



Quito, D.M., 07 de noviembre de 2019

CASO No. 14-19-CP

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

Dictamen

**Tema:** El presente dictamen analiza la constitucionalidad de la propuesta de consulta popular formulada por el señor Segundo Carlos Quinto Punguil. La temática de las preguntas incluye aspectos como la inclusión de la cadena perpetua y la pena de muerte como consecuencia de la comisión de ciertos delitos; y, la realización de un censo a determinados ciudadanos extranjeros.

I. Antecedentes

1. El 02 de octubre de 2019, el señor Segundo Carlos Quinto Punguil presentó ante la Corte Constitucional una propuesta de consulta popular, con el propósito de que se emita el dictamen previo y vinculante de constitucionalidad.
2. En la sesión ordinaria del Pleno del Organismo, llevada a cabo el 10 de octubre de 2019, se realizó el sorteo de la presente causa y correspondió su sustanciación al juez constitucional Hernán Salgado Pesantes, quien avocó conocimiento el 17 de octubre del 2019, con lo cual inició el control previo de constitucionalidad previsto en el artículo 127 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

II. Legitimación activa

3. La Constitución de la República, en su artículo 104, consagra la consulta popular y regula quiénes tienen iniciativa para solicitar su convocatoria. En este contexto, según dicho precepto constitucional, los ciudadanos, con un respaldo de firmas determinado, están habilitados para promover este tipo de mecanismos de participación directa.
4. Al respecto, en el dictamen No. 1-19-CP/19, la Corte Constitucional determinó que:

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

1

5. Por estas razones, de la revisión de la solicitud objeto de análisis, se verifica que el ciudadano compareciente cumple con la legitimación activa para proponer el petitorio de dictamen previo de constitucionalidad de consulta popular.

### **III. Contenido de la propuesta**

6. La propuesta de consulta popular está compuesta por 3 preguntas, las mismas que están acompañadas por un texto introductorio, del modo que sigue:

#### **6.1. Texto que acompaña a las preguntas:**

*“Según [la] última pregunta y de acuerdo al informe de la prensa han llegado a nuestro país alrededor de 150.000 venezolanos enfermos de SIDA.*

*Con la finalidad de parar los latrocinios en delitos menores, prisión mínima de 20 años, solo así inauguraremos la justicia y de esta manera se podrá disminuir el número de policías que suman alrededor de 50.000 y rebajar a 20.000 quienes deberán controlar el tránsito en el país. Y el Estado se ahorraría millones de dólares De la misma manera a través de la Consulta popular solicitaremos que deben salir del país los profesionales extranjeros que han venido a lucrar el erario nacional y esos cargos deben ser llenados por los ecuatorianos que han salido del país a especializarse en diferentes ramas y no trabajan Y, POR LO TANTO ¿Cómo pueden devengar las deudas contraídas mediante las becas? En la actualidad en todas las cárceles hay motines porque no se les permite el libre albedrio es hora de parar a estos asesinos, no respetan la ley, el tráfico de drogas va en aumento, el consumo de las mismas es a escala nacional alarmante, nuestra juventud esta azotada por esta pandemia, los padres de familia se sienten desesperados por el mismo consumo de drogas, (...)*

*Ojalá el pueblo ecuatoriano me conceda el apoyo necesario por cuanto a nivel nacional el auge delincencial es imparable, la gente se siente impotente ante estos malos elementos de la sociedad que no pueden ser personados, deben morir, pues estos desquiciados engendros jamás cambiarán, por cuanto no respetan la vida de gente inocente<sup>3</sup> que mueren por culpa de estos perversos.” (SIC)*

#### **6.2. Preguntas propuestas:**

##### **Pregunta 1**

*“Está usted de acuerdo con la pena de muerte para los traficantes de drogas, testaferros, lavadores de activos, femicidas, sicarios, funcionarios del Estado por enriquecimiento ilícito?”*

##### **Pregunta 2**



*“Está usted de acuerdo con poner cadena perpetua a los micro traficantes, trata de personas, abigeos?”*

**Pregunta 3**

*“Está usted de acuerdo con el censo de población de los venezolanos indocumentados quienes deben tener VISA, CERTIFICADO DE SALUD Y PASADO JUDICIAL?”*

**IV. Consideraciones y Fundamentos de la Corte Constitucional**

**Competencia**

7. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para emitir un dictamen previo y vinculante de constitucionalidad de las convocatorias a consulta popular, de conformidad con el artículo 438 numeral 2 de la Constitución de la República.
8. El artículo 127 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional determina cuál es el alcance de este tipo de control de constitucionalidad, de la siguiente manera:

*“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.”*  
(Énfasis agregado)

9. En este sentido, el control previo de constitucionalidad que rige a las convocatorias a consultas populares, por un lado, asegura la supremacía de la Constitución, pues impide que cuestionamientos contrarios a su texto sean objeto de consulta a la ciudadanía; y, adicionalmente, este control garantiza que el planteamiento de las interrogantes que conforman un pedido de consulta popular, no menoscabe la libertad de los electores.
10. Para este propósito, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en sus artículos 103, 104 y 105, establece los parámetros aplicables al control de la convocatoria, de los considerandos que introducen la pregunta y del cuestionario como tal.
11. Bajo estas consideraciones, la Corte Constitucional examinará el presente petitorio a fin de controlar que su contenido no se oponga al texto constitucional; y, que los considerandos y preguntas propuestas se ajusten a los requerimientos legales previstos para el efecto.

3 JP

## **Análisis constitucional**

### **a. Control constitucional de los considerandos que introducen las preguntas**

12. Los considerandos o textos introductorios son los contenidos que acompañan una pregunta, a fin de contextualizarla y dotar de información suficiente para la adecuada comprensión de los electores. Por consiguiente, si bien es cierto que la existencia de considerandos es un aspecto indispensable en las propuestas de referéndum, en el caso de plebiscitos estos contenidos también son relevantes y pueden ser presentados a manera de textos o frases introductorias.
13. Al respecto, en el dictamen 10-19-CP/19, la Corte Constitucional resaltó la finalidad de estos considerandos o frases introductorias en las consultas populares y estableció ciertos elementos mínimos que deben contener:

*“...la exposición de considerandos 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 elementos de la consulta.”*

14. Ahora bien, el artículo 104 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional<sup>1</sup> enumera los requisitos que deben cumplir los considerandos que introducen las preguntas de una consulta popular.
15. De la lectura de estas exigencias, se desprende que los considerandos o frases introductorias deberán guardar concordancia y relación directa de causalidad con la pregunta y su contenido; tendrán que redactarse en un lenguaje neutro, esto es, sin cargas emotivas; y, finalmente, no podrán inducir las respuestas ni tampoco proporcionar información

---

<sup>1</sup> Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional: “Art. 104.- Control constitucional de los considerandos que introducen la pregunta.- Para controlar la constitucionalidad de los considerandos introductorios, la Corte Constitucional verificará el cumplimiento de los siguientes requisitos:

1. No inducción de las respuestas en la electora o elector;
2. Concordancia plena entre el considerando que introduce la pregunta y el texto normativo. Esta concordancia comprende la relación entre las finalidades que se señalan en el considerando que introduce la pregunta y el texto sometido a consideración del pueblo;
3. Empleo de lenguaje valorativamente neutro y sin carga emotiva, sencillo y comprensible para el elector;
4. 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, de modo que una vez aprobada la disposición jurídica, la finalidad perseguida se obtenga con una alta probabilidad; y,
5. No se proporcione información superflua o ninguna otra que no guarde relación con el texto normativo a ser aprobado por el electorado.”



superflua. En otras palabras, los considerandos introductorios deberán cumplir únicamente una función informativa dirigida hacia el elector.

16. En el caso que nos ocupa, la propuesta presentada está compuesta por 3 preguntas, que están acompañadas de ciertas frases que fueron transcritas en el párrafo 6 de este dictamen. En función de aquello, a continuación se examinará si dichos textos se adecúan a lo dispuesto en el artículo 104 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.
17. Estos textos introductorios deben garantizar la claridad necesaria y brindar libertad al elector a fin de contextualizar y dotar de información suficiente para la adecuada comprensión de las preguntas. Por este motivo, las frases o contenidos introductores deben estructurarse sobre la base de una descripción objetiva de los temas fácticos, espaciales y técnicos del objeto de la consulta popular.
18. En la propuesta concreta, las frases que acompañan a las preguntas no cumplen con el fin indicado, toda vez que no permiten contextualizar y brindar la información objetiva, clara y técnica, que garantice la libertad de los electores. Al contrario, la simple revisión de estos textos revela el criterio subjetivo del proponente, carente de contenidos objetivos y mucho menos técnicos, que cumplan una función informativa para el elector.
19. Lo manifestado se desprende porque, según el proponente, las mismas tendrían como finalidad “...*parar a estos asesinos, no respetan la ley, el tráfico de drogas va en aumento, el consumo de las mismas es a escala nacional alarmante, nuestra juventud esta azotada por esta pandemia, los padres de familia se sienten desesperados por el consumo de drogas...*” (SIC)
20. Además, llama la atención de la Corte Constitucional la forma en que está redactado el texto que acompaña a las preguntas. El peticionario manifiesta, entre otros aspectos, que “*estos malos elementos (...) deben morir, pues estos desquiciados engendros jamás cambiarán*”.
21. Resulta reprochable que un ciudadano pretenda ejercer un mecanismo que el marco constitucional establece para promover la participación ciudadana de la forma que lo ha realizado y con la finalidad que ha expresado en su propio texto. Esta Corte Constitucional recuerda que su función frente a las propuestas de consultas populares, precisamente, es garantizar que las preguntas no menoscaben el orden constitucional y, por tanto, protejan los derechos de la ciudadanía.
22. Se reitera que el artículo 83 de la Constitución establece como deberes y obligaciones de los ciudadanos las siguientes: “4. *Colaborar en el mantenimiento de la paz...*”; “5. *Respetar los derechos humanos y luchar por su cumplimiento.*”; “7. *Promover el bien común...*”; y, “9. *Practicar la justicia y la solidaridad en el ejercicio de sus derechos*”. Adicionalmente, el artículo 95 de la Constitución determina que: “*La participación se orientará por los*

5975

*principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad.”*

23. Al presentar una propuesta en el sentido indicado, el peticionario se aleja de aquellos deberes y, al contrario, se podría comprometer la paz, la justicia, la solidaridad y el respeto de los derechos humanos.
24. En consecuencia, las frases no cumplen ninguno de los requisitos previstos en el artículo 104 de la Ley de la materia, pues brindan información superflua como la referencia a un “*informe de prensa*” que no ha sido individualizado; así también, inducen las respuestas de los electores y no emplean un lenguaje valorativamente neutro; por el contrario, usan términos con carga emotiva que buscan direccionar la respuesta del elector, ya que fijan objetivos como inaugurar la justicia o detener la delincuencia, pero sin contextualizar aquellos fines con las preguntas propuestas ni explicar cómo se materializarían al aprobarse dichos planteamientos.
25. En razón de lo expuesto, ninguna de las frases que acompañan a las preguntas propuestas por el compareciente cumplen con los requisitos establecidos en el artículo 104 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

**b. Control constitucional del cuestionario**

26. A pesar que el incumplimiento de los requisitos previstos para los considerandos o textos introductorios, es motivo suficiente para que se dictamine la inconstitucionalidad de una propuesta de consulta popular, en este caso, la Corte Constitucional considera necesario pronunciarse acerca de la constitucionalidad de las preguntas, como lo ha hecho en casos similares<sup>2</sup>.
27. Como quedó indicado en los párrafos precedentes, el control previo de constitucionalidad que ejerce la Corte Constitucional, está dirigido a garantizar: **i.** La libertad de los electores; y, **ii.** La constitucionalidad de las disposiciones o medidas que se adoptan a través de la consulta popular.
28. La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en su artículo 105<sup>3</sup>, establece ciertos requisitos que debe cumplir el cuestionario de una propuesta de

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional. Dictámenes 2-19-CP/19, 6-19-CP, entre otras decisiones.

<sup>3</sup> Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. “*Art. 105.- Control constitucional del cuestionario.- Para garantizar la libertad del elector o electora, la Corte Constitucional verificará que el cuestionario sometido a votación cumpla, entre otros, con los siguientes parámetros:*

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;*



consulta popular a efectos de garantizar la libertad de los electores, en particular las cargas de claridad y lealtad señaladas en el artículo 103 numeral 3 de la Ley de la materia.

29. A continuación se examinarán las preguntas propuestas, para determinar si aseguran la libertad de los electores y si se adecúan a la Constitución.

#### Pregunta 1

*¿Está usted de acuerdo con la pena de muerte para los traficantes de drogas, testaferros, lavadores de activos, feministas, sicarios, funcionarios del Estado por enriquecimiento ilícito?*

30. Sobre esta pregunta, se observa que el proponente busca incluir la pena de muerte como la consecuencia por la comisión de ciertas conductas tipificadas como delitos. Al respecto, dentro de los derechos de libertad previstos en la Constitución, se reconoce y garantiza el derecho a la inviolabilidad de la vida. Así, en la parte final del artículo 66 numeral 1 de la Norma Suprema, se establece que: “No habrá pena de muerte.”
31. Esta Corte Constitucional, frente a una propuesta que también pretendía incluir a la pena de muerte en la legislación penal, estableció:

*“...incorporar la pena de muerte como una sanción penal, implica desconocer el contenido del derecho previsto en la Constitución y, por ende, conllevaría la vulneración del más elemental derecho de toda persona, el mismo que está protegido no sólo por el derecho interno, sino también por la mayoría de instrumentos internacionales de derechos humanos.”<sup>4</sup>*

32. En consecuencia, esta pregunta se opone directamente a la Constitución y a instrumentos internacionales ratificados por el Ecuador<sup>5</sup>, por lo que no cabe que sea planteada en una consulta popular.

#### Pregunta 2

*¿Está usted de acuerdo con poner cadena perpetua a los micro traficantes, trata de personas, abigeos?*

---

3. 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>4</sup> Dictamen No. 6-19-CP/19.

<sup>5</sup> Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la abolición de la pena de muerte.

7

33. Este planteamiento busca incorporar a la cadena perpetua como sanción penal a “*los micro traficantes, trata de personas, abigeos*”. Al respecto, el sistema de rehabilitación social, conforme con el artículo 201 de la Constitución de la República, tiene como finalidad “*...la rehabilitación integral de las personas sentenciadas penalmente para reinsertarlas en la sociedad...*”, por lo que el planteamiento sobre incluir una pena con un período de duración indefinido conlleva la afectación de este precepto constitucional.
34. Es importante subrayar que la Corte Constitucional, en su dictamen 6-19-CP/19, ya examinó una propuesta en el mismo sentido. En aquella decisión, se señaló que la inclusión de esta pena:

*“...podría suponer la afectación del artículo 201 del texto constitucional, pues la pena propuesta en el planteamiento conlleva una sanción privativa de la libertad permanente, que no se ajusta a la finalidad constitucional del sistema de rehabilitación social.*

*La pregunta, por lo tanto, no puede ser sometida a consulta popular, por contravenir expresamente la Constitución.”*

35. Por tanto, esta pregunta es contraria a la Constitución y no procede que sea planteada a la ciudadanía.

### **Pregunta 3**

***¿Está usted de acuerdo con el censo de población de los venezolanos indocumentados quienes deben tener VISA, CERTIFICADO DE SALUD Y PASADO JUDICIAL?***

36. En lo concerniente a esta pregunta, se observa que su planteamiento busca que se lleve a cabo un censo de población de ciudadanos extranjeros, concretamente, de ciudadanos venezolanos “*indocumentados*” para verificar su condición migratoria, certificado de salud y pasado judicial.
37. Dicho de otra manera, el censo, conforme con el planteamiento, tendría lugar a efectos de conocer acerca de aspectos migratorios, de salud y el pasado judicial de los ciudadanos venezolanos. La simple lectura de tales materias permite comprender que el objeto del referido censo abarca varias cuestiones que no guardan interrelación ni interdependencia entre sí, lo cual contradice expresamente el requisito establecido en el artículo 105 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.
38. Además, corresponde señalar que el 25 de julio de 2019, el Presidente de la República expidió el decreto ejecutivo No. 826, publicado en el segundo suplemento del Registro Oficial No. 5 del 26 de julio de 2019, en cuyo artículo 2, se establece: “*IMPLEMENTAR un proceso de regularización por motivos humanitarios mediante la organización de un censo*



*de extranjeros y el otorgamiento de una visa de residencia temporal de excepción por razones humanitarias para los **ciudadanos venezolanos**...*” (énfasis agregado)

39. Por consiguiente, se observa que el ordenamiento jurídico ya prevé la realización de un censo de extranjeros y una regulación aplicable al otorgamiento de visas respecto de ciudadanos venezolanos, aspecto que constituye el objeto de la presente interrogante.
40. El planteamiento de una pregunta que, de ser aprobada, no surtirá ningún efecto concreto y material por encontrarse ya regulado su objeto, menoscaba la lealtad de la pregunta. En efecto, esta Corte Constitucional, en el dictamen No. 10-19-CP/19, determinó:

*“... la lealtad deriva de la responsabilidad del consultante frente al electorado, en tanto que la consulta popular debe permitir el ejercicio sustancial del derecho de participación, siendo esta transparente, neutra, viable, factible y dotada de contenido. De lo contrario se convierte en una participación meramente formal que vacía de contenido al derecho de ser consultado y a participar en asuntos de interés público.”*

41. En este sentido, la propuesta tampoco se ajusta al requisito de lealtad establecido en el artículo 103 numeral 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, pues pretende que la ciudadanía se pronuncie acerca de un aspecto que ya se encuentra regulado, tornando la intervención de la ciudadanía en una participación meramente formal, carente de un contenido real.
42. Adicionalmente, esta Corte, frente a una situación análoga, en el dictamen No. 6-19-CP/19, determinó:

*“...si bien es cierto que esta pregunta no contiene una propuesta normativa concreta, sí se refiere directamente a una regulación vigente en el ordenamiento jurídico [dado que] el objeto de este planteamiento ya está establecido normativamente, por lo que carece de efectos jurídicos y no cumple con el requisito previsto en el artículo 105 numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, **por cuanto ya existe una disposición vigente que tornaría a una consulta popular en este sentido, en inoficiosa.**”* (Énfasis agregado)

43. Finalmente, esta Corte Constitucional resalta que la Norma Suprema reconoce el derecho a migrar y también brinda protección a los ciudadanos extranjeros que han migrado al país. Un cuestionamiento de esta naturaleza, con la finalidad descrita en las frases introductorias antes analizadas, podría menoscabar tales derechos, lo cual torna al cuestionamiento en contrario a la Constitución.
44. Por los motivos expresados, se verifica que la presente pregunta no se ajusta a la Constitución ni a los requisitos establecidos en los artículos 103 numeral 3 y 105 numerales

**Dictamen No. 14-19-CP/19**  
**Juez ponente: Hernán Salgado Pesantes**

1 y 4 de la Ley de la materia, razón por la cual no es procedente una consulta popular en este sentido.

**V. Decisión**

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

1. Declarar que la propuesta de consulta popular presentada por el señor Segundo Carlos Quinto Punguil, no se adecúa a la Constitución ni cumple con los parámetros de control previstos en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.
2. Negar y archivar la solicitud de consulta popular.
3. Notifíquese, publíquese y archívese.



Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**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 las Juezas y Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Ávila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes, en sesión ordinaria de jueves 7 de noviembre de 2019.- Lo certifico.



Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR

**Caso Nro. 0014-19-CP**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el texto del dictamen que antecede fue suscrito el día viernes quince de noviembre de dos mil diecinueve, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Dra. Aida García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**AGB/MED**