

Quito, D.M., 21 de febrero de 2024

CASO 1-18-IP

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

DICTAMEN 1-18-IP/24

Resumen: La Corte Constitucional declara que la resolución de inadmisión de una iniciativa popular normativa se adoptó con base en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

1. Antecedentes procesales

1. El 1 de agosto de 2016, Luis Ramiro Simbaña Vásconez, en calidad de presidente del Frente de Veeduría y Participación del Taxismo Convencional Compartido, con base en los artículos 103 de la Constitución, 193 del Código de la Democracia, 309 del COOTAD, 6 y siguientes de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (“**LOPC**”), presentó al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito un proyecto de iniciativa popular normativa denominado:

PROYECTO DE REFORMAS A LA ORDENANZA METROPOLITANA NO. 0047, SANCIONADA EL 15 DE ABRIL DE 2011, QUE REFORMÓ LA ORDENANZA METROPOLITANA No. 247, SANCIONADA EL 11 DE ENERO DE 2008, QUE ESTABLECE EL REGIMEN [sic] ADMINISTRATIVO PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE TAXI EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO (“**Proyecto Normativo**”).

2. El 16 de mayo de 2017, la Comisión Especializada conformada con el fin de determinar la admisibilidad del Proyecto Normativo (“**Comisión**”)¹ resolvió solicitar a la

¹ LOPC. Artículo 9.- “Admisibilidad de la iniciativa popular normativa. - La iniciativa popular normativa se presentará ante el máximo órgano decisorio de la institución u organismo con competencia normativa, según corresponda, quien revisará el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad y se pronunciará en el plazo de quince días.

Para resolver la admisibilidad, el órgano legislativo competente conformará una comisión de calificación, conformada por dos representantes de las dos fuerzas políticas más votadas y un representante de las minorías, quien revisará el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta Ley. De existir solo dos agrupaciones políticas representadas en el órgano legislativo competente, la comisión se conformará por dos representantes de la fuerza política más votada y un representante de la segunda.

Procuraduría Metropolitana un informe respecto al cumplimiento de los requisitos del artículo 8 de la LOPC.

3. El 12 de junio de 2017, la Procuraduría Metropolitana estableció lo siguiente:
- 3.1. El Proyecto Normativo no cumple con el requisito del artículo 8 numeral 2 de la LOPC, porque en la exposición de motivos no se detalla el sustento de sus aseveraciones.
 - 3.2. La redacción del Proyecto Normativo no corresponde a una redacción de proyecto de Ordenanza, debido a que después de cada artículo se realiza una fundamentación, lo cual no cabe en un acto normativo. Por lo tanto, se incumple el numeral 3 del artículo 8 de la LOPC.
 - 3.3. El proyecto cumple con el numeral 4 del artículo 8 de la LOPC.
 - 3.4. Las autoridades electorales deben verificar la validez de las firmas (requisito del numeral 5 del artículo 8 de la LOPC).
 - 3.5. No se cumple con la descripción del proceso de construcción del Proyecto Normativo, conforme lo requiere el numeral 6 del artículo 8 de la LOPC.
4. El 20 de julio de 2017, Luis Ramiro Simbaña Vásconez presentó un escrito tendiente a subsanar el incumplimiento de requisitos.
5. El 14 de septiembre de 2017, la Comisión resolvió que la Procuraduría Metropolitana verifique y emita un informe respecto del cumplimiento de los requisitos del artículo 8 de la LOPC, en razón del escrito mencionado en el párrafo anterior.
6. El 17 de octubre de 2017, la Procuraduría Metropolitana señaló lo que sigue:

No se podrá rechazar la tramitación de una iniciativa popular, salvo el incumplimiento de uno o varios de los requisitos establecidos en el artículo anterior. Dicho incumplimiento se notificará a la comisión popular promotora, quien podrá subsanarlo en el plazo de treinta días, luego de lo cual, el máximo órgano decisor competente resolverá la procedencia de la admisibilidad.

Si la decisión fuese la no admisibilidad, la comisión popular promotora podrá solicitar su pronunciamiento a la Corte Constitucional, quien lo hará en el plazo de treinta días. En este último caso, si la Corte Constitucional resolviera que la iniciativa normativa popular fuera admisible, se procederá a notificar al Consejo Nacional Electoral para su tramitación, caso contrario, se archivará”.

- 6.1.** No se cumple con el requisito del numeral 2 del artículo 8, por cuanto no se cuenta con la documentación que motive y respalde técnicamente lo expuesto en los considerandos.
- 6.2.** Se estaría cumpliendo con lo previsto en el numeral 6 del artículo 8 de la LOPC, por cuanto consta un documento en el que, de manera breve y corta se ha realizado la descripción del proceso de construcción del Proyecto Normativo. No obstante, la Comisión deberá evaluar su pertinencia y suficiencia.
- 6.3.** El contenido del Proyecto Normativo debe ajustarse a la normativa actual, esto es, a la Ordenanza Metropolitana 177 (sancionada el 18 de julio de 2017) que sustituyó a la Ordenanza 047 y sus reformas.
- 7.** El 19 de diciembre de 2017, la Comisión, con base en el Informe de la Procuraduría Metropolitana, emitió el Informe IC-2017-290, en el que recomendó al Concejo Metropolitano la inadmisibilidad a trámite del referido proyecto.
- 8.** El 25 de enero de 2018, Luis Ramiro Simbaña Vásquez, en calidad de presidente del Frente de Veeduría y Participación del Taxismo Convencional Compartido (“**accionante**”), con base en el artículo 9 de la LOPC, solicitó el pronunciamiento de la Corte Constitucional.
- 9.** El 23 de agosto de 2018, el Concejo Metropolitano de Quito emitió la resolución 243. En esta, el Concejo Metropolitano resolvió acoger el Informe IC-2017-290 e inadmitir el Proyecto Normativo.

2. Competencia

- 10.** La Corte Constitucional es competente para pronunciarse sobre la decisión de inadmisibilidad de una iniciativa popular normativa de conformidad con el artículo 9 de la LOPC.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1 De la parte accionante

- 11.** El accionante, en su petición, realiza un recuento de los antecedentes detallados en la primera sección de este dictamen. Señala que el 19 de enero de 2018 se le notificó con el

informe de la Comisión para inadmitir a trámite su Proyecto Normativo. Alega que, conforme al artículo 9 de la LOPC no se puede rechazar la propuesta de iniciativa popular normativa, salvo si se incumplieron requisitos legales. Por lo tanto, solicita pronunciamiento a la Corte Constitucional y afirma que se violentó el derecho al trabajo de los transportistas.

3.2 Municipio del Distrito Metropolitano de Quito

12. A pesar del requerimiento del juez sustanciador, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito no presentó su informe de descargo en el término concedido.²

4. Planteamiento del problema jurídico

13. Esta Corte procede a resolver la presente causa a partir del planteamiento del siguiente problema jurídico: la decisión del Concejo Metropolitano de rechazar la tramitación del Proyecto Normativo **¿se adoptó de conformidad con lo previsto en la LOPC?**
14. La Constitución reconoce como un mecanismo de democracia directa a la iniciativa popular normativa (artículo 103). Este mecanismo posibilita que la ciudadanía y las organizaciones sociales propongan la creación, reforma o derogación de normas jurídicas ante la función legislativa o cualquier órgano con competencia normativa (artículo 6 de la LOPC). A su vez, el COOTAD reconoce que se puede formular propuestas de normas regionales, ordenanzas distritales, provinciales o cantonales, o resoluciones parroquiales, así como su derogatoria, de acuerdo con la Constitución y la ley (artículo 309).
15. La Constitución en su artículo 103, establece que los proponentes de la iniciativa popular participarán, mediante representantes, en el debate del proyecto en el órgano correspondiente. Este órgano cuenta con el plazo de ciento ochenta días para tratar la propuesta y, si no lo hace, la propuesta entrará en vigencia. No obstante, este plazo está sujeto a la admisión a trámite de la iniciativa conforme a lo reglado en la LOPC y la autenticación y verificación de firmas por parte del Consejo Nacional Electoral.
16. El artículo 8 de la LOPC establece los requisitos para la admisibilidad de la iniciativa popular normativa. Estos requisitos son: 1. Título o nombre del proyecto de ley. 2. Exposición de motivos que incluya una explicación sobre el alcance y contenido de las

² En providencia emitida y notificada el 2 de febrero de 2024, el juez sustanciador ordenó que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, en el término de 5 días, remita un informe de descargo debidamente motivado respecto a la iniciativa popular normativa.

normas cuya reforma, creación o derogatoria se propone. 3. La propuesta normativa adecuadamente redactada. 4. Identidad de los miembros de la comisión popular promotora. 5. Firmas de respaldo. 6. Descripción del proceso de construcción del proyecto de norma.

17. El artículo 9 *ibídem* establece que, una vez presentada la iniciativa, la institución u organismo revisará el cumplimiento de requisitos y se pronunciará en el plazo de quince días. Este mismo artículo determina que se debe conformar una comisión de calificación y que no se podrá rechazar la tramitación salvo el incumplimiento de uno o varios requisitos. Prevé que, ante la falta de cumplimiento de requisitos, se debe notificar a los proponentes para que subsanen tal incumplimiento en el plazo de treinta días, luego de lo cual, el máximo órgano resolverá sobre la procedencia de la admisibilidad. Finalmente, este artículo 9 establece que, si la decisión es la no admisibilidad, “la comisión popular promotora podrá solicitar su pronunciamiento a la Corte Constitucional”.
18. La Corte toma nota de que el accionante presentó la solicitud de pronunciamiento el **25 de enero de 2018**, mientras que, la resolución de inadmisión a trámite –que posibilita presentar la solicitud de pronunciamiento a la Corte Constitucional, ver párrafo 17 *supra*– por parte del Concejo Metropolitano se emitió el **23 de agosto de 2018**. Aunque la petición se presentó prematuramente, es decir, previo a que exista una decisión de no admisión tomada por el Concejo Metropolitano, toda vez que, a la presente fecha, existe una decisión de inadmisión en firme y que produce efectos jurídicos, esta Corte considera que es procedente continuar con el análisis de fondo.³
19. Esta Corte considera oportuno recordar que la competencia que le atribuyó el legislador en el trámite de iniciativa popular normativa es la de verificar que la decisión de inadmisión a trámite haya sido adoptada conforme al procedimiento previsto en la ley y que se sustente en la falta de cumplimiento de requisitos legales. Esto es, que la decisión no fue adoptada de manera arbitraria y que no se exigieron requisitos no previstos en el ordenamiento jurídico que terminen por vaciar de contenido el mecanismo de democracia directa.
20. A partir de los antecedentes detallados en la sección 1 de este dictamen, esta Corte constata que: (i) una vez que se presentó el Proyecto Normativo, se integró la respectiva Comisión

³ La Corte Constitucional ha procedido de manera análoga, en demandas de acción extraordinaria de protección prematuramente presentadas. Véase, autos de admisibilidad: 2137-21-EP, 26 de agosto de 2021; 707-21-EP, 12 de abril de 2021; 114-20-EP, 30 de julio de 2020; 1612-20-EP, 21 de mayo de 2021; 1758-21-EP, 5 de agosto de 2021, entre otros.

conforme al artículo 9 de la LOPC; (ii) la Comisión requirió informe a la Procuraduría Metropolitana a fin de verificar el cumplimiento de requisitos; (iii) la Procuraduría Metropolitana, en un primer informe, razonó que el Proyecto no cumplía con los requisitos legales; (iv) el accionante presentó un escrito tendiente a subsanar el incumplimiento de requisitos; (v) la Procuraduría Metropolitana emitió un segundo informe en el que señaló el incumplimiento de requisitos legales; (vi) la Comisión emitió un informe en el que dictaminó la inadmisibilidad del Proyecto Normativo; y, (vii) el Concejo Metropolitano acogió el informe y decidió inadmitir a trámite el Proyecto Normativo.

21. Esta Corte observa que la decisión del Concejo Metropolitano cumplió con el trámite previsto en el artículo 9 de la LOPC.
22. En lo que respecta al fondo de la resolución, esta Corte encuentra que la decisión de inadmisión a trámite del Proyecto Normativo se sustenta en el Informe IC-2017-290 (“Informe”). En la resolución 243, el Concejo Metropolitano resolvió

acoger el informe de la Comisión Especial para que se declare la no admisibilidad a trámite de la iniciativa popular normativa para la reforma de la Ordenanza Metropolitana No. 0047, sancionada el 15 de abril de 2021, que reformó la Ordenanza Metropolitana No. 0247, sancionada el 11 de enero de 2008, que establece Régimen Administrativo para la prestación del Servicio de Taxi en el Distrito Metropolitano de Quito, sobre la base los criterios jurídicos conocidos por la Comisión, y por cuanto la iniciativa popular se refiere a la reforma de Ordenanzas que se encuentran derogadas.

23. Por lo tanto, los fundamentos de la resolución de inadmisión son los constantes en el Informe de la Comisión. De esta manera, a efectos de determinar si la decisión de inadmisión se ajusta a lo señalado en la LOPC es necesario revisar el mencionado Informe.⁴
24. En el Informe, la Comisión señaló que el dictamen de no admisibilidad se sustenta en los criterios jurídicos conocidos por la Comisión. El criterio jurídico emitido luego de la subsanación corresponde al informe emitido por la Procuraduría Metropolitana al que se refiere el párrafo 6 *supra*. En dicho informe, la Procuraduría indicó que no se cumplió con el numeral 2 del artículo 8 de la LOPC porque la exposición de motivos no tiene respaldo técnico suficiente (argumento 1) y que, se estaría cumpliendo con lo previsto en el numeral 6 del artículo 8 de la LOPC, no obstante, la Comisión debe evaluar la suficiencia de la

⁴ El Código Orgánico Administrativo, en el artículo 100 establece que en la motivación de un acto administrativo se puede hacer remisión a otros documentos, siempre que la referencia se incorpore al texto del acto administrativo y conste en el expediente al que haya tenido acceso la persona interesada.

explicación que realizó el accionante de manera breve y corta (argumento 2). Además, la Comisión argumentó que su dictamen de no admisión se sustenta en que el Proyecto Normativo se refiere a una ordenanza derogada (argumento 3).

25. Esta Corte precisa que las exigencias legales establecidas en la LOPC atañen, no solo a cuestiones de forma, sino que pretenden asegurar que las propuestas de iniciativa normativa provenientes de la ciudadanía y las organizaciones sociales cuenten con un mínimo de fundamento que las torne potencialmente viables para su tramitación, conforme a las atribuciones del órgano con competencia normativa. Más aún si se considera que, en el caso que las propuestas sean admitidas y no se tramiten dentro de los plazos que establece la Ley, estas entran en vigencia, Por lo tanto, las exigencias legales pretenden evitar el inicio de un procedimiento normativo ante propuestas implausibles.
26. Esta Corte procederá a continuación a evaluar los argumentos expuestos en el párrafo 24 *supra*.
27. En relación con el argumento 3, esta Corte observa que, si bien el Proyecto Normativo persigue la reforma a la ordenanza 0047 (sancionada el 15 de abril de 2011) y que esta fue derogada por la ordenanza 177 (sancionada el 18 de julio de 2017), no es menos cierto que la ordenanza 177 incorporó una sección en la que regula el servicio de taxi en el Distrito Metropolitano de Quito (objeto de regulación del Proyecto Normativo). Por ende, la derogatoria de la ordenanza no constituye fundamento válido para inadmitir a trámite el Proyecto Normativo, más todavía si se considera que el Proyecto Normativo se presentó el 1 de agosto de 2016, fecha en la se encontraba vigente la ordenanza 0047.
28. En relación con el argumento 2, posible insuficiencia de la explicación dada por el accionante⁵ para cumplir con el requisito del numeral 6 del artículo 8 de la LOPC. Tomando en cuenta que la Comisión, en su Informe, afirmó que su dictamen se sustenta en los criterios jurídicos conocidos por esta, sin realizar un análisis sobre la suficiencia de la explicación dada por el accionante, esta Corte infiere que la Comisión acogió la valoración realizada por la Procuraduría Metropolitana, esto es, que se entiende cumplido el numeral 6 del artículo 8 de la LOPC. Por lo tanto, esta no fue una razón para inadmitir la propuesta.

⁵ El accionante indicó que “El proceso de construcción del proyecto se realiza con mesas grupales divididas en: personas naturales, personas jurídicas e integrantes del frente. Cada mesa compuesta por tres personas cada una. La personería jurídica la conforma MultiServicios, MultiStalin Cia Ltda., también los directivos del Frente de Veeduría y Participación del Taxismo Convencional Compartido y los señores: Doctor Milton Aguas, Lic. Rafael Santacruz que han solicitado ocupar la silla vacía”. Expediente constitucional, p. 29.

29. En lo que respecta al argumento 1, esta Corte considera que la actividad normativa requiere de justificaciones fácticas, técnicas y jurídicas que deben presentar los proponentes de la iniciativa para evidenciar la necesidad, oportunidad y conveniencia del proyecto. Estas justificaciones deben ser suficientes y sustentadas. En el presente caso, el Concejo Metropolitano concluyó que la exposición de motivos no contó con documentación que respalde técnicamente la iniciativa, en concreto sobre la falta de oferta de taxis, falta de servicio de transporte interno, que el servicio de taxi compartido va en aumento y que la propuesta normativa contribuiría a eliminar el déficit del servicio de transporte público. Por lo tanto, la Corte coincide en que la iniciativa incumplió el requisito establecido en el numeral 2 del artículo 8 de la LOPC.
30. En definitiva, si bien el argumento 3 no es válido para sustentar la inadmisión, conforme a las razones antes expuestas, al menos, el argumento 1, satisface la no admisibilidad de la propuesta de conformidad con el numeral 2 del artículo 8 de la LOPC.
31. Por lo expuesto, esta Corte resuelve el problema jurídico planteado en el sentido de que la decisión del Concejo Metropolitano de rechazar la tramitación del Proyecto Normativo, en lo que atañe al argumento 1 (incumplir el requisito previsto en el numeral 2 del artículo 8 de la LOPC), obedece a lo dispuesto en la LOPC y no afecta al mecanismo de democracia directa.

5. Decisión

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

1. **Declarar** que la resolución 243 adoptada por el Concejo Metropolitano de Quito se adoptó con base en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.
2. Notifíquese, publíquese y archívese.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado 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; y, un voto salvado del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 21 de febrero de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

DICTAMEN 1-18-IP/24

VOTO SALVADO

Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz

1. Respetuosamente me aparto del dictamen de mayoría 1-18-IP/24 por las consideraciones que se exponen a continuación:
2. El voto de mayoría declaró que la Resolución 243 de 19 de diciembre de 2017, referente a la **inadmisión de una iniciativa popular normativa**, adoptada por el Concejo Metropolitano de Quito, se emitió sobre la base de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Sin embargo, se omitió realizar un análisis respecto al alcance del control de la Corte Constitucional en las iniciativas populares normativas de normas infra constitucionales y sobre el ejercicio de este derecho de participación:

A. Sobre el ejercicio del derecho a presentar proyectos de iniciativa popular normativa (art. 103 CRE)

3. Una de las características más visibles de los sistemas jurídicos latinoamericanos, desde su momento fundacional, fue la desconfianza a la participación democrática de los ciudadanos. Se impuso la idea de que la población no se encontraba lo suficientemente educada y capacitada para intervenir activamente en la política.¹ Esto se traducía en la configuración de un sistema político y jurídico elitista y excluyente. Con el paso del tiempo, esta idea se implantó en varias constituciones de la región, que limitaron significativamente la participación ciudadana.
4. Si bien existieron algunas disposiciones normativas que pretendieron considerar a la iniciativa popular normativa en las constituciones de 1976, 1978 y 1998, no tuvieron una eficacia significativa. Esto debido a que este derecho de participación no fue suficientemente desarrollado en las normas infraconstitucionales. La Constitución del 2008 rompió ese criterio al considerar a la participación ciudadana, como un aspecto central en la toma de decisiones, planificación y gestión de asuntos públicos (art. 95 CRE). Por esta razón, se fortalecieron los mecanismos de democracia directa, como la

¹ Roberto Gargarella, El derecho como una conversación entre iguales, (Buenos Aires, Siglo Veintiuno, 2021), 16.

iniciativa popular normativa (art. 103 CRE), la consulta popular (art. 104 CRE) y revocatoria del mandato (art. 105 CRE). Especialmente, la iniciativa popular normativa significaba la inclusión de mecanismos que vinculan a la sociedad con la producción normativa, participando de esta manera en el marco jurídico que les afecta.

5. En la actualidad, la sociedad puede impulsar la creación, reforma o derogación de varias normas que integral el sistema jurídico, incluso la Constitución. Este derecho se encuentra consagrado en el artículo 103 de la Constitución, que manda:

La iniciativa popular normativa se ejercerá para proponer la creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas ante la Función Legislativa o cualquier otro órgano con competencia normativa. Deberá contar con el respaldo de un número no inferior al cero punto veinte y cinco por ciento de las personas inscritas en el registro electoral de la jurisdicción correspondiente.

6. El derecho a presentar proyectos de iniciativa popular ciudadana es una de las expresiones más claras de los derechos de participación porque le permite al ciudadano ser parte del poder normativo que es exclusivo del Estado. Por medio de este derecho es posible crear normas que reflejen las verdaderas necesidades de la sociedad, ya que el proyecto de iniciativa popular normativa puede ser presentado por cualquier ciudadano.
7. La relevancia y la fragilidad de este mecanismo de participación ante la resistencia del Estado, le llevó al constituyente y al legislador a establecer un procedimiento detallado y una serie de seguros para hacer efectivo este derecho.
8. Así, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC) regula este mecanismo de participación en los procesos de creación normativa. En su artículo 8 se determina los **requisitos** para presentar proyectos de iniciativa popular ciudadana:

La iniciativa popular normativa se ejercerá por escrito y debe contener al menos lo siguiente:

1. Título o nombre que lo identifique al proyecto de ley;
2. Exposición de motivos conteniendo una explicación sobre el alcance y contenido de las normas cuya reforma, creación o derogatoria se propone;
3. La propuesta normativa adecuadamente redactada;
4. En el escrito inicial se hará constar la identidad de los miembros de la comisión popular promotora conformada por personas naturales, por sus propios derechos, o por los que representen de personas jurídicas y como portavoces de otras agrupaciones que respalden la iniciativa;
5. Las firmas de respaldo de acuerdo con la Constitución y la ley.
6. La descripción del proceso de construcción del proyecto de norma presentado.

9. Además, la ley establece un proceso de admisibilidad de la iniciativa popular normativa con algunas garantías, en específico:

La iniciativa popular normativa se presentará ante el máximo órgano decisorio de la institución u organismo con competencia normativa, según corresponda, quien revisará el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad y se pronunciará en el plazo de quince días. Para resolver la admisibilidad, el órgano legislativo competente conformará una **comisión de calificación**, conformada por dos representantes de las dos fuerzas políticas más votadas y un representante de las minorías, quien revisará el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta Ley. De existir solo dos agrupaciones políticas representadas en el órgano legislativo competente, la comisión se conformará por dos representantes de la fuerza política más votada y un representante de la segunda.

No se podrá rechazar la tramitación de una iniciativa popular, salvo el incumplimiento de uno o varios de los requisitos establecidos en el artículo anterior. Dicho incumplimiento se notificará a la comisión popular promotora, quien podrá **subsanoarlo** en el plazo de treinta días, luego de lo cual, el máximo órgano decisor competente resolverá la procedencia de la admisibilidad.

Si la decisión fuese la no admisibilidad, la comisión popular promotora podrá solicitar su **pronunciamiento a la Corte Constitucional**, quien lo hará en el plazo de treinta días. En este último caso, si la Corte Constitucional resolviera que la iniciativa normativa popular fuera admisible, se procederá a notificar al Consejo Nacional Electoral para su tramitación, caso contrario, se archivará.

10. Por lo expuesto, los resguardos que incorpora esta norma se puede enunciar son los siguientes:

- a. **Plazos definidos.** En cada una de las etapas del procedimiento de admisibilidad se incorporó plazos específicos que garantizan el derecho de los ciudadanos a una respuesta ágil y oportuna.
- b. **Conformación de una comisión de calificación.** La norma hace referencia tanto a las facultades de la Comisión de calificación como a su composición heterogénea.
- c. **Excepcionalidad en la descalificación o rechazo del proyecto.** Únicamente si no cumple con alguno de los requisitos expuestos en el artículo 8 de la LOPC el proyecto podrá ser rechazado.
- d. **Posibilidad de subsanar errores.** El proponente puede enmendar, en caso de haber inobservado los requisitos de admisibilidad.
- e. **Control de constitucionalidad de la Corte Constitucional.** Refuerza la garantía del control de los actos de poder público y el real ejercicio de los derechos de participación por medio de la intervención de la Corte Constitucional, frente a actos arbitrarios que impidan el ejercicio del derecho.

11. La creación de seguros para el ejercicio de este derecho tiene un propósito fundamental: afirmar los espacios democráticos para que el ciudadano puede participar en las

decisiones del poder público. Así, se ha considerado distintos mecanismos como la posibilidad de corrección de la propuesta, verificación de requisitos específicos y plazos estrictos. Pero también se ha confiado a órganos específicos la tramitación de los proyectos de iniciativa popular normativa y el control del procedimiento de su admisión. Solamente después de hacer efectivos todos estos seguros se podrá evitar la arbitrariedad de la autoridad que conoce y tramita los proyectos de iniciativa popular normativa.

B. Sobre el alcance del control de la Corte Constitucional en las iniciativas populares normativas de normas infra constitucionales

12. De la lectura del inciso final del artículo 9 de la LOPC, se deduce que una de las garantías determinantes en el ejercicio de este derecho de participación es el análisis y control que debe realizar la Corte Constitucional. Si la Corte resuelve que la iniciativa normativa popular si debía admitirse, inmediatamente se notificará al Consejo Nacional Electoral para su tramitación. Incluso, se prescindirá de devolver el trámite al órgano legislativo competente para conocer los proyectos de iniciativa popular ciudadana. En consecuencia, la Corte debe realizar un análisis minucioso sobre el cumplimiento de las disposiciones de la Constitución y la LOPC a fin de garantizar el efectivo goce del derecho de participación.
13. En este contexto, el rol de la Corte, en la garantía del ejercicio del derecho a presentar iniciativas normativas ciudadanas, debería consistir en: **(i)** verificar que se cumplió estrictamente con el procedimiento y sus seguros, **(ii)** si la inadmisión se realizó conforme a los requisitos en el artículo 8 de la LOPC; y, **(iii)** si se hizo un análisis razonable sobre cumplimiento, tomando en cuenta que se trata de un derecho de participación. Es decir, que el papel de la Corte debe ser evitar que se impongan barreras irrazonables a los mecanismos de participación directa.

C. Sobre el caso en análisis

14. Luis Ramiro Simbaña Vásquez, presidente del Frente de Veeduría y Participación del Taxismo Convencional Compartido, presentó un proyecto de iniciativa popular normativa denominado:

PROYECTO DE REFORMAS A LA ORDENANZA METROPOLITANA NO. 0047, SANCIONADA EL 15 DE ABRIL DE 2011, QUE REFORMÓ LA ORDENANZA METROPOLITANA No. 247, SANCIONADA EL 11 DE ENERO DE 2008, QUE

ESTABLECE EL REGIMEN [sic] ADMINISTRATIVO PARA LA PRESTACIÓN DEL
SERVICIO DE TAXI EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

15. El Consejo Metropolitano, conforme lo dispuesto por la norma conformó una **Comisión Especializada**. Para emitir un criterio técnico adecuado, esta Comisión solicitó un informe a la Procuraduría Metropolitana, y así poder recomendar o no la admisibilidad del Proyecto Normativo. Ante las recomendaciones del primer informe, Luis Ramiro Simbaña Vásconez presentó un escrito tendiente a **subsanan** el incumplimiento de requisitos. Posteriormente, la Procuraduría Metropolitana emitió un segundo informe que sirvió de base para la resolución del Consejo Metropolitano. Así, el Consejo resolvió que el proyecto incumple los numerales 2 y 6 del artículo 8 de la LOPC y que debería adecuarse a la normativa actual, pues la ordenanza a la que se alude se encuentra derogada.
16. En este punto, el voto de mayoría reconoce que la decisión de inadmisión a trámite del proyecto normativo se sustenta en el Informe IC-2017-290, en consecuencia, analiza los argumentos de dicho informe:
 - 16.1. Respecto al incumplimiento del numeral 6 del artículo 8 de la LOPC, relacionada con la justificación del **proceso de elaboración**, el voto de mayoría manifiesta que en el informe se señaló que podría ser insuficiente la explicación del proceso de elaboración, pero que lo deja al criterio de la Comisión; y como aquella no se pronunció sobre la insuficiencia se cumplió con el requisito.
 - 16.2. Respecto al incumplimiento de numeral 2 de del artículo 8 de la LOPC, relacionada con la **exposición de motivos**, el voto de mayoría considera que la justificación del informe para determinar que no se cumplió con este requisito estaba sustentada, ya que la actividad normativa requiere de justificaciones fácticas, técnicas y jurídicas suficiente y sustentada para evidenciar la necesidad, oportunidad y conveniencia del proyecto.
 - 16.3. Finalmente, respecto al cargo de que la ordenanza que se pretende reformar se encuentra derogada, el voto de mayoría indica que no es un argumento relevante. En el momento en el que se presentó el proyecto de iniciativa popular normativa para reformar la ordenanza 0047, esta se encontraba vigente.

17. Me aparto del voto de mayoría porque no concuerdo con el análisis del incumplimiento del numeral 2 de del artículo 8 de la LOPC, debido a que este requisito solo se refiere a una **exposición de motivos** y no a la presentación de informes técnicos, fácticos o jurídicos.
18. El requisito establecido en el artículo 8.2 de la LOPC únicamente manda:
2. Exposición de motivos conteniendo una explicación sobre el alcance y contenido de las normas cuya reforma, creación o derogatoria se propone.
19. No existe una norma constitucional o infralegal que indique que el artículo 8.2 de la LOPC se traduce en una justificación fáctica, técnica y jurídica que sea suficiente y sustentada a cargo de los proponentes ciudadanos de la iniciativa. El Consejo Metropolitano realizó una aplicación inadecuada de la norma y la Corte no advirtió esta exigencia desproporcional. Por tanto, el Consejo Metropolitano creó una restricción irracional al ejercicio del derecho de participación.
20. El voto de mayoría tampoco tomó en cuenta que este Organismo ya se pronunció, anteriormente, sobre la suficiencia en la exposición de motivos de una ley:

esta Corte ya ha señalado que ‘la garantía de la motivación no es aplicable a las leyes’. Esto, porque dicha garantía busca asegurar el ejercicio del derecho a la defensa en los procedimientos previos a la expedición de actos provenientes de órganos administrativos o judiciales que afecten la esfera jurídica de las personas. El procedimiento legislativo tiene otra naturaleza: en primer lugar, lo que al legislador centralmente le corresponde no es juzgar hechos pasados, sino diseñar el acontecer social futuro; y, en segundo lugar, el legislador es una autoridad elegida por el pueblo, por lo que su legitimidad descansa más en su origen democrático directo (de elección popular) que en la motivación de sus actos, contrariamente a lo que ocurre con las autoridades administrativas y judiciales. [...]

En virtud del deber de motivación, es deseable que el legislador se esfuere por dotar a las leyes de exposiciones de motivos dotadas del máximo nivel posible de racionalidad, [...]. No se requiere, por tanto, que cada disposición legal cuente con una motivación específica y elaborada como si se tratase de una decisión judicial.²

21. Además, en la sentencia 26-19-IN/22, se afirmó:

ni constitucional ni legalmente se prevé la necesidad de que los considerandos contengan una exhaustiva justificación para cada una de las medidas legislativas [...] aunque es deseable la existencia de considerandos con el mayor nivel de racionalidad posible, no resulta exigible

² CCE, sentencia 32-21-IN/21, 11 de agosto de 2021, párrs. 53-54.

que estos cuenten con una motivación específica y elaborada para cada una de las normas que componen un cuerpo de ley.³

22. De lo expuesto, es necesario resaltar que ni a la Asamblea Nacional, que cuenta con un equipo técnico de asesores, se le exige una “justificación fáctica, técnica y jurídica, suficiente y sustentada”. Mucho menos, debería exigirse a las exposiciones de motivos elaboradas por los ciudadanos.
23. Finalmente, si se lee la exposición de motivos de la iniciativa ciudadana, se constata que sí cumple con el requisito del artículo 8.2 de la LOPC, ya que se explica el alcance y el contenido de las normas que se propone, que es lo único que exige la norma legal, pues en ninguna parte se exige una “justificación fáctica, técnica y jurídica, suficiente y sustentada”.
24. En virtud de lo expuesto, considero que la Corte debió declarar que la Resolución 243 no se ajustaba a la Constitución ni a lo dispuesto por la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

Richard Ortiz Ortiz
JUEZ CONSTITUCIONAL

³ CCE, sentencia 26-19-IN/22, 29 de junio de 2022, 44- 45.

Razón: Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, anunciado en el dictamen de la causa 1-18-IP, fue presentado en Secretaría General el 26 de febrero de 2024, mediante correo electrónico a las 20:32; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL