

Quito, D.M., 17 de enero de 2024

CASO 1-23-CP

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

DICTAMEN 1-23-CP/24

Resumen: La Corte Constitucional niega la propuesta de una consulta popular para el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Guayaquil, por no cumplir con los parámetros formales previstos en la Constitución de la República del Ecuador y en los artículos 103.3 y 104 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, al no presentar considerandos respecto a las preguntas planteadas.

1. Antecedentes

1. El 13 de diciembre de 2023, los señores Luis Enrique Abad Campelo y Joyce Elaine Sánchez Espinoza (“**accionantes**”), ingresaron a la Corte Constitucional una solicitud de dictamen previo y vinculante de constitucionalidad de una propuesta de consulta popular para el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Guayaquil (“**GAD Guayaquil**”).
2. En virtud del sorteo automatizado que tuvo lugar la misma fecha mencionada *ut supra*, la sustanciación de la presente causa correspondió al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.
3. Con fecha 9 de enero de 2024, el juez ponente avocó conocimiento de esta causa.

2. Competencia

4. La Corte Constitucional es competente para dictaminar la constitucionalidad de propuestas de convocatoria a consulta popular en virtud del artículo 104 inciso final de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”), del artículo 127 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), y del artículo 85 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

3. Legitimación activa y oportunidad

5. Los artículos 104 de la CRE y 195 de la Ley Orgánica Electoral determinan que una consulta popular puede ser propuesta por la ciudadanía y que, en caso de ser de carácter local, debe contar con el respaldo de un número no inferior al diez por ciento del correspondiente registro electoral.
6. El artículo 127 de la LOGJCC señala que el control de constitucionalidad de las convocatorias a consulta popular se debe dar en los mismos términos y condiciones previstos para el control de la convocatoria a referendo.
7. El numeral 2 del artículo 100 de la LOGJCC dispone que, cuando la iniciativa proviene de la ciudadanía, la propuesta de consulta popular debe remitirse a esta Corte “antes de dar inicio a la recolección de las firmas requeridas para la respectiva convocatoria a referendo”. En este sentido, en el dictamen 1-19-CP/19, de 16 de abril de 2019, este Organismo 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 (...) sin requerir el respaldo de la recolección de firmas”.
8. En el caso *in examine*, se ha presentado la propuesta de convocatoria a consulta popular y se ha solicitado el dictamen de constitucionalidad antes de la recolección de firmas, por lo que los accionantes cuentan con legitimación activa y su propuesta es oportuna.

4. Texto de la consulta popular

9. La propuesta de consulta popular planteada por los accionantes de la presente causa contiene tres preguntas, expuestas en el siguiente texto:

1.- ¿Quiere usted que se permita la implementación de puertas de entrada y de salida en las ciudadelas, barrios y sectores organizados de la ciudad de Guayaquil con la finalidad de garantizar la seguridad de los ciudadanos y su libre tránsito (sic) en cumplimiento de lo establecido en el primer párrafo del artículo 66 numeral 14 de la [CRE]; para lo cual se constituirán mesas técnicas que estarán conformadas por los representantes del municipio de Guayaquil, el Ministro del ramo correspondiente y representantes de la sociedad civil en cumplimiento de lo establecido en los artículos 10, 11, 61, 66, 95, 96, 100, 101, 102 y 103, mesas técnicas en las cuales se elaborará (sic) la normativa que regule la implementación de las puertas de seguridad, luego de lo cual será aprobada por el consejo (sic) cantonal de Guayaquil?

2.- ¿Quiere usted que al existir una problemática social sobre el consumo de estupefacientes el [GAD Guayaquil] construya un hospital de internamiento, para el tratamiento a personas que consuman y abusen de drogas y estupefacientes en la ciudad de Guayaquil en cumplimiento del artículo (sic) 364 de [la CRE] y la Ley prevención integral fenómeno socio económico drogas (sic)?

3.- ¿Quiere usted que en Guayaquil se permita un incremento del costo del pasaje en no más de cinco centavos de US dólar y que, además del cobro con moneda de circulación nacional también se pueda pagar el pasaje con un sistema electrónico; previo a ello que se realice la licitación para la entrega de frecuencias del servicio de transporte público (sic) a las compañías que cumplan con los requisitos establecidos en las normas aplicables correspondientes y se constituirán las mesas técnicas que estarán conformadas por los representantes del municipio de Guayaquil, Ministerio de Transporte, representantes de la sociedad civil y ciudadanos en cumplimiento de lo establecido en los artículos 10, 11, 61, 66, 95, 96, 100, 101, 102 y 103. (sic).

5. Control constitucional

5.1. ¿La consulta popular propuesta por los accionantes cumple con los requisitos establecidos para efectuar el control constitucional correspondiente?

- 10.** El artículo 104 de la LOGJCC enuncia los requisitos formales que la Corte Constitucional debe verificar en los considerandos de la consulta popular solicitada, que introducen a las preguntas en cuestión. Además, como parte del control formal que le corresponde a esta Magistratura se verificará el cumplimiento de la garantía plena de la libertad del elector, prevista en el numeral 3 del artículo 103 de la LOGJCC.¹
- 11.** En el presente caso, la solicitud bajo análisis hace una breve introducción dirigida a esta Magistratura respecto de la consulta popular propuesta y la necesidad de contar con un dictamen favorable de la Corte Constitucional, y presenta un anexo que contiene dos memorandos del Consejo Nacional Electoral relacionados con la eventual solicitud de consulta popular que nos ocupa. Sin embargo, los accionantes no exponen considerandos, ni texto alguno que pueda ser entendido como tal, de forma expresa o tácita, con el fin de dotar de contexto a las preguntas propuestas.²

¹ “3. La garantía plena de la libertad del elector, y en particular, el cumplimiento de las cargas de claridad y lealtad”.

² Adicionalmente, esta Corte verifica que los accionantes únicamente fundamentan su petición en el oficio de respuesta que recibieron del CNE al intentar iniciar el trámite en dicha entidad.

12. En este sentido, la Corte Constitucional ha indicado de manera reiterada que la LOGJCC exige que toda consulta popular que pretenda realizarse a la ciudadanía esté acompañada inexorablemente por sus correspondientes considerandos introductorios.³
13. Al respecto, este Organismo ha resaltado que la exposición de considerandos dentro de este tipo de solicitudes no constituye un requisito puramente formal “sino que para garantizar la carga de claridad necesaria y para brindar libertad al elector debe, como mínimo, contener: Descripción objetiva de temas fácticos, espaciales, demográficos y técnicos relacionados al tema consultado; cifras oficiales y demás información que permita comprender la pregunta; el fin que persigue y la delimitación de los efectos de la consulta”.⁴
14. En consecuencia, esta Corte ya ha precisado que la falta de considerandos implica un incumplimiento directo de las exigencias previstas en los artículos 103.3 y 104 de la LOGJCC, lo cual, imposibilita la labor de verificación constitucional de los requisitos legales de los textos introductorios. Ante la inexistencia de considerandos en el caso que nos ocupa, resulta imposible analizar elementos cruciales para garantizar la libertad del elector y su derecho de participación.⁵
15. Por lo tanto, resulta claro para esta Magistratura que, debido a la ausencia total de considerandos en la solicitud de consulta popular, corresponde dictaminar la inconstitucionalidad de la propuesta de los accionantes.⁶ Por el evidente incumplimiento del artículo 104 de la LOGJCC y puesto que no se respetan las cargas de libertad y lealtad al elector, resulta innecesario continuar con el análisis previsto en el artículo 105 de la LOGJCC,⁷ referente al control material, y procede negar la solicitud.

6. 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:

³ CCE, dictamen 10-19-CP/19, 17 de septiembre de 2019, párr. 27; y, dictamen 9-21-CP/22, 19 de enero de 2022, párr. 10.

⁴ CCE, dictamen 10-19-CP/19, 17 de septiembre de 2019, párr. 28.

⁵ CCE, dictamen 9-21-CP/22, 19 de enero de 2022, párr. 11.

⁶ CCE, dictamen 2-19-CP/19, 20 de junio de 2019, párr. 20.

⁷ CCE, dictamen 9-21-CP/22, 19 de enero de 2022, párr. 12.

1. Declarar que la propuesta de consulta popular presentada por los accionantes no se adecúa a la CRE ni cumple con los parámetros de control previstos en la LOGJCC.
2. Negar la solicitud de consulta popular 1-23-CP.
3. Notifíquese 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 nueve 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, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 17 de enero de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL