

Quito, D.M., 18 de abril de 2024

## CASO 19-19-IN

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

#### SENTENCIA 19-19-IN/24

**Resumen:** La Corte Constitucional desestima la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra del último inciso del artículo 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional al evidenciar que no es contrario a los principios de supremacía constitucional (art. 424 CRE) ni a los principios de no restricción ni regresión de derechos y garantías (art. 11.4 y 8 CRE).

#### 1. Antecedentes procesales

1. El 22 de abril de 2019, Juan Francisco Guerrero del Pozo y Emilio Esteban Suárez Salazar (“**accionantes**”) presentaron una acción pública de inconstitucionalidad por el fondo, en contra del último inciso del artículo 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), publicada en el Registro Oficial, Suplemento 52 de 22 de octubre de 2009.
2. El 16 de agosto de 2019, la Sala de Admisión<sup>1</sup> admitió a trámite la causa y dispuso al presidente de la Asamblea Nacional, al presidente de la República del Ecuador y al Procurador General del Estado que intervengan, defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma demandada. En el mismo auto, se puso en conocimiento del público la existencia del proceso.
3. El 23 de septiembre de 2019, el presidente de la República remitió su contestación a la demanda.
4. El 25 de septiembre de 2019, la Procuraduría General del Estado presentó sus alegatos respecto a la norma impugnada.
5. El 16 de enero de 2020, la Asamblea Nacional presentó alegatos en defensa de la constitucionalidad de la norma impugnada.

<sup>1</sup> Sala conformada por las juezas constitucionales Carmen Corral Ponce y Daniela Salazar Marín, y el exjuez constitucional Hernán Salgado Pesantes.

6. El 17 de febrero de 2022, se resorteó la causa y correspondió su sustanciación al juez constitucional Richard Omar Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento el 21 de septiembre de 2023.

## 2. Competencia

7. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad de conformidad con lo previsto en el artículo 436 numeral 2 de la Constitución, en concordancia con los artículos 75 número 1 letra c y 113 de la LOGJCC.

## 3. Disposición cuya inconstitucionalidad se demanda

8. Los accionantes acusan de inconstitucional al último inciso del artículo 105 de la LOGJCC (“**disposición impugnada**”) que establece:

**Art. 105.- Control constitucional del cuestionario.** – [...]

Si la Corte Constitucional no resolviere sobre la convocatoria, los considerandos y el cuestionario del referendo, dentro del término de veinte días siguientes a haber iniciado el respectivo control previo, se entenderá que ha emitido dictamen favorable. Esta omisión dará lugar a las sanciones administrativas que correspondan.

## 4. Argumentos de los sujetos procesales

### 4.1 De la parte accionante

9. Los accionantes indican que el último inciso del artículo 105 de la LOGJCC es contrario a las disposiciones contenidas en el artículo 11 números 4 y 8 de la Constitución que contienen el principio de no restricción ni regresión de garantías y derechos; y, de los artículos 84, 104 y 424 de la Constitución referentes al principio de supremacía constitucional. De tal manera, presentan los siguientes cargos:

- 9.1 Sobre el principio de supremacía constitucional** (art. 424 CRE), señalan que la disposición impugnada “permite que se omita el control previo de constitucionalidad en las **consultas populares**, al pretender institucionalizar una especie de ‘silencio constitucional positivo’ por el mero paso del tiempo” [énfasis agregado] que no se encuentra previsto en la Constitución.<sup>2</sup> Consideran que esta situación “constituye una elusión a la supremacía

---

<sup>2</sup> Expediente constitucional 19-19-IN, foja 6.

constitucional”, porque implicaría “sostener que una norma legal puede introducir un mecanismo para evadir el control constitucional”.<sup>3</sup>

**9.2** Sobre el **principio de no restricción y no regresión** (art. 11.4 y 8 CRE), argumentan que la disposición impugnada “viabiliza la restricción o incluso la anulación de los derechos constitucionales de las personas”, pues permitiría realizar **preguntas contrarias a derechos y garantías** sin que la Corte Constitucional pueda realizar el control previo de constitucionalidad de las **consultas populares** y, con ello, restringiría el contenido del **artículo 104** de la Constitución que busca evitar que las mayorías se pronuncien sobre los derechos de las minorías.<sup>4</sup>

**9.3** Sobre el posible conflicto entre el último inciso del artículo 105 de la LOGJCC con el **artículo 84** de la Constitución no presenta ningún argumento.

**10.** En consecuencia, solicitan que “se declare la inconstitucionalidad por el fondo del último inciso del Art. 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional”.

#### **4.2 Asamblea Nacional de la República del Ecuador**

**11.** La Asamblea Nacional señaló que la norma impugnada sí guarda armonía con la Constitución porque: por un lado, contiene la **obligatoriedad del dictamen** previo de constitucionalidad, y por otro, establece el **término de veinte días** junto con su respectiva consecuencia jurídica, que consiste en dar por favorable el dictamen si no se cumple el término. Con ello, considera que esta medida garantiza “la adecuada secuencia de las acciones constitucionales que persiguen una consulta popular”<sup>5</sup>, en caso de que el trámite caiga en inactividad, e impide que la no emisión del dictamen previo de constitucionalidad pueda prolongarse *ad infinitum* en el proceso de consulta popular.

**12.** En lo concerniente al principio de prohibición de regresión y restricción de garantías y derechos, la Asamblea Nacional argumenta que la norma impugnada no restringe ni es regresiva de derechos, porque “**permite el ejercicio de los derechos de quienes plantean una consulta popular**” [énfasis agregado]<sup>6</sup> y garantiza que éstos obtengan una respuesta oportuna. Además, explica que la primera disposición transitoria de la

<sup>3</sup> Expediente constitucional 19-19-IN, foja 7.

<sup>4</sup> Expediente constitucional 19-19-IN, foja 8.

<sup>5</sup> Expediente constitucional 19-19-IN, foja 42.

<sup>6</sup> Expediente constitucional 19-19-IN, foja 44.

Constitución ordenó “la aprobación de una ley reguladora, entre otros, del proceso de consulta popular” y parte de aquella regulación consiste en establecer “**tiempos perentorios** de cumplimiento de cada fase o etapa” [énfasis agregado].<sup>7</sup>

13. Sobre la base de esta exposición, la Asamblea Nacional solicita que se declare improcedente la presente acción pública de inconstitucionalidad.

#### 4.3 Presidencia de la República del Ecuador

14. La Presidencia de la República del Ecuador (“**Presidencia**”) señaló que la norma impugnada no es contraria al principio de supremacía constitucional, porque se encuentra sostenida en principios como el de **eficacia de las decisiones** de la justicia al contemplar “un resultado jurídico ante la falta de pronunciamiento” [énfasis agregado].<sup>8</sup>
15. Añade que, en efecto, la consecuencia jurídica que habilita al dictamen ficto, lejos de contrariar al principio de supremacía constitucional **garantiza el derecho a la seguridad jurídica y viabiliza los derechos de participación**. Lo primero, porque garantiza certeza al establecer una consecuencia ante la falta de pronunciamiento de la Corte Constitucional, e impide que “una propuesta de consultar al pueblo sobre asuntos trascendentes se mantenga *ad eternum* sin pronunciamiento [y] sin que exista alguna forma de que se la pueda llevar a cabo”;<sup>9</sup> y, lo segundo, porque ante la inacción de la Corte, la norma viabiliza los derechos de participación.
16. Finalmente, señala que la **Constitución habilita al legislador** para que regule derechos constitucionales y que, en ese sentido, la norma impugnada lo que hace es “canaliza[r] de forma adecuada el mecanismo con el que se materializa o concreta de manera real el derecho a participar en los asuntos de interés contenidos en los artículos 61 numeral segundo y 95 de la Constitución”.<sup>10</sup>
17. De esta manera, la Presidencia solicita que se declare improcedente la presente acción pública de inconstitucionalidad.

#### 4.4 Procuraduría General del Estado

18. La Procuraduría General del Estado (“**PGE**”) señala que “el control previo de constitucionalidad que ejerce la Corte Constitucional está dirigido a garantizar la

<sup>7</sup> Expediente constitucional 19-19-IN, foja 45.

<sup>8</sup> Expediente constitucional 19-19-IN, foja 29.

<sup>9</sup> Expediente constitucional 19-19-IN, fojas. 30 – 31.

<sup>10</sup> Expediente constitucional 19-19-IN, foja 28.

libertad de los electores y la constitucionalidad de las medidas que se adopten a través de la consulta popular”,<sup>11</sup> lo que exigiría un pronunciamiento expreso por parte de este Organismo, caso contrario, estas actuaciones no guardarían armonía con la Constitución.

19. Por otro lado, argumenta que la consulta popular es “uno de los mecanismos más eficaces de democracia directa”<sup>12</sup> dado que la participación ciudadana en la toma de decisiones de interés público es la esencia de la democracia. En consecuencia, considera necesario que esta Corte “concil[ie] los principios *indubio pro legislatore* y de permanencia de los preceptos en el ordenamiento jurídico, a través de una interpretación conforme”.<sup>13</sup>

### 5. Planteamiento de los problemas jurídicos

20. La acción pública de inconstitucionalidad constituye un mecanismo jurisdiccional en virtud del cual la Corte Constitucional puede ejercer el control abstracto de constitucionalidad de disposiciones legales, en aras de generar coherencia en el ordenamiento jurídico a través de la depuración de disposiciones inconstitucionales por la forma o por el fondo.<sup>14</sup> Para lo cual, los accionante deben ofrecer argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes por los que se considera que existe una incompatibilidad normativa (art. 79.5.b LOGJCC). Por lo general, este Organismo formula los problemas jurídicos con base en los cargos presentados en la demanda.
21. Conforme al cargo sintetizado en el párrafo 9.1 *ut supra*, se evidencia que los legitimados activos consideran que el último inciso del artículo 105 de la LOGJCC es contrario al principio de supremacía constitucional (art. 424 CRE), porque permitiría evadir el control de constitucionalidad de las consultas populares establecido en el artículo 104 de la CRE y eludir la supremacía constitucional al establecer la posibilidad de un dictamen favorable (dictamen ficto) si la Corte Constitucional no se pronuncia dentro del término de veinte días estipulado.<sup>15</sup> Motivo por el cual se formula el siguiente problema jurídico:

<sup>11</sup> Expediente constitucional 19-19-IN, foja 35.

<sup>12</sup> Expediente constitucional 19-19-IN, foja 36.

<sup>13</sup> Expediente constitucional 19-19-IN, foja 36.

<sup>14</sup> CCE, sentencia 14-17-IN/22, párr. 18.

<sup>15</sup> Los accionantes en su demanda indican posibles afectaciones al principio de supremacía constitucional; sin embargo, en todos los casos de control abstracto y concreto de constitucionalidad se realiza un análisis en el que directa o indirectamente se contempla la supremacía constitucional, pues este principio es el que viabiliza la confrontación entre las normas infraconstitucionales y el texto constitucional. Así, el artículo 74 de la LOGJCC establece que la finalidad del control abstracto es “garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y la eliminación de las incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma, entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico”.

**¿El último inciso del artículo 105 de la LOGJCC es contrario al inciso final del artículo 104 de la Constitución, porque permitiría evadir el control de constitucionalidad de las consultas populares, al establecer la posibilidad de un dictamen favorable ficto si la Corte Constitucional no se pronuncia dentro del término de veinte días?**

22. Respecto del cargo sintetizado en el párrafo 9.2 *ut supra*, referente a la supuesta afectación de los principios de no regresión ni restricción de derechos y garantías (art. 11. 4 y 8 CRE), cabe señalar que los accionantes formulan sus argumentos solamente respecto al principio de “no restricción de derechos” (art. 11.4 CRE), mas no sobre el principio de “no regresividad”, de tal manera que solo se formulará el problema jurídico respecto al primer principio de la siguiente forma:

**¿El último inciso del artículo 105 de la LOGJCC es contrario al principio de no restricción, porque prevé un dictamen favorable, si la Corte no se pronuncia dentro del término de veinte días, y con ello, permitiría realizar preguntas contrarias a derechos y garantías?**

## 6. Consideraciones previas

23. Los seguros establecidos en el último inciso del artículo 105 de la LOGJCC requieren una serie de consideraciones previas relacionadas con la naturaleza y finalidad de las consultas populares, su rol dentro de la democracia directa de un Estado y los derechos de participación de las personas. Motivo por el cual, se harán algunas precisiones sobre el contenido de la consulta popular en el Ecuador, así como los estándares de protección de los derechos de participación dentro de los procesos de democracia directa.

### 6.1. Sobre los derechos de participación y la consulta popular

24. La Constitución del año 2008 establece en el artículo 1 que “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” [énfasis agregado]. De esta manera, la participación directa presupone: **i)** un mayor involucramiento de la ciudadanía en la toma de decisiones, y, **ii)** los correspondientes mecanismos institucionales que viabilicen esta participación.
25. Con esta finalidad, la Constitución recogió un amplio catálogo de derechos fundamentales que dieron especial consideración a la participación ciudadana. Por ejemplo, el artículo 61 números 2 y 4 establece que las personas tienen el derecho a participar en los asuntos de interés público y a ser consultados. En la misma línea, el

artículo 95 de la Constitución determina que “la participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, **directa** y comunitaria” [énfasis agregado].

26. Por otra parte, la Constitución del año 2008 recogió y fortaleció la iniciativa popular normativa (art. 103 CRE), la consulta popular (art. 104 CRE) y la revocatoria del mandato (art. 105 CRE), cuya regulación básica se desarrolla en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (arts. 5 al 28 LOPC). Estos procedimientos permiten que la ciudadanía participe de manera directa en la toma de decisiones, ya sea mediante la proposición de textos normativos, ser consultados sobre temas de interés local o nacional a través de sufragio, así como la decisión sobre la continuidad de determinadas autoridades de elección popular, respectivamente.
27. Por lo tanto, la consulta popular (art. 104 CRE) sería un mecanismo de democracia directa recogido en la Constitución ecuatoriana encaminado a garantizar la participación ciudadana en la toma de decisiones de los poderes públicos. Al respecto, esta Corte ha señalado que “la Constitución de la República reconoce el derecho a la consulta popular como uno de los mecanismos de participación ciudadana más importantes que consolidan la democracia constitucional y la vigencia efectiva del Estado constitucional de derechos y justicia”.<sup>16</sup>
28. Este mecanismo de participación directa, a su vez, tiene una serie de **seguros institucionales** encaminados a garantizar que las consultas populares se propongan tanto de conformidad con la Constitución y la ley, como para garantizar los derechos de participación. Entre ellos, están: los límites a las potestades normativas respecto a los derechos (art. 84 CRE); el dictamen previo de la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de la convocatoria y las preguntas (art. 104 y 438.2 CRE; art. 127 LOGJCC); y, el control posterior de constitucionalidad (art. 127 inc. 2 LOGJCC).

## 6.2. Sobre el control constitucional de la consulta popular

29. Sobre el ámbito y alcance de la consulta popular establecida en el artículo 104 de la Constitución, esta Corte expresó que “puede referirse a un asunto **no normativo** (plebiscito) o **normativo** (referéndum)” [énfasis agregado].<sup>17</sup> Sin embargo, para la modificación de la Constitución mediante referéndum existen procedimientos especiales establecidos en los artículos 441, 442, 443 y 444,<sup>18</sup> por lo que no le es aplicable el artículo 104 constitucional. Por ello, “la modificación constitucional y la

<sup>16</sup> CCE, Dictamen 7-19-CP/19, 1 de agosto de 2019, párr. 11.

<sup>17</sup> *Ibid.*, párr. 12.

<sup>18</sup> En estos casos, le corresponde a la Corte Constitucional realizar diferentes tipos de control en tres diferentes momentos: (i) dictamen de procedimiento; (ii) dictamen de constitucionalidad de la convocatoria a referendo; y, (iii) sentencia de constitucionalidad de las enmiendas, reformas y cambios constitucionales.

consulta popular, aunque incluyen procesos de democracia directa, **son procesos completamente distintos** que tienen propósitos y procedimientos específicos que deben ser tramitados de forma autónoma” [énfasis agregado].<sup>19</sup> Motivo por el cual, “no es posible presentar solicitudes que incluyan ambas pretensiones, de forma simultánea”.<sup>20</sup>

30. A pesar de estas diferencias, la LOGJCC, para el control constitucional de las consultas populares, hace una remisión a las reglas del control constitucional de convocatoria a referendo sobre modificaciones constitucionales (art. 127 LOGJCC). Es decir, el examen de constitucionalidad de las consultas populares se rige por las reglas establecidas en los artículos 102 al 105 de la LOGJCC, lo que incluye el término y la consecuencia jurídica establecidos en el último inciso del artículo 105.
31. Sin embargo, una propuesta de convocatoria a consulta popular no requiere del dictamen de vía -como en el control de modificaciones constitucionales-, sino que la Corte Constitucional, una vez que recibe la solicitud, procede a emitir un dictamen previo y vinculante respecto del contenido de la convocatoria a consulta popular.<sup>21</sup>
32. Para ello, la Corte Constitucional, según el último inciso del artículo 105 de la LOGJCC, tiene un término de veinte días para emitir el dictamen de control de constitucionalidad de las consultas populares. Sin embargo, en el caso de que la Corte no resolviera sobre la convocatoria, los considerandos y el cuestionario de la consulta, opera la consecuencia jurídica del dictamen favorable ficto.
33. Finalmente, cabe señalar que esta Corte ya ha determinado que el término de veinte días (20), establecido en el último inciso del artículo 105 de la LOGJCC, se contabiliza a partir de la notificación del auto de avoco del juez ponente.<sup>22</sup>
34. Con estas consideraciones, a continuación, se procederá a resolver los problemas jurídicos propuestos.

## 7. Resolución de los problemas jurídicos

### 7.1 ¿El último inciso del artículo 105 de la LOGJCC es contrario al inciso final del artículo 104 de la Constitución, porque permitiría evadir el control de constitucionalidad de las consultas populares, al establecer la posibilidad de

---

<sup>19</sup> CCE, Sentencia 1-24-RC/24, 24 de enero de 2024, párr. 12.

<sup>20</sup> *Ibid.*, párr. 12.

<sup>21</sup> CCE, Dictamen 4-19-CP/19, 1 de agosto de 2019, párr. 15.

<sup>22</sup> CCE, caso 2-24-CP, providencia de 18 de enero de 2024.

**un dictamen favorable ficto si la Corte Constitucional no se pronuncia dentro del término de veinte días?**

35. “La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico” (art. 424 CRE). Por su parte, el artículo 104 de la Constitución, respecto a las consultas populares, señala: “En todos los casos, se requerirá dictamen previo de la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de las preguntas propuestas”. Además, el artículo 438.2 ordena que la Corte Constitucional emitirá un dictamen previo y vinculante en el caso de convocatorias “a consultas populares de carácter nacional o a nivel de los gobiernos autónomos descentralizados”.
36. De su parte, el artículo 127 de la LOGJCC establece que “[l]a Corte Constitucional realizará un **control automático** de constitucionalidad de todas las convocatorias a consulta popular”, y determina que el control “se ejercerá en los mismos términos y condiciones que el control previsto en la Sección Tercera del Capítulo Cuarto del presente Título”. Es decir, se reenvía al control establecido en los artículos 102 al 105 de la LOGJCC referente al “control constitucional de la convocatoria a referendo” en lo que fuera aplicable.
37. De este modo, se evidencia que la Constitución y la LOGJCC establecen claramente la obligación de este Organismo de realizar un control de constitucionalidad a todos los pedidos de consulta popular, sea que provengan del Presidente de la República, los gobiernos autónomos descentralizados o de iniciativa de la ciudadanía.
38. Ahora bien, esta Corte constata que la disposición normativa establecida en el inciso final del artículo 105 de la LOGJCC que establece el término de veinte días (20) para la sustanciación del control de constitucionalidad, **no elimina el control** que realiza la Corte Constitucional, como argumentan los accionantes. Al contrario, se establece su obligatoriedad, conforme señala el art. 104 de la Constitución, y la posibilidad de que se sancione administrativamente tal incumplimiento.
39. Por otra parte, la Constitución estableció que la Asamblea Nacional es el órgano competente para regular el ejercicio de los derechos y las garantías constitucionales (art. 132.1 CRE). De este modo, conforme al número 1 de la disposición transitoria de la Constitución, la Asamblea Nacional tenía la obligación de expedir la ley que regule “los procedimientos de control de constitucionalidad”. Esta obligación se materializó con la publicación de la LOGJCC el 22 de octubre de 2009, en la que se regularon las reglas del control de constitucionalidad de las consultas populares, entre otras.
40. De esta manera, el legislador, en ejercicio de su libertad de configuración, estableció en el artículo 105 de la LOGJCC un **término perentorio** (20 días) para el control constitucional de consultas populares y la **consecuencia jurídica** por incumplimiento

del término establecido (dictamen ficto). Al respecto, esta Corte ya ha establecido que el diseño de las normas procesales está dentro del ámbito de libertad de configuración del legislador y que la potestad de legislar “debe desarrollarse sin exceder sus potestades demarcadas en la CRE y circunscribirse a determinar aspectos de la esfera de la legalidad que no transgredan el marco constitucional ni restrinjan los derechos y garantías constitucionales”.<sup>23</sup>

41. Este diseño legal comprende establecer tipos de acciones, mecanismos de verificación de la legitimación, términos, las consecuencias por el incumplimiento de términos y otros aspectos procesales necesarios. Mientras que, el artículo 104 de la Constitución describe los posibles proponentes de las consultas populares y sus limitaciones. Por esta razón, esta Corte considera que el legislador podía establecer un término y la consecuencia por falta de su cumplimiento en los casos de control constitucional de las consultas populares, como lo establece la norma impugnada. En adición, cabe recalcar que el último inciso del artículo 105 de la LOGJCC no establece ninguna excepción al control constitucional, sino que regula el término para la emisión del dictamen relacionado con el cuestionario y las preguntas. Esta situación, conforme se señaló con anterioridad, sería parte de las competencias del legislador en ejercicio del principio de libertad de configuración.
42. Además, este Organismo constata que también en otros procesos constitucionales se establecen términos perentorios con consecuencias similares a la norma impugnada. En el caso del control de constitucionalidad de los tratados internacionales, se establece un término de 30 días para que se emita el dictamen y, en caso de no hacerlo, “se entenderá que existe informe favorable de constitucionalidad, y el respectivo tratado será remitido para la aprobación legislativa” (art. 111.2.c LOGJCC). Igualmente, en el caso del control constitucional de los proyectos de Estatutos de Autonomía, la Corte deberá pronunciarse en 45 días y, en el caso de que no se pronuncie, se presumirá la constitucionalidad del estatuto y se continuará con el trámite previsto en la Constitución (art. 245 CRE, art. 134 LOGJCC).<sup>24</sup>
43. Por lo dicho, esta Corte considera que el término de veinte días (20) y la consecuencia establecidos por el legislador se encuentran dentro del ámbito de libre configuración del legislador y que resultan razonables, sobre todo porque, en reiteradas ocasiones,

---

<sup>23</sup> CCE, sentencia 34-19-IN/21, 28 de abril de 2021, párr. 100.

<sup>24</sup> En este caso, el procedimiento de creación de regiones autónomas implica un cambio en la organización territorial del Estado ecuatoriano conforme señala el artículo 242 y siguientes de la Constitución. Esta situación tendría incidencia en el régimen de competencias, planificación, asignación de recursos, sistemas de participación, entre otras situaciones reguladas directamente por la Constitución.

esta Corte ya ha establecido que dicho término se cuenta desde la notificación con el auto en el que el juez ponente avoca conocimiento.<sup>25</sup>

44. Finalmente, el dictamen favorable ficto –producto de la ficción legal– ante el incumplimiento del término establecido en el inciso final del artículo 105 de la LOGJCC no impide el control de constitucionalidad; ya que, el sistema normativo habilita otros mecanismos y procedimientos que permiten que se realice un control de las “disposiciones jurídicas que fueren el resultado de un referendo” a las que se aplica el régimen general del control constitucionalidad (art. 127 LOGJCC), como es el control abstracto de constitucionalidad y el control concreto de constitucionalidad.
45. Por lo expuesto, no se evidencia que el último inciso del artículo 105 la LOGJCC, que establece un término de veinte días (20) para el control de los considerandos y preguntas, sea contrario al principio de supremacía de la Constitución.

**7.2 ¿El último inciso del artículo 105 de la LOGJCC es contrario al principio de no restricción, porque prevé un dictamen favorable, si la Corte no se pronuncia dentro del término de veinte días, y con ello, permitiría realizar consultas populares con preguntas contrarias a derechos y garantías?**

46. El artículo 11 número 4 de la Constitución establece que “ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales”. Así mismo, el artículo 1 señala que “**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”, y el artículo 95 determina que la participación de la ciudadanía “en todos los asuntos de interés público es un derecho”, que se puede ejercer a través de los mecanismos de democracia directa, como una consulta popular.
47. Los legitimados activos en su demanda consideran que el último inciso del artículo 105 de la LOGJCC es contrario al principio de no restricción de derechos, pues permitiría que, sin el control previo de la Corte Constitucional, se realicen consultas populares con preguntas contrarias a derechos y garantías.
48. Al respecto, este Organismo considera que el “dictamen ficto” es un resguardo fijado por el legislador para que los derechos de participación sean efectivos, como lo reconoce la Asamblea Nacional y la Presidencia de la República. La obligación de

---

<sup>25</sup> Lo expuesto se evidencia en los siguientes casos: CCE, causa 1-24-CP, auto de avoco, 16 de enero de 2024; CCE, Caso 2-24-CP, providencia de 18 de enero de 2024; CCE, causa 1-23-CP, auto de avoco, 9 de enero de 2024, párr. 3.1; CCE, causa 6-22-CP, auto de avoco, 24 de abril de 2023; CCE, Dictamen 6-21-CP/21, 24 de noviembre de 2021 párr. 2; CCE, Dictamen 4-18-RC/19, de 09 de julio de 2019, entre otros.

ejercer el control de constitucionalidad de consultas populares respecto de la convocatoria (art. 103 LOGJCC), los considerandos introductorios (art. 104 LOGJCC) y del cuestionario (art. 105 LOGJCC) dentro del término perentorio y con la consecuencia jurídica por su incumplimiento, tiene como finalidad proteger el efectivo ejercicio de los derechos de participación y evitar que la no emisión del dictamen previo de constitucionalidad pueda prolongarse *ad infinitum* en el proceso de consulta popular, impidiendo que los ciudadanos participen en los asuntos de interés público. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (“Corte IDH”) ha establecido:

**El ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos** previstos en la Convención. Además, de conformidad con el artículo 23 convencional, sus titulares, es decir, los ciudadanos, no sólo deben gozar de derechos, sino también de “oportunidades”. Este último término implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la **oportunidad real para ejercerlos**.<sup>26</sup> [énfasis agregado]

49. Por lo expuesto, el término y la consecuencia jurídica determinados en la norma impugnada son el mecanismo diseñado por el legislador para garantizar de manera efectiva los derechos de participación establecidos en la Constitución, y no para restringirlos.<sup>27</sup>
50. Por otro lado, el accionante afirma que como consecuencia del dictamen ficto se podrían consultar al elector preguntas que afecten a derechos y garantías. Sin embargo, como ya se expuso, el dictamen ficto no excluye otros mecanismos de control constitucional de las posibles disposiciones jurídicas que fueren el resultado de una consulta popular (art. 127 LOGJCC), como es el control abstracto y control concreto de constitucionalidad. Además, las alegaciones sobre posibles vulneraciones a derechos son hipótesis, mientras que los seguros que impone el último inciso del artículo 105 de la LOGJCC son protecciones concretas y específicas a los derechos de participación. Por lo dicho, no se verifica una restricción de derechos en los términos de la demanda.
51. Por todo lo expuesto, esta Corte considera que la norma impugnada no restringe derechos en los términos expuestos en esta demanda. En consecuencia, el último inciso

---

<sup>26</sup> Corte IDH. Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C No. 348, Párrafo 156.

<sup>27</sup> Cabe resaltar que este el término de veinte días debe contabilizarse desde la notificación del auto de avoco de conocimiento del juez ponente. En la misma línea, en el caso de modificaciones a la Constitución, este término se contabilizaría exclusivamente en el segundo momento y control, considerando que los términos se empiezan a contabilizar desde el auto de avoco de conocimiento del juez ponente.

del artículo 105 de la LOGJCC no es contrario al principio constitucional de no restricción en los términos de esta demanda.

## **8. 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. Desestimar** la acción de inconstitucionalidad 19-19-IN.
2. Notifíquese, publíquese y archívese.

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor de los Jueces Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz; y, tres votos salvados de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Enrique Herrería Bonnet y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 18 de abril de 2024.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

## SENTENCIA 19-19-IN/24

### VOTO SALVADO

#### Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín

1. Con fundamento en el artículo 92 de la LOGJCC, formulo mi voto salvado respecto de la sentencia 19-19-IN/24 (“**sentencia**”) emitida en la sesión ordinaria del Pleno del Organismo de 18 de abril de 2024. Esta concluyó que la figura del dictamen ficto, prevista en el artículo 105 de la LOGJCC, es constitucional. Disiento de la argumentación y de la decisión de la sentencia porque considero que el dictamen ficto es contrario al artículo 104 de la Constitución al ser un mecanismo que permite evadir el control obligatorio de constitucionalidad de las consultas populares plebiscitarias. Con ello, el dictamen ficto puede llevar a la aprobación de consultas populares que no sean leales con las y los electores y/o que incurran en violaciones o prohibiciones constitucionales. Las razones que justifican esta postura se desarrollan a continuación.
2. Las consultas populares están reguladas por el artículo 104 de la Constitución. Su último inciso prescribe que “en todos los casos se requerirá dictamen previo de la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de las preguntas propuestas”. Como se desprende del texto constitucional, el control debe ocurrir “en todos los casos”. Los artículos 104 y 105 de la LOGJCC contienen los requisitos para este control previo y establecen que su finalidad es garantizar la libertad de las y los electores.<sup>1</sup> La obligatoriedad del control de constitucionalidad y la importancia de proteger la libertad de las y los electores radican en que, históricamente, la manipulación del electorado a través de consultas populares ha sido uno de los medios esenciales que han utilizado los gobiernos de turno para legitimarse plebiscitariamente.<sup>2</sup> Además de garantizar la libertad de las y los electores, al ejercer el control previo de constitucionalidad de las consultas populares, la Corte verifica que las propuestas no incurran en prohibiciones o violaciones constitucionales.<sup>3</sup>
3. El inciso final del artículo 105 de la LOGJCC está dirigido a establecer las consecuencias de la demora de la Corte Constitucional en la emisión de su dictamen previo de constitucionalidad de propuestas de consultas populares, protegiendo de esta manera los derechos de participación. Según esta norma, la consecuencia jurídica de tal demora es que exista un dictamen ficto a favor de la constitucionalidad de la

---

<sup>1</sup> Estos requisitos están previstos para los referéndums relativos a modificaciones constitucionales, pero son aplicables a las consultas populares plebiscitarias y referéndums relacionados con normas infraconstitucionales conforme el artículo 127 de la LOGJCC.

<sup>2</sup> Por recordar un solo ejemplo, en 1997 Fabián Alarcón utilizó una consulta popular para legitimar la destitución del entonces presidente de la República y ratificarse en el cargo de presidente constitucional interino.

<sup>3</sup> CCE, dictamen 7-20-CP/21, 27 de enero de 2021, párr. 23.

propuesta y la imposición de sanciones administrativas a los responsables.<sup>4</sup> Para justificar la constitucionalidad de esta disposición, en la sentencia se afirma que (1) el legislador tiene libertad para regular los plazos así como las consecuencias de su incumplimiento; (2) el plazo previsto en el artículo 105 es razonable y no impide el control previo de constitucionalidad porque se contabiliza desde el avoco de conocimiento de la o el juez ponente; y, (3) el dictamen ficto no impide el control posterior de la constitucionalidad de las propuestas.

4. Respecto del **primer argumento**, considero que el dictamen ficto no se enmarca en la libertad de configuración legislativa porque contradice un mandato expreso del artículo 104 de la Constitución que no admite excepciones.<sup>5</sup> El artículo 104 exige que, en todos los casos de consultas populares, la Corte Constitucional emita un dictamen previo de constitucionalidad. El artículo 105 de la LOGJCC prevé una excepción al artículo 104 de la Constitución, pues el dictamen ficto no equivale a un dictamen previo en el que la Corte se pronuncia sobre si la propuesta es leal con las y los electores y si afecta los límites materiales previstos en la Constitución. Al establecer una excepción a un mandato constitucional que es absoluto, estimo que el artículo 105 no se limita a regular plazos y las consecuencias de su incumplimiento como se concluye en la sentencia.
5. Respecto del **segundo argumento**, considero que la razonabilidad o no del plazo previsto en el artículo 105 de la LOGJCC es irrelevante para analizar la constitucionalidad del dictamen ficto. La inconstitucionalidad del dictamen ficto radica en que la sanción por la demora de la Corte no puede ser la existencia de una excepción al control previo de constitucionalidad obligatorio establecido en el artículo 104 de la Constitución. Como ya señalé, esta excepción puede llevar a que la ciudadanía se pronuncie sobre propuestas que induzcan a error o que sean materialmente inconstitucionales, por no haber sido sometidas a un control previo de la Corte Constitucional.
6. En lugar del dictamen ficto, el legislador pudo haber previsto un régimen para la imposición de las sanciones identificadas en el propio artículo 105 de la LOGJCC por la demora en la emisión del dictamen previo o pudo introducir cualquier otra medida que considere adecuada para evitar que la demora de la Corte se traduzca en un impedimento para la realización de una consulta y afecte los derechos de

---

<sup>4</sup> “Art. 105.- [...] Si la Corte Constitucional no resolviere sobre la convocatoria, los considerandos y el cuestionario del referendo, dentro del término de veinte días siguientes a haber iniciado el respectivo control previo, se entenderá que ha emitido dictamen favorable. Esta omisión dará lugar a las sanciones administrativas que correspondan.”

<sup>5</sup> La Corte ya ha reconocido que la libertad de configuración legislativa es amplia pero no absoluta, pues las leyes que expide la Asamblea Nacional no pueden transgredir el marco constitucional ni restringir derechos o garantías constitucionales (CCE, sentencia 34-19-IN/21, 28 de abril de 2021, párr. 100).

participación.<sup>6</sup> Simplemente no podía introducir una que contradice directamente el texto expreso de la Constitución.

7. Sin perjuicio de que la razonabilidad del plazo es irrelevante para el análisis de constitucionalidad, el hecho de que este se contabilice desde el avoco de conocimiento tampoco garantiza que la Corte emita su dictamen dentro de los veinte días previstos en el artículo 105 de la LOGJCC, como afirma la sentencia. La sentencia desconoce las posibles consecuencias en la aplicación de esta norma y presupone la buena fe de todos las y los jueces que podrían integrar la Corte Constitucional. La sentencia no contempla, por ejemplo, la posibilidad de que la o el juez ponente avoque conocimiento del control previo y deliberadamente espere que transcurran los veinte días a fin de que exista un dictamen ficto. Desde mi perspectiva, las posibles consecuencias en la aplicación de una norma —en este caso, del artículo 105 de la LOGJCC— no pueden ser obviadas por la Corte al ejercer el control abstracto de constitucionalidad.<sup>7</sup>
8. Finalmente, en cuanto al **tercer argumento** relativo a la existencia de un control posterior, la sentencia se limita a citar el artículo 127 de la LOGJCC y a afirmar que existiría un control abstracto o concreto de las disposiciones jurídicas que resulten de un referéndum.<sup>8</sup> Esta afirmación desconoce abiertamente que el control de las disposiciones jurídicas resultantes de un referéndum no es equivalente al control de las medidas a adoptar producto de un plebiscito. En un referéndum, se somete a consulta popular la aprobación de un texto normativo. En un plebiscito, se consulta acerca de un asunto de relevancia pública, sin someter a aprobación un texto normativo específico. Por lo tanto, no es correcto afirmar que existen disposiciones jurídicas como resultado de una consulta popular plebiscitaria que podrían ser controladas posteriormente por la Corte. A pesar de estas evidentes diferencias, la sentencia no indica cuál sería la vía adecuada para realizar el control cuando se trate de plebiscitos. Simplemente asume que siempre puede existir un control posterior de la constitucionalidad de las propuestas.
9. Además de omitir señalar cuál sería la supuesta vía para el control posterior de los plebiscitos, la sentencia no se pronuncia sobre la decisión de esta propia Corte en los casos 1-12-CP y 8-15-CP referentes a dos consultas populares plebiscitarias que obtuvieron un dictamen ficto. En esos casos, la Corte determinó que el dictamen ficto “priva de competencia a este Organismo para pronunciarse o emitir un juicio de

---

<sup>6</sup> El artículo 36 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, por ejemplo, prevé que ante la demora irrazonable del juez o jueza ponente en emitir un proyecto de sentencia el Pleno puede adoptar medidas correctivas.

<sup>7</sup> Aquello no equivale a declarar violaciones de derechos de personas individualizadas, para lo cual el ordenamiento jurídico prevé vías distintas del control abstracto de constitucionalidad.

<sup>8</sup> Véase el párrafo 44 de la sentencia.

constitucionalidad respecto de las propuestas cuya tramitación haya excedido el término previsto en aquel enunciado normativo”.<sup>9</sup>

- 10.** No sólo me parece grave que la sentencia no se haga cargo de decisiones previas de la propia Corte, sino que tales decisiones se justifican en razones de peso, relacionadas con el rol que juega la Corte Constitucional en una democracia. Y es que de nada serviría que exista un dictamen ficto a favor de una consulta si esta siempre estuviera sujeta a un control de constitucionalidad posterior. Si esto ocurriese, la voluntad de la ciudadanía ya expresada en las urnas a través de un proceso democrático podría verse truncada meses o incluso años después. Esto permitiría que un organismo sin legitimidad democrática, como la Corte Constitucional, tenga siempre abierta la puerta para pronunciarse sobre la incompatibilidad entre la Constitución y el resultado de una consulta popular expresado en las urnas, dotándole el poder de burlarse de la voluntad del pueblo. Precisamente para evitar esto, según nuestra Constitución, el control que realiza la Corte, de manera obligatoria, es previo y no posterior.
- 11.** Por los motivos expuestos, no estoy de acuerdo con la argumentación ni con la decisión de desestimar la acción de inconstitucionalidad en contra del dictamen ficto previsto en el artículo 105 de la LOGJCC. Esta figura desconoce abiertamente un mandato constitucional que no admite excepciones y puede llevar a la aprobación de propuestas que resulten en un fraude a las y los electores y en un fraude a la Constitución. Al momento de regular las consultas populares, la Constitución es clara en exigir “en todos los casos” un dictamen previo de la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de las preguntas propuestas. El dictamen previo de la Corte está dirigido también a garantizar los derechos de participación a través del control que se realiza sobre la constitucionalidad de las preguntas y su lealtad con los electores, por lo que no encuentro motivos para que la demora de la Corte justifique que se obvie el control previo de constitucionalidad, más aún cuando esa demora podría ser objeto de otras medidas menos gravosas para regularla.

Daniela Salazar Marín  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

---

<sup>9</sup> CCE, auto de Pleno en los casos 1-12-CP y 8-15-CP, 18 de marzo de 2019, párrs. 18 y 24.

**Razón:** Siento por tal, que el voto salvado de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa 19-19-IN, fue presentado en Secretaría General el 24 de abril de 2024, mediante correo electrónico a las 08:31; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**SENTENCIA 19-19-IN/24**

**VOTO SALVADO**

**Jueza Constitucional Karla Andrade Quevedo**

1. Con fundamento en el artículo 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“**CRSPCCC**”), respetuosamente formulo mi voto salvado a la sentencia de mayoría 19-19-IN/24, emitida por el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador, por las razones que se sintetizan a continuación:
2. La sentencia desestimó la demanda bajo el argumento de que el último inciso del artículo 105 de la LOGJCC<sup>1</sup> no es contrario a los principios de supremacía constitucional (art. 424 Constitución) ni a los principios de no restricción ni regresión de derechos y garantías (art. 11.4 y 8 Constitución), puesto que la determinación de un dictamen ficto después de transcurrido el término previsto en la ley forma parte de la libertad de configuración del legislador.
3. Al respecto, discrepo con la conclusión a la que arriba el voto de mayoría, pues por mandato expreso el artículo 104 de la Constitución, en su inciso final prevé que, “En todos los casos, se requerirá dictamen previo de la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de las preguntas propuestas”. La emisión de este dictamen previo favorable de constitucionalidad previsto por el constituyente es una garantía para la supremacía de la Constitución, los derechos fundamentales de las personas y la claridad y lealtad que requiere todo elector cuando va a las urnas. En esa línea, el establecimiento de un término de 20 días para la emisión del dictamen de constitucionalidad, so pena de una declaración de dictamen ficto, habilita al consultante a continuar con el proceso de consulta popular, sin contar con el pronunciamiento obligatorio de la Corte Constitucional. Esto acarrea consigo la posibilidad de que se lleven a cabo consultas populares con preguntas inconstitucionales, por fuera de las competencias del consultante o con una formulación que afecte la claridad o lealtad que requiere la o el votante y que esta incida en el resultado o las consecuencias de la aprobación de una propuesta.
4. Aparte, aun cuando, comparto con el voto de mayoría en que existe un fin constitucionalmente válido de promover la participación ciudadana y evitar que la

---

<sup>1</sup> **Art. 105.- Control constitucional del cuestionario.** – [...]

Si la Corte Constitucional no resuelve sobre la convocatoria, los considerandos y el cuestionario del referendo, dentro del término de veinte días siguientes a haber iniciado el respectivo control previo, se entenderá que ha emitido dictamen favorable. Esta omisión dará lugar a las sanciones administrativas que correspondan.

Corte Constitucional pueda obstaculizar este derecho, lo cierto es que el inciso final del artículo impugnado, por la forma en que está redactado, al establecer un periodo tan corto para la emisión del dictamen junto con una consecuencia tan gravosa ante la falta de pronunciamiento de la Corte, permite evadir el control constitucional mandatorio que estableció el artículo 104 de la Constitución.<sup>2</sup>

5. Esto no quiere decir que el legislador no tenga la posibilidad de establecer tiempos máximos para el pronunciamiento de la Corte, ni buscar medidas que garanticen y promuevan la participación ciudadana; al contrario, aquello es deseable. No obstante, existen otras medidas menos gravosas que permitirían alcanzar el fin constitucionalmente válido sin eliminar el control constitucional de las propuestas de consulta popular.
6. Además, estimo que la norma impugnada, en los términos que se encuentra establecida, no contribuye ni permite garantizar la participación ciudadana; al contrario, pone en riesgo la misma, pues deja en manos del proponente, y a su discrecionalidad, plantear preguntas de consulta popular y ponerlas a consideración del electorado sin que este tenga certeza de si son viables, que no vulneran derechos constitucionales de las personas o que no están fuera de su ámbito competencial.
7. Por otra parte, el voto de mayoría también afirma que el riesgo antes anotado no existe puesto que siempre es posible el control posterior de constitucionalidad de las posibles disposiciones jurídicas que fueren el resultado de una consulta popular (art. 127 LOGJCC)<sup>3</sup>. No obstante, en la sentencia de mayoría no se toma en consideración dos elementos muy importantes:

---

<sup>2</sup> Ejemplo de lo anterior se pudo observar en los casos 1-12-CP y 8-15-CP (caso Quimsacocha) y 2-17-RC/19 (reforma constitucional propuesta por el expresidente Lenin Moreno sobre temas relacionados por ejemplo con la concesión de atribuciones extraordinarias al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social) donde anteriores composiciones de la Corte Constitucional no cumplieron con su deber de realizar el respectivo control previo de constitucionalidad y, por consiguiente, operó el dictamen ficto; razón por la cual en los referidos casos procedió la convocatoria con las preguntas propuestas, mismas que fueron sometidas a conocimiento de las y los electores sin ningún tipo de control sobre sus considerandos y cuestionario. Este tipo de omisiones atentan gravemente contra las cargas de claridad y lealtad que esta Magistratura está obligada a proteger, toda vez que quien proponga una consulta popular incluso puede inducir a error del electorado en conveniencia de sus intereses.

<sup>3</sup> Art. 127.- Alcance.- La Corte Constitucional realizará un control automático de constitucionalidad de todas las convocatorias a consulta popular. El control de constitucionalidad se ejercerá en los mismos términos y condiciones que el control previsto en la Sección Tercera del Capítulo Cuarto del presente Título, y 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.

Las disposiciones jurídicas que fueren el resultado de un referendo, se someterán al régimen general del control constitucional.

8. El primero es que el referido artículo no abarca a las consultas populares de tipo plebiscitario, por cuanto el legislador no estableció un control posterior respecto de la aprobación del texto sometido a conocimiento de las y los electores como sí sucede en los procesos de enmienda y reforma constitucional. Así, en relación con este supuesto la Corte Constitucional en el caso 1-12-CP y 8-15-CP determinó que:

[...] la materialización de un dictamen favorable, en aplicación del artículo 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, **priva de competencia a este Organismo para pronunciarse o emitir un juicio de constitucionalidad respecto de las propuestas cuya tramitación haya excedido el término previsto en aquel enunciado normativo.** (énfasis añadido).

9. Así las cosas, esta Magistratura ha sido enfática en determinar que la configuración de un dictamen ficto priva de competencia a este Organismo para pronunciarse o emitir un juicio de constitucionalidad posterior respecto de esta propuesta; razón por la cual considero que no sería aplicable lo previsto en el artículo 127 de la LOGJCC norma que guarda relación con el régimen general de control concreto y abstracto de constitucionalidad.
10. El segundo, es que aun si en una consulta popular de tipo referéndum puede existir un control posterior a lo aprobado por las y los electores a través de una consulta popular, aquello no considera las dificultades y las graves consecuencias que esto acarrearía. Bajo este supuesto, a través de control abstracto o concreto, la Corte Constitucional podría y tendría que dejar sin efecto una norma que el pueblo aprobó directamente en las urnas y que implicó un largo y costoso proceso, afectando directamente la efectividad y legitimidad de un proceso democrático. Esto conlleva afectar a la participación directa como institución democrática en sí misma y también a la legitimidad de la propia Corte Constitucional en su deber de control constitucional, obligándola a efectuar un control posterior que pudo ser preventivo.
11. Por las consideraciones expuestas, y contrario a lo argumentado por la sentencia de mayoría, estimo que la norma contenida en el artículo 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en los términos actuales, es inconstitucional por contravenir el artículo 104 de la Constitución de la República.

Karla Andrade Quevedo  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal, que el voto salvado de la Jueza Constitucional Karla Andrade Quevedo, anunciado en la sentencia de la causa 19-19-IN, fue presentado en Secretaría General el 29 de abril de 2024, mediante correo electrónico a las 15:01; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

## SENTENCIA 19-19-IN/24

### VOTO SALVADO

#### Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet

1. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 18 de abril de 2024, aprobó la sentencia 19-19-IN/24 (“**sentencia de mayoría**” o “**decisión de mayoría**”), en la que se resolvió la acción pública de inconstitucionalidad presentada por los señores Juan Francisco Guerrero del Pozo y Emilio Esteban Suárez Salazar (“**accionantes**”).
2. En la sentencia de mayoría se desestimó la acción pública de inconstitucionalidad. Así, se estableció que:

[E]l término de veinte días (20) y la consecuencia establecidos por el legislador se encuentran dentro del ámbito de libre configuración del legislador y que resultan razonables, sobre todo porque, en reiteradas ocasiones, esta Corte ya ha establecido que dicho término se cuenta desde la notificación con el auto en el que el juez ponente avoca conocimiento. Finalmente, el dictamen favorable ficto –producto de la ficción legal– ante el incumplimiento del término establecido en el inciso final del artículo 105 de la LOGJCC no impide el control de constitucionalidad; ya que, el sistema normativo habilita otros mecanismos y procedimientos que permiten que se realice un control de las “disposiciones jurídicas que fueren el resultado de un referendo” a las que se aplica el régimen general del control constitucionalidad (art. 127 LOGJCC), como es el control abstracto de constitucionalidad y el control concreto de constitucionalidad. **Por lo expuesto, no se evidencia que el último inciso del artículo 105 de la LOGJCC, que establece un término de veinte días (20) para el control de los considerandos y preguntas, sea contrario al principio de supremacía de la Constitución [...]**

[Énfasis añadido]

[E]l dictamen ficto no excluye otros mecanismos de control constitucional de las posibles disposiciones jurídicas que fueren el resultado de una consulta popular (art. 127 LOGJCC), como es el control abstracto y control concreto de constitucionalidad. Además, las alegaciones sobre posibles vulneraciones a derechos son hipótesis, mientras que los seguros que impone el último inciso del artículo 105 de la LOGJCC son protecciones concretas y específicas a los derechos de participación. Por lo dicho, no se verifica una restricción de derechos en los términos de la demanda. **Por todo lo expuesto, esta Corte considera que la norma impugnada no restringe derechos en los términos expuestos en esta demanda. En consecuencia, el último inciso del artículo 105 de la LOGJCC no es contrario al principio constitucional de no restricción en los términos de esta demanda.**

[Énfasis añadido]

#### 1. Consideraciones

3. Respetando los criterios expuestos en la sentencia de mayoría, procederé a exponer las

razones por las cuales discrepo de ellos.

### **1.1. Sobre el principio de supremacía constitucional**

4. Conforme se desprende de la sección (a) de la demanda de inconstitucionalidad, los accionantes consideran que el artículo 105 de la LOGJCC es contrario al principio de supremacía constitucional contenido en el artículo 424 de la CRE. Este prescribe que: “[l]a Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario, carecerán de eficacia”. A su juicio, el hecho de que el dictamen ficto de constitucionalidad esté contenido en la LOGJCC sin que esté previsto en la Constitución, es contrario al principio mencionado.
5. En la decisión de mayoría, en cambio, se establece que este dictamen ficto se prevé en la LOGJCC en virtud de la libertad de configuración legislativa de la que gozaron los legisladores al momento de redactar la norma. Asimismo, se establece que, puesto que la constitucionalidad de este dictamen ficto puede ser revisado mediante otras garantías jurisdiccionales, no se vulnera el principio de supremacía constitucional. Estas consideraciones, a mi criterio, no responden los cargos planteados por los accionantes.
6. Si bien no desconozco que el principio de libertad de configuración legislativa otorgue al legislador orgánico la potestad de “[r]egular el ejercicio de los derechos y garantías jurisdiccionales” así como la posibilidad de “[t]ipificar infracciones y establecer las sanciones correspondientes”,<sup>1</sup> considero que este principio encuentra sus límites en lo establecido en la Constitución. Al respecto, esta Magistratura ha manifestado que la:

[L]ibertad de configuración legislativa de la Asamblea Nacional no es ilimitada y sin restricciones, pues debe desarrollarse sin exceder sus potestades demarcadas en el CRE y circunscribirse a determinar aspectos de la esfera de la legalidad que no transgredan el marco constitucional ni restrinjan los derechos y garantías constitucionales.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> CRE, Artículo 132.- “La Asamblea Nacional aprobará como leyes las normas generales de interés común. Las atribuciones de la Asamblea Nacional que no requieran de la expedición de una ley se ejercerán a través de acuerdos o resoluciones. Se requerirá de ley en los siguientes casos: 1. Regular el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales. 2. Tipificar infracciones y establecer las sanciones correspondientes. 3. Crear, modificar o suprimir tributos, sin menoscabo de las atribuciones que la Constitución confiere a los gobiernos autónomos descentralizados. 4. Atribuir deberes, responsabilidades y competencias a los gobiernos autónomos descentralizados. 5. Modificar la división político-administrativa del país, excepto en lo relativo a las parroquias. 6. Otorgar a los organismos públicos de control y regulación la facultad de expedir normas de carácter general en las materias propias de su competencia, sin que puedan alterar o innovar las disposiciones legales.”

<sup>2</sup> CCE, Sentencia 34-19-IN/21 y acumulados, de 28 de abril de 2021, párr. 100.

7. A mi juicio, precisamente el artículo 424 prevé un límite a la libertad de configuración legislativa, pues “[l]as normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales”. Así, tienen todavía mayor importancia aquellas disposiciones que determinan un mecanismo de modificación constitucional, pues el carácter firme de la Constitución responde a que cualquier alteración o cambios se realice mediante mecanismos excepcionalmente formales y complejos.
8. De ahí que en el Capítulo III de la CRE se determine diferentes mecanismos —con menor o mayor grado de rigidez— para realizar modificaciones al texto constitucional. Al respecto, el artículo 441, determina que la enmienda de artículos de la Constitución “que no altere su estructura fundamental, o el carácter y elementos constitutivos del Estado, que no establezca restricciones a los derechos y garantías, o **que no modifique el procedimiento de reforma de la Constitución** (énfasis añadido)” se realizará mediante referéndum o por iniciativa del mínimo de la tercera parte de los miembros de la Asamblea Nacional.
9. Más estricto aun es el mecanismo de reforma parcial, que, según el artículo 442 de la CRE, será tramitado mediante la Asamblea Nacional mientras “no suponga una restricción en los derechos y garantías constitucionales, **ni modifique el procedimiento de reforma de la Constitución** (énfasis añadido)”. Estas modificaciones sustanciales, prescribe el artículo 444 de la Constitución, solamente podrían tramitarse mediante la convocatoria a Asamblea Constituyente, mediante referéndum.
10. Por ello, los mecanismos de modificación constitucional revisten tal importancia que deben estar contenidos en la Constitución. Por ello, es preocupante que el artículo 105 de la LOGJCC prescriba que: “[s]i la Corte Constitucional no resuelve sobre la convocatoria, los considerandos y el cuestionario del referendo, dentro del término de veinte días siguientes a haber iniciado el respectivo control previo, **se entenderá que ha emitido dictamen favorable. Esta omisión dará lugar a las sanciones administrativas que correspondan** (énfasis añadido)”. Al prever lo anterior, pese a que los artículos atinentes a la enmienda constitucional contenidos en el Capítulo III de la CRE no prescriben consecuencia alguna respecto de la falta de pronunciamiento de esta Corte, la LOGJCC hace extensiva su interpretación al respecto, y determina, como consecuencia, un dictamen ficto favorable a la solicitud de convocatoria a referendo.
11. Lo mencionado tiene como resultado que la Constitución *pueda* ser modificada a través de un mecanismo no previsto en la norma suprema. Así, además de las consecuencias y requisitos establecidos en la CRE respecto de posibles alteraciones

constitucionales, la LOGJCC agrega un mecanismo no prescrito por el Constituyente: la aquiescencia de la Corte Constitucional respecto de una convocatoria plebiscitaria.

12. Como se mencionó, este es un mecanismo proveniente de una ley, y no de la constitución, por lo que a mi juicio, se incumple la obligación de que las leyes “deb[an] mantener conformidad con las disposiciones constitucionales”. Por ende, es contrario al principio de supremacía constitucional prescrito en el artículo 424 de la CRE.
13. Ahora bien, los accionantes no solo argumentan que esta circunstancia vulnera el principio de supremacía constitucional *per se*, sino que aseguran que esta consecuencia permite omitir el control constitucional que este Organismo está obligado a realizar. No obstante, la decisión de mayoría, al respecto, establece que aquello:

[N]o impide el control de constitucionalidad; ya que, el sistema normativo habilita otros mecanismos y procedimientos que permiten que se realice un control de las ‘disposiciones jurídicas que fueren el resultado de un referendo’ a las que se aplica el régimen general del control constitucional [...] como el control abstracto de constitucionalidad y el control concreto de constitucionalidad.

14. Lo anterior, a mi criterio, es impreciso. En el marco del caso 8-15-CP, mediante auto de pleno de 18 de marzo de 2019, en el que operó la aquiescencia contenida en el artículo 105, esta Magistratura confirmó que:

[L]a materialización de un dictamen favorable, en aplicación del artículo 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, **priva de competencia a este Organismo para pronunciarse o emitir un juicio de constitucionalidad respecto de las propuestas cuya tramitación haya excedido el término previsto en aquel enunciado normativo.**

[Énfasis añadido]

15. Si bien no hay una consideración expresa respecto de la procedencia —o improcedencia— de la acción de inconstitucionalidad en contra de dicho dictamen ficto, esto se desprende de una interpretación más profunda. Así, el artículo 105 determina, justamente, que la consecuencia de la falta de pronunciamiento de esta Corte en el término de 20 días es un dictamen ficto; *i.e.*, una ficción jurídica de que existió un control constitucional y, por ende, un dictamen favorable. En tal virtud, resultaría contradictorio que, posterior a emitir un dictamen favorable, más adelante la Corte vuelva a revisarlo y falle en el sentido contrario.
16. Lo anterior no solo parece contradictorio, sino que también resulta ineficaz. El hecho de que un dictamen ficto pueda ser revisado más adelante resta eficacia a la disposición del inciso final del artículo 105 de la LOGJCC *in examine*. Así, el dictamen ficto resultaría revocable, y por ende se estaría desconociendo a los efectos de la libertad de

configuración legislativa que motivan la sentencia de mayoría.

17. En tal virtud, a mi criterio, mediante sentencia se debió haber declarado la inconstitucionalidad del artículo 105 de la LOGJCC, por transgredir el principio de supremacía constitucional.

### **1.2. Sobre el principio de no restricción y regresión de derechos**

18. La sentencia de mayoría, respecto de este cargo, establece que “el dictamen ficto es un resguardo fijado por el legislador para que los derechos de participación sean efectivos, como lo reconoce la Asamblea Nacional y la Presidencia de la República”. Por ende, considera que lo prescrito en el artículo 105 de la LOGJCC es “el mecanismo diseñado por el legislador para garantizar de manera efectiva los derechos de participación establecidos en la Constitución, y no para restringirlos”.
19. A mi juicio, solamente podría arribarse a la anterior apreciación después de realizarse un *test* de proporcionalidad. Aquello no se llevó a cabo en la decisión mayoritaria. De haberse realizado este examen, considero que, la disposición impugnada no cumpliría con el criterio de estricta proporcionalidad del *test* mencionado, pues, a mi juicio, en el marco de la confrontación entre el principio de supremacía constitucional y el de participación ciudadana, al menos en principio, primaría el de supremacía constitucional.
20. En virtud de lo anterior, a mi criterio, también debía aceptarse la acción de inconstitucionalidad del artículo 105 de la LOGJCC por ser contrario al principio de prohibición de regresión y restricción de garantías y derechos.

## **2. Conclusión**

21. Con base en los argumentos expuestos, emito este voto salvado al no estar de acuerdo con lo establecido en la sentencia de mayoría.

Enrique Herrería Bonnet  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal, que el voto salvado del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 19-19-IN, fue presentado en Secretaría General el 01 de mayo de 2024, mediante correo electrónico a las 16:24; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**