

Quito, D.M., 03 de agosto de 2022

**CASO No. 5-22-CP**

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

**DICTAMEN No. 5-22-CP/22**

**Tema:** La Corte Constitucional niega la solicitud de dictamen previo de constitucionalidad de la propuesta de consulta popular presentada por Cristian Eduardo Zamora Matute, por no cumplir con los parámetros formales previstos en la Constitución y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

**I. Antecedentes**

1. El 24 de junio de 2022, Cristian Eduardo Zamora Matute presentó ante la Corte Constitucional un pedido de dictamen de constitucionalidad de una consulta popular.
2. El 24 junio de 2022 se realizó el sorteo a través del sistema automatizado de la Corte Constitucional, y correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz la sustanciación de la presente causa, quien avocó conocimiento el 26 de julio de 2022.<sup>1</sup>

**II. Legitimación activa**

3. El artículo 104 de la Constitución de la República determina que la convocatoria a consulta popular puede ser solicitada por la ciudadanía. De igual manera, el dictamen No. 1-19-CP/19 estableció que:

*“(…) 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. 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

---

<sup>1</sup> Este acto procesal 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.

firmas de respaldo a su iniciativa.<sup>2</sup> Sin embargo, es necesario que los peticionarios acompañen información suficiente que acredite su calidad de ciudadanos y electores.

5. En este caso, se verifica que Cristian Eduardo Zamora Matute, con número de cédula 0102865771, es ciudadano ecuatoriano y posee la legitimación para solicitar el presente dictamen.

### **III. Competencia**

6. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para emitir dictamen previo y vinculante de constitucionalidad de consultas populares de conformidad con los artículos 104 y 438, número 2, de la Constitución y 75, número 3 letra e, y 103 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).

### **IV. Propuesta de Consulta Popular**

7. La solicitud de dictamen previo y vinculante de constitucionalidad de consulta popular consta de las siguientes preguntas:

**7.1.** *¿Está usted de acuerdo que el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de Libertad y a Adolescentes Infractores (SNAI) como organismo encargado de la administración y gestión penitenciaria de los centros de rehabilitación social país (sic) en coordinación con el GAD Municipal de Cuenca, la Defensoría del Pueblo y la Secretaría de Derechos Humanos del Gobierno Central en un plazo máximo de 180 días a partir de este pronunciamiento elabore e implemente un nuevo modelo de gestión penitenciaria para el Centro de Privación de Libertad Azuay Nro.1 - CRS Turi ubicado en el cantón Cuenca?*

**7.2.** *Si su respuesta a la primera pregunta es afirmativa ¿Está usted de acuerdo en que la implementación de este nuevo modelo de gestión penitenciaria prevea al Centro de Privación de Libertad Azuay Nro. 1 - CRS Turi ubicado en el cantón Cuenca, como un Centro de Privación de la libertad de carácter cantonal?*

### **V. Cuestiones previas**

8. El artículo 127 de la LOGJCC determina que el control automático de constitucionalidad de las convocatorias a consultas populares debe darse en los mismos términos del control de propuestas de reforma constitucional, y que “*estará encaminado a garantizar la libertad de la electora o elector y la constitucionalidad de las disposiciones jurídicas o las medidas a adoptar a través de este procedimiento.*”
9. De acuerdo con la LOGJCC, a este Organismo le corresponde analizar, entre otros parámetros: “*1. El cumplimiento de las reglas procesales para la realización de la*

---

<sup>2</sup> El solicitante, en su petición, adjuntó un cuadro con las firmas de respaldo de la ciudadanía.

*convocatoria (...) y, 3. La garantía plena de la libertad del elector, y en particular, el cumplimiento de las cargas de claridad y lealtad”.*<sup>3</sup>

- 10.** A la Corte Constitucional le compete examinar que los considerandos y preguntas cumplan con los parámetros establecidos en los artículos 104 y 105 de la LOGJCC, con la finalidad de garantizar la plena libertad del elector y el cumplimiento de las cargas de claridad y lealtad.
- 11.** Esta Corte ha señalado que el control de constitucionalidad de los considerandos implica que aquellos: *“(1) no induzcan a la respuesta al elector, (2) que exista concordancia plena entre el considerando que introduce la pregunta y el texto normativo; (3) el empleo de lenguaje valorativamente neutro y sin carga emotiva, además sencillo y comprensible para el elector; (4) la relación directa de causalidad entre el texto normativo sometido a aprobación del pueblo y la finalidad o propósito que se señala en el considerando que introduce la pregunta; y, (5) finalmente, que no se proporcione información superflua o ninguna otra que no guarde relación con el texto normativo a ser aprobado por el electorado.”*<sup>4</sup>
- 12.** De igual manera, la Corte ha manifestado que los considerandos deben entenderse como *“textos introductorios, conceptos de apoyo o razones que motivan la consulta, mismos que tienen como función principal la de generar o brindar un contexto a la pregunta o preguntas que serán sometidas a consideración del elector”*.<sup>5</sup>
- 13.** Los considerandos no constituyen un requisito puramente formal, sino que para garantizar la carga de claridad necesaria al elector deben, como mínimo contener *“elementos y evidencias que sustenten la necesidad de efectuar la consulta, descripción de temas fácticos, espaciales, demográficos y técnicos relacionados al tema consultado, así como cifras oficiales y demás información que permita comprender el motivo que impulsa a la consulta, el fin que se persigue y la delimitación de los efectos y repercusiones producto de la consulta, información que permitirá generar en el elector una transparencia conceptual materializando la libertad electoral”*.<sup>6</sup>
- 14.** Por otro lado, este Organismo ha indicado que las preguntas deben *“cumplir con los parámetros contemplados en el artículo 105 de la LOGJCC: (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) que 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.”*<sup>7</sup>

<sup>3</sup> LOGJCC, artículo 103.

<sup>4</sup> Corte Constitucional, dictamen No. 3-21-CP/21.

<sup>5</sup> Corte Constitucional, dictamen No. 6-20-CP/20.

<sup>6</sup> Corte Constitucional, dictámenes No. 10-19-CP/19 y No. 1-20-CP/19.

<sup>7</sup> Corte Constitucional, dictamen No. 4-21-CP/21.

15. Finalmente, esta Corte ha señalado que, si después del análisis efectuado, los considerandos no superan el control de constitucionalidad, no será necesario realizar el control material del pliego de preguntas.<sup>8</sup>

## **VI. Control de Constitucionalidad sobre los Considerandos y Preguntas**

16. En la solicitud de dictamen, se presentan como considerandos generales de las dos preguntas propuestas tres acápites referentes al sistema de rehabilitación social, competencias del SNAI, GAD de Cuenca, Defensoría del Pueblo y la Secretaría de Derechos Humanos, derechos de las personas privadas de libertad y de los ciudadanos en general; y, la necesidad de un modelo de gestión penitenciaria. En los que se expone lo siguiente:

1. Sobre el sistema de rehabilitación social, se citan los artículos 201, 202 y 203 de la Constitución y los artículos 672, 673 y 674 del Código Orgánico Integral Penal.
2. Sobre las competencias del SNAI, GAD de Cuenca, Defensoría del Pueblo y la Secretaría de Derechos Humanos, se argumenta sobre la naturaleza de las instituciones referidas, para ello se citan los artículos 214, 215, 238 y 264 de la Constitución, y los artículos 54 y 55 del COOTAD.
3. Sobre los derechos de las personas privadas de libertad y de los ciudadanos en general, se explica la normativa constitucional que regula y conceptualiza sobre los derechos de las personas privadas de libertad, así refiere los artículos 3 número 8, 30, 31, 35, 51 y 393. Además, se menciona las Reglas Mínimas de Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos.
4. Finalmente, transcribe las recomendaciones esgrimidas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al Ecuador (CIDH), sobre el manejo y administración de los Centros de Rehabilitación Social del país.<sup>9</sup>

17. Conforme los considerandos sintetizados en el párrafo anterior, se verifica que se refieren en términos generales sobre los alcances del sistema de rehabilitación social previsto en la constitución, competencias de distintos órganos del poder público, derechos de las personas privadas de libertad y recomendaciones de la CIDH. Por lo que, no se describe objetivamente los temas fácticos que motivan la consulta, no contienen cifras oficiales y demás información que permita comprender el motivo que impulsa el cambio de gestión penitenciaria en el centro de rehabilitación social, ni la necesidad de que dicho centro tenga el carácter cantonal, como se propone en las preguntas.

<sup>8</sup> Corte Constitucional, dictamen No. 9-19-CP/19.

<sup>9</sup> El peticionario organizó sus considerandos bajo los subtítulos: el sistema de rehabilitación social y su marco normativo general; la competencia del SNAI; Gobierno Autónomo Descentralizado, Defensoría del Pueblo y Secretaría de Derechos Humanos; los derechos de las personas adultas privadas de la libertad y de los ciudadanos en general; y la necesidad de un nuevo modelo de gestión penitenciaria.

18. Los señalamientos son muy generales y no permiten comprender el contexto de las dos preguntas ni su necesidad causal entre los hechos descritos en los considerandos y la finalidad de las cuestiones planteadas. Es importante precisar que el aporte de información que contextualice las consultas planteadas reviste importancia, porque promueve que el debate ciudadano, producto de la consulta, se realice de forma informada y contrastada.
19. Por lo expuesto, se incumple con lo señalado en el artículo 104, números 2 y 4, de la LOGJCC.
20. Respecto al texto de las preguntas, en cuanto al control formal en los párrafos 7.1 y 7.2 *supra*, la amplitud e inexactitud de los términos “*nuevo modelo de gestión penitenciaria*” no permitiría al elector saber con certeza a qué modelo de gestión se refiere la pregunta, en qué consiste y cómo se implementaría. Además, la segunda pregunta está condicionada a la respuesta de la primera, pero correlaciona dos cuestiones que están desconectadas lógicamente: el modelo de gestión y la jurisdicción cantonal del centro de rehabilitación social, sin ofrecerse razones/consideraciones fácticas o técnicas sobre la necesidad de que el Centro de Privación de Libertad Azuay Nro. 1 - CRS Turi sea de “*carácter cantonal*”.
21. En consecuencia, esta Corte determina que la formulación de las preguntas incumplen con lo dispuesto en el artículo 103, número 3, de la LOGJCC, porque las preguntas no contienen las garantías de claridad y lealtad con el elector.
22. Al no haber superado el control constitucional de los considerandos que contextualizan las preguntas, ni el control formal de estas, la Corte se abstiene de realizar consideraciones adicionales.

## VII. 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. Negar y archivar la solicitud de dictamen previo de constitucionalidad de la propuesta de consulta popular presentada por Cristian Eduardo Zamora Matute.
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, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 03 de agosto de 2022; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Paulina Saltos Cisneros  
**SECRETARIA GENERAL (S)**