

Quito, D. M., 09 de noviembre de 2022

CASO No. 6-22-RC

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

SENTENCIA No. 6-22-RC/22A

Tema: La presente sentencia realiza el control previo de constitucionalidad de dos preguntas de enmienda constitucional y sus considerandos introductorios, presentadas por el presidente de la República.

En la primera pregunta, se consulta acerca de la eliminación de la facultad de designación que actualmente tiene el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) y de la introducción de nuevos mecanismos de designación de autoridades. En la segunda pregunta, se consulta sobre la modificación del mecanismo de designación de los consejeros del CPCCS.

La Corte determina que, en su mayoría, los considerandos de las dos preguntas cumplen los requisitos legales, en ambos casos optándose por la eliminación de frases y considerandos puntuales que podían afectar la plena libertad de los electores. Respecto de las preguntas, la Corte concluye que ambas cumplen los requisitos legales y garantizan la libertad de los electores, por lo que las declara constitucionales.

Contenido

1. Antecedentes	2
2. Competencia	2
3. Objeto de la sentencia	2
4. Primera propuesta.- <i>Eliminar la facultad de designación del CPCCS y nuevos mecanismos de designación de autoridades</i>	6
4.1. Contenido de la primera propuesta	6
4.1.1. Considerandos	7
4.1.2. Pregunta	9
4.1.3. Anexos	9
4.2. Control constitucional de los considerandos que introducen la pregunta	12
4.1. Control constitucional de la frase introductoria	16
4.2. Control constitucional del cuestionario	16
5. Segunda propuesta.- <i>Modificar el mecanismo de designación de los consejeros del CPCCS</i> 21	
5.1. Contenido de la segunda propuesta	21
5.1.1. Considerandos	21
5.1.2. Pregunta	22
5.1.3. Anexos	23
5.2. Control constitucional de los considerandos que introducen la pregunta	24
5.3. Control constitucional de la frase introductoria	27
5.4. Control constitucional del cuestionario	27
6. Decisión	31

1. Antecedentes

1. El 18 de octubre de 2022, Guillermo Alberto Lasso Mendoza, presidente de la República, presentó ante la Corte Constitucional un proyecto de enmienda constitucional, con el fin de que este Organismo determine si la enmienda es la vía apta para tramitar dos propuestas de modificación constitucional.
2. Mediante sorteo automático efectuado el 18 de octubre de 2022, el conocimiento de la causa le correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, quien avocó conocimiento el 24 de octubre de 2022.
3. El 27 de octubre de 2022, el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador dictaminó que la vía de procedimiento adecuada para las dos propuestas presentadas es la de enmienda, regulada en el artículo 441 de la Constitución.
4. En auto de 1 de noviembre de 2022, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa, a efecto de dar inicio al segundo mecanismo de control constitucional, esto es, al control de constitucionalidad de la convocatoria a referéndum¹.
5. El 7 de noviembre de 2022, Julio Leonardo Aguilar Moreno presentó un *amicus curiae* y, el 8 de noviembre de 2022, comparecieron como *amici curiae* varios asambleístas pertenecientes a la bancada legislativa de Unión por la Esperanza (UNES)².

2. Competencia

6. La Corte Constitucional es competente para emitir un pronunciamiento previo y vinculante de constitucionalidad para los casos de modificación constitucional que incluyan la convocatoria a un referéndum, de conformidad con el numeral tercero, literal b) del artículo 75 y de los artículos 99 y 102 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("LOGJCC").

3. Objeto de la sentencia

7. De acuerdo con los artículos 99 y 100 de la LOGJCC y el dictamen No. 4-18-RC/19 de la Corte Constitucional, existen tres momentos diferenciados en la actuación de esta Corte respecto de las propuestas de modificación constitucional, en lo que sea aplicable a cada caso:

¹ LOGJCC, "Art. 99.- Modalidades de control constitucional. - Para efectos del control constitucional de las enmiendas, reformas y cambios constitucionales, la Corte Constitucional intervendrá a través de los siguientes mecanismos: [...] 2. Sentencia de constitucionalidad de la convocatoria a referendo [...]".

² El escrito de *amicus curiae* fue presentado por Walter Javier Gómez Ronquillo, María Fernanda Astudillo Barrezueta, Mariuxi Cleopatra Sánchez Sarango, Ricardo Ulcuango Farinango, Ana María Raffo Guevara, José Clemente Agualsaca Guaman, Silvia Patricia Núñez Ramos, Sara Noemí Cabrera Chacón, Lenin Daniel Barreto Zambrano y Mónica Estefanía Palacios Zambrano.

- 7.1. Un **dictamen de procedimiento** en el que se determine el procedimiento o vía que debe darse a la propuesta de modificación constitucional.
 - 7.2. Una **sentencia de constitucionalidad de la convocatoria a referéndum**, cuando la vía de modificación constitucional de que se trate lo requiera.
 - 7.3. Una **sentencia de constitucionalidad de la respectiva modificación de la Constitución**, en la que se ejerza el control posterior de la enmienda, reforma o cambio constitucional.
8. En el presente caso, el presidente de la República busca promover una enmienda mediante referéndum, regulada en el artículo 441 numeral 1 de la Constitución³. Mediante dictamen 6-22-RC/22 de 27 de octubre de 2022, la Corte determinó que la propuesta puede ser tramitada por esa vía. En consecuencia, dado que se ha cumplido el primer momento de control y el tipo de enmienda propuesta debe aprobarse mediante referéndum, corresponde realizar el segundo momento de control a través de una sentencia de constitucionalidad de la convocatoria a referéndum.
 9. Conforme los artículos 103, 104 y 105 de la LOGJCC, el objeto de análisis de la Corte en este momento recae sobre los considerandos introductorios, las preguntas planteadas y los textos normativos que las acompañan. Este control persigue el objetivo general de garantizar la libertad de las y los electores, y los objetivos particulares del cumplimiento de las cargas de claridad y lealtad. Al prever la LOGJCC la necesidad de que se garantice la plena libertad del elector, en última instancia este control persigue que la Corte proteja los derechos de participación de elegir y ser consultados, previstos en el artículo 61 de la Constitución. En este mismo sentido, el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 25 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos establecen que es derecho de toda persona votar en un sistema de voto secreto *“que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores”*.
 10. La LOGJCC ha establecido una protección especial y reforzada de la libertad del votante en los referéndums relativos a modificaciones constitucionales con miras a que dichas modificaciones sean el resultado de la correcta y libre formación de la voluntad política de la ciudadanía, único elemento capaz de otorgar legitimidad a la decisión de modificar la Constitución. La importancia de la protección de la libertad del elector también radica en que, históricamente, la manipulación del electorado a través de las consultas populares ha sido uno de los medios esenciales que han utilizado los regímenes autoritarios para legitimarse plebiscitariamente.

³ Constitución, *“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, se realizará: 1. Mediante referéndum solicitado por la Presidenta o Presidente de la República, o por la ciudadanía con el respaldo de al menos el ocho por ciento de las personas inscritas en el registro electoral [...]”*.

11. Como se mencionó, para asegurar la plena libertad de los votantes como garantía de sus derechos de participación, el legislador establece dos cargas para los proponentes de una modificación constitucional: la de claridad con el elector y la de lealtad con el elector.
12. El legislador impone estas cargas a los proponentes de una modificación constitucional con el objeto de resguardar la confianza que el constituyente ha depositado en la ciudadanía, como la mejor posicionada para decidir sobre los asuntos que le afectan. Como indica el artículo 95 de la Constitución, “*Las ciudadanas y ciudadanos (...) participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, (...) en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano*”. Las garantías de claridad y lealtad buscan proteger que esta participación se produzca en un contexto libre de manipulación por el poder de turno y promover que sean la deliberación pública, la libertad y el respeto a la diferencia, los principios que guíen el debate en torno a un referéndum constitucional.
13. De este modo, las exigencias de claridad y lealtad no buscan impedir un pronunciamiento sobre temas complejos ni tampoco asumen que el elector no esté en capacidad de formarse un criterio sobre cuestiones que requieren extenso análisis y deliberación y admiten posiciones e interpretaciones distintas en una democracia pluralista. Ello sería contrario a la confianza que el constituyente ha depositado en el pueblo para decidir y desconocería que una de las principales funciones del referéndum es propiciar la deliberación pública en condiciones de igualdad y autonomía.
14. Al contrario, la exigencia de lealtad y claridad apunta a garantizar que esa deliberación se realice partiendo de una base neutral, sin inducir al elector a engaños o equívocos. Por ello, aun reconociendo que las cargas de claridad y lealtad no impiden consultar temas complejos, es necesario resaltar que cuando las propuestas incluyen complejas modificaciones normativas que involucran el tratamiento de temas eminentemente técnicos, que requieren de una deliberación democrática robusta, corresponde a la Corte analizar con especial atención tales propuestas, a fin de garantizar que la información que se ofrezca al elector sea objetiva y le permita una reflexión auténtica respecto del asunto sometido a su conocimiento. Esto es de especial relevancia en los procedimientos de consulta popular, en los que el espacio para tal deliberación es limitado y las opciones se reducen a la aprobación o desaprobación de la propuesta.
15. El rol de esta Corte en el ejercicio de esta facultad de control constitucional de la convocatoria a referéndum es únicamente asegurar que la posterior votación que apruebe o niegue las modificaciones constitucionales propuestas sea el resultado de la formación libre de la voluntad política de la ciudadanía. En esta línea, no le corresponde a este Organismo evaluar la conveniencia de las propuestas, ni analizar cualquier posible dificultad de implementación que se pueda llegar a generar en el

caso de que la propuesta sea aceptada. Será la propia ciudadanía mediante el referéndum quien juzgue estos aspectos.

16. Ahora bien, debe tenerse presente que la Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico⁴. Por tanto, al ejercer el control de constitucionalidad de las propuestas de modificación a la Constitución, la Corte debe considerar la particular relevancia que implica un referéndum convocado para este propósito, que lo distingue de la generalidad de consultas populares convocadas para cualquier otro asunto. En ese sentido, cabe recalcar que la constitucionalización de un asunto conlleva la imposibilidad de que, posteriormente, dicha regulación pueda ser modificada a través de un mecanismo distinto de aquellos previstos en los artículos 441-444 de la Constitución.
17. Por lo anterior, como ha indicado esta Corte, el referéndum convocado con el objeto de modificar la Constitución constituye un tipo específico y particular de consulta, que se distingue de la generalidad de consultas populares ordinarias reguladas por el artículo 104 de la Constitución, en atención a la sensible materia a la que hace referencia⁵.
18. En la generalidad de las consultas populares reguladas por el artículo 104 de la Constitución, se consulta a la ciudadanía acerca de una propuesta normativa infraconstitucional específica o de un tema concreto de relevancia pública⁶. En este supuesto, para garantizar la libertad del elector, este Organismo ha establecido, entre otras cosas, que los proponentes deben (i) incluir una descripción objetiva de los temas fácticos, espaciales, demográficos y técnicos relacionados con el tema consultado⁷; (ii) identificar la finalidad y las medidas a adoptar como consecuencia de la aprobación de la propuesta⁸; y, (iii) formular preguntas específicas, pues las preguntas generales no permiten comprender el alcance de la propuesta⁹.
19. Este mismo nivel de especificidad no puede ser requerido para los referéndums que tienen por objeto la modificación de la Constitución, por lo que tales criterios no resultan aplicables. Ciertamente, los considerandos deben proveer información suficiente para contextualizar la propuesta de cambio constitucional y deben identificar la finalidad y las medidas a adoptar como consecuencia de su aprobación, mas no necesariamente deberán incluirse descripciones relativas a temas fácticos, espaciales, demográficos o técnicos, toda vez que la reforma constitucional no apunta a situaciones fácticas concretas, sino a modificaciones jurídicas de la norma suprema que constituye el fundamento de todas las demás normas del ordenamiento jurídico.

⁴ Constitución, Artículo 424.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 4-19-CP/19 de 1 de agosto de 2019, párr. 14-15.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 2-19-CP/19 de 20 de junio de 2019, párr. 29.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 10-19-CP/19 de 17 de septiembre de 2019, párr. 28.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 5-20-CP/20 de 26 de agosto de 2020, párr. 20.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 2-19-CP/19 de 20 de junio de 2019, párrs. 22-25.

20. Por su propia naturaleza, la Constitución está llamada a prescribir, con cierto nivel de abstracción y generalidad, las regulaciones comunes de la sociedad, de tal forma que esta pueda permanecer en el tiempo y su contenido pueda ser desarrollado por el legislador y los demás órganos con potestad normativa. Por esta razón, para evaluar la constitucionalidad de los considerandos y de las preguntas de una propuesta de modificación constitucional, debe tenerse presente las particularidades propias de una eventual reforma del texto constitucional, así como la rigidez que debe caracterizar a este proceso.
21. Bajo estas consideraciones, la Corte también se ve en la necesidad de resaltar la seriedad que implica la modificación de la Constitución. Las entidades a las cuales la Constitución les permite promover una iniciativa de modificación constitucional deben ejercer esta atribución con suma responsabilidad, pues en este procedimiento se encuentra en juego la supremacía y rigidez constitucional.
22. En el presente caso, la Corte no puede ignorar que la propuesta presentada por el presidente de la República, que se encuentra bajo revisión en la presente sentencia, ha ingresado a esta Corte mientras se está analizando también una propuesta anterior, signada con el No. 4-22-RC y presentada por esta misma autoridad, con miras a someter a aprobación seis preguntas que la Corte estableció que proceden por la vía de enmienda constitucional¹⁰.
23. La presentación simultánea de solicitudes de modificación constitucional por un mismo proponente hace plausible que ambas propuestas sean consultadas a la ciudadanía en un mismo momento electoral. Ante este escenario, al realizar el control de constitucionalidad de las propuestas, la Corte considera necesario analizar no sólo la presente propuesta de manera aislada, sino también si las propuestas de reforma constitucional que se han planteado de manera simultánea, en caso de ser consultadas en conjunto, respetarían la garantía de plena libertad de las y los electores. En consecuencia, si bien en el presente caso la Corte no identifica que, evaluadas en conjunto, las propuestas acarreen una modificación que, por su complejidad o incompatibilidad, puedan llegar a afectar la plena libertad de las y los electores, en el futuro, debe tenerse presente que la suma de cuestiones a consultarse en un solo momento electoral puede llegar a afectar el debate y deliberación democrática necesarios para la adecuada formación de la voluntad política del electorado.

4. Primera propuesta.- *Eliminar la facultad de designación del CPCCS y nuevos mecanismos de designación de autoridades*

4.1. Contenido de la primera propuesta

¹⁰ En este caso, cabe recalcar que el presidente de la República envió las dos preguntas objeto de la presente causa una vez que la Corte Constitucional, en el dictamen No. 4-22-RC/22 de 12 de octubre de 2022, determinó que la pregunta 6 no podía ser tramitada a través de la vía de enmienda, pues modificaba de forma sustancial los procedimientos de designación de autoridades previstos en la Constitución y afectaba el principio de separación de poderes.

24. La primera propuesta del presidente de la República, a través de la cual se busca eliminar la facultad de designación del CPCCS e introducir nuevos mecanismos de designación de autoridades, se compone de diez considerandos y una pregunta.

4.1.1. Considerandos¹¹

- 1. Que, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) es una institución pública que tiene la atribución de designar a las máximas autoridades de los órganos de control del país. En total, el CPCCS nombra a 77 autoridades públicas¹², que pertenecen a diferentes Funciones del Estado; particularmente designa a altos funcionarios o primeras autoridades de la Función Electoral, Judicial y de Transparencia y Control Social, Ejecutiva y órganos autónomos.*
- 2. Que, el CPCCS tiene otras dos funciones aparte de designar autoridades: (i) luchar contra la corrupción; y, promover la participación ciudadana y control social¹³. Para lo cual el CPCCS ha gastado 142 millones de dólares del Estado ecuatoriano y de este valor, el 96,94% ha sido ocupado en gastos administrativos¹⁴. Solamente el 0,29% se ha ocupado en proyectos de promoción de participación ciudadana; y, el 0,00% en lucha contra la corrupción¹⁵.*
- 3. Que, el CPCCS es un órgano que no existe en ninguna otra democracia del mundo. Si bien el sistema de designación de autoridades varía entre países, para garantizar el sistema de pesos y contrapesos, generalmente el nombramiento de altas autoridades sigue un proceso desconcentrado que se ejecuta entre varias instituciones públicas¹⁶.*

¹¹ Los pies de página incluidos en esta sección corresponden a aquellos contenidos en la propuesta presentada por el presidente de la República.

¹² Por mandato constitucional el CPCCS designa a: Procurador General del Estado, Defensor del Pueblo, Defensor Público, Fiscal General del Estado, Contralor General del Estado, 5 jueces del Tribunal Contencioso Electoral en conjunto con sus suplentes, 5 consejeros del Consejo Nacional Electoral con sus suplentes, 5 vocales del Consejo de la Judicatura con sus suplentes, además de las primeras autoridades de la: Superintendencia de Bancos; Superintendencia de Compañías; Superintendencia de Control de Poder de Mercado; Superintendencia de Economía Popular y Solidaria; Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, Superintendencia de Protección de Datos. Adicionalmente, por mandato legal el CPCCS designa: 25 consejeros miembros de los cinco Consejos Nacional de Igualdad (cinco en cada uno); un delegado de los afiliados activos y un delegado de los jubilados que conforman el Directorio del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; nueve representantes de la sociedad civil que conforman la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria.

¹³ Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 209.

¹⁴ Cálculo de elaboración propia en base a los datos emitidos por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Presupuesto desde 2009. <https://www.cpcs.gob.ec/participacion-ciudadana-y-control-social/rendicion-de-cuentas/introducción/>

¹⁵ Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Presupuesto desde 2009.

<https://www.cpcs.gob.ec/participacion-ciudadana-y-control-social/rendicion-de-cuentas/introduccion/>

¹⁶ Ver caso de: Elección del Fiscal en Colombia; Designación del Fiscal en Argentina o Perú; Designación de superintendentes en Chile o Perú; Designación del Procurador en Perú o Bolivia, Designación del Defensor Público en Chile, Perú o Argentina; Designación de autoridades de control electoral en Colombia o Chile.

4. *Que, el CPCCS es un órgano conformado por siete consejeros que toman decisiones por la mayoría de sus miembros¹⁷. Es decir, la designación de las autoridades se concentra en la decisión de cuatro funcionarios públicos. Esto convierte al CPCCS en un órgano vulnerable por su diseño constitucional que representa un riesgo para la institucionalidad del país.*
5. *Que, el CPCCS designa autoridades a través de tres procesos diferentes: (i) concursos públicos; (ii) procesos públicos; y, (iii) procesos de nominación por ternas. El 77,92% de autoridades que designa el CPCCS se efectúa a través de concursos de méritos y oposición; estos procesos son complejos y se ejecutan en 10 etapas y 35 subetapas.*
6. *Que, existen concursos bajo la responsabilidad del CPCCS que no han concluido y que llevan en curso varios años¹⁸. Los otros procesos a cargo del CPCCS también registran una demora excesiva, por ejemplo, los procesos más sencillos que ejecuta -los procesos por ternas- le toman al CPCCS 2.6 años en promedio¹⁹.*
7. *Que, esta tardanza en los procesos ha causado que las instituciones públicas deban ser manejadas por funcionarios subrogantes o suplentes. Actualmente, existen 10 instituciones administradas por autoridades subrogantes²⁰; de las cuales, cuatro se encuentran en esta situación por años²¹. La demora se ha prolongado de tal forma que, en varias instituciones se encuentra en funciones la autoridad que subroga al*

¹⁷ Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Art. 39.

¹⁸ Es el caso de la Defensoría Pública, Contraloría General del Estado, Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria y Comité Intersectorial Nacional de Desarrollo de Fronteras.

¹⁹ Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Resolución No. 010-019-2010-CPCCS y Resolución No. 004- 072-2011-CPCCS. Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Resolución del Consejo de Participación Ciudadana 10 y Resolución 004-335-CPCCS-2015. Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Resolución No. 010-019-2010-CPCCS y Resolución No. 002-068-2011-CPCCS. Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Resolución No. PLE-CPCCS-025-08-12-2015 y Resolución No. PLE-CPCCS-102-03-02-2016. Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Resolución No. 010-019-2010-CPCCS y Resolución No. 001-064-2010- CPCCS. Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Resolución No. PLE-CPCCS-025-08-12-2015 y Resolución No. PLE-CPCCS-101-03-02-2016. Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Resolución No. 010-019-2010-CPCCS y Resolución No. 001-064-2010-CPCCS. Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Resolución 015-165-CPCCS-2012 y Resolución No. 001-0184-2012-CPCCS. Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Resolución 015-165-CPCCS-2012 y Resolución No. PLE-CPCCS-590-25-04-2017. Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Resolución 016-165-CPCCS-2012 y Resolución 002-197-CPCCS-2012. Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Resolución No. 010-019-2010-CPCCS y Resolución 003-264- CPCCS-2013. Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Resolución No. PLE-CPCCS-366-31-10-2016 y Resolución No. PLE-CPCCS-644-14-06-2017. Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Resolución No. CPCCS-PLE-SG-018-2020-058 y Resolución No. CPCCS-PLE-SG-027-E-2021-473.

²⁰ Es el caso de: (1) la Defensoría Pública; (2) la Contraloría General del Estado; (3) el Consejo Nacional Electoral; (4) el Tribunal Contencioso Electoral; (5) el Defensor del Pueblo; (6) Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria; (7) Consejos Nacionales de Igualdad; (8) Comité Intersectorial Nacional de Desarrollo de Fronteras; (9) Superintendencia de Bancos; (10) Procuraduría General del Estado.

²¹ Es el caso de: (1) la Defensoría Pública (3 años 11 meses); (2) Contraloría General del Estado (1 año 1 mes); (3) Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria (4 años y 5 meses); (4) Comité Intersectorial Nacional de Desarrollo de Fronteras (1 año, 3 meses).

*subrogante*²².

8. *Que, la enmienda propuesta crea un nuevo sistema de designación de autoridades en el que intervienen ciudadanos, académicos y las cinco Funciones del Estado. Con ello, la enmienda ha diseñado un sistema que evita la concentración de poder y permite que estos sean procesos técnicos.*
9. *Que, con esta enmienda, la Asamblea Nacional ejecuta tres procesos diferenciados: el primero está previsto para el procedimiento de designación por postulación ciudadana; procedimiento de designación por ternas remitidas por la o el Presidente de la República; y el procedimiento de designación de los miembros del Consejo de la Judicatura. En todos los procesos se respetarán los principios de participación, transparencia, publicidad, meritocracia, especialidad y escrutinio público.*
10. *Que, en definitiva, la enmienda busca garantizar procesos de designación de autoridades en los que se respeten principios democráticos como la separación de poderes, meritocracia, motivación, participación ciudadana y escrutinio público.*

4.1.2. Pregunta

- 25.** La pregunta (“**Pregunta 1**”) que se busca someter a conocimiento de la ciudadanía es la siguiente:

Frase introductoria: El CPCCS es una entidad pública que actualmente tiene el poder de designar a 77 autoridades.

Pregunta: ¿Está usted de acuerdo con eliminar la facultad de designar autoridades que tiene el CPCCS e implementar procesos públicos que garanticen participación ciudadana, meritocracia y escrutinio público, de modo que sea la Asamblea Nacional la que designe a través de estos procesos a las autoridades que actualmente elige el CPCCS enmendando la Constitución de acuerdo con el Anexo 1?

4.1.3. Anexos

- 26.** En el Anexo 1, al que se remite la Pregunta 1, se detallan los artículos de la Constitución que serían enmendados con la aprobación de la propuesta, en los siguientes términos:

Elimínese los numerales 9, 10, 11 y 12 del artículo 208 de la Constitución.
Elimínese los artículos 209 y 210 de la Constitución.
Refórmese el numeral 11 del artículo 120 de la Constitución, para que este diga: <i>11. Designar y posesionar a las máximas autoridades, titulares y suplentes de las Superintendencias y de la Procuraduría General del Estado de conformidad con el proceso de designación por ternas enviadas por el Presidente de la República previsto en la Constitución y la ley.</i>
Agréguense los siguientes numerales después del numeral 11 del artículo 120 de la Constitución, para que este diga: <i>12. Designar y posesionar a las máximas autoridades, titulares y suplentes de la Contraloría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública y a las y los miembros del Consejo Nacional Electoral y del Tribunal Contencioso Electoral de conformidad con el procedimiento de designación por postulación ciudadana previsto en la Constitución y la ley.</i> <i>13. Designar y posesionar a las máximas autoridades, titulares y suplentes del Consejo de la Judicatura de conformidad con el procedimiento de designación de nominación previsto en la Constitución y la ley.</i> <i>Cámbiese la numeración de los actuales numerales 12 y 13 a 14 y 15 respectivamente.</i>

²² Es el caso de la Superintendencia de Bancos y Contraloría General del Estado.

Agréguese la Sección IV denominada "Procedimiento de designación por postulación ciudadana" en el Capítulo II "Función Legislativa" del Título IV "Participación y Organización del Poder".

Agréguese después del artículo 140 los siguientes artículos:

Sección IV

Procedimiento de designación por postulación ciudadana

Artículo innumerado primero. —El Pleno de la Asamblea Nacional designará y posesionará a las máximas autoridades, titulares y suplentes de la Contraloría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública, las y los miembros del Consejo Nacional Electoral y del Tribunal Contencioso Electoral, de conformidad con el procedimiento previsto en esta sección.

Estos procesos de designación se llevarán a cabo bajo los principios de transparencia, publicidad, meritocracia y escrutinio público, y se ejecutarán a través de las etapas de veeduría, postulación ciudadana, selección y designación.

Artículo innumerado segundo. —La o el Presidente de la Asamblea Nacional dará inicio al proceso de designación con la convocatoria a la postulación ciudadana y la publicación de la lista de las organizaciones veedoras. La convocatoria se efectuará noventa días antes de que concluya el periodo de la autoridad saliente. La lista de organizaciones veedoras será enviada previamente por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, que las seleccionará considerando su trayectoria y experticia.

La postulación ciudadana se efectuará dentro de un plazo de veinte días, contado desde la convocatoria. La Asamblea Nacional publicará las postulaciones en su plataforma digital en el término de un día desde su recepción.

La selección de candidatos se efectuará por comisiones técnicas de selección que se encargarán de revisar la admisibilidad, valorar a los postulantes bajo principios de meritocracia y especialidad y resolver las impugnaciones ciudadanas. En el plazo máximo de sesenta días, contado desde la finalización de la postulación ciudadana, las comisiones técnicas de selección emitirán un informe vinculante motivando la selección con los candidatos titulares y suplentes en orden de prelación. En ningún caso, la Asamblea Nacional podrá revisar o modificar la lista remitida por las comisiones técnicas de selección.

El Presidente de la Asamblea Nacional convocará al Pleno de la Asamblea Nacional para la designación y posesión de los candidatos en el plazo máximo de diez días, contado desde la recepción del informe vinculante. El Pleno de la Asamblea Nacional votará por los candidatos en el orden de prelación y designará a las autoridades titulares y suplentes, con el voto de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional.

Artículo innumerado tercero. - Las comisiones técnicas de selección se conformarán por un delegado de cada Función del Estado, dos ciudadanos y dos representantes de las universidades, elegidos de la siguiente forma:

1. La o el delegado de la Función Ejecutiva será remitido por la o el Presidente de la República.
2. La o el delegado de la Función Legislativa será remitido por el Pleno de la Asamblea Nacional.
3. La o el delegado de la Función Judicial será remitido por el Pleno del Consejo de la Judicatura.
4. La o el delegado de la Función Electoral será remitido por el Pleno del Consejo Nacional Electoral.
5. La o el delegado de la Función de Transparencia y Control Social será remitido por el Pleno de la instancia de coordinación de esta Función.

6. Las o los ciudadanos serán elegidos por sorteo público de entre quienes se postulen.

7. Las o los representantes de las universidades serán académicos designados por las universidades. El organismo público de planificación, regulación y coordinación interna del sistema de educación superior seleccionará a las universidades que enviarán a los representantes, considerando la calidad de las instituciones de educación superior.

Los comisionados deberán cumplir como mínimo con los mismos requisitos de las autoridades que van a seleccionar. Las comisiones técnicas de selección estarán presididas por quienes sus miembros elijan y serán designadas por las y los asambleístas nacionales, treinta días antes de la convocatoria a la postulación ciudadana.

Artículo innumerado cuarto. - Las comisiones técnicas de selección tendrán las siguientes atribuciones:

1. Dictar las normas que regularán la etapa de selección del proceso de designación.
2. Solicitar información a instituciones públicas para verificar la documentación presentada por las y los postulantes.
3. Resolver sobre la admisibilidad de las y los postulantes, verificando que estos cumplan con los requisitos para ejercer el cargo.
4. Valorar a las y los postulantes con criterios de meritocracia en relación al cargo al que postulan y determinar un orden de prelación. Esta valoración será técnica y se ejecutará a través de procesos públicos que garanticen la oralidad.
5. Resolver las impugnaciones ciudadanas que se presenten, previa sustanciación de audiencias públicas que garanticen el derecho a la defensa.
6. Elaborar un informe vinculante motivado que incluirá la resolución de admisibilidad, meritocracia e impugnación ciudadana y que contendrá los candidatos titulares y suplentes para la designación y posesión por parte de la Asamblea Nacional.

Artículo innumerado quinto. - Las comisiones técnicas de selección remitirán un listado o una terna de candidatos al Pleno de la Asamblea Nacional, dependiendo de la autoridad a ser designada.

1. Las máximas autoridades de la Contraloría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo, y Defensoría Pública y sus respectivos suplentes, serán designados por el Pleno de la Asamblea Nacional de entre la terna de candidatos remitida por la comisión técnica de selección.

2. Los miembros del Consejo Nacional Electoral y Tribunal Contencioso Electoral y sus respectivos suplentes, serán designados por el Pleno de la Asamblea Nacional de entre la lista de nueve candidatos remitida por la comisión técnica de selección.

Artículo innumerado sexto. - En caso de que, el Pleno de la Asamblea Nacional no designe dentro de los noventa días contados desde la convocatoria a la postulación ciudadana, se entenderán designadas y posesionadas las autoridades titulares y suplentes en el orden fijado por la comisión técnica de selección.

Artículo innumerado séptimo. - Las autoridades suplentes reemplazarán a los titulares en casos de ausencia temporal o definitiva. En caso de ausencia definitiva, los suplentes asumirán el cargo por el periodo restante para el que fue elegido el titular.

<p>Agréguese la Sección V denominada "Procedimiento de designación por ternas enviadas por la o el Presidente de la República" en el Capítulo II "Función Legislativa" del Título IV" Participación y Organización del Poder".</p> <p style="text-align: center;">Sección V</p> <p style="text-align: center;">Procedimiento de designación por ternas enviadas por la o el Presidente de la República</p> <p>Artículo innumerado primero.- <i>El Pleno de la Asamblea Nacional designará y poseerá a las máximas autoridades, titulares y suplentes de las Superintendencias y la Procuraduría General del Estado, de conformidad con el procedimiento previsto en esta sección. Estos procesos de designación se llevarán a cabo bajo los principios de meritocracia, transparencia, publicidad, escrutinio público y garantizarán el derecho de impugnación ciudadana. El Presidente de la República enviará las ternas a la Asamblea Nacional treinta días antes de que concluya el periodo de la autoridad saliente. La terna estará conformada con criterios de especialidad y méritos. El Pleno de la Asamblea Nacional votará por los candidatos que superen la impugnación ciudadana en el orden remitido por la o el Presidente de la República y designará a los titulares y suplentes, con el voto de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional.</i></p>
<p>Artículo innumerado segundo.- <i>Las autoridades suplentes reemplazarán a los titulares en casos de ausencia temporal o definitiva. En caso de ausencia definitiva, las y los suplentes asumirán el cargo por el periodo restante para el que fue elegido el titular.</i></p>
<p>Enmiéndese el artículo 224 de la Constitución para que este diga:</p> <p>Art. 224.- <i>Los miembros del Consejo Nacional Electoral y del Tribunal Contencioso Electoral serán designados de acuerdo con el proceso previsto en la Constitución, y en su conformación se respetará la garantía de equidad y paridad entre hombres y mujeres, de acuerdo con la ley.</i></p>
<p>Elimínese el inciso tercero del artículo 213 de la Constitución de la República del Ecuador.</p>
<p>Enmiéndese el artículo 236 de la Constitución de la República del Ecuador para que este diga:</p> <p>Art. 236.- <i>La Procuradora o el Procurador General del Estado y su suplente serán designados por el Pleno de la Asamblea Nacional de entre la terna remitida por la o el Presidente de la República, de conformidad con el proceso de designación previsto en la Constitución. Quienes conformen la terna deberán reunir los mismos requisitos exigidos para ser miembros de la Corte Constitucional.</i></p>
<p>Enmiéndese el artículo 179 de la Constitución de la República para que este diga:</p> <p>Art. 179.- <i>El Consejo de la Judicatura se integrará por cinco delegados y sus respectivos suplentes, quienes serán elegidos mediante ternas enviadas por el Presidente de la Corte Nacional de Justicia, cuyo representante lo presidirá; por el Fiscal General del Estado, por el Defensor Público, por la Función Ejecutiva y por la Asamblea Nacional. Los delegados mencionados en el inciso anterior serán elegidos por el Pleno de la Asamblea Nacional, previo proceso público de selección con escrutinio, veeduría y posibilidad de una impugnación ciudadana. Los asambleístas nacionales designarán a una comisión técnica de selección que se conformará por cinco miembros, un delegado de la Función de Transparencia y Control Social, un asambleísta nacional y tres representantes de las universidades. Los comisionados serán designados de la misma forma prevista para los miembros de las comisiones técnicas de selección reguladas en el procedimiento de designación por postulación ciudadana; excepto la o el asambleísta nacional, quien será designado por los asambleístas nacionales directamente. Los comisionados deberán cumplir como mínimo con los mismos requisitos de las autoridades que van a seleccionar. La comisión técnica de selección se encargará de dictar las normas de selección, revisar la admisibilidad y resolver respecto de las impugnaciones ciudadanas. La comisión técnica de selección emitirá un informe vinculante al Pleno de la Asamblea Nacional con la lista de los candidatos admitidos titulares y suplentes para su designación y posesión. En ningún caso, la Asamblea Nacional podrá revisar o modificar la lista remitida por las comisiones técnicas de selección. El Pleno de la Asamblea Nacional deberá designar a un vocal por autoridad nominadora como titular; y a otro, correspondiente a la misma autoridad nominadora, como suplente con el voto de la mayoría absoluta de sus miembros. En caso de que, el Pleno de la Asamblea Nacional no designe dentro los sesenta días contados desde la recepción de las ternas, se entenderán designados y poseídos los vocales titulares y suplentes en el orden fijado por la comisión técnica de selección. Los miembros del Consejo de la Judicatura, tanto titulares como suplentes, durarán en el ejercicio de sus funciones 6 años. El Consejo de la Judicatura rendirá su informe anual ante la Asamblea Nacional, que podrá fiscalizar y juzgar a sus miembros.</i></p>
<p>Enmiéndese el artículo 205 de la Constitución, para que este diga:</p> <p>Art. 205.- <i>Los representantes de las entidades que forman parte de la Función de Transparencia y Control Social tendrán fuera de Corte Nacional y estarán sujetos al enjuiciamiento político de la Asamblea Nacional. Ejercerán sus funciones durante un periodo de cinco años a excepción de los miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social cuyo periodo será de cuatro años. En caso de ser enjuiciados políticamente, y de procederse a su destitución, su suplente ocupará el cargo por el periodo restante para el que fue elegido el titular. En el caso de los miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, se principalizará el correspondiente suplente hasta la finalización de ese periodo. Sus máximas autoridades deberán ser ecuatorianas o ecuatorianos en goce de los derechos políticos y serán seleccionadas, de conformidad con los procedimientos de selección de autoridades previstos en la Constitución.</i></p>
<p>Elimínese la frase “, y designará a las autoridades que le corresponda de acuerdo con la Constitución y la ley” del inciso primero del artículo 207 de la Constitución de la República del Ecuador.</p>
<p>Disposición General</p> <p>Única.- Se declaran desiertos todos los procesos de designación que se están llevando a cabo por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social a la fecha de la publicación de los resultados del referéndum constitucional en el Registro Oficial.</p>
<p>Disposiciones Transitorias</p> <p>Primera.- <i>El Presidente de la República tendrá un plazo de ciento ochenta días para remitir los proyectos de ley reformativos que regulen los cambios para la implementación de la presente enmienda constitucional. La Asamblea Nacional tendrá un plazo de trescientos sesenta y cinco días desde la publicación de los resultados del referéndum constitucional en el Registro Oficial para aprobar las leyes reformativas que regulen la presente enmienda constitucional. Este plazo podrá ser prorrogado por una única vez; hasta por noventa días, previa resolución motivada del Pleno de la Asamblea Nacional.</i></p> <p>Segunda.- <i>Todas las autoridades cuya designación le compete actualmente al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y que no han sido legalmente reemplazadas, debiendo serlo, se entenderán prorrogadas en sus funciones hasta que sean reemplazadas previo cumplimiento de la Disposición Transitoria Primera y culminación del proceso de designación previsto en la Constitución.</i></p>

Tercera.- En el caso de que, una autoridad cuya designación es actualmente competencia del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, se ausente de su cargo de forma definitiva por cualquier causa, mientras no se apruebe el proyecto de ley reformativa a la Ley Orgánica de la Función Legislativa, se aplicará el mecanismo de sucesión previsto en la Constitución y la ley a la fecha de la publicación de los resultados del referéndum constitucional en el Registro Oficial.

Cuarta.- En el plazo máximo de cuarenta y cinco días contado desde la publicación de los resultados del referéndum constitucional en el Registro Oficial, el Ministerio de Economía y Finanzas ajustará el presupuesto del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, de acuerdo con sus nuevas funciones.

Disposición Derogatoria

Única.- Deróguense todas las normas infra constitucionales que se opongan a lo dispuesto en el presente Anexo.

4.2. Control constitucional de los considerandos que introducen la pregunta

- 27.** De conformidad con el artículo 104 de la LOGJCC, al ejercer el control de constitucionalidad de los considerandos que introducen la pregunta, la Corte Constitucional debe verificar el cumplimiento de cinco requisitos, con miras a garantizar la libertad del elector y el cumplimiento de las cargas de claridad y lealtad.
- 28.** Estos requisitos son los siguientes: **(i)** no inducción de las respuestas en la electora o elector; **(ii)** concordancia plena entre el considerando que introduce la pregunta y el texto normativo; **(iii)** empleo de lenguaje valorativamente neutro y sin carga emotiva, sencillo y comprensible para el elector; **(iv)** relación directa de causalidad entre el texto normativo sometido a aprobación del pueblo y la finalidad o propósito que se señala en el considerando que introduce la pregunta; y, **(v)** que no se proporcione información superflua o ninguna otra que no guarde relación con el texto normativo a ser aprobado por el electorado. Lo anterior no implica que los considerandos no puedan tener una cierta carga argumentativa, natural a quien realiza una propuesta.
- 29.** En el caso bajo análisis, se observa que los considerandos que introducen la Pregunta 1 pueden clasificarse en tres grupos: **(i)** aquellos que brindan información sobre la naturaleza y las atribuciones del CPCCS; **(ii)** aquellos que proporcionan información sobre cómo el CPCCS ha ejercido —hasta la actualidad— su facultad de designación de autoridades; y, **(iii)** aquellos que se refieren al contenido de la propuesta de enmienda constitucional.
- 30.** Los primeros cinco considerandos de la propuesta se refieren a la naturaleza y a las atribuciones constitucionales y legales del CPCCS, en los siguientes términos:
- 30.1.** El *primer* considerando de la propuesta proporciona información sobre la facultad de designación del CPCCS y, en particular, sobre las autoridades cuya designación está a cargo de este organismo por mandato constitucional y legal.
- 30.2.** El *segundo* considerando brinda información sobre las demás competencias del CPCCS establecidas en el artículo 207 de la Constitución, esto es, la atribución de promover e incentivar los derechos de participación y la facultad de impulsar y establecer mecanismos de control social en los asuntos de interés público. Además, el considerando contiene estadísticas relativas al presupuesto que el CPCCS ha destinado al ejercicio de estas dos competencias constitucionales. Dichas estadísticas han sido calculadas a partir de la información pública de la rendición de cuentas del CPCCS desde el año 2009.

- 30.3.** El *tercer* considerando presenta de forma referencial información sobre cómo se designan las altas autoridades del Estado en otras jurisdicciones, en particular, en Perú, Colombia, Argentina, Chile y Bolivia. El considerando diferencia estas formas de designación del sistema actual a cargo del CPCCS, al que califica como “un órgano que no existe en ninguna otra democracia del mundo”.
- 30.4.** El *cuarto* considerando se refiere a la conformación del CPCCS y a la forma en que dicho organismo toma sus decisiones. Además, en este considerando se concluye que el CPCCS es un “órgano vulnerable” que representa un “riesgo para la institucionalidad del país”.
- 30.5.** El *quinto* considerando contiene información sobre los tres procedimientos que lleva a cabo el CPCCS para designar autoridades, los cuales se ejecutan en 10 etapas y 35 subetapas.
- 31.** El *sexto* y el *séptimo* considerando identifican los problemas que, a juicio del presidente de la República, existen en torno a la forma en que el CPCCS ha ejercido —hasta la actualidad— su facultad de designar autoridades. Ambos considerandos se refieren a la tardanza en los procesos de designación de autoridades que le corresponden al CPCCS y advierten que, como consecuencia de esta tardanza, actualmente existen muchas instituciones públicas manejadas por suplentes o subrogantes.
- 32.** Finalmente, los considerandos *octavo*, *noveno* y *décimo* se relacionan con el contenido de la propuesta de enmienda constitucional. Estos tres últimos considerandos señalan que la enmienda busca introducir en el texto constitucional tres procedimientos de designación de autoridades —el procedimiento por postulación ciudadana, el procedimiento de designación por ternas remitidas por el presidente de la República y el procedimiento público para designar a los vocales del Consejo de la Judicatura— y caracterizan a tales procedimientos como técnicos y respetuosos de los principios de separación de poderes, participación ciudadana y meritocracia.
- 33.** Respecto de los considerandos *primero*, *segundo*, *quinto*, *sexto*, *séptimo*, *octavo*, *noveno* y *décimo*, esta Corte verifica lo siguiente:
- 33.1.** Los considerandos no inducen una respuesta en la o el elector y están redactados en lenguaje valorativamente neutro al cumplir una función meramente informativa, por lo que cumplen los requisitos previstos en los numerales 1 y 3 del artículo 104 de la LOGJCC.
- 33.2.** Los considerandos brindan contexto²³ respecto del contenido de la Pregunta 1, al referirse a las atribuciones y a la naturaleza del CPCCS, así como a la forma

²³ Esta Corte ha señalado que los considerandos “deben entenderse como textos introductorios, conceptos de apoyo o razones que motivan la consulta, mismos que tienen como función principal la de generar o brindar un contexto a la pregunta o preguntas que serán sometidas a consideración del elector”. Corte

en que este órgano ha ejercido sus competencias establecidas en el artículo 207 de la Constitución.

33.3. Los considerandos identifican la finalidad que se persigue con la aprobación de los textos normativos contenidos en el Anexo 1, esto es, implementar procedimientos de designación de autoridades que se diferencian del sistema actual, en el que el CPCCS designa autoridades a través de procesos complejos que han tardado varios años en ejecutarse.

Dicha finalidad se relaciona directamente con la eliminación de la facultad de designación del CPCCS y con la introducción de los nuevos mecanismos de designación de autoridades a cargo de la Asamblea Nacional, que se proponen en la Pregunta 1 y que se detallan en el Anexo 1, por lo que se cumple el requisito previsto en el numeral 2 del artículo 104 de la LOGJCC.

33.4. Además, existe una relación directa de causalidad entre el texto normativo sometido a consideración de la ciudadanía y la finalidad de implementar procedimientos que se diferencien de los actuales procesos llevados a cabo por el CPCCS, que se caracterizan por su complejidad y demora. Por lo tanto, también se cumple el requisito previsto en el numeral 4 del artículo 104 de la LOGJCC.

33.5. Dado que los considerandos contextualizan la Pregunta 1 e identifican la finalidad que esta persigue, estos no proporcionan información superflua, por lo que cumplen el requisito previsto en el numeral 5 del artículo 104 de la LOGJCC.

34. Por lo anterior, la Corte verifica que los considerandos *primero, segundo, quinto, sexto, séptimo, octavo, noveno y décimo* cumplen los requisitos previstos en el artículo 104 de la LOGJCC y garantizan la libertad del elector.

35. Respecto del considerando *tercero*, la Corte observa que, a partir de una referencia a un grupo de países de Latinoamérica, se concluye que el “CPCCS es un órgano que no existe en ninguna otra democracia en el mundo”, con miras a evidenciar que el mecanismo de designación de autoridades que actualmente rige en el Ecuador difiere de las demás “democracias en el mundo”. A juicio de esta Corte, no es leal con el elector realizar una generalización que abarca a “las democracias del mundo” a partir de un análisis referencial de un grupo de países de la misma región. De la misma manera, en vista de que la propuesta del presidente de la República no busca la eliminación del CPCCS, la Corte considera que se afecta la lealtad del elector al cuestionar al CPCCS como un órgano y no exclusivamente la facultad de designación de autoridades a la que se refiere la propuesta. Por estos motivos, la Corte verifica que el considerando *tercero* no respeta la carga de lealtad con el elector reconocida en el artículo 103 de la LOGJCC.

Constitucional del Ecuador, dictamen No. 1-20-CP/20 de 21 de febrero de 2020, párr. 22; y, dictamen No. 10-19-CP/19 de 17 de septiembre de 2019, párr. 27.

36. Respecto del considerando *cuarto*, se observa que este no emplea un lenguaje valorativamente neutro ni brinda información objetiva acerca de las atribuciones del CPCCS. Así, la afirmación de que el CPCCS es un “*órgano vulnerable*” que representa un “*riesgo para la institucionalidad del país*” es una valoración del proponente sobre la forma en que el CPCCS ejerce su competencia de designación de autoridades y no cumple una función informativa. Por lo anterior, este considerando incumple el requisito previsto en el numeral 3 del artículo 104 de la LOGJCC y no garantiza la libertad del elector.
37. Ahora bien, la función principal de los considerandos introductorios es contextualizar e informar al elector para que pueda tomar una decisión libre en la pregunta que se le plantea. En este sentido, los considerandos no son un fin en sí mismo, sino un medio para asegurar la comprensión de lo que efectivamente será consultado. Por ello, en el dictamen No. 6-20-CP/20 de 18 de septiembre de 2020, al analizar la constitucionalidad de una propuesta de consulta popular –cuyo control se rige bajo las mismas disposiciones relativas a las convocatorias a referéndum–, esta Corte estableció que “*en situaciones en las que únicamente considerandos puntuales no son compatibles con el texto constitucional, con el fin de salvaguardar el derecho de participación reconocido por los artículos 61 y 95 de la CRE, es posible que la Corte Constitucional module y excluya las secciones que afectan la libertad del elector, siempre que no se altere el objeto y la secuencia lógica de la consulta*”²⁴.
38. En atención a lo anterior, esta Corte puede —de forma excepcional— modular y eliminar aquellos considerandos puntuales o frases contenidas en ellos que no superen el control de constitucionalidad, siempre que se cumplan dos condiciones: (i) no se altere el contenido y la coherencia de la propuesta y (ii) los demás considerandos cumplan, en su mayoría, los requisitos para garantizar la libertad del elector.
39. En el presente caso, con miras a garantizar la libertad del elector y asegurar que los considerandos cumplan exclusivamente una función informativa, corresponde eliminar el considerando *tercero* y la última oración del considerando *cuarto* (“*Esto convierte al CPCCS en un órgano vulnerable por su diseño constitucional que representa un riesgo para la institucionalidad del país*”), pues (i) esta supresión no afecta el contenido y la coherencia de la propuesta relativa a la eliminación de la facultad de designación de autoridades del CPCCS y a la introducción de nuevos mecanismos de designación; y, (ii) los demás considerandos que introducen la Pregunta 1 superan el control de constitucionalidad²⁵.
40. Por lo expuesto, la Corte concluye que los considerandos que introducen la Pregunta 1, con la eliminación del considerando *tercero* y de la última oración del considerando *cuarto*, cumplen los requisitos del artículo 104 de la LOGJCC.

²⁴ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 6-20-CP/20 de 18 de septiembre de 2020, párr. 34.

²⁵ En tal sentido, el considerando *cuarto* quedaría así: “*Que, el CPCCS es un órgano conformado por siete consejeros que toman decisiones por la mayoría de sus miembros. Es decir, la designación de las autoridades se concentra en la decisión de cuatro funcionarios públicos*”.

4.1. Control constitucional de la frase introductoria

41. La Corte observa que, en la propuesta planteada por el presidente, se han incluido frases introductorias previo al planteamiento de cada una de las preguntas. La LOGJCC exige que la convocatoria cuente con la presentación de considerandos y preguntas, pero no excluye que se pueda incluir frases accesorias de este tipo, siempre que persigan fines exclusivamente informativos. Ahora bien, dado que el presidente ha optado por incluir frases introductorias a sus preguntas, estas deben necesariamente ser objeto de control de constitucionalidad.
42. Para realizar dicho control, debe tenerse presente que la frase introductoria constará en la papeleta que será sometida a votación, por lo que la Corte considera que esta debe estar formulada en términos absolutamente neutros, no debe inducir a una respuesta y debe asegurar los objetivos previstos en el artículo 103 de la LOGJCC, esto es, la plena libertad de las y los electores y el cumplimiento de las cargas de claridad y lealtad.
43. La frase que introduce la Pregunta 1 establece que: *“El CPCCS es una entidad pública que actualmente tiene el poder de designar a 77 autoridades”*. Dicha frase está redactada en lenguaje neutro, pues se limita a informar al elector sobre el alcance de la atribución de designar autoridades que ejerce actualmente el CPCCS. Al cumplir una función informativa, esta frase no induce una respuesta en el elector y está directamente relacionada con el objeto de la Pregunta 1, esto es, con el traslado de la atribución de designar autoridades del CPCCS a la Asamblea Nacional.
44. Dado que la frase que introduce la Pregunta 1 persigue un fin exclusivamente informativo y es congruente con el contenido de la Pregunta 1, la Corte determina que esta garantiza la libertad de las y los electores.

4.2. Control constitucional del cuestionario

45. Respecto del control de constitucionalidad del cuestionario, corresponde a la Corte verificar la neutralidad de las preguntas, que deben estar redactadas en lenguaje descriptivo y no valorativo. Para ello, el artículo 105 de la LOGJCC prescribe que este Organismo debe verificar, entre otros, el cumplimiento de los siguientes requisitos: (i) la formulación de una sola cuestión por cada pregunta, salvo que exista una interrelación e interdependencia entre los distintos componentes normativos; (ii) la posibilidad de aceptar o negar varios temas individualmente en la misma consulta, de manera que no se obligue a votar en bloque; (iii) que la propuesta normativa no esté encaminada a establecer excepciones puntuales que beneficien un proyecto político específico; y, (iv) que la propuesta tenga efectos jurídicos y modificaciones al sistema jurídico.
46. Para que las preguntas que se remiten al contenido de uno o varios textos normativos contenidos en anexos superen el control de constitucionalidad, esta Corte ha señalado

que los anexos no pueden desbordar el alcance de la pregunta, de manera que estos incluyan cuestiones adicionales que escapan del objeto de lo que se consulta²⁶. Aquello afectaría la libertad del elector, implicaría la formulación de más de una cuestión por pregunta y, como consecuencia de ello, obligaría al elector a aprobar o rechazar varios temas en bloque. En el presente caso, en vista de que la Pregunta 1 se remite a los textos normativos incluidos en el Anexo 1, la Corte también examinará el contenido de dicho anexo, con el fin de verificar que este guarde congruencia con la pregunta planteada.

47. La pregunta bajo análisis pretende consultar a la ciudadanía acerca de la eliminación de la facultad de designación del CPCCS y su traslado a la Asamblea Nacional, así como acerca de la implementación de nuevos mecanismos de designación de autoridades que garanticen la participación ciudadana, la meritocracia y el escrutinio público. Esta pregunta se remite al Anexo 1, en el que se detallan las disposiciones constitucionales que se modificarían con la aprobación de la enmienda. De la revisión de los textos normativos incluidos en el Anexo 1 se desprende, en lo principal, lo siguiente:

47.1. Se elimina la facultad de designar autoridades que actualmente ejerce el CPCCS y se otorga dicha atribución a la Asamblea Nacional²⁷.

47.2. Se regula el procedimiento por postulación ciudadana²⁸, a través del cual la Asamblea Nacional designaría a las máximas autoridades de la Contraloría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo y Defensoría Pública, así como a los consejeros del Consejo Nacional Electoral y a los jueces del Tribunal Contencioso Electoral²⁹. Este proceso incluye una comisión técnica para la selección y la evaluación de los méritos de los candidatos, conformada —para cada proceso y no de forma permanente— por un delegado de cada función del Estado, dos delegados de la ciudadanía y dos representantes de universidades³⁰.

²⁶ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 7-20-CP/21 de 27 de enero de 2021, párr. 34-35.

²⁷ Para ello, se plantea la eliminación de los numerales 9, 10, 11 y 12 del artículo 208 de la Constitución, la eliminación de los artículos 209 y 210 (relativos a la facultad de designación del CPCCS), la modificación del numeral 11 del artículo 120 de la Constitución y la introducción de dos numerales a continuación del numeral 11 del artículo 120 de la Constitución, con el fin de otorgar a la Asamblea Nacional la facultad de designar autoridades.

²⁸ De conformidad con el artículo innumerado segundo de la Sección IV que se propone agregar a continuación del artículo 140 de la Constitución, el procedimiento inicia con la convocatoria a postulación ciudadana por parte de la Asamblea Nacional.

²⁹ De conformidad con el artículo innumerado sexto de la Sección IV que se propone agregar a continuación del artículo 140 de la Constitución, si la Asamblea Nacional no designa a la autoridad dentro de los noventa días contados desde la convocatoria a postulación ciudadana, se entenderán designadas y posesionadas las autoridades titulares y suplentes en el orden fijado por la comisión técnica de selección.

³⁰ Artículos innumerados segundo y tercero de la Sección IV que se propone agregar a continuación del artículo 140 de la Constitución.

- 47.3.** Se regula el procedimiento de designación por ternas enviadas por el presidente de la República, a través del cual la Asamblea Nacional designaría a las máximas autoridades de las superintendencias y de la Procuraduría General del Estado³¹.
- 47.4.** Se modifica el artículo 179 de la Constitución, con el fin de introducir el procedimiento público a través del cual la Asamblea Nacional designaría a los vocales del Consejo de la Judicatura³². El procedimiento incluye una comisión técnica para la selección de los candidatos, conformada por un asambleísta nacional, un delegado de la Función de Transparencia y Control Social y tres representantes de universidades.
- 47.5.** Se incluye una disposición general, según la cual se declaran desiertos todos los procesos de designación de autoridades en curso a la fecha de la publicación de los resultados.
- 47.6.** Se incluyen cuatro disposiciones transitorias. La primera establece que el presidente de la República deberá remitir los proyectos de ley que regulen la implementación de la enmienda para su aprobación por parte de la Asamblea Nacional³³. La segunda determina que todas las autoridades cuya designación le compete actualmente al CPCCS y que no hayan sido reemplazadas, se entenderán prorrogadas en sus funciones hasta que se apliquen los nuevos procedimientos. La tercera señala que, en caso de que una autoridad cuya designación actualmente corresponde al CPCCS se ausente de su cargo de forma definitiva, *“se aplicará el mecanismo de sucesión previsto en la Constitución y la ley”*. Finalmente, la cuarta prevé que el Ministerio de Economía y Finanzas debe ajustar el presupuesto del CPCCS³⁴.
- 48.** De la revisión de la pregunta y de los textos normativos que la acompañan, la Corte observa que se pretende consultar a la ciudadanía acerca de un cambio en el sistema de designación de 77 autoridades. Para ello, se proponen tres procedimientos diferenciados que se componen de distintas fases y en los que intervienen varios actores, entre los cuales se encuentran las funciones del Estado, la ciudadanía y representantes de universidades. La modificación integral del sistema de designación de autoridades y la introducción de nuevos procedimientos en el texto constitucional llevan a que esta propuesta sea compleja y a que, como consecuencia de ello, esta Corte deba realizar un análisis especialmente riguroso con miras a garantizar la libertad del elector, particularmente, al momento de verificar que (i) las cuestiones

³¹ Artículo innumerado primero de la Sección V que se propone agregar a continuación del artículo 140 de la Constitución.

³² El procedimiento mantiene los órganos que actualmente nominan a los integrantes del Consejo de la Judicatura a través de la remisión de sus respectivas ternas, de conformidad con el artículo 179 de la Constitución.

³³ La primera disposición transitoria prevé el plazo de ciento ochenta días para la remisión de los proyectos de ley y el plazo de trescientos sesenta y cinco días para su aprobación por parte de la Asamblea Nacional.

³⁴ Para el efecto, la cuarta disposición transitoria prevé el plazo máximo de cuarenta y cinco días contados desde la publicación de los resultados.

planteadas en la propuesta estén interrelacionadas y sean interdependientes; y, que (ii) no se obligue al elector a la aprobación o al rechazo en bloque.

49. Sobre la base de lo anterior, respecto de la Pregunta 1 y los textos normativos contenidos en el Anexo 1, la Corte verifica lo siguiente:

49.1. El primer requisito contenido en el artículo 105 de la LOGJCC exige que se formule “una cuestión por cada pregunta, *salvo que exista interrelación e interdependencia entre los distintos componentes normativos*” (énfasis añadido).

En el presente caso, la Pregunta 1 plantea dos cuestiones: (i) el traslado de la facultad de designación de autoridades que actualmente ejerce el CPCCS a la Asamblea Nacional; y, (ii) la implementación de nuevos procedimientos de designación de autoridades, a cargo de la Asamblea Nacional. Sin embargo, ambos temas están interrelacionados y son interdependientes, en la medida en que los nuevos mecanismos de designación de autoridades son cambios procedimentales que hacen operativo el traspaso de la atribución de designación del CPCCS a la Asamblea Nacional³⁵. En esta línea, no sería posible que la ciudadanía se pronuncie sobre el traslado de la facultad de designación a la Asamblea, sin manifestarse al mismo tiempo sobre la necesidad de implementar nuevos mecanismos de designación de autoridades que estarían a su cargo y que reemplazarían al sistema actual, de acuerdo con las disposiciones contenidas en los textos normativos propuestos.

Sin perjuicio de lo anterior, la Corte considera necesario evaluar si las disposiciones que regulan el procedimiento por postulación ciudadana están interrelacionadas y son interdependientes, pues este procedimiento pretende modificar la designación de las máximas autoridades de la Contraloría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo y Defensoría Pública, así como de los consejeros del Consejo Nacional Electoral y de los jueces del Tribunal Contencioso Electoral. Estas autoridades, en principio, no estarían relacionadas y su designación podría ser objeto de un pronunciamiento independiente por parte de la ciudadanía.

Sin embargo, de acuerdo con la propuesta del presidente de la República, este procedimiento busca reemplazar a los concursos de méritos y oposición a través de los cuales se designa a las autoridades mencionadas y, por tanto, responde al cambio en el sistema de designación de autoridades que se busca introducir en el texto constitucional. Al formar parte de un cambio sistémico en la designación de autoridades y al reemplazar al proceso con el que actualmente se designan varias autoridades de control, la Corte considera que las disposiciones que regulan este procedimiento deben ser consultadas como un todo y están relacionadas en la medida en que son parte de un proceso diseñado como una

³⁵ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 8-19-RC/19 de 16 de octubre de 2019, párr. 36.

secuencia ordenada. Ahora bien, el que este procedimiento específico de designación de autoridades, por sus características, requiera ser consultado como un todo, no implica que toda propuesta que incluya una modificación sistémica deba ser formulada en una sola pregunta. En cada caso, la Corte deberá analizar la interrelación e interdependencia de las propuestas.

Por otra parte, en cuanto a la disposición general y las disposiciones transitorias contenidas en el Anexo 1 — cuya conveniencia no corresponde determinar a esta Corte— se observa que también están relacionadas con el objeto de la Pregunta 1, pues regulan la implementación de los resultados de la enmienda constitucional.

Dado que las dos cuestiones a las que se refiere la Pregunta 1 —junto con su anexo, que se ha verificado que guarda congruencia con la pregunta— están interrelacionadas y son interdependientes, esta pregunta se enmarca en la excepción a la formulación de una sola cuestión por pregunta establecida en el numeral 1 del artículo 105 de la LOGJCC y cumple el requisito previsto en esta norma.

49.2. Respecto del segundo requisito previsto en el artículo 105 de la LOGJCC —la posibilidad de aceptar o negar varios temas individualmente—, corresponde verificar si este requisito se cumple si se someten a consideración del elector, en una sola pregunta, los tres procedimientos de designación de autoridades planteados en la propuesta del presidente de la República.

Como se indicó en el análisis del primer requisito, los tres procedimientos propuestos por el presidente de la República están relacionados en la medida en que (i) responden a una modificación en el sistema de designación de las autoridades del país y (ii) hacen operativo el traspaso de la facultad de designación del CPCCS a la Asamblea Nacional. Por lo tanto, la Pregunta 1 no tiene por objeto consultar —individualmente y de forma aislada— la implementación de nuevos procedimientos de designación de autoridades, sino cambiar el sistema actual de manera que la atribución de designar autoridades sea ejercida por la Asamblea Nacional.

En ese sentido, de la revisión del Anexo 1 se observa que (i) el procedimiento por postulación ciudadana reemplaza a los concursos de méritos y oposición para que la Asamblea Nacional designe a las autoridades correspondientes; (ii) el procedimiento para designar a los vocales del Consejo de la Judicatura mantiene los órganos que actualmente nominan a dichas autoridades y plantea su designación por parte de la Asamblea Nacional; y, (iii) el procedimiento para designar a las máximas autoridades de las superintendencias y de la Procuraduría General del Estado únicamente traslada la facultad de designación a la Asamblea Nacional, manteniendo las demás características del proceso actual.

Por lo anterior, la Corte determina que someter a consideración del elector los tres procedimientos de designación de autoridades no obliga a la aprobación o al rechazo en bloque, pues dichos procedimientos están directamente relacionados con un cambio en el sistema de designación de autoridades que, en el presente caso, corresponde ser consultado como un todo.

49.3. Por otra parte, no se observa que la propuesta normativa planteada por el presidente de la República esté encaminada a establecer excepciones puntuales que beneficien a un proyecto político específico, por lo que se cumple el requisito previsto en el numeral 3 del artículo 105 de la LOGJCC.

49.4. La propuesta normativa tiene efectos jurídicos y modificaciones al sistema jurídico, pues plantea la enmienda de varias disposiciones constitucionales con el fin de eliminar la facultad de designación del CPCCS y trasladarla a la Asamblea Nacional. En reemplazo de los procedimientos que actualmente ejecuta el CPCCS, la propuesta de enmienda pretende implementar tres mecanismos de selección y designación de autoridades. Por lo anterior, la Corte determina que la Pregunta 1 cumple el requisito establecido en el numeral 4 del artículo 105 de la LOGJCC.

50. Por último, esta Corte no observa ninguna razón adicional para considerar que la pregunta, en los términos que se encuentra formulada, incumpla con las cargas de claridad o lealtad o afecte la garantía de libertad plena de las y los electores. Se concluye entonces que la pregunta y los textos normativos que la acompañan cumplen los requisitos previstos en el artículo 105 de la LOGJCC.

5. Segunda propuesta.- *Modificar el mecanismo de designación de los consejeros del CPCCS*

5.1. Contenido de la segunda propuesta

51. La segunda propuesta, orientada a modificar el mecanismo de designación de los consejeros del CPCCS, se compone de seis considerandos y una pregunta.

5.1.1. Considerandos³⁶

- 1. Que, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) es una institución pública que tiene la atribución de designar a las máximas autoridades del país y luchar contra la corrupción; y, promover la participación ciudadana y control social.³⁷*

³⁶ Los pies de página incluidos en esta sección corresponden a aquellos contenidos en la propuesta presentada por el presidente de la República.

³⁷ Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 209.

2. *Que, actualmente los siete consejeros del CPCCS son elegidos vía voto popular³⁸. En el 2019 se ejecutó el primer y único proceso electoral para la selección de los consejeros del CPCCS. En este proceso, se recibió el mayor promedio de votos nulos y blancos en la historia del Ecuador para elecciones nacionales, esto es: 44,96%.³⁹ A pesar de ser un ente apolítico varios líderes de organizaciones políticas apoyaron de manera abierta a candidatos que se postularon a esta institución; politizando nuevamente a esta entidad⁴⁰.*
3. *Que el resultado de los candidatos se dio 54 días después de realizado el sufragio electoral, y el 17 de mayo de 2019 se declaró que la mujer mejor puntuada tenía apenas el 17,57% de votos a su favor⁴¹; el hombre mejor puntuado con el 7,11% de votos a su favor;⁴² y la representante de los pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios el 38,24%.⁴³ Actualmente quienes ostentan el cargo, el que tuvo mayor aprobación electoral recibió apenas 28,10%⁴⁴.*
4. *Que la elección de los consejeros del CPCCS, -junto con las seccionales- costó el valor de noventa y nueve millones trescientos treinta mil seiscientos treinta y siete dólares de los Estados Unidos de América, con ochenta y ocho centavos (USD\$99.330.637,88)⁴⁵.*
5. *Que, la enmienda propuesta crea un nuevo sistema de designación para los miembros del CPCCS, en el que intervienen ciudadanos, académicos y las cinco Funciones del Estado.*
6. *Que, el CPCCS no fue creado como un órgano de elección popular, ya que busca esencialmente luchar contra la corrupción y fomentar la participación ciudadana por lo que la enmienda busca convertir a este órgano elegido por sufragio universal en un órgano que sea designado por un proceso técnico.*

5.1.2. Pregunta

³⁸ Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 207.

³⁹ Consejo Nacional Electoral. Resolución PLE-CNE-4-5-5-2019-AUDIENCIA-P.ESC.NACIONAL.

⁴⁰ Pallares, M. (2019) ¿Nebot tiene polla porque quiere un CPCCS a su medida? <https://4pelagatos.com/2019/03/13/nebot-tiene-polla-porque-quiere-un-cpccs-a-su-medida/> & Twitter, Rafael Correa: CNE notifica a "ciertos" candidatos al CPCCS por "polla electoral" - Confirmado.net [https://twitter.com/mashirafael/status/1109523644466819\(\)72?s=24&t=\r32DRnll\)szm79sq58w4K.Vg](https://twitter.com/mashirafael/status/1109523644466819()72?s=24&t=\r32DRnll)szm79sq58w4K.Vg) & El Universo (2019) Cuatro candidatos al CPCCS podrían ser descalificados del proceso electoral. <https://www.eluniverso.com/noticias/2019/03/23/nota/7248617/cuatro-candidatos-cpccs-podrian-ser-descalificados-proceso/>

⁴¹ Consejo Nacional Electoral, Resolución No. PLE-CNE-1-17-5-2019-DESIG.CPCCS, 17 de mayo de 2019.

⁴² Consejo Nacional Electoral, Resolución No. PLE-CNE-1-17-5-2019-DESIG.CPCCS, 17 de mayo de 2019.

⁴³ Consejo Nacional Electoral, Resolución No. PLE-CNE-1-17-5-2019-DESIG.CPCCS, 17 de mayo de 2019.

⁴⁴ Consejo Nacional Electoral, Resolución No. PLE-CNE-1-17-5-2019-DESIG.CPCCS, 17 de mayo de 2019.

⁴⁵ Consejo Nacional Electoral, Memorando Nro. CNE-DNPE-2022-0508-M, 19 de agosto de 2022, anexo CNE- DNPE-2022-0508-M del 17 de agosto de 2022.

52. La pregunta (“**Pregunta 2**”) que se busca someter a pronunciamiento de la ciudadanía es la siguiente:

Frase introductoria: El CPCCS es una entidad pública que actualmente es elegida por sufragio universal.

¿Está usted de acuerdo con modificar el proceso de designación de los miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, para que sean elegidos mediante un proceso que garantice participación ciudadana, meritocracia, escrutinio público, llevado a cabo por la Asamblea Nacional, enmendando la Constitución de acuerdo con el Anexo 2?

5.1.3. Anexos

Elimínese el inciso tercero del artículo 207 de la Constitución.
Elimínese el inciso tercero del artículo 112 de la Constitución.
Agréguese un artículo innumerado después del 207 de la Constitución, que diga: Artículo innumerado primero.- Las y los miembros titulares y suplentes del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social serán elegidos con el voto de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional de entre la lista de veinte candidatos remitidos por la comisión técnica de selección. <i>Este proceso de designación se llevará a cabo bajo los principios de transparencia, publicidad, meritocracia y escrutinio público, y se ejecutarán a través de las etapas de veeduría, postulación ciudadana, selección y designación.</i>
Artículo innumerado segundo.- La o el Presidente de la Asamblea Nacional dará inicio al proceso de designación con la convocatoria a la postulación ciudadana y la publicación de lista de las organizaciones veedoras. La convocatoria se efectuará noventa días antes de que concluya el periodo de la autoridad saliente. La lista de organizaciones veedoras será enviada previamente por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, que las seleccionará considerando su trayectoria y experticia. <i>La postulación ciudadana se efectuará dentro de un plazo de veinte días, contado desde la convocatoria. La Asamblea Nacional publicará las postulaciones en su plataforma digital en el término de un día desde su recepción. La selección de candidatos se efectuará por una comisión técnica de selección que se encargará de revisar la admisibilidad, valorar a los postulantes bajo principios de meritocracia y especialidad y resolver las impugnaciones ciudadanas. En el plazo máximo de sesenta días, contado desde la finalización de la postulación ciudadana, la comisión técnica de selección emitirá un informe vinculante motivando la selección con la lista de candidatos titulares y suplentes en orden de prelación para su designación y posesión. En ningún caso, la Asamblea Nacional podrá revisar o modificar la lista remitida por la comisión técnica de selección. La o el Presidente de la Asamblea Nacional convocará al Pleno de la Asamblea Nacional para la designación y posesión de los candidatos en el plazo máximo de diez días, contado desde la recepción del informe vinculante. El Pleno de la Asamblea Nacional votará por los candidatos en el orden de prelación y designará a las autoridades titulares y suplentes, con el voto de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional.</i>
Artículo innumerado tercero.- La comisión técnica de selección se conformará por un delegado de cada Función del Estado, dos ciudadanos y dos representantes de las universidades, elegidos de la siguiente forma: 8. La o el delegado de la Función Ejecutiva será remitido por la o el Presidente de la República. 9. La o el delegado de la Función Legislativa será remitido por el Pleno de la Asamblea Nacional. 10. La o el delegado de la Función Judicial será remitido por el Pleno del Consejo de la Judicatura. 11. La o el delegado de la Función Electoral será remitido por el Pleno del Consejo Nacional Electoral. 12. La o el delegado de la Función de Transparencia y Control Social será remitido por el Pleno de la instancia de coordinación de esta Función. 13. Las o los ciudadanos serán elegidos por sorteo público de entre quienes se postulen. 14. Las o los representantes de las universidades serán académicos designados por las universidades. El organismo público de planificación, regulación y coordinación interna del sistema de educación superior eleccionará (sic) a las universidades que enviarán a los representantes, considerando la calidad de las instituciones de educación superior. <i>La comisión técnica de selección estará presidida por quienes sus miembros elijan y serán designadas por las y los asambleístas nacionales, treinta días antes de la convocatoria a la postulación ciudadana.</i>
Artículo innumerado cuarto. - Las comisiones técnicas de selección tendrán las siguientes atribuciones: 7. Dictar las normas que regularán la etapa de selección del proceso de designación. 8. Solicitar información a instituciones públicas para verificar la documentación presentada por las y los postulantes. 9. Resolver sobre la admisibilidad de las y los postulantes, verificando que estos cumplan con los requisitos para ejercer el cargo. 10. Valorar a las y los postulantes con criterios de meritocracia en relación al cargo al que postulan y determinar un orden de prelación. Esta valoración será técnica y se ejecutará a través de procesos públicos que garanticen la oralidad y publicidad. 11. Resolver las impugnaciones ciudadanas que se presenten, previa sustanciación de audiencias públicas que garanticen el derecho a la defensa. 12. Elaborar un informe vinculante motivado que incluirá la resolución de admisibilidad, meritocracia e impugnación ciudadana que contendrá la lista de veinte candidatos titulares y suplentes para la designación y posesión por parte de la Asamblea Nacional.

Artículo innumerado quinto.- En caso de que, el Pleno de la Asamblea Nacional no designe dentro los noventa días contados desde la convocatoria a la postulación ciudadana, se entenderán designadas y posesionadas las autoridades titulares y suplentes en el orden fijado por la comisión técnica de selección.

Artículo innumerado sexto.- Las autoridades suplentes reemplazarán a las y los titulares en casos de ausencia temporal o definitiva. En caso de ausencia definitiva, las y los suplentes asumirán el cargo por el periodo restante por el que fue elegido la o el titular.

5.2. Control constitucional de los considerandos que introducen la pregunta

53. Como se indicó en los párrafos 27 y 28 *ut supra*, de acuerdo con el artículo 104 de la LOGJCC, al ejercer el control de constitucionalidad de los considerandos, la Corte debe verificar el cumplimiento de cinco requisitos: (i) no inducción de las respuestas en la electora o elector; (ii) concordancia plena entre el considerando que introduce la pregunta y el texto normativo; (iii) empleo de lenguaje valorativamente neutro y sin carga emotiva, sencillo y comprensible para el elector; (iv) relación directa de causalidad entre el texto normativo sometido a aprobación del pueblo y la finalidad o propósito que se señala en el considerando que introduce la pregunta; y, (v) que no se proporcione información superflua o ninguna otra que no guarde relación con el texto normativo a ser aprobado por el electorado. Lo anterior no implica que los considerandos no puedan tener una cierta carga argumentativa, natural a quien realiza una propuesta.
54. En el caso bajo análisis, la propuesta viene acompañada de seis considerandos introductorios. El *primer* considerando se refiere a las atribuciones constitucionales que actualmente ostenta el CPCCS. El *segundo* resalta que actualmente los siete consejeros del CPCCS son elegidos vía voto popular y que el único proceso para elegirlos, realizado en 2019, obtuvo el mayor promedio de votos nulos y blancos en la historia del Ecuador para elecciones nacionales. Además de aquello, el segundo considerando señala que: “A pesar de ser un ente apolítico varios líderes de organizaciones políticas apoyaron de manera abierta a candidatos que se postularon a esta institución; politizando nuevamente a esta entidad”.
55. El *tercer* considerando hace referencia a que, en las elecciones de 2019, quienes resultaron ganadores obtuvieron porcentajes de votación marcadamente bajos⁴⁶.
56. El *cuarto* resalta que la elección de los consejeros del CPCCS, junto con las seccionales, costó el valor de USD\$99.330.637,88.
57. El *quinto* señala que el objetivo de la enmienda es crear un nuevo sistema de designación para los miembros del CPCCS, en el que intervengan ciudadanos, académicos y las cinco funciones del Estado.
58. El *sexto* argumenta que el CPCCS no fue creado como un órgano de elección popular, ya que sus funciones esenciales son luchar contra la corrupción y fomentar la

⁴⁶ En el considerando, se señala que la mujer mejor puntuada tenía apenas el 17,57% de votos a su favor; el hombre mejor puntuado con el 7,11% de votos a su favor; y la representante de los pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios el 38,24%. Además, se establece que, actualmente, de entre quienes ostentan el cargo, el que tuvo mayor aprobación electoral recibió apenas 28,10%

participación ciudadana, por lo que la enmienda busca convertir a este órgano elegido por sufragio universal en un órgano que sea designado por un proceso técnico.

59. Del análisis de los considerandos que se acaban de resumir, la Corte observa lo siguiente:

59.1. En general, los considerandos no están redactados en términos tales que puedan mover a los electores a escoger de determinada manera, llevarlos al engaño o afectar de otro modo la carga de lealtad. En consecuencia, de forma general estos no inducen a una respuesta al elector o electora, cumpliéndose el primer requisito del artículo 104 de la LOGJCC. Esto, con excepción del considerando cuarto que será analizado de forma separada.

59.2. Contrastados los considerandos con los textos normativos propuestos en los anexos, se puede observar que existe correspondencia entre estos dos elementos. Los considerandos se refieren a las funciones constitucionales que actualmente tiene el CPCCS, a las últimas elecciones populares donde se escogió a sus miembros y anuncian la finalidad de optar por un sistema distinto de designación para las y los consejeros. Los textos normativos describen el nuevo proceso de designación propuesto para conformar el CPCCS, en reemplazo del sistema de sufragio universal. Por tanto, existe concordancia entre los considerandos y la pregunta, verificándose el segundo requisito contemplado en el artículo 104 de la LOGJCC.

59.3. En general, se observa en los considerandos el uso de un lenguaje valorativamente neutro y sin carga emotiva, sencillo y comprensible para el elector, que cumple una función informativa en relación con el contenido de la propuesta planteada. Esto, con excepción de la última afirmación contenida en el segundo considerando, que será objeto de un análisis diferenciado.

59.4. El considerando quinto establece que la finalidad de la pregunta es crear un nuevo sistema de designación para los miembros del CPCCS, en el que intervengan ciudadanos, académicos y las cinco funciones del Estado. Los textos normativos propuestos efectivamente establecen un nuevo sistema de designación para los consejeros y en dicho proceso interviene la ciudadanía, la academia y las cinco funciones del Estado. En consecuencia, existe una relación directa de causalidad entre el texto normativo sometido a aprobación del pueblo y el propósito que se señala en el considerando que introduce la pregunta, de tal forma que este puede lograrse con una alta probabilidad, cumpliéndose el cuarto requisito del artículo 104 de la LOGJCC.

59.5. En los seis considerandos relatados no se observa información que sea ajena al tema consultado o sea claramente innecesaria para la decisión que deben tomar las y los electores. Por tanto, se cumple el quinto requisito del artículo 104 de la LOGJCC puesto que no se observa que se proporcione información superflua u otra que no guarde relación con el texto normativo a ser consultado.

60. Como se indicó, se observa que el considerando *cuarto* afecta la carga de lealtad con el elector, pues no presenta un dato preciso sobre el costo real de la elección de los integrantes del CPCCS mediante sufragio. Este considerando no le permite al elector conocer qué porcentaje del monto de USD\$99.330.637,88 correspondió a la elección de los consejeros del CPCCS y, como consecuencia de ello, brinda información engañosa sobre el costo de dicha elección. Al presentar información que puede llevar al elector a un engaño, este considerando no respeta la carga de lealtad con el elector reconocida en el artículo 103 de la LOGJCC.
61. Por otra parte, en el considerando *segundo* existe la siguiente afirmación que no cumple el tercer requisito previsto en el artículo 104 de la LOGJCC, puesto que no está redactada en términos valorativamente neutros: “*A pesar de ser un ente apolítico varios líderes de organizaciones políticas apoyaron de manera abierta a candidatos que se postularon a esta institución; politizando nuevamente a esta entidad*” (énfasis añadido). Esta afirmación no puede estar incluida en la convocatoria al referéndum, pues su lenguaje valorativo no respeta la garantía de plena libertad del elector.
62. Ahora bien, la Corte observa que la mayoría de los considerandos cumplen los requisitos constitucionales, existiendo tan solo un considerando (considerando *cuarto*) y una afirmación dentro de uno de ellos (considerando *segundo*) que debe ser excluida. En consecuencia, la Corte considera que se encuentra en el supuesto descrito en el párrafo 38 de esta sentencia, siendo procedente eliminar el considerando *cuarto* y la afirmación contenida en el segundo considerando, con miras a garantizar la libertad del elector y asegurar que los considerandos cumplan exclusivamente una función informativa, siempre que (i) no se altere el contenido y la coherencia de la propuesta y (ii) los demás considerandos cumplan, en su mayoría, los requisitos para garantizar la libertad del elector.
63. En vista de aquello, corresponde eliminar el considerando *cuarto* y la última oración del considerando *segundo* (“*politizando nuevamente a esta entidad*”), pues (i) la supresión de este considerando y de dicha frase no altera la esencia de la propuesta —modificación de la forma de designación de los consejeros del CPCCS— ni afecta la secuencia lógica de los considerandos; y, (ii) como se determinó en los párrafos 59.1-59.5 *ut supra*, los demás considerandos que introducen la Pregunta 2 superan el control de constitucionalidad⁴⁷.
64. Por lo expuesto, la Corte concluye que los considerandos que introducen la Pregunta 2, con la eliminación del considerando *cuarto* y de la última oración del considerando *segundo*, cumplen los requisitos del artículo 104 de la LOGJCC.

⁴⁷ El considerando *segundo* de esta propuesta contendría la siguiente formulación: “*Que, actualmente los siete consejeros del CPCCS son elegidos vía voto popular. En el 2019 se ejecutó el primer y único proceso electoral para la selección de los consejeros del CPCCS. En este proceso, se recibió el mayor promedio de votos nulos y blancos en la historia del Ecuador para elecciones nacionales, esto es: 44.96%. A pesar de ser un ente apolítico varios líderes de organizaciones políticas apoyaron de manera abierta a candidatos que se postularon a esta institución*”.

5.3. Control constitucional de la frase introductoria

65. Al igual que en el caso de la Pregunta 1, en la segunda propuesta planteada por el presidente, se ha incluido una frase introductoria previo al planteamiento de la Pregunta 2. Por ello, la Corte verificará que la frase introductoria esté formulada en términos absolutamente neutros, no induzca a una respuesta y asegure los objetivos previstos en el artículo 103 de la LOGJCC, esto es, la plena libertad de las y los electores y el cumplimiento de las cargas de claridad y lealtad.
66. La frase que introduce la Pregunta 2 está formulada en los siguientes términos: “*El CPCCS es una entidad pública que actualmente es elegida por sufragio universal*”. Esta frase está redactada en lenguaje neutro y no induce a una respuesta, pues únicamente cumple la función de informar a las y los electores sobre cómo se eligen actualmente los consejeros del CPCCS. Dicha frase guarda relación con el contenido de la Pregunta 2, que busca modificar el mecanismo de designación de los miembros del CPCCS.
67. Al ser congruente con la Pregunta 2 y cumplir una función exclusivamente informativa, la Corte determina que la frase introductoria a la Pregunta 2 es constitucional pues no afecta la garantía de plena libertad de las y los electores.

5.4. Control constitucional del cuestionario

68. Como se indicó previamente, para efectos de examinar la constitucionalidad del cuestionario, este Organismo debe verificar la neutralidad de las preguntas, que deben estar redactadas en lenguaje descriptivo y no valorativo. Para ello la ley exige verificar, entre otros, el cumplimiento de los siguientes requisitos: (i) la formulación de una sola cuestión por cada pregunta, salvo que exista una interrelación e interdependencia entre los distintos componentes normativos; (ii) la posibilidad de aceptar o negar varios temas individualmente en la misma consulta, de manera que no se obligue a votar en bloque; (iii) que la propuesta normativa no esté encaminada a establecer excepciones puntuales que beneficien un proyecto político específico; y, (iv) que la propuesta tenga efectos jurídicos y modificaciones al sistema jurídico.
69. Como se indicó en el párrafo 46 *ut supra*, cuando la pregunta se remite al contenido de uno o varios textos normativos contenidos en anexos, para que se supere el control de constitucionalidad de la pregunta, los textos normativos propuestos no pueden desbordar el alcance de la pregunta, de manera que estos incluyan cuestiones adicionales que escapen del objeto de lo consultado. Aquello afectaría claramente la garantía de libertad plena para las y los electores, implicaría la formulación de más de una cuestión por pregunta y, como consecuencia de ello, obligaría al elector a aprobar o rechazar varios temas en bloque⁴⁸. En el presente caso, en vista de que la Pregunta 2 se remite a los textos normativos contenidos en el Anexo 2, la Corte también

⁴⁸ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 7-20-CP/21 de 27 de enero de 2021, párr. 34-35.

examinará el contenido de dicho anexo, con el fin de verificar que este guarde congruencia con la pregunta planteada.

70. La Pregunta 2 plantea consultar al electorado si está de acuerdo con modificar el proceso de designación de los miembros del CPCCS, para que sean elegidos mediante un proceso que garantice participación ciudadana, meritocracia, escrutinio público, llevado a cabo por la Asamblea Nacional.

71. Los cambios normativos propuestos en el anexo 2 se refieren a eliminar el inciso tercero del artículo 207 de la Constitución⁴⁹ y el inciso tercero del artículo 112 de la Constitución⁵⁰. En su lugar, se propone la inclusión de seis artículos innumerados después del 207 de la Constitución, que establecen el nuevo proceso de designación de los consejeros del CPCCS que se consulta en la pregunta. Dicho proceso puede resumirse del siguiente modo:

71.1. Los miembros titulares y suplentes del CPCCS serían elegidos con el voto de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional de entre la lista de veinte candidatos remitidos por la comisión técnica de selección. Este proceso de designación se llevará a cabo bajo los principios de transparencia, publicidad, meritocracia y escrutinio público, y se ejecutarán a través de cuatro etapas: veeduría, postulación ciudadana, selección y designación⁵¹.

71.2. El procedimiento inicia con la convocatoria a las postulaciones por parte del presidente de la Asamblea Nacional, noventa días antes de que concluya el período de los miembros salientes. Previo a la convocatoria a las postulaciones, el CPCCS debe remitir una lista de veedores, que las seleccionará considerando su trayectoria y experticia⁵². La postulación ciudadana debe realizarse en veinte días.

71.3. Para la selección de los candidatos, la propuesta plantea la creación de “*comisiones técnicas de selección*”. La comisión técnica de selección se

⁴⁹ Constitución, “*Art. 207.- [...] Las consejeras y consejeros serán elegidos por sufragio universal, directo, libre y secreto cada cuatro años coincidiendo con las elecciones a las autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados. El régimen de sus elecciones estará contemplado en ley orgánica que regule su organización y funcionamiento [...]*”. (Énfasis añadido).

⁵⁰ Constitución, “*Art. 112.- (...) Los partidos y movimientos políticos o sus alianzas no podrán postular candidatas o candidatos a las elecciones al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social*”. (Énfasis añadido).

⁵¹ Artículo innumerado primero que se propone incluir después del artículo 207 de la Constitución.

⁵² Artículo innumerado segundo que se propone incluir después del artículo 207 de la Constitución.

conformará por un delegado de cada Función del Estado⁵³, dos ciudadanos⁵⁴ y dos representantes de las universidades⁵⁵.

71.4. Las comisiones técnicas de selección, cuyos miembros son elegidos por la Asamblea Nacional, deben revisar la admisibilidad de los candidatos y valorar sus méritos, resolver las impugnaciones ciudadanas y elaborar un informe vinculante “*que incluirá la resolución de admisibilidad, meritocracia e impugnación ciudadana y que contendrá los candidatos titulares y suplentes*” para su designación por parte de la Asamblea Nacional. Cabe señalar que el orden de los postulantes fijado por la comisión técnica no puede ser modificado⁵⁶.

71.5. En el plazo de diez días desde la recepción del informe vinculante, la presidencia de la Asamblea Nacional debe convocar al Pleno para la designación y posesión de los candidatos, para lo cual se requiere el voto de la mayoría absoluta del Pleno de la Asamblea. Si esta no designa dentro de los noventa días contados desde la convocatoria a postulación ciudadana, se entenderán designadas y posesionadas las autoridades titulares y suplentes en el orden determinado por la comisión técnica de selección⁵⁷.

71.6. Las autoridades suplentes reemplazarán a las y los titulares en casos de ausencia temporal o definitiva. En caso de ausencia definitiva, las y los suplentes asumirán el cargo por el periodo restante por el que fue elegido la o el titular⁵⁸.

72. Una vez descrita la pregunta y contrastada con el procedimiento previsto en los textos normativos que serán consultados, la Corte observa lo siguiente:

72.1. El primer requisito del artículo 105 de la LOGJCC requiere verificar la formulación de una sola cuestión por cada pregunta, salvo que exista una interrelación e interdependencia entre los distintos componentes normativos.

Considerada de forma aislada, la pregunta se refiere a una sola cuestión: el cambio en la forma de designación de los consejeros del CPCCS a un proceso

⁵³ Artículo innumerado tercero que se propone incluir después del artículo 207 de la Constitución. La o el delegado de la Función Ejecutiva será remitido por la o el Presidente de la República. La o el delegado de la Función Legislativa será remitido por el Pleno de la Asamblea Nacional. La o el delegado de la Función Judicial será remitido por el Pleno del Consejo de la Judicatura. La o el delegado de la Función Electoral será remitido por el Pleno del Consejo Nacional Electoral. La o el delegado de la Función de Transparencia y Control Social será remitido por el Pleno de la instancia de coordinación de esta Función.

⁵⁴ Las o los ciudadanos serán elegidos por sorteo público de entre quienes se postulen.

⁵⁵ Las o los representantes de las universidades serán académicos designados por las universidades. El organismo público de planificación, regulación y coordinación interna del sistema de educación superior seleccionará a las universidades que enviarán a los representantes, considerando la calidad de las instituciones de educación superior.

⁵⁶ Artículo innumerado cuatro que se propone incluir después del artículo 207 de la Constitución.

⁵⁷ Artículo innumerado quinto que se propone incluir después del artículo 207 de la Constitución.

⁵⁸ Artículo innumerado sexto que se propone incluir después del artículo 207 de la Constitución.

llevado a cabo por la Asamblea Nacional que garantice participación ciudadana, meritocracia, escrutinio público.

Por otro lado, los seis artículos innumerados describen distintos componentes de un solo procedimiento conjunto destinado al nombramiento de dichos consejeros, tales como el inicio del proceso, las distintas fases del mismo, la conformación de la comisión de selección y sus competencias y el proceso de designación final. Ninguno de los artículos innumerados se refiere a un asunto distinto al proceso de designación de los miembros del CPCCS propuesto. Como partes de un solo procedimiento de designación, estos elementos no son independientes entre sí y solo tienen sentido aprobados de forma conjunta. Si parte de los artículos se aprobarán y otros no, el resultado sería un proceso fraccionado imposible de ejecutar en la realidad. La Corte considera entonces que estos deben ser consultados como un todo.

Así, la pregunta plantea a las y los electores su conformidad con un solo asunto: modificar el proceso de designación del CPCCS, sin que sea posible que los distintos componentes normativos de dicho proceso de designación sean votados por separado. Existe entonces interdependencia e interrelación entre los distintos componentes normativos planteados a través de la Pregunta 2, evidenciándose que la pregunta cumple el primer requisito previsto en el artículo 105 de la LOGJCC.

72.2. En la misma línea de lo analizado en el párrafo anterior, se observa que todos los textos normativos propuestos se refieren a un solo tema cuyos componentes normativos mantienen una interrelación e interdependencia. Se observa entonces que no se obliga a las y los electores a votar en bloque, sino que podrán aceptar o negar un solo tema de forma individual, relativo al cambio del proceso de designación de los consejeros del CPCCS. En consecuencia, se cumple el segundo requisito previsto en el artículo 105 de la LOGJCC.

72.3. Revisada la propuesta normativa, se observa que esta no está encaminada a establecer excepciones puntuales que puedan beneficiar a un proyecto político. Por tanto, se cumple el tercer requisito previsto en el artículo 105 de la LOGJCC.

72.4. Finalmente, la propuesta tiene los efectos jurídicos y modificaciones al sistema jurídico descritos en los párrafos 71.1-71.6 *ut supra*, tendientes a establecer un nuevo proceso de designación de los miembros del CPCCS. En vista de ello, se cumple el cuarto requisito previsto en el artículo 105 de la LOGJCC.

73. Por último, esta Corte no observa ninguna razón adicional para considerar que la pregunta, en los términos que se encuentra formulada, incumpla con las cargas de claridad o lealtad o afecte la garantía de libertad plena de las y los electores. Se concluye entonces que la pregunta y los textos normativos que la acompañan cumplen los requisitos previstos en el artículo 105 de la LOGJCC.

6. Decisión

74. En mérito de lo expuesto, esta Corte Constitucional, administrando justicia constitucional por autoridad de la Constitución y la Ley, resuelve lo siguiente:

1. Declarar la constitucionalidad de las dos preguntas y considerandos introductorios presentados por el presidente de la República para convocar a referéndum, con las siguientes excepciones:
 - a. En los considerandos introductorios a la Pregunta 1, se declara la inconstitucionalidad del considerando tercero y de la siguiente afirmación contenida en el considerando cuarto: *“Esto convierte al CPCCS en un órgano vulnerable por su diseño constitucional que representa un riesgo para la institucionalidad del país”*.
 - b. En los considerandos introductorios a la Pregunta 2, se declara la inconstitucionalidad de la siguiente afirmación contenida en el considerando segundo: *“politizando nuevamente a esta entidad”*, así como la inconstitucionalidad del considerando cuarto.
2. Con las salvedades previstas en los literales anteriores, disponer que se proceda conforme al proceso prescrito para los referéndums de reforma constitucional en la Constitución y la Ley Orgánica Electoral.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 09 de noviembre de 2022.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL