

Quito, D. M., 07 de septiembre de 2022

CASO No. 1-22-RC

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

DICTAMEN No. 1-22-RC/22

Tema: la presente sentencia analiza la constitucionalidad de una propuesta de convocatoria a consulta popular para la instalación de una asamblea constituyente. Una vez examinados los requisitos formales de los considerandos y de la pregunta, se resuelve negar la iniciativa de modificación constitucional.

I. Antecedentes

1. El 23 de marzo de 2022, Jorge Moreno Ordóñez (“**el proponente**”) ingresó ante la Corte Constitucional una solicitud de modificación constitucional a la que adjuntó un documento denominado: “*Estatuto de Elección, Instalación y Funcionamiento de la Asamblea Constituyente*”. En dicho petitorio el proponente alegó que comparece para:

“(…) poner en su conocimiento y someter a trámite la presente solicitud de control constitucional sobre la documentación habilitante **para la convocatoria a una Consulta Popular dirigida a la Convocatoria e Instalación de una Asamblea Constituyente que transforme el marco institucional del Estado y ELABORE UNA NUEVA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA.** Dejo expresa constancia, señor presidente, que la presente documentación no es para introducir simples reformas a la Constitución vigente. Está dirigida a que la Asamblea Constituyente derogue la actual Constitución vigente y elaborar UNA NUEVA CONSTITUCIÓN de la República del Ecuador (...) al amparo del artículo 444 de la Constitución de la República del Ecuador, solicito que, con el fin que la ciudadanía resuelva mediante consulta popular la convocatoria a asamblea constituyente, la Corte Constitucional califique la siguiente pregunta: **¿APRUEBA USTED QUE SE CONVOQUE E INSTALE UNA ASAMBLEA CONSTITUYENTE DE CONFORMIDAD CON EL ESTATUTO ELECTORAL QUE SE ADJUNTA, PARA QUE SE TRANSFORME EL MARCO INSTITUCIONAL DEL ESTADO Y ELABORE UNA NUEVA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA?**” (énfasis y mayúsculas del texto original).

2. En virtud del sorteo electrónico realizado a través del Sistema Automatizado de la Corte Constitucional, la sustanciación de la presente causa le correspondió a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce.

3. A través del dictamen N° 1-22-RC de 13 de julio de 2022, el Pleno de la Corte Constitucional determinó que: “(…) *el procedimiento de modificación constitucional establecido en el artículo 444 de la Constitución, es apto para tramitar la presente*

solicitud. De este modo, se cumple con el primer momento de control de constitucionalidad de la propuesta”¹.

4. Mediante memorando N° CC-SG-2022-449 de 15 de agosto de 2022, la Secretaría General remitió al despacho de la jueza sustanciadora el expediente constitucional.

5. El 29 de agosto de 2022, la jueza sustanciadora avocó conocimiento del segundo momento de control constitucional de la causa y dispuso su notificación a las partes.

II. Competencia

6. De conformidad a lo dispuesto en los artículos 443 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”); y, 99.2, 100 y 102 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), la Corte Constitucional es competente para emitir la presente sentencia de constitucionalidad respecto de la convocatoria a consulta popular vía referéndum para la instalación de una asamblea constituyente.

III. Legitimación activa

7. Los artículos 444 de la Constitución y 100.2 de la LOGJCC determinan que la propuesta de modificación constitucional puede provenir *-inter alia-* de la iniciativa ciudadana; por lo tanto, esta solicitud puede ser planteada por cualquier persona o grupo de personas “(...) *antes de dar inicio a la recolección de las firmas requeridas para la respectiva convocatoria a referendo o para la presentación a la Asamblea Nacional*”. En tal virtud, se verifica que la propuesta cumple con los requisitos de legitimación establecidos en la CRE y la LOGJCC.

IV. Contenido de la convocatoria a consulta popular

8. De la revisión integral de la propuesta a consulta popular, se observa que la misma se encuentra compuesta de: **a)** una parte expositiva con cuatro considerandos; **b)** una parte resolutive con un artículo y pregunta única; y, **c)** un proyecto de estatuto de elección, instalación y funcionamiento de la asamblea constituyente, conformado por 23 artículos y 5 disposiciones transitorias.

9. El tenor literal de la propuesta de consulta popular es el que se transcribe a continuación:

“CONVOCATORIA A CONSULTA POPULAR, PARA QUE EL PUEBLO SE PRONUNCIE SOBRE LA ELECCIÓN, INTALACIÓN (sic) Y FUNCIONAMIENTO DE UNA ASAMBLEA CONSTITUYENTE

CONSIDERANDO

¹ Publicado en la Edición Constitucional del Registro Oficial N° 68 de 23 de agosto de 2022.

1. *Que el Art. 1 de la Constitución de la República dispone: "La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución";*
2. *Que la Constitución de la República, en su Art. 444, manifiesta: "La asamblea constituyente sólo podrá ser convocada a través de consulta popular. Esta consulta podrá ser solicitada por el doce por ciento de las personas inscritas en el registro electoral. La consulta deberá incluir la forma de elección de las representantes y los representantes y las reglas del proceso electoral. La nueva Constitución, para su entrada en vigencia, requerirá ser aprobada mediante referéndum con la mitad más uno de los votos válidos";*
3. *Que el pueblo ecuatoriano es el titular único del poder constituyente y que el poder constituyente, por su propia naturaleza, es soberano, indelegable e indivisible; y,*
4. *Que los ciudadanos tienen el derecho a ser consultado (sic) sobre problemas de trascendental importancia para la vida del Ecuador; y, en ejercicio de sus derechos y facultades constitucionales establecidas en el Art. 444 de la Constitución de la República y otros,*

RESUELVE:

Artículo 1.- Convocar a Consulta Popular para que el pueblo se pronuncie afirmativa o negativamente sobre la siguiente pregunta:

¿Aprueba usted que se convoque e instale una Asamblea Constituyente, de conformidad con el Estatuto Electoral que se adjunta, para que se transforme el marco institucional del Estado y elabore una nueva Constitución de la República?

**ESTATUTO DE ELECCIÓN, INSTALACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA ASAMBLEA
CONSTITUYENTE**

CAPITULO PRIMERO

**DE LA NATURALEZA, FINALIDAD, DURACIÓN Y DISOLUCIÓN DE LA ASAMBLEA
CONSTITUYENTE**

Artículo 1.- Naturaleza y Finalidad de la Asamblea Constituyente: La Asamblea Constituyente es convocada por el pueblo ecuatoriano para transformar el marco institucional del Estado y para elaborar una nueva Constitución. La Asamblea Constituyente respetará, profundizando en su contenido social y progresivo, los derechos fundamentales de los ciudadanos. El texto de la Nueva Constitución será aprobado mediante Referéndum aprobatorio.

Artículo 2.- Instalación, Duración y Disolución de la Asamblea Constituyente: La Asamblea Constituyente se instalará en Quito, en el Palacio Legislativo, tendrá una duración de ciento veinte días, contados a partir del día de su instalación, pudiendo prolongarse como máximo, improrrogable, hasta ciento ochenta días. Cumplido este plazo, la Asamblea Constituyente entrará en receso y se disolverá cuando la nueva Constitución sea aprobada en Referéndum.

CAPITULO SEGUNDO

DE LA INTEGRACIÓN DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE

Artículo 3. Integración de la Asamblea Constituyente: *La Asamblea Constituyente estará integrada por ciento treinta y cinco (135) Asambleístas Constituyentes, con sus respectivos suplentes, que serán distribuidos de la siguiente manera:*

3.1.- Cincuenta y seis (56) Asambleístas Constituyentes provinciales elegidos de la siguiente manera: dos por cada provincia, uno (1) de mayoría y uno (1) de minoría; más uno (1) por cada millón de habitantes:

Guayas, seis (6);

Pichincha, cinco (5);

Manabí, tres (3);

Esmeraldas, dos (2);

Santo Domingo, dos (2);

Los Ríos, dos (2);

Santa Elena, dos (2);

El Oro, dos (2);

Carchi, dos (2);

Imbabura, dos (2);

Cotopaxi, dos (2);

Chimborazo, dos (2);

Tungurahua, dos (2);

Bolívar, dos (2)

Cañar, dos (2);

Azuay, dos (2);

Loja, dos (2);

Sucumbíos, dos (2);

Orellana, dos (2); Napo, dos (2);

Pastaza, dos (2);

Morona Santiago, dos (2);

Zamora Chinchipe, dos (2);

Galápagos, dos (2);

3.2.- Tres (3) Asambleístas Constituyentes por la Circunscripción Especial del Exterior, distribuidos: uno (1) por Europa, Oceanía y Asia; uno (1) por Canadá y Estados Unidos; y, uno (1) por Latinoamérica, El Caribe y África;

3.3.-Setenta y seis (76) Asambleístas Constituyentes por los sectores sociales y populares más representativos, distribuidos de la siguiente manera:

- Universidades y Escuelas Politécnicas, tres (3): dos por las públicas y uno por las privadas;*
- Fuerzas Armadas del Ecuador, tres (3), uno (1) por el Ejército; uno (1) por la Marina; y uno (1) por la Aviación;*
- Policía Nacional, uno (1);*
- Cámaras de la Producción, cinco (5);*
- Confederaciones Nacionales de Trabajadores quince (15) distribuidos de acuerdo al número de miembros de cada una de ellas;*
- Confederaciones y Federaciones Nacionales de indígenas, campesinos, montubios y negros, pequeños y medianos productores quince (15), distribuidos de acuerdo al número de miembros de cada una de ellas;*
- Confederación Nacional de Transportistas del Ecuador, dos (2)*

- *Organizaciones Nacionales de Gremios Profesionales de Universidades y Escuelas Politécnicas, dos (2);*
- *Organizaciones Nacionales de Artesanos, dos (2);*
- *Afiliados, jubilados y pensionistas del IESS; cuatro (4)*
- *Retirados y pensionistas del ISSFA, dos (2);*
- *Retirados y pensionistas del ISSPOL, dos (2);*
- *Confederaciones Nacionales de Comerciantes Minoristas, dos (2)*
- *Confederaciones Nacionales de Ligas Deportivas Barriales, dos (2)*
- *Confederaciones Nacionales de Barrios, dos (2)*
- *Organizaciones de Periodistas dos (2)*
- *Organizaciones de mujeres, dos (2)*
- *Organizaciones de la Cultura y el Arte,*
- *Organizaciones del Magisterio Nacional, dos (2)*
- *Estudiantes universitarios y politécnicos, dos (2)*
- *Estudiantes Secundarios, mayores de 18 años, dos (2)*
- *Organizaciones Sociales legalizadas, no contempladas en esta lista, dos (2)*

El padrón electoral se actualizará hasta un día antes de la convocatoria, y se procederá al empadronamiento de los ecuatorianos residentes en el exterior.

Los funcionarios que no son de libre remoción de cualquier entidad del sector público, podrán ser candidatos y, para ello gozarán de licencia sin sueldo a partir del día de inscripción de sus candidaturas a la Asamblea Constituyente. Esta licencia sin sueldo se mantendrá en el caso de ser elegidos asambleístas. Los de libre remoción cesarán definitivamente en sus funciones al momento de inscribir sus candidaturas.

Artículo 4.- Forma de Elección:

4.1. Los ecuatorianos votarán en la circunscripción provincial que les corresponda. Los ecuatorianos domiciliados en Europa, Estados Unidos y América Latina, votarán en su respectiva circunscripción.

Cada elector votará por la lista de candidatos de su preferencia.

La lista de candidatos que alcance el mayor número de votos, obtendrá la elección del Asambleísta Constituyente por mayoría; y, la lista de candidatos que le siga en votación, obtendrá la elección del Asambleísta Constituyente por minoría.

4.2. Los Asambleístas Constituyentes de los Sectores Sociales Representativos se elegirán en votación universal, directa y secreta bajo la coordinación y dirección de sus respectivos Colegios Electorales.

Estos Colegios electorales se integrarán a nivel nacional y provincial, respectivamente, por los representantes legales de cada una de las organizaciones nacionales y provinciales, legalmente registrados en los respectivos órganos públicos a nivel nacional o provincial, según sea el caso.

El Colegio Electoral de las Universidades y Escuelas Politécnicas se integrará con los representantes elegidos democráticamente para el efecto, por los profesores, estudiantes, empleados y trabajadores, de cada una de las Universidades y Escuelas Politécnicas.

El Colegio Electoral de las Fuerzas Armadas se integrará por diez y ocho (18) miembros: elegidos democráticamente por votación directa y secreta de los miembros de cada una de las

ramas: Ejército, Marina y Aviación: tres (3) delegados de la oficialidad y tres (3) delegados de la tropa de cada rama.

El Colegio Electoral de la Policía Nacional se integrará por seis miembros (6) elegidos democráticamente por votación directa y secreta: tres (3) delegados de la oficialidad y tres (3) de la tropa.

El Consejo Nacional Electoral convocará por los medios de Comunicación Colectiva a la integración de estos Colegios Electorales y supervisará la organización y desarrollo de estas elecciones.

Las elecciones de Asambleaístas Constituyentes de los Sectores Sociales más representativos se realizarán el día domingo, con veinte y ocho días de anticipación a las Elecciones Generales de Asambleaístas Constituyentes convocadas por el Consejo Nacional Electoral;

Artículo 5.- Adjudicación de Puestos: *La adjudicación de puestos para la Asamblea Constituyente se realizará en base a la aplicación del sistema de cociente y residuo electoral, en la siguiente forma:*

5.1.- El total de votos válidos obtenidos en la circunscripción correspondiente se dividirá para el número de representantes que deben elegirse y el resultado será el primer cociente eliminador.

Cada una de las listas cuyos votos válidos no hubieran alcanzado una cantidad igual, por lo menos, a la mitad de dicho cociente, será eliminada en el escrutinio;

5.2.- El total de votos válidos de las listas que hubieren alcanzado una cantidad igual, por lo menos a la mitad del primer cociente electoral, se dividirá por el número de Asambleaístas Constituyentes que deban elegirse y el resultado será el segundo cociente o cociente distribuidor, con el cual se hará la adjudicación de puestos. Cada una de las listas que hubieren servido de base para hallar el cociente distribuidor, tendrá derecho a tantos puestos cuantas veces cupiere dicho cociente en el total de sus votos válidos;

5.3.- Si hecha esta adjudicación quedaren uno o más puestos por proveer, estos se adjudicarán a las listas favorecidas por los residuos mayores, en orden descendente;

5.4.- En las elecciones de los Asambleaístas Constituyentes, de las jurisdicciones en donde deban elegirse dos representantes, el uno corresponderá a la lista que hubiere obtenido mayor número de sufragios y el otro a la lista que le siguiere en votos, siempre que esta hubiere alcanzado cuando menos, el cincuenta por ciento de los votos de aquella. Si no hubiera alcanzado dicha cantidad, los dos puestos se adjudicarán a la lista que hubiere obtenido el mayor número de votos;

5.5.- Los escaños de los ecuatorianos domiciliados en el exterior se adjudicarán al candidato que obtenga la más alta votación.

Artículo 6.- Requisitos para ser asambleísta: *Podrán ser asambleístas los ecuatorianos por nacimiento que estén en goce de los derechos políticos y que sean mayores de 25 años. Los candidatos deberán acreditar, ante el Tribunal Provincial correspondiente, haber nacido en la provincia o haber residido ininterrumpidamente en ella, en los tres años anteriores a la fecha de la elección. Los candidatos a las circunscripciones en el exterior deberán estar inscritos en el padrón electoral del consulado correspondiente.*

Artículo 7.- Inhabilidad e incompatibilidades: Los candidatos a la Asamblea Constituyente están sujetos a las inhabilidades e incompatibilidades establecidas en la Constitución y en las leyes.

CAPITULO TERCERO

FUNCIONAMIENTO DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE

Artículo 8.- Comisión de Instalación: La instalación de la Asamblea Constituyente será dirigida temporalmente por una Comisión conformada por los tres asambleístas que obtuvieron la más alta votación, quienes desempeñarán la presidencia, vicepresidencia y secretaría, respectivamente, cuya función específica será organizar, durante la primera sesión, la elección de la Comisión Directiva de la Asamblea Constituyente, luego de lo cual cesarán en sus funciones.

Artículo 9.- Comisión Directiva de la Asamblea Constituyente: Una vez instalada la Asamblea Constituyente designará los miembros de la Comisión Directiva, que estará conformada por un presidente, dos vicepresidentes y dos vocales, que serán elegidos por el pleno de la Asamblea; y, una secretaría de fuera de su seno. Presidente y secretario serán nombrados, en votación individual, por la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea. Las vicepresidencias y las vocalías serán elegidas individualmente. Se designará como primer vicepresidente a quien obtuviere mayor votación y segundo vicepresidente a quien le siga en votación. En la elección de las dos vocalías se aplicará el mismo mecanismo, garantizándose así la representación de las minorías.

Artículo 10.- Toma de Decisiones en la Asamblea Constituyente: Las decisiones se tomarán por mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Constituyente.

Artículo 11.- Pérdida de la calidad de Asambleísta: El asambleísta elegido que incurra en cualquiera de las inhabilidades o incompatibilidades establecidas en la Constitución o la ley, será reemplazado por el respectivo suplente, y a falta de éste, por el candidato que le siga en votación, sin importar su afiliación u origen partidista. En el caso de los asambleístas elegidos mediante listas serán reemplazados por quien le siga en la misma.

CAPITULO CUARTO

DEL CALENDARIO ELECTORAL

Artículo 12.- Convocatoria: Dentro de los ocho días siguientes a la proclamación de los resultados de la Consulta Popular, el Consejo Nacional Electoral convocará a elecciones para la conformación de la Asamblea Constituyente. La convocatoria se publicará en el Registro Oficial y en los diarios de mayor circulación del país y mediante cadena nacional de radio y televisión.

Artículo 13.- Inscripción de las Candidaturas: A partir del día siguiente a la publicación de la convocatoria a la Asamblea Constituyente y durante el plazo de 45 días, los movimientos ciudadanos, movimientos y partidos políticos podrán inscribir sus listas de candidatos. Las listas electorales, deben estar conformadas por un número de candidatos igual al número de escaños a elegir en la respectiva circunscripción.

Los partidos y movimientos políticos, legalmente reconocidos pueden presentar listas de acuerdo a lo establecido en la vigente Ley Orgánica de Elecciones.

Los movimientos ciudadanos deberán presentar al Consejo Nacional Electoral y al Tribunal Provincial Electoral, el 1% de firmas de respaldo de acuerdo al padrón electoral correspondiente.

En el caso de las circunscripciones en el exterior, el Consejo Nacional Electoral designará a sus delegados para este proceso electoral, en la respectiva demarcación.

Artículo 14.- Calificación de las Candidaturas y de su notificación: *Dentro de los diez (10) días siguientes a la finalización de la inscripción de candidaturas, los tribunales electorales correspondientes deberán calificar las candidaturas. La notificación de la resolución se realizara (sic) de conformidad con la Ley.*

Artículo 15.- Impugnación: *Los movimientos ciudadanos, los movimientos y partidos políticos, podrán impugnar las candidaturas de conformidad con la Ley electoral.*

Artículo 16.- Publicación de la lista de candidatos: *Resueltos los recursos e impugnaciones, las listas electorales definitivas se publicarán en el Registro Oficial y en los diarios de mayor circulación del país, de conformidad con lo establecido en la ley.*

Artículo 17.- Campaña Electoral: *La campaña electoral, durara (sic) 45 días y, comenzará al día siguiente de la publicación de la lista de candidatos. Terminará 72 horas antes del día de las elecciones.*

Artículo 18.- Financiación de la campaña: *El Estado, a través del presupuesto del Consejo Nacional Electoral, financiará la campaña publicitaria de cada una de las listas a la Asamblea Constituyente. Queda prohibida la financiación privada y las donaciones, o regalos a los ciudadanos ecuatorianos.*

Artículo 19.- De las sanciones por incumplimiento de la regulación publicitaria: *Cualquier candidatura que incumpla lo establecido en la disposición anterior, previo la apertura de un expediente por parte del Tribunal Electoral correspondiente, el cual garantizará el derecho a la defensa de los investigados, quedará excluida del proceso electoral y su candidatura será anulada, sin perjuicio de las responsabilidades penales en las que pudieran haber incurrido los responsables de los movimientos o partidos infractores.*

Artículo 20.- Las elecciones: *Las elecciones para la Asamblea Constituyente se realizarán en un plazo máximo de ciento veinte y cinco días contados a partir de la publicación de la convocatoria a dicha elección.*

Artículo 21.- Resultado de las Elecciones: *La proclamación de los resultados electorales y entrega de credenciales se hará de acuerdo con las normas de la Ley electoral.*

Artículo 22.- Instalación de la Asamblea: *La Asamblea Constituyente se instalará sin previa convocatoria, a los diez días de ser proclamados los resultados definitivos de las elecciones.*

Artículo 23.- Referéndum aprobatorio: *Una vez aprobado el texto de la nueva Constitución, y dentro de los cuarenta y cinco días siguientes, el Consejo Nacional Electoral convocará a un*

referéndum, para que el pueblo ecuatoriano apruebe o rechace el texto de la nueva Constitución.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA: *Presupuesto de la Asamblea Constituyente. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Finanzas y Crédito Público creará una partida presupuestaria para sufragar los gastos que demande el funcionamiento de la Asamblea Constituyente que tendrá autonomía administrativa y financiera.*

DISPOSICIÓN TRANSITORIA SEGUNDA: *En la papeleta de votación deberá incorporarse el Estatuto de elección, instalación y funcionamiento de la Asamblea Constituyente que se adjunta;*

DISPOSICIÓN TRANSITORIA TERCERA: *El Consejo Nacional Electoral organizará, dirigirá, vigilará y garantizará la Consulta Popular;*

DISPOSICIÓN TRANSITORIA CUARTA: *El Ministerio de Economía y Finanzas asignará y transferirá la partida presupuestaria correspondiente al Consejo Nacional Electoral para sufragar todos los gastos que demande esta consulta popular;*

DISPOSICIÓN TRANSITORIA QUINTA: *El gobierno nacional adoptará todas las medidas del caso para garantizar la voluntad popular en las urnas”.*

V. Consideraciones de la Corte Constitucional

V.1. Determinación de los problemas jurídicos:

10. Acorde a lo previsto en los artículos 99 y 100 de la LOGJCC y lo establecido en el dictamen de la Corte Constitucional No. 4-18-RC/19, existen tres momentos diferenciados de la actuación de esta Corte respecto de las propuestas de modificación constitucional. El primero consiste en un dictamen de procedimiento en el que se determina cuál de las vías de reforma constitucional (enmienda, reforma parcial o, cambio constitucional: arts. 441, 442 y 444 de la Constitución, respectivamente) es apta para la expedición del texto de modificación constitucional propuesto por el solicitante. El segundo momento viene dado por una sentencia de constitucionalidad de la convocatoria a referéndum que implica el control constitucional de los considerandos que introducen la pregunta y el cuestionario, cuando la vía de modificación constitucional de que se trate lo requiera. Y el tercero corresponde a 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 constitucional².

11. Para efectos del presente análisis es pertinente reiterar que conforme lo señalado en el párrafo 3 *supra*, el Pleno de la Corte Constitucional ya se pronunció respecto del dictamen de vía o procedimiento para tratar la propuesta de reforma constitucional *in examine* (cumplimiento del primer momento); por lo que, en este estado de la causa (segundo momento) corresponde emitir la respectiva sentencia de constitucionalidad de la propuesta de convocatoria a *referéndum*.

² Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N° 3-20-RC/20 de 09 de septiembre de 2020.

12. En tal sentido, se procederá a realizar el control formal de los considerandos que introducen a la pregunta y de su cuestionario, verificando que los mismos cumplan con los presupuestos establecidos en los artículos 104 y 105 de la LOGJCC³ a fin de garantizar el principio de libertad del elector, y en particular, las cargas de claridad y lealtad. En caso de superarse dicho baremo constitucional el análisis debe proseguir con el control material de las disposiciones jurídicas que conforman el “*Estatuto de Elección, Instalación y Funcionamiento de la Asamblea Constituyente*”, observando que estas no incurran en prohibiciones o violaciones constitucionales, ya que este Organismo no podría avalar la constitucionalidad de un cuestionario que contiene anexos que riñen con el texto de la CRE.

13. En tal virtud, el primer problema jurídico a resolver es el siguiente: **¿los considerandos introductorios de la propuesta de convocatoria a referéndum, cumplen con los requisitos formales establecidos en la LOGJCC?**

V.2. Resolución del problema jurídico:

14. En lo que concierne al control formal de los considerandos esta Corte ha sostenido sistemáticamente que: “(...) *son los contenidos introductorios, conceptos de apoyo o razones que motivan una consulta y tienen como función principal brindar al elector un contexto y delimitación de las preguntas que serán sometidas a su consideración. Por consiguiente, toda consulta que pretenda realizarse a la ciudadanía debe estar acompañada inexorablemente por sus correspondientes considerandos introductorios*”⁴.

15. Al respecto, en la presente propuesta consta lo siguiente:

³ “Art. 104.- *Control constitucional de los considerandos que introducen la pregunta.- Para controlar la constitucionalidad de los considerandos introductorios, la Corte Constitucional verificará el cumplimiento de los siguientes requisitos: 1. No inducción de las respuestas en la electora o elector; 2. Concordancia plena entre el considerando que introduce la pregunta y el texto normativo. Esta concordancia comprende la relación entre las finalidades que se señalan en el considerando que introduce la pregunta y el texto sometido a consideración del pueblo; 3. Empleo de lenguaje valorativamente neutro y sin carga emotiva, sencillo y comprensible para el elector; 4. 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, de modo que una vez aprobada la disposición jurídica, la finalidad perseguida se obtenga con una alta probabilidad; y, 5. No se proporcione información superflua o ninguna otra que no guarde relación con el texto normativo a ser aprobado por el electorado*”.

“Art. 105.- *Control constitucional del cuestionario.- Para garantizar la libertad del elector o electora, la Corte Constitucional verificará que el cuestionario sometido a votación cumpla, entre otros, con los siguientes parámetros: 1. La formulación de una sola cuestión por cada pregunta, salvo que exista una interrelación e interdependencia entre los distintos componentes normativos; 2. La posibilidad de aceptar o negar varios temas individualmente en la misma consulta. Se prohíbe la aprobación o rechazo en bloque; 3. La propuesta normativa no esté encaminada a establecer excepciones puntuales que beneficien un proyecto político específico; y, 4. La propuesta normativa tenga efectos jurídicos y modificaciones al sistema jurídico*”.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N° 10-19-CP/19 de 17 de septiembre de 2019, párr. 27.

“(…) **CONSIDERANDO**

1. *Que el Art. 1 de la Constitución de la República dispone: "La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución";*

2. *Que la Constitución de la República, en su Art. 444, manifiesta: "La asamblea constituyente sólo podrá ser convocada a través de consulta popular. Esta consulta podrá ser solicitada por el doce por ciento de las personas inscritas en el registro electoral. La consulta deberá incluir la forma de elección de las representantes y los representantes y las reglas del proceso electoral. La nueva Constitución, para su entrada en vigencia, requerirá ser aprobada mediante referéndum con la mitad más uno de los votos válidos";*

3. *Que el pueblo ecuatoriano es el titular único del poder constituyente y que el poder constituyente, por su propia naturaleza, es soberano, indelegable e indivisible; y,*

4. *Que los ciudadanos tienen el derecho a ser consultado (sic) sobre problemas de trascendental importancia para la vida del Ecuador; y, en ejercicio de sus derechos y facultades constitucionales establecidas en el Art. 444 de la Constitución de la República y otros,*

RESUELVE:

Artículo 1.- Convocar a Consulta Popular para que el pueblo se pronuncie afirmativa o negativamente sobre la siguiente pregunta:

¿Aprueba usted que se convoque e instale una Asamblea Constituyente, de conformidad con el Estatuto Electoral que se adjunta, para que se transforme el marco institucional del Estado y elabore una nueva Constitución de la República? (...)".

16. En este sentido, el planteamiento propone la instalación de la asamblea constituyente para la transformación del marco institucional del Estado y la elaboración de un nuevo texto jurídico de la Constitución, mas los considerandos N° 1, 2, y 4 comportan solamente una inferencia al marco jurídico constitucional y la potestad ciudadana de convocar a una asamblea constituyente, sin proporcionar una información básica y elemental de la finalidad por la cual se activaría el más riguroso de los mecanismos de modificación constitucional⁵. Al respecto, esta Corte ha sostenido que: “(…) *la mera transcripción o simple paráfrasis de disposiciones constitucionales la mayoría de los considerandos no provee al elector con información específica que permita contextualizar la problemática concreta que aborda la pregunta sometida a control*”⁶.

17. Es así, que el numeral segundo y quinto del artículo 104 de la LOGJCC, impone a esta Corte el deber de verificar que exista una “[c]oncordanza plena entre el considerando que introduce la pregunta y el texto normativo. Esta concordanza comprende la relación entre las finalidades que se señalan en el considerando que

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N° 1-19-RC/19 de 02 de abril de 2019, párr. 11.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N° 9-19-CP/19 de 17 de septiembre de 2019, párr. 52.

introduce la pregunta y el texto sometido a consideración del pueblo”, y que “[n]o se proporcione información superflua o ninguna otra que no guarde relación con el texto normativo a ser aprobado por el electorado”. Para comprender la finalidad que procura la norma invocada, es imperativo reiterar que aquella tiene como objetivo constatar que los considerandos suministren “información” -útil e idónea- que facilite la comprensión de la problemática sometida al escrutinio popular.

18. De la transcripción de los considerandos detallados previamente, en el N° 1 y 2, se constata que en ellos se citan los artículos 1 y 444 de la CRE, relativos a la soberanía popular y las exigencias constitucionales para convocar a una asamblea constituyente; en tanto que en el considerando N° 3 se refiere a la titularidad del poder constituyente; y, en el considerando N° 4 al derecho a “ser consultado sobre problemas de trascendental importancia para la vida del Ecuador”, así como al ejercicio de las “facultades constitucionales establecidas en el Art. 444 de la Constitución de la República”.

19. En tal sentido, se puede colegir que los cuatro considerandos comportan la simple transcripción de normas constitucionales, que no garantizan el cumplimiento de las cargas de claridad y lealtad para con el elector, puesto que no se contaría con información objetiva (que excluya cualquier tipo de valoraciones subjetivas de naturaleza ideológica, política, etc.) que le permita contextualizar o comprender la finalidad que se procura con la activación de una asamblea constituyente para transformar el marco institucional del Estado y elaborar una nueva Constitución, ni si esta transformación se va a realizar antes o dentro del referido cambio constitucional, generando una indeterminación con respecto a la finalidad de la propuesta.

20. Lo expuesto precedentemente, permite concluir que los considerandos *in examine* lesionan la plena garantía de libertad del elector, incumpliendo lo determinado en los artículos 103.3⁷ y 104 numerales 2 y 5 de la LOGJCC.

21. Finalmente, se precisa que el incumplimiento de los requisitos formales previstos en el artículo 104 de la LOGJCC, es razón suficiente para negar la propuesta de convocatoria a consulta popular para la instalación de una asamblea constituyente, de tal manera, que en este caso resulta innecesario continuar con el análisis constitucional de la pregunta y el estatuto adjunto⁸.

VI. Decisión

En mérito de lo expuesto, esta Corte Constitucional resuelve lo siguiente:

⁷ LOGJCC.-“Art. 103.- Alcance del control constitucional.- La Corte Constitucional efectuará un control formal de la convocatoria a referendo. En el desarrollo de este control, la Corte Constitucional verificará al menos: (...) 3. La garantía plena de la libertad del elector, y en particular, el cumplimiento de las cargas de claridad y lealtad”.

⁸ Por ejemplo, ver los dictámenes N° 10-19-CP/19 (párr. 31) y 3-20-RC/20 (párr. 18).

1. **Negar y archivar** la iniciativa de reforma constitucional vía asamblea constituyente, propuesta por el ciudadano Jorge Moreno Ordóñez.
2. 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 ocho 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 y Daniela Salazar Marín (voto concurrente); en sesión ordinaria de miércoles 07 de septiembre de 2022; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, por uso de una licencia por vacaciones. - Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

DICTAMEN No. 1-22-RC/22

VOTO CONCURRENTE

Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín

1. Con fundamento en el artículo 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, presento mi voto concurrente a la sentencia 1-22-RC/22, emitida en sesión ordinaria del Pleno del miércoles 7 de septiembre de 2022.
2. Coincido con la decisión de rechazar la propuesta de convocatoria a asamblea constituyente presentada en el caso. Sin embargo, no coincido con la razón utilizada para negar la propuesta. La sentencia de mayoría concluye que los considerandos presentados no cumplieron los requisitos formales previstos en la LOGJCC esencialmente por lo siguiente:

...los cuatro considerandos comportan la simple transcripción de normas constitucionales, no garantizan el cumplimiento de las cargas de claridad y lealtad para con el elector, puesto que no se contaría con información objetiva (que excluya cualquier tipo de valoraciones subjetivas de naturaleza ideológica, política, etc.) que le permita contextualizar o comprender la finalidad que se procura con la activación de una asamblea constituyente para transformar el marco institucional del Estado y elaborar una nueva Constitución, ni si esta transformación se va a realizar antes o dentro del referido cambio constitucional, generando una indeterminación con respecto a la finalidad de la propuesta. (énfasis añadido).

3. En mi opinión, el análisis formal que realiza la Corte Constitucional a los considerandos que acompañan a la propuesta omite observar que la convocatoria a una asamblea constituyente está revestida de características particulares que la distinguen de los otros mecanismos de modificación constitucional a los cuales puede ser aplicable el razonamiento del voto de mayoría. Así, a diferencia de las figuras de la enmienda y reforma parcial –a través de las cuales se somete a aprobación uno o más cambios específicos y delimitados respecto de las normas constitucionales– en el caso de la convocatoria a una asamblea constituyente se abre la puerta a la creación de una nueva Constitución. Tal Constitución será el resultado de la deliberación democrática de los órganos constituyentes y, si bien existen límites a ser respetados, como aquellos establecidos en los tratados internacionales de los cuales Ecuador es parte, no se puede pretender que el resultado de la deliberación constituyente coincida con una finalidad establecida por quien solicite –a través de una consulta popular– una convocatoria a asamblea constituyente.
4. Toda vez que quien propone una convocatoria a asamblea constituyente no puede condicionar ni prever el contenido de la nueva Constitución que derivará del proceso constituyente, el proponente tampoco puede razonablemente ofrecer información

objetiva respecto del contexto o finalidad de la propuesta, y por lo tanto la Corte Constitucional no puede exigirle tal requisito al momento de su solicitud.

5. Así, no resulta posible para el proponente de una asamblea constituyente el incluir cualquier considerando relativo a la “*finalidad de la propuesta*”. Por su propia naturaleza, la convocatoria a una asamblea constituyente implica la instalación de un órgano que emitirá una nueva Constitución. Por tanto, la única finalidad posible es la convocatoria a una asamblea constituyente para emitir una nueva Constitución. Cualquier otra afirmación relativa a la finalidad que perseguiría la propuesta implicaría, desde mi perspectiva, un fraude al elector. Y es que, de aceptarse la propuesta y convocarse a asamblea constituyente, esta no estaría limitada o condicionada por la finalidad que la propuesta haya anunciado, y por lo tanto, quienes hayan votado a favor de la convocatoria convencidos de que la asamblea constituyente aprobaría una nueva Constitución que se ajuste a tal finalidad, resultarían defraudados.
6. Conviene resaltar además que, según el artículo 104 de la LOGJCC¹, los considerandos no pueden inducir a la respuesta al elector y deben redactarse en un lenguaje valorativamente neutro y sin carga emotiva. En consecuencia, si el proponente de una asamblea constituyente justifica la necesidad de una asamblea constituyente en cuestionamientos o afirmaciones de carácter crítico respecto de la Constitución o el ordenamiento jurídico actual, estos considerandos posiblemente serían observados por la Corte Constitucional por incluir lenguaje valorativo e inducir a una respuesta al elector.
7. En definitiva, considero que la sentencia de mayoría impone al proponente de una convocatoria a asamblea constituyente una carga imposible de cumplir:
 - 7.1. Cualquier considerando que incluya información objetiva para contextualizar o comprender la finalidad específica que se procura con la activación de una asamblea constituyente implicará un fraude al elector.
 - 7.2. Cualquier considerando que busque establecer la “*finalidad de la propuesta*” en cualquier afirmación negativa relativa a la Constitución actual, implicará inducir a la respuesta al elector y el uso de lenguaje valorativo.
8. Por todo lo anterior, considero que la propuesta no debió ser negada con fundamento en que los considerandos no habrían establecido la finalidad de la convocatoria a una asamblea constituyente. La única finalidad que requiere expresarse es la de convocar a una asamblea constituyente para emitir una nueva Constitución.

¹ LOGJCC, Art. 104.- Control constitucional de los considerandos que introducen la pregunta.- Para controlar la constitucionalidad de los considerandos introductorios, la Corte Constitucional verificará el cumplimiento de los siguientes requisitos: 1. No inducción de las respuestas en la electora o elector; (...) 3. Empleo de lenguaje valorativamente neutro y sin carga emotiva, sencillo y comprensible para el elector;

9. Ahora bien, coincido con la decisión de desestimar esta propuesta puesto que, si la propuesta hubiese superado el análisis formal de la convocatoria, la Corte habría realizado el control constitucional de la forma de designación de los asambleístas constituyentes, prevista en el Estatuto de Elección, Instalación y Funcionamiento de la Asamblea Constituyente que acompaña a la propuesta

10. Conforme dicho estatuto, 59 asambleístas serían designados por votación popular; mientras que, 76 asambleístas constituyentes serían nombrados directamente por lo que el proponente denomina “*los sectores sociales y populares más representativos*” entre los que se incluirían a las Universidades y Escuelas Politécnicas, Fuerzas Armadas, Policía Nacional, Cámaras de Producción, Confederaciones de Trabajadores, entre otros. Una configuración de esta naturaleza tendría serias incidencias en el principio democrático, afectando el derecho a la participación en igualdad de condiciones de quienes no formen parte de lo que el proponente considera los sectores sociales y populares más representativos, generando una grave desproporción en el grado de representación que obtendrían durante el proceso constituyente. En mi criterio, una propuesta de esta naturaleza, no supera el control constitucional que la Corte Constitucional debe realizar para aprobar la solicitud.

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, anunciado en el dictamen de la causa 1-22-RC, fue presentado en Secretaría General el 19 de septiembre de 2022, mediante correo electrónico a las 08:27; y, ha sido procesado conjuntamente con el Dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL