

Quito, D.M. 07 de julio de 2021

CASO No. 2-21-CP

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

DICTAMEN

Tema: En el presente dictamen se niega la propuesta de un plebiscito para crear un servicio comunitario formativo, de carácter obligatorio, con la duración de un año dirigido a jóvenes de entre 18 a 22 años. Para tal efecto, se verifica que la solicitud incumple con los criterios del control formal.

I. Antecedentes

1. El 13 de mayo de 2021, Galo Marchan Mejía, invocando la calidad de representante del colectivo Soluciones, presentó ante la Corte Constitucional una solicitud de dictamen de constitucionalidad de una consulta popular.
2. En virtud del sistema de sorteos automatizado de la Corte Constitucional, correspondió la sustanciación de la presente causa al juez constitucional Alí Lozada Prado. El juez sustanciador avocó conocimiento de la causa el 28 de junio de 2021¹.

II. Legitimación activa

3. La primera consideración que realiza esta Corte es que el artículo 104 de la Constitución de la República determina que la convocatoria a consulta popular puede ser solicitada por “*la ciudadanía*”. A esto se añade que, en el dictamen N.º 1-19-CP/19, de 16 de abril de 2019, la Corte cambió el precedente contenido en el dictamen N.º 001-13-DCP-CC y estableció lo siguiente:

1.1. Ante un pedido de dictamen previo y vinculante de constitucionalidad sobre convocatorias a consultas populares, la Corte Constitucional procederá a realizar el control constitucional de los considerandos introductorios y las preguntas de la misma, sin requerir el respaldo de la recolección de firmas.

4. Por lo dicho, cualquier ciudadano está legitimado para presentar una solicitud de dictamen de constitucionalidad sobre una propuesta de convocatoria a consulta popular, sin que, para obtener este pronunciamiento previo de la Corte, sea necesario acompañar las firmas de respaldo a su iniciativa.

¹ Este acto determinó el inicio del término para emitir el dictamen de constitucionalidad previsto en el párrafo final del artículo 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

5. El accionante invocó la calidad de representante de un “colectivo”, organización que, en cuanto tal, no se encuentra legitimada para solicitar un dictamen de constitucionalidad respecto de una convocatoria a consulta popular², por lo que esta Corte considerará legitimada su intervención exclusivamente como ciudadano.

III. Competencia

6. Los artículos 104 (inciso final) y 438.2 de la Constitución y 75.3.e de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, LOGJCC), otorgan a la Corte Constitucional competencia para emitir dictamen de constitucionalidad en el presente caso.

IV. Contenido del pedido de consulta popular

7. La pretensión del solicitante es que la Corte emita un dictamen favorable de constitucionalidad respecto de una propuesta de consulta popular. La propuesta se plantea en los siguientes términos:

Por la ausencia de las necesidades básicas que son concedidas, asistidas e incorporas [sic] a los derechos humanos las mayorías empobrecidas siguen padeciendo graves penurias, lamentando que con el pasar de tiempo los gobiernos de turno van acrecentando la indiferencia a estos requerimientos fundamentales que están igualmente respaldados por la constitución como son:

Art#13 Alimentación, Art#30 Vivienda, Art #32 Salud, Art#26 Educación, Art#35 Trabajo, Art#67 Familia, ley del deporte - cultura, admitiendo que estos dones son instrumentos esenciales que sirven para sostener el proceso del desarrollo socio económico.

Actualmente sin garantizar los elementos de protección de los derechos humanos que significan la prevención contra la indisciplina social, la desorientada juventud se resigna recatándose tempranamente en las malas prácticas adictivas, violentas, convirtiéndose día tras día en una carga pesada para la sociedad, recordando que el 52% de la población vive al límite de la pobreza causada por la recesión económica y la crisis sanitaria, añadiendo a esta tragedia social que cada año engrosan las filas de la precariedad 200.000 jóvenes que ni estudian ni trabajan con un futuro incierto e inactivo.

Objetivo: *Basándonos en la declaratoria de los derechos humanos Art#16 Familia, Art#26 Educación, Art#23Trabajo, Art#25 Salud - Vivienda - Alimentación, Art#27 Disciplina, que estas son normas de toda constitución y ley;*

Requerimos un magno quehacer comunitario como política pública para que el gobierno ampare estos derechos obligatorios.

² Así, el artículo 104 de la Constitución prevé que se convoque a consulta popular “[...] por disposición de la Presidenta o Presidente de la República, de la máxima autoridad de los gobiernos autónomos descentralizados o de la iniciativa ciudadana”.

Nuestro compromiso ciudadano es iniciar el apoderamiento permanente de la fuerza natural humana que radica en la juventud dirigiéndola a la conscripción civil de esa forma estamos exponiendo la única alternativa para asegurar el bienestar social a la mayoría de la colectividad en necesidades.

"Combatiendo a la pobreza se combate la corrupción."

"La pobreza incita e induce a la indisciplina."

Se formula al ciudadano la siguiente pregunta

¿ESTA [sic] USTED DE ACUERDO EN ALISTAR LA JUVENTUD QUE COMPRENDE EN LA EDAD DE 18 A 22 AÑOS DURANTE EL PERIODO UN AÑO CALENDARIO "AL SERVICIO COMUNITARIO - FORMATIVO" en calidad de asistentes públicos en todas las áreas estratégicas primordiales como son: Agricultura, vivienda, salud [sic], obra pública, disciplina temprana "Deporte, Arte y Cultura [sic], de tal manera cimentar el camino del progreso garantizando las necesidades básicas y la vida digna a la población, ya que estos son derecho [sic] asistido que debemos recibir-los [sic]; confirmando que al termino [sic] de su labor social los operarios tendrán un condecoro [sic] patrimonial merecido y justo.? [sic]

8. A su solicitud, el solicitante acompaña recortes de frases y datos, la mayoría anónimos, sobre derechos humanos, disciplina, pobreza, conscripción civil, adicciones, juventud, desempleo, subempleo, niños trabajadores, liderazgo, guerra, servicio comunitario, vida digna y estado de derecho.

V. Planteamiento de los problemas jurídicos

9. Esta Corte ha establecido³ que, cuando a ella le corresponde dictaminar si un pedido de convocatoria a consulta popular es o no procedente, hay varias normas constitucionales que deben considerarse en su razonamiento, específicamente:
- 9.1. Las normas que consagran los **derechos fundamentales de participación del o de los peticionarios**, especialmente, los derechos a participar en asuntos de interés público y a ser consultado, reconocidos en los numerales 2 y 4 del artículo 61 de la Constitución.
- 9.2. Las normas que reconocen el derecho a "**libertad de la electora o elector**", explicitado en el artículo 127 inciso primero de la LOGJCC, libertad que constituye una dimensión del derecho fundamental a ser consultado; derecho reconocido, como ya se indicó, en el artículo 61.4 de la Constitución.
- 9.3. **Otras reglas o principios constitucionales** que podrían afectarse por el resultado de la consulta popular de que se trate. De ahí que, el art. 127, inciso primero de la LOGJCC establezca que es una finalidad del control previo y automático de las consultas populares –junto a la de garantizar la libertad del

³ Véase dictamen N.º 5-20-CP/20 del 26 de agosto de 2020, párr. 9.

elector– la de “*garantizar [...] la constitucionalidad de las disposiciones jurídicas o las medidas a adoptar a través de este procedimiento*” (énfasis añadido).

10. La jurisprudencia de esta Corte también ha establecido⁴ que, para el control de constitucionalidad de una convocatoria a consulta popular, el citado inciso primero del art. 127 de la LOGJCC se remite –en lo que fuere aplicable, se entiende– a las normas de validación atinentes a la convocatoria a *referendos* de modificación constitucional (arts. 103, 104 y 105 de la LOGJCC). Sin embargo, subordina la aplicación –por remisión– de aquellas normas de validación al cumplimiento de dos finalidades, a saber: (i) la de asegurar la libertad del elector (*supra* párr. 9.2) y (ii) la de asegurar la constitucionalidad de una de estas dos cosas: o bien, (ii.a) de “las disposiciones jurídicas” propuestas, en el caso de que la consulta popular consista en un *referendo*, o bien, (ii.b) de “las medidas a adoptar”, en caso de pronunciamiento afirmativo del cuerpo electoral, cuando la consulta popular consista en un *plebiscito* (*supra* párr. 9.3).
11. Esta Corte ha establecido⁵, adicionalmente, que la aplicación de las referidas normas de validación recae sobre tres objetos: (i) los considerandos que introducen la pregunta, (ii) el cuestionario y (iii) “las disposiciones jurídicas” o “las medidas a adoptar”, según la consulta popular consista en referendo o en plebiscito, respectivamente. En la práctica jurisprudencial de la Corte, al control de los dos primeros objetos se le ha llamado “formal” y al relativo al tercer objeto, “material”. De manera que ambos tipos de control persiguen, respectivamente, las dos finalidades sustanciales antes señaladas: el examen *formal*, la finalidad de garantizar la libertad del elector; y el examen *material*, la constitucionalidad de “las disposiciones jurídicas” o de las “medidas a adoptar”, según corresponda a un referéndum o a un plebiscito⁶.
12. En el presente caso, la consulta popular cuya convocatoria se pide consiste en un *plebiscito*, es decir, se pretende consultar si los electores están o no de acuerdo con una determinada medida a adoptar, específicamente, con la creación de un servicio comunitario formativo para jóvenes.
13. En consecuencia, los **problemas jurídicos** a resolver en este caso son los siguientes:
 - 13.1. ¿Cumplen, los considerandos que introducen la pregunta, los requisitos del examen formal?
 - 13.2. ¿Cumple, la pregunta, los requisitos del examen formal?
 - 13.3. ¿Es constitucional la pregunta desde una perspectiva material?

⁴ *Ibíd.*, párr. 10.

⁵ Véanse dictámenes N.º 5-19-CP/19, del 1 de agosto de 2019, párr. 11; 9-19-CP/19, del 17 de septiembre de 2019, párr. 13; y, 3-20-CP/20 del 29 de enero de 2020, párr. 7.

⁶ Véanse dictamen N.º 5-20-CP/20 del 26 de agosto de 2020, párr. 12.

VI. Resolución de los problemas jurídicos

A. Primer problema jurídico: ¿Cumplen, los considerandos que introducen la pregunta, los requisitos del examen formal?

14. Respecto del control constitucional de los considerandos que introducen la pregunta, esta Corte verificará la observancia de los parámetros contenidos en el artículo 104 de la LOGJCC.
15. En el presente caso, si bien la solicitud no es clara en la identificación de los considerandos introductorios de la pregunta, aunque estos deberían ser expresamente identificados como tales por los peticionarios y por cuanto no existen otros textos que puedan cumplir esta función, a efectos de este dictamen se considerarán como tales a los textos del párr. 7 *supra* previos a la pregunta. Esta Corte recalca que este tratamiento es pertinente dadas las circunstancias de este caso en particular, en el que ningún otro texto podría ser tratado como considerando introductorio a la pregunta.
16. Así pues, los dos primeros considerandos desarrollan una única idea y, por lo tanto, se examinarán en conjunto. Estos considerandos se refieren a varios derechos fundamentales reconocidos por la Constitución (por ejemplo, vivienda, salud, educación, trabajo y cultura), señalando que los mismos estarían siendo afectados por demandas básicas insatisfechas de la población, que han sido tratadas con indiferencia por los gobiernos. Además, el lenguaje utilizado no es valorativamente neutro al incluir los siguientes textos: “mayorías empobrecidas”, “graves penurias”, “los gobiernos de turno van acrecentando la indiferencia” y “estos dones son instrumentos esenciales que sirven para sostener el proceso del desarrollo socio económico”. Por lo tanto, estos considerandos inducen a una respuesta afirmativa a la pregunta planteada ya que se asevera que el servicio comunitario que se propone permitiría reducir la brecha en la cobertura de estas necesidades básicas. De allí que, estos considerandos incumplen con los requisitos primero y tercero del artículo 104 de la LOGJCC.
17. Por su parte, el tercer considerando incumple los mismos requisitos señalados en el párrafo previo, es decir, inducen a una respuesta determinada a los electores y no utilizan un lenguaje valorativamente neutro porque asocian una respuesta afirmativa a la pregunta planteada con una mejora en la situación de la juventud y por emplear los siguientes términos: “protección contra la indisciplina social”, “desorientada juventud”, “malas prácticas adictivas, violentas”, “carga pesada para la sociedad” y “tragedia social”. Además, este considerando no garantiza la libertad del elector, al afirmar que cada año 200.000 jóvenes dejan de estudiar sin incorporarse al trabajo, sin ofrecer sustento técnico, información oficial o de otra fuente que lo sustente.
18. El quinto considerando tampoco utiliza un lenguaje valorativamente neutro (tercer requisito) por únicamente referirse a un “magno quehacer comunitario como política

pública para que el gobierno ampare estos derechos” sin ofrecer información adicional, por lo que, incumple el tercer requisito previamente referido.

19. El sexto considerando, al igual que los demás, induce a una respuesta determinada a los electores y no utiliza un lenguaje valorativamente neutro. Lo primero, al señalar que una respuesta afirmativa asegura el bienestar social, y lo segundo, al utilizar las siguientes expresiones: “apoderamiento permanente de la fuerza natural humana” y “única alternativa para asegurar el bienestar social a la mayoría de la colectividad”.
20. Las dos frases con las que se concluyen los considerandos tampoco cumplen el requisito relativo al lenguaje neutro que se debe emplear porque, básicamente, no otorgan información, sino que buscan inducir una respuesta afirmativa del elector.
21. Finalmente, se debe señalar que si bien la Corte puede excluir los considerandos que incumplen los requisitos previstos en la ley, esta alternativa no se puede aplicar en el presente caso debido a que el único considerando que no ha sido observado, el cuarto, no incluye una idea completa. Por las razones expuestas, se concluye que los considerandos de la solicitud objeto de examen incumplen con los mencionados requisitos de forma, primero y tercero, establecidos en el art. 104 de la LOGJCC.

B. Segundo problema jurídico: ¿Cumple, la pregunta, los requisitos del examen formal?

22. Para la resolución del problema jurídico, se verificará si la pregunta planteada cumple con los parámetros establecidos en el artículo 105 de la LOGJCC, en relación a las cargas de claridad y lealtad que garantizan la libertad del elector, contenidas en el artículo 103 de la referida ley.
23. Así, del texto de la pregunta, se advierte que los errores en su redacción comprometen la carga de claridad que debe observar el proponente y, con ello, la libertad del elector, a los que se refiere el art. 103 de la LOGJCC. Por ejemplo, la pregunta no permite determinar si la enumeración de las “áreas estratégicas primordiales” es taxativa o ejemplificativa, el significado de “salud”, el alcance de “disciplina temprana” como un área estratégica primordial, cómo este servicio comunitario formativo puede “garantizar” las necesidades básicas de la población y su vida diga, y cuál sería la retribución de los partícipes en el referido servicio comunitario.
24. Adicionalmente, la pregunta no se refiere a una única cuestión, en contravención de lo previsto en el art. 105.1 de la LOGJCC. Así, por ejemplo, un elector podría estar de acuerdo en un servicio comunitario en algunas de las áreas mencionadas (agricultura, por ejemplo), pero no en otras (obra pública, por ejemplo).
25. Por las razones señaladas en los párrafos anteriores, se concluye que la pregunta examinada incumple con los mencionados requisitos de forma establecidos en los art. 103 y 105 de la LOGJCC.

C. Tercer problema jurídico: ¿Es constitucional la pregunta desde una perspectiva material?

26. Tratándose de un *plebiscito*, este dictamen debería efectuar un examen material de la pregunta que se propone, lo que debería comprender el análisis de la constitucionalidad de las *medidas a adoptar* que se desprenderían de la consulta popular proyectada. Sin embargo, de conformidad con lo examinado en la sección previa, la indeterminación de la propuesta (ver párr. 22 *supra*) impide un análisis al respecto.

VII. Decisión

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

1. Declarar que la consulta popular presentada no cumple con los parámetros de control previstos en la Constitución y en la LOGJCC.
2. Negar y archivar la solicitud de dictamen previo de constitucionalidad de la propuesta de consulta popular.

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el Dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado y Hernán Salgado Pesantes; sin contar con la presencia de las Juezas Constitucionales Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín; en sesión ordinaria de miércoles 07 de julio de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL