modificación constitucional es el que procede para cada caso. En este contexto, si la propuesta sugiere la tramitación de una enmienda, le corresponde a este Organismo examinar si no incurre en las limitaciones o prohibiciones previstas en el artículo 441 de la Constitución, que señala:



“Art. 441.- La enmienda de uno o varios artículos de la Constitución que no altere su estructura fundamental, o el carácter y elementos constitutivos del Estado, que no establezca restricciones a los derechos y garantías, o que no modifique el procedimiento de reforma de la Constitución...”

21. Por consiguiente, en vista de que los proponentes han sugerido el procedimiento de enmienda de uno o varios artículos, la Corte Constitucional analizará si la propuesta objeto de examen se adecúa al ámbito de este procedimiento, según la disposición transcrita previamente.

b. Análisis del proyecto de enmienda

22. Para confrontar la presente propuesta con los requisitos establecidos en el artículo 441 de la Constitución, inicialmente es necesario determinar el contenido del proyecto de modificación constitucional.

23. Como se indicó anteriormente, el objeto de la propuesta de enmienda presentada por el presidente de la Asamblea Nacional, radica en el traslado de la atribución de designación de autoridades que en la actualidad le corresponde al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), para que sea el órgano legislativo el que la ejerza.

24. Para tal efecto, se propone eliminar los numerales 10, 11 y 12 del artículo 208 de la Constitución, que en la actualidad regulan la manera en que el CPCCS interviene en la designación de determinadas autoridades. Y, correlativamente, se plantea incluir la designación de tales autoridades entre las atribuciones de la Asamblea Nacional, por lo que se añaden cuatro numerales en el artículo 120 de la Constitución.

25. Como consecuencia de esta modificación, se plantea la enmienda de los artículos 179, 192, 196, 205, 211, 213, 214, 222, 224 y 236 de la Constitución, en los que se incluye la manera en la cual la Asamblea Nacional ejercerá la facultad para designar cada una de las autoridades aludidas en dichas normas. Estos cambios tienen como fin hacer operativo el traspaso de atribuciones entre el CPCCS y la Asamblea Nacional.

26. De esta manera, la propuesta tiene como objeto central modificar las atribuciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y de la Asamblea Nacional; específicamente, en cuanto a la atribución de designación de autoridades. El resto de modificaciones hacen efectivo el cambio en la atribución de designación, pues incorporan el procedimiento de designación de cada autoridad.

27. Es necesario advertir que en el dictamen No. 3-19-RC/19, la Corte Constitucional se pronunció respecto de una propuesta de reforma parcial de la Constitución, encaminada a suprimir el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y que, como consecuencia de esta modificación, la potestad de designación de autoridades recaiga en la Asamblea

RS

5*

Nacional. En dicha decisión, se determinó: “*Se aclara que en este dictamen la Corte no se pronuncia sobre la vía que correspondería al solo traslado de la atribución de designación de autoridades del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social a la Asamblea Nacional.*”¹

28. En este contexto, a diferencia de aquella ocasión, en este dictamen sí se examinará la propuesta relativa al solo traslado de dicha potestad de designación entre los órganos antes referidos. Por lo que se analizará si ésta altera la estructura fundamental de la Constitución o el carácter y elementos constitutivos del Estado, si involucra restricciones a los derechos y garantías, o si modifica el procedimiento de reforma de la Constitución.
29. En cuanto a este último punto, no se observa que el proyecto de enmienda presentado por el presidente de la Asamblea Nacional plantee el **cambio del procedimiento para modificar la Norma Suprema**, por lo que, esta Corte Constitucional descarta que la propuesta incurra en esta limitación aplicable a la enmienda.
30. Ahora bien, en lo concerniente a la **estructura fundamental de la Constitución**, se advierte que el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social es un órgano que forma parte de la Función de Transparencia y Control Social. Según el artículo 204 del texto supremo, esta Función tiene como objetos medulares los siguientes:

“La Función de Transparencia y Control Social promoverá e impulsará el control de las entidades y organismos del sector público, y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público, para que los realicen con responsabilidad, transparencia y equidad; fomentará e incentivará la participación ciudadana; protegerá el ejercicio y cumplimiento de los derechos; y prevendrá y combatirá la corrupción.”

31. Con este propósito, el constituyente conformó esta Función con varios organismos que poseen diversas atribuciones, facultades y deberes, a fin de que la Función de Transparencia y Control Social cumpla, desde varias aristas y ámbitos, con sus objetivos antes transcritos.
32. El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social es uno de los organismos que integran esta Función y cumple una finalidad específica, según el texto constitucional; así, el artículo 207 determina que:

“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 corresponda de acuerdo con la Constitución y la Ley.”

33. En tal virtud, se desprende que la designación de autoridades constituye una de las varias atribuciones constitucionalmente otorgadas al CPCCS, pues además tiene la facultad para

¹ Párrafo 22.



promover e incentivar el ejercicio de los derechos de participación ciudadana e impulsar mecanismos de control social respecto de asuntos de interés público.

34. 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.
35. Por su parte, el hecho de que esta atribución recaiga en un órgano como la Asamblea Nacional, integrado por miembros elegidos democráticamente –al igual que en la actualidad el CPCCS–, tampoco produce la alteración a la estructura fundamental de la Constitución, ya que la inclusión de tal potestad en favor del órgano legislativo no desvirtúa su objeto constitucional ni es incompatible con sus funciones.
36. La regulación del trámite para la designación de autoridades es un cambio que, como se dijo, hace operativo el traspaso de esta atribución a la Asamblea Nacional. Estas modificaciones son de carácter procedimental pues regulan el mecanismo de designación para cada autoridad, es decir, constituyen elementos adjetivos que no inciden materialmente en la estructura de la Constitución.
37. Más aún si se tiene presente que en la designación de autoridades, conforme se desprende del texto de la propuesta, se mantienen como principios rectores a la veeduría e impugnación ciudadana, independencia, transparencia, meritocracia, probidad, integridad e idoneidad, elementos fijados por el constituyente originario; además de la intervención de todas las Funciones del Estado y la ciudadanía, a través de sus representantes que conformarán comisiones técnicas en determinados casos.
38. Por consiguiente, el cambio planteado no incide ni altera de modo alguno la estructura básica del texto supremo, pues la modificación propone solamente que sea el órgano legislativo el que asuma la atribución de designación de autoridades en lugar del CPCCS con las particularidades de procedimiento anotadas previamente.
39. Respecto del **carácter y los elementos constitutivos del Estado**, no se observa que el traslado de esta atribución en los términos señalados en el proyecto de enmienda, tenga una repercusión en dichos elementos, pues este cambio supone el ejercicio de la facultad de designación de autoridades con una nueva configuración procedimental y un nuevo organismo responsable.
40. En esta línea de pensamiento, conforme con el artículo 1 de la Constitución el Estado ecuatoriano tiene el carácter democrático, el mismo que no se ve afectado por este traspaso

rk

rk

de atribuciones; por el contrario, será el órgano de representación que ostenta legitimidad democrática el facultado para la designación de autoridades, lo cual no altera de modo alguno el carácter o los elementos constitutivos del Estado, sino que encuentra sustento en dicho carácter.

41. Sobre la imposibilidad de **restringir derechos y garantías constitucionales**, el proyecto de enmienda plantea una modificación netamente orgánica a las atribuciones de dos órganos del Estado y rediseña la forma de designación de determinadas autoridades públicas. Al respecto, esta Corte Constitucional en una propuesta de reforma parcial de la Constitución para la eliminación del CPCCS, estableció:

“...la propuesta de reforma sobre la estructura constitucional respecto a la organización del poder, no impactan ni influyen de modo alguno en el grado de satisfacción del ejercicio de los derechos (...) En tal sentido, el análisis del contenido de la pregunta y el anexo permite concluir que, al tratarse de un asunto estrictamente relacionado a la reorganización de las funciones del Estado, el catálogo de derechos establecido en la Constitución y en las demás fuentes consignadas en la ley fundamental, se mantendría inalterado.”²

42. Si bien el caso resuelto en dicho dictamen versa sobre una propuesta distinta a la presente, tanto en la vía sugerida como por el ámbito y alcance del contenido del proyecto, lo señalado con más razón resulta aplicable al presente caso. Esto, en razón de que este cambio supone también una reorganización de las funciones del Estado, particularmente en cuanto a una atribución concreta entre dos órganos, uno de la Función de Transparencia y Control Social y el otro de la Función Legislativa.
43. Esto significa que la designación de autoridades recaerá en un órgano elegido democráticamente, por lo que, tal como manifestó esta Corte: *“El órgano que designaría las autoridades según la propuesta –la Asamblea Nacional- está conformado por personas que han sido electas popularmente. En tal sentido, no habría un retroceso en cuanto al derecho a elegir a quienes designarían autoridades.”³*
44. En conclusión, por el objeto de la propuesta, se verifica que la misma no incurre en las limitaciones establecidas en el artículo 441 de la Constitución, por lo que es apto que el trámite a observarse sea la enmienda de uno o varios artículos.
45. Por cuanto el trámite de enmienda a través del procedimiento parlamentario establecido en el artículo 441 numeral 2 de la Constitución, no involucra un referéndum aprobatorio, la Corte Constitucional no intervendrá a través de la sentencia de constitucionalidad de la convocatoria prevista en el artículo 99 numeral 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; sin embargo, deja a salvo su competencia para

² Dictamen 3-19-RC/19.

³ *Ibidem*.

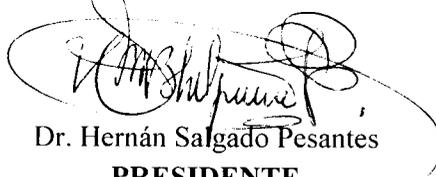


efectuar el control de constitucionalidad posterior, según el artículo 99 numeral 3 de la LOGJCC y las reglas aplicables a este momento en que interviene este Organismo.

V. Decisión

En virtud de lo expuesto, esta Corte Constitucional, administrando justicia constitucional por autoridad de la Constitución y la Ley, resuelve:

1. **Declarar** que la propuesta presentada por el presidente de la Asamblea Nacional, que contiene el "*Proyecto de enmiendas constitucionales para modificar las atribuciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social*" el 4 de septiembre de 2019, por los asambleístas Ximena Peña, Elizabeth Cabezas, Wilma Andrade, Eddy Peñafiel, Franco Romero y Fernando Burbano, puede ser tramitada mediante un procedimiento de enmienda, según lo establecido en el artículo 441 numeral 2 de la Constitución.
2. Notifíquese, publíquese y cúmplase.



Dr. Hernán Salgado Pesantes
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 las Juezas y Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, 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, en sesión ordinaria del miércoles 16 de octubre de 2019.- Lo certifico.



Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

9



CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

Caso Nro. 0008-19-RC

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

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

AGB/MED