



Quito D.M., 20 de junio del 2018

DICTAMEN N.º 001-18-DCP-CC

CASO N.º 0004-10-CP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Antecedentes

El presente petitorio de dictamen constitucional fue presentado ante la Corte Constitucional, para el período de transición, por el entonces presidente del Consejo Nacional Electoral, Omar Simon Campaña, quien mediante oficio N.º 199-P-OSC-CNE-2010 de 08 de abril de 2010 y de conformidad con la resolución adoptada por el Pleno de dicho Organismo mediante Resolución N.º PLE-CNE-3-18-3-2010, solicitó a la Corte Constitucional emita dictamen sobre la constitucionalidad de las preguntas formuladas por el asambleísta Andrés Páez Benalcázar y contenidas en el oficio N.º 535-APB-2010-AH de 12 de febrero de 2010, quien a su vez requirió además que el Consejo Nacional Electoral le proporcione los formularios y promocionar dicha propuesta de consulta popular conforme lo determinado en el artículo 182 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, de conformidad con lo establecido en el inciso segundo del artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, certificó que en referencia a la acción N.º 0004-10-CP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

Mediante providencia de 13 de septiembre de 2010, a las 17:37, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, integrada por la jueza y jueces constitucionales Ruth Seni Pinoargote, Edgar Zárate Zárate y Manuel Viteri Olvera, resolvió admitir a trámite la acción.

De conformidad con lo establecido en los artículos 25 y 27 del Régimen de Transición de la Constitución de la República, el 06 de noviembre de 2012, fueron

posesionados los jueces y juezas de la primera Corte Constitucional ante la Asamblea Nacional.

Mediante memorando N.º 023-CCE-SG-SUS-2012 de 17 de diciembre de 2012, suscrito por el secretario general de la Corte Constitucional y de conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria de martes 11 de diciembre de 2012, se remitió al despacho de la jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote, la causa N.º 0004-10-CP para su correspondiente sustanciación, misma que fue avocada en conocimiento a través de providencia expedida por la jueza, el 03 de enero de 2013.

Antecedentes de hecho

Mediante oficio N.º 535-APB-2010-AH de 12 de febrero de 2010, el asambleísta Andrés Páez Benalcázar se dirige al presidente del Consejo Nacional Electoral, exponiendo en lo principal que actualmente el país atraviesa uno de los momentos más críticos en materia de inseguridad ciudadana “debido a que vivimos un azote delincencial sin precedentes en la cual los criminales se han tomado las calles y mantienen al país entero en estado de sitio, por lo que las personas se encuentran en estado de pánico colectivo y en total indefensión”.

Expresa que para dar cumplimiento a los denominados derechos de protección, entre los cuales se encuentran el acceso a la justicia y el debido proceso, se requiere una reforma al sistema penal ecuatoriano que implica contar con mejores recursos humanos, tecnológicos y técnicos en la administración de justicia. Añade que los numerales 2, 3 y 4 del artículo 61 de la Constitución de la República establece que los ecuatorianos gozan de los derechos de participar en asuntos de interés público, presentar proyectos de iniciativa popular y ser consultados.

De allí, expresa que el inciso séptimo del artículo 104 y el numeral 2 del artículo 438 de la Constitución de la República establecen que en todos los casos se requerirá dictamen previo de la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de las preguntas propuestas y que el artículo 183 de la Ley Orgánica Electoral dispone que el Consejo Nacional Electoral, una vez recibida la petición por parte de los proponentes, enviará a la Corte Constitucional para que se determine si la petición está conforme a lo establecido en la Constitución y en la ley.





Petición concreta

Expresa el asambleísta Andrés Páez: “Con los antecedentes expuestos y fundamentado en lo establecido en el artículo 142 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, solicito al Consejo Nacional Electoral se sirva disponer la entrega de los respectivos formularios para recoger los respaldos ciudadanos y promocionar esta propuesta de consulta popular, conforme los requerimientos determinados en la precitada norma jurídica”.

Texto de las preguntas propuestas para consulta popular

PRIMERA PREGUNTA: ¿Está de acuerdo que para combatir la delincuencia se acumulen y endurezcan las penas, para delitos considerados atroces, como: violación, homicidio, asesinato, secuestro con muerte de la víctima, delitos contra la administración pública, delitos de lesa humanidad y en los casos de concurrencia de delitos?

Respuestas SÍ o NO

SEGUNDA PREGUNTA: Está de acuerdo que el Estado Ecuatoriano haga constar en el Presupuesto General de los próximos cinco años recursos económicos suficientes, para destinarlos exclusivamente a la reforma integral y mejoramiento del sistema penitenciario?

Respuestas SÍ o NO.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para emitir dictamen previo y vinculante de constitucionalidad de las convocatorias a consultas populares de carácter nacional o a nivel de los gobiernos autónomos descentralizados, de conformidad con lo que establece el artículo 438 numeral 2 de la Constitución de la República. De la misma forma, según dispone el último inciso del artículo 104 de la Norma Suprema, todas las consultas populares solicitadas por la presidenta o presidente de la República, por la máxima autoridad de los gobiernos autónomos

descentralizados o por la iniciativa popular, requieren dictamen previo de la Corte Constitucional.

En concordancia, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en su artículo 127, ratifica la competencia de la Corte Constitucional para la realización del control previo de constitucionalidad a todas las convocatorias de consulta popular; en efecto, la norma textualmente señala:

“La Corte Constitucional realizará un control automático de constitucionalidad de todas las convocatorias a consulta popular. El control de constitucionalidad se ejercerá en los mismos términos y condiciones que el control previsto en la sección tercera del capítulo cuarto del presente Título, y estará encaminado a garantizar la libertad de la electora o elector y la constitucionalidad de las disposiciones jurídicas o las medidas a adoptar a través de este procedimiento”.

En tanto que los artículos 102 al 105 del mismo cuerpo legal determinan el procedimiento que debe ser observado para ejercer el control constitucional, de tal forma que se garantice la libertad de la electora o elector y la constitucionalidad de las disposiciones jurídicas o las medidas a adoptar.

La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, al referirse a las consultas populares, señala expresamente que su control automático por parte de la Corte Constitucional estará regido “en los mismos términos y condiciones”, que aquel a efectuarse respecto de la convocatoria a referéndum reformativo de la Constitución. Dichas reglas, contenidas en los artículos 102 a 105 de la ley, determinan una doble dimensión del control que realizará la Corte Constitucional. La primera de ellas es la formal, encaminada a determinar si se cumplen los requisitos procesales para la realización de la consulta; si existe la competencia para efectuar la pregunta planteada y si se ha garantizado la libertad del elector, específicamente respecto de cargas de “lealtad” y “claridad”. Esta dimensión protege la legitimidad democrática que se debe tener para realizar la pregunta, la que constituye un elemento sin el cual no se hace posible pasar a otro tipo de control. Así, una vez determinada la constitucionalidad formal de la convocatoria a consulta popular, correspondería a la Corte realizar un control material de la consulta misma. En este control se abarcará no solo el análisis del cuestionario, sino también los considerandos introductorios a las mismas. El





control material se basa, entonces, en el asunto respecto del cual se hace la pregunta.

En el mismo sentido, el artículo 74 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional prescribe la atribución de este Organismo para efectuar el control automático de constitucionalidad de las convocatorias a consulta popular.

Análisis de la convocatoria a consulta popular

Una de las características más importantes de la Constitución ecuatoriana tiene relación a su amplio catálogo de derechos de participación, dirigidos hacia una efectiva participación ciudadana en las decisiones políticas, tanto a nivel nacional como local, a través de varios mecanismos de democracia directa. De acuerdo a la Norma Suprema, todas las ciudadanas y ciudadanos ya sea en forma individual o colectiva, tienen el derecho de participar de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos.

Bajo este nuevo paradigma, la consulta popular constituye uno de los más eficaces mecanismos de democracia directa. De acuerdo al contenido del artículo 104 de la Constitución, la consulta popular debe ser convocada por el Consejo Nacional Electoral a pedido de la presidenta o presidente de la República, de la máxima autoridad de los gobiernos autónomos descentralizados o en atención a la iniciativa ciudadana, de lo cual se colige que la iniciativa para consulta popular corresponde a:

1. La presidenta o presidente de la República, sobre los asuntos que estime convenientes;
2. Los gobiernos autónomos descentralizados, con la decisión de las tres cuartas partes de sus integrantes, sobre temas de interés para su jurisdicción; y,
3. La ciudadanía sobre cualquier asunto. Debiendo contar con el respaldo de un número no inferior al cinco por ciento de personas inscritas en el registro electoral cuando la consulta sea de carácter nacional; o no menos del diez por ciento de personas del registro electoral correspondiente, cuando la consulta sea de carácter local.

En efecto, la consulta popular constituye la mejor forma de participación en la democracia directa, dado que las ciudadanas y los ciudadanos deciden o emiten su opinión en las urnas a través del sufragio universal y secreto, más allá del proceso

electivo regular de autoridades. Por lo tanto, puede considerarse a este mecanismo como la forma más desarrollada de un sistema democrático avanzado.

Es importante señalar que la consulta popular involucra una participación activa de la población en los asuntos políticos de interés común, lo que a su vez implica la existencia de normas jurídicas que posibiliten tal participación y de un alto nivel de conciencia política en la ciudadanía. En nuestro ordenamiento jurídico, de conformidad con el artículo 95 de la Constitución, la participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público constituye un derecho de las personas y un proceso permanente de construcción del poder ciudadano.

Sumado a lo anterior, es preciso resaltar que la propia Norma Suprema, al señalar que el artículo primero que “la soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad y se ejerce a través de (...) las formas de participación directa previstas en la Constitución”, reconoce que la esencia de la democracia se fundamenta justamente en la posibilidad de que la ciudadanía exprese su voluntad soberana sobre los asuntos de la vida pública.

En concordancia con lo anterior, la Corte Constitucional, para el período de transición, señaló en su dictamen N.º 0001-10-DCP-CC que la forma más acertada del desarrollo de la democracia de un país se obtiene con la participación de los ciudadanos de manera directa en la toma de decisiones sobre asuntos trascendentales, debido a que precisamente esa es la esencia de la democracia¹.

De esta manera queda evidenciado como la Constitución de la República refrenda la importancia del pronunciamiento popular mediante la iniciativa ciudadana al no establecer restricciones mínimas respecto de los temas sobre los cuales la ciudadanía pueda solicitar consulta, al señalar en el inciso cuarto del artículo 104, que se la podrá solicitar “sobre cualquier asunto”; en este orden las únicas limitaciones se relacionan a asuntos relativos a tributos o a la organización política administrativa del país.

Además de la limitación respecto a los asuntos sobre los cuales no puede referirse la consulta popular convocada por la iniciativa ciudadana, la Carta Magna establece como principio de legitimidad democrática, un porcentaje de personas

¹ Corte Constitucional, para el período de transición, dictamen N.º 0001-10-DCP-CC, caso N.º 0001-09-CP.



que pueden solicitar dicha convocatoria. De este modo según el artículo 104 de la Constitución, el ejercicio de este derecho solo será posible:

1. Cuando la consulta popular sea de carácter nacional, el petitorio deberá contar con el respaldo de un número no inferior al 5% de las personas inscritas en el registro electoral nacional; y,
2. Cuando la consulta popular sea de carácter local, el petitorio deberá contar con el respaldo de un número no inferior al 10% de personas inscritas en el registro electoral correspondiente.

Análisis del cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 104 de la Constitución

Con los antecedentes expuestos, la Corte Constitucional procede a continuación a verificar si el petitorio formulado por el asambleísta Andrés Páez Benalcázar ante el Consejo Nacional Electoral, ha cumplido con la normativa constitucional, legal y jurisprudencial vigente.

Para el efecto, conforme se indicó en párrafos precedentes, de acuerdo a lo previsto en el inciso cuarto del artículo 104 de la Constitución de la República, “La ciudadanía podrá solicitar la convocatoria a consulta popular sobre cualquier asunto. Cuando la consulta sea de carácter nacional, el petitorio contará con el respaldo de un número no inferior al cinco por ciento de personas inscritas en el Registro electoral; cuando sea de carácter local, el respaldo será de un número no inferior al diez por ciento del correspondiente registro electoral”.

A partir de una revisión del escrito contentivo del petitorio de consulta popular formulado por el doctor Andrés Páez Benalcázar y luego de la remisión efectuada desde el Consejo Nacional Electoral hacia la Corte Constitucional mediante oficio N.º 199-P-OSC-CNE-2010 de 08 de abril de 2010, no se observa que se haya incorporado la justificación de al menos el 5% de las personas inscritas en el registro electoral que sustente la consulta popular de iniciativa ciudadana. De hecho, en el oficio referido, se observa que el ex presidente del Consejo Nacional Electoral, Omar Simon Campaña informa a la Corte Constitucional que “con oficio N.º 178-P-OSC-CNE-2010 de 27 de marzo de 2010, se comunicó al señor Asambleísta Andrés Páez Benalcázar, que el número de firmas de respaldo que requiere la ciudadanía para solicitar la convocatoria a la mencionada consulta

popular es de 517.259, cantidad equivalente al 5% del registro electoral a nivel nacional”.

La Corte Constitucional recuerda que mediante dictamen N.º 001-13-DGP-CC se estableció la siguiente regla jurisprudencial de aplicación obligatoria con efecto *erga omnes* para **todas las causas que se encuentren en trámite** y las que se presentaren con las mismas características:

Para la emisión del dictamen previo y vinculante de constitucionalidad de las convocatorias a consulta popular provenientes de la iniciativa ciudadana, el Consejo Nacional Electoral deberá remitir a la Corte Constitucional, junto con la petición de consulta, el informe favorable del cumplimiento de la legitimación democrática, en observancia a lo dispuesto en el inciso cuarto del artículo 104 de la Constitución, requisito que deberá ser verificado por la Sala de Admisión en funciones conforme al Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional².

Al respecto, la Corte Constitucional debe considerar que si bien dicha regla jurisprudencial fue expedida en el año 2013 y que el petitorio de consulta popular formulado por el asambleísta Andrés Páez ante el Consejo Nacional Electoral se realizó en el año 2010, no es menos cierto que la especificación sobre la legitimidad democrática que debe acompañar a todo proceso de convocatoria a consulta popular, tenía desde el año 2008, en el que fue publicada la Constitución de la República en Montecristi, una regla constitucional específica y que se expresa en la obligación jurídica de acompañar a todo pedido de consulta popular una cantidad de firmas equivalente al 5% del registro electoral a nivel nacional, tal como lo establece el artículo 104 inciso cuarto de la Constitución de la República.

En este escenario constitucional, es menester indicar que la causa N.º 0004-10-CP, en efecto, contiene un expediente pendiente de resolución por parte de la Corte Constitucional y en virtud de aquello, resulta plenamente aplicable la regla jurisprudencial expedida mediante el dictamen N.º 001-13-DGP-CC de 25 de septiembre de 2013, debiendo para el efecto disponerse que el Consejo Electoral remita junto al pedido del asambleísta Andrés Páez Benalcázar, el informe favorable de legitimación democrática correspondiente. Luego de aquello, la Corte Constitucional procederá a dar cumplimiento al control de constitucionalidad establecido en el artículo 127 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y

² Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N.º 001-13-DGP-CC, caso N.º 0002-10-CP



Control Constitucional, a fin de salvaguardar la seguridad jurídica en el ejercicio de los derechos.

III. DECISIÓN

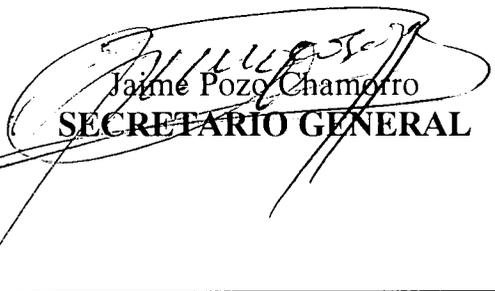
En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, la Corte Constitucional expide el siguiente:

DICTAMEN

1. No emitir dictamen de constitucionalidad de la convocatoria a consulta popular en el caso N.º 0004-10-CP, hasta que se cumpla de manera integral la verificación del requisito de legitimidad democrática determinado en el inciso cuarto del artículo 104 de la Constitución, en concordancia con lo prescrito en los artículos 182 y 183 de la Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia.
2. Disponer al Consejo Nacional Electoral la verificación del cumplimiento del requisito de legitimidad democrática, establecido en el inciso cuarto del artículo 104 de la Constitución, antes de solicitar el dictamen previo y vinculante de constitucionalidad de la convocatoria a consulta popular solicitada por el doctor Andrés Páez Benalcázar.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.



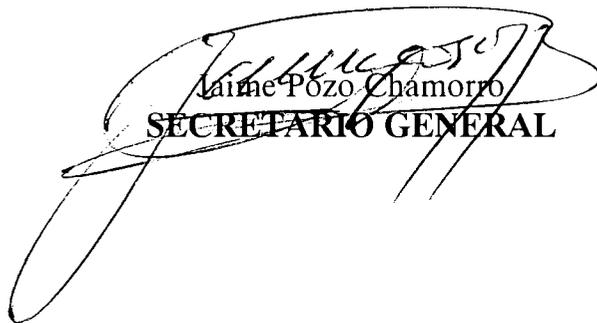
Alfredo Ruiz Guzmán
PRESIDENTE



Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL

Razón: Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional, con cinco votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Marien Segura Reascos, Ruth Seni Pinoargote y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de los jueces Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Roxana Silva Chicaíza y Manuel Viteri Olvera, en sesión del 20 de junio del 2018. Lo certifico.

JPCH/msb


Jaime Pózo Chamorro
SECRETARIO GENERAL



CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

CASO Nro. 0004-10-CP

RAZÓN.- Siento por tal, que el dictamen que antecede fue suscrito por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día viernes 29 de junio del dos mil dieciocho.- Lo certifico.


Jaime Pozo Chamorro
Secretario General

JPCh/LFJ

