Quito, D.M., 04 de diciembre de 2019

CASO No. 11-19-CP

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

Dictamen

Tema: En el presente dictamen se analiza la constitucionalidad de la propuesta de consulta popular para revocar la sentencia No 11-18-CN/19 de la Corte Constitucional relacionada con el matrimonio entre personas del mismo sexo.

I Antecedentes

1. El 6 de agosto de 2019, el señor Manuel Antonio Yanayaco, invocando la calidad de Director Nacional del Movimiento de Trabajadores COPIG, presentó ante la Corte Constitucional un pedido de dictamen de constitucionalidad de una consulta popular.
2. En virtud del sorteo efectuado en sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional el 15 de agosto del 2019, correspondió la sustanciación de la presente causa al juez Alí Lozada Prado, quien avocó conocimiento de la misma el 27 de noviembre de 2019. Este acto determinó el inicio del término para emitir el dictamen de constitucionalidad previsto en el párrafo final del artículo 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

II Legitimación activa

3. Por lo dispuesto en el artículo 104 de la Constitución de la República, la convocatoria a consulta popular puede ser solicitada por “*la ciudadanía*”. Además, en el dictamen N° 1-19-CP/19, de 16 de abril del 2019, este organismo cambió el precedente contenido en el dictamen N° 001-13-DCP-CC al establecer lo siguiente:

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.

4. En su solicitud de dictamen, el señor Manuel Antonio Yanayaco compareció como director nacional del Movimiento de Trabajadores COPIG pero en el expediente no consta documento alguno que permita demostrar dicha calidad. Por este motivo, la Corte Constitucional considerará que el solicitante actúa por sus propios derechos y no como representante de una persona jurídica.

III Competencia

5. Los artículos 104 (inciso final), 438 (numeral 2) de la Constitución y el 75 (numeral 3, letra e) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, otorgan a la Corte Constitucional competencia para para emitir dictamen de constitucionalidad en el presente caso.

IV Contenido del pedido de consulta popular

6. En su parte principal, la solicitud consta del siguiente texto:

CONSIDERANDOS

*Que, el artículo 103 de la Constitución de la República del Ecuador refiere que la iniciativa popular normativa se ejercerá para proponer la **creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas** ante la Función Legislativa o cualquier otro órgano con competencia normativa. Deberá contar con el respaldo de un número no inferior al cero punto veinte y cinco por ciento de las personas inscritas en el registro electoral de la jurisdicción correspondiente.*

Que, el artículo 104 de la Constitución de la República determina que la ciudadanía podrá solicitar la convocatoria a consulta popular sobre cualquier asunto. Cuando la consulta sea de carácter nacional, el petitorio contará con el respaldo de un número no inferior al cinco por ciento de personas inscritas en el registro electoral; cuando sea de carácter local el respaldo será de un número no inferior al diez por ciento del correspondiente registro electoral.

En todos los casos, se requerirá dictamen previo de la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de las preguntas propuestas.

*Que, el artículo 1 de la Constitución de la República menciona que el Ecuador es un Estado constitucional de **derechos y justicia**, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico, se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada. **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.***

*Que, todas las ecuatorianas y ecuatorianos son ciudadanos y gozarán de los derechos establecidos en la Constitución. En el mismo orden de ideas el artículo 11 numeral 5 del mismo cuerpo legal menciona que el ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: 5. En materia de derechos y garantías constitucionales, las servidoras y servidores públicos, administrativos o judiciales, deberán aplicar la norma y la interpretación que **MÁS FAVOREZCAN SU EFECTIVA VIGENCIA.***

*Es decir que los servidores públicos deben apegarse a la interpretación que más se relacione con el tenor literal de la normativa, y con esto el Estado según el numeral 9 del mismo articulado reconoce que su más alto deber es respetar y hacer respetar **los derechos garantizados en la Constitución.** Y entre esos derechos está el establecido en su artículo 67 en la que menciona que se reconoce la familia en sus diversos tipos. **EL ESTADO LA PROTEGERÁ COMO NÚCLEO FUNDAMENTAL DE LA SOCIEDAD** y garantizará condiciones que favorezcan integralmente la consecución de sus fines. En el mismo artículo en su inciso segundo el Estado enfatiza que la familia es la unión solemne creada por el matrimonio, que consiste en la **UNIÓN ENTRE HOMBRE Y MUJER** y se fundamentará en el libre consentimiento de las personas contrayentes y en la Igualdad [sic] de sus derechos, obligaciones y capacidad legal. No hay cómo [sic] pasear por otros articulados cuando la ley se expresa de manera clara y sencilla, y lo ratifica en su artículo 172 al mencionar que las juezas y jueces administrarán justicia con sujeción a la CONSTITUCIÓN, a los instrumentos internacionales de derechos humanos y a la ley. Ahora bien,*

los jueces en caso de alegar oscuridad o falta de ley recurrirán a las reglas de interpretación previstas en el artículo 18 del Código Civil que en su numeral 1 establece que cuando el sentido de la ley es claro, **NO SE DESATENDERÁ SU TENOR LITERAL**, a PRETEXTO DE CONSULTAR SU ESPÍRITU. EVIDENTEMENTE ES CLARO, ENTENDIBLE, LÓGICO, CONGRUENTE, EXPLÍCITO leer que el matrimonio es la unión entre un hombre y una mujer, o como lo denota el Código Civil al referirse que es un contrato solemne por el cual **un hombre y una mujer** se unen con el fin de vivir juntos, procrear y auxiliarse mutuamente. La segunda regla del Código Civil es clara al señalar que las palabras de la ley se entenderán en su sentido NATURAL Y OBVIO, según el uso general de las mismas palabras; y que los pasajes oscuros de una ley pueden ser ilustrados por medio de otras leyes, particularmente si versan sobre el mismo asunto; es decir, en caso de haberse considerado el artículo 67 de la Constitución como oscuro se tuvo que haber recurrido a normas supletorias que permitan comprender la generalidad a la que refiere; incurrir en la aplicación de una interpretación forzada del artículo 67 no tan solo viola la Constitución y las leyes, sino que se va en contra de la voluntad popular al transgredir la decisión de los ecuatorianos alterando totalmente la esencia constitucional que aceptó en referéndum.

Que el artículo 424 de la Constitución de la República determina que la misma 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 JURÍDICA.**

Que, el artículo 82 de la Constitución de la República manifiesta que el derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes. Si bien existen normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por autoridades competentes, con el precedente jurisprudencial No. 11-18-CN/19 (matrimonio igualitario) se violentó garrafalmente todo atisbo de seguridad jurídica que pudo haber existido en el pueblo ecuatoriano, creándose una ola de incertidumbre y desconfianza que de aquí a mañana se puede interpretar mágicamente el artículo 66 numeral 1 de la Constitución que es claro en reconocer el derecho a la inviolabilidad de la vida. No habrá pena de muerte. Coligiendo después de una interpretación forzada que lo que se quiso decir es que existe el derecho a la inviolabilidad de la vida. **SÍ** habrá pena de muerte. Conclusiones evidentemente fuera de contexto que fácilmente llevan a una inestabilidad jurídica y una desconfianza social hacia el sistema de justicia. Si bien reconocer derechos es una misión imprescindible de los Estados cuyo ejercicio está ratificado en la Constitución en su artículo 11 numeral 8 al mencionar que el contenido de los derechos se **desarrollará de manera progresiva** a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio. Se entiende y se acepta que la mejor constitución [sic] es la que reconoce mayores derechos a sus ciudadanos, naturalmente los cambios sociales conllevan a reconocer derechos que antes no pertenecían al ordenamiento jurídico, pero hacerlo de un momento a otro sin respetar las reglas y condiciones jurisdiccionales que se han establecido en las diferentes legislaciones es totalmente atentatorio al ordenamiento jurídico y a la voluntad soberana.

Que, el artículo 429 de la Constitución de la República establece que la Corte Constitucional es el máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia.

Que, el artículo 439 de la Constitución de la República del Ecuador señala que las sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de **DEFINITIVOS E INAPELABLES**. En ningún momento nuestra norma suprema señala que las sentencias y los autos de la Corte Constitucional que pasan a convertirse en normas jurídicas no son **DEROGABLES O IRREVOCABLES**.

Que, el artículo 8 del Código Civil Ecuatoriano señala que A NADIE PUEDE IMPEDIRSE LA ACCIÓN QUE NO ESTÉ PROHIBIDA POR LA LEY. Y el artículo 1 del mismo cuerpo legal hace referencia que LA LEY ES UNA DECLARACIÓN DE LA VOLUNTAD SOBERANA.

*Que, como se mencionó al principio de los considerandos el artículo 1 de la Constitución de la República es enfática en resaltar 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** (sic)*

PROPUESTA DE REFERÉNDUM

CON LA FINALIDAD QUE SE RESPETE EL MANDATO CONSTITUCIONAL ¿ESTÁ USTED DE ACUERDO EN REVOCAR LA SENTENCIA NO. 11-18-CN/19 EMITIDA POR LA CORTE CONSTITUCIONAL EN LA QUE PERMITE EL MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO?

SÍ ()

NO ()

Anexo 1

- 1. Dejar sin efecto la sentencia emitida por la Corte Constitucional sin retrotraer el derecho adquirido por las personas que ya hicieron efectivo su matrimonio en virtud de la sentencia No. 11-18-CN/19 (matrimonio igualitario).*
- 2. Emitir de oficio una solicitud de reforma parcial a la Constitución para que se lleve a cabo el proceso legislativo de reforma al artículo 67 del mismo cuerpo legal a fin de que se reconozca el matrimonio igualitario si una vez consultado al pueblo este lo aprobase.*

CONSULTA POPULAR

1. CON LA FINALIDAD QUE SE RESPETE EL MANDATO CONSTITUCIONAL ¿ESTÁ USTED DE ACUERDO EN REVOCAR LA SENTENCIA NO. 11-18-CN/19 EMITIDA POR LA CORTE CONSTITUCIONAL EN LA QUE PERMITE EL MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO?

SÍ ()

NO ()

[Los énfasis son del original]

V Consideraciones de la Corte Constitucional

A. Determinación de los problemas jurídicos

- 7. En el párrafo 11 del dictamen N° 5-19-CP/19, de 1 de agosto de 2019, esta Corte Constitucional afirmó: “[...] procede en primer lugar la realización de un control formal sobre*

los considerandos y las preguntas formuladas; y una vez superado este, un control material de constitucionalidad sobre las temáticas que se pretenden someter a consulta popular". En consecuencia, los **problemas jurídicos** a resolver en este caso son los siguientes:

- 7.1. ¿Los considerandos que introducen las preguntas cumplen sus requisitos formales?
- 7.2. ¿Las preguntas cumplen sus requisitos formales?
- 7.3. ¿La revocatoria de una sentencia de la Corte Constitucional puede ser objeto de una consulta popular?

B. Respuesta a los problemas jurídicos

Problema jurídico (1): ¿Los considerandos que introducen las preguntas cumplen sus requisitos?

8. En dichos considerandos se transcribieron o mencionaron varias disposiciones de la Constitución y del Código Civil para luego razonar en dos sentidos, primero, sobre la presunta incorrección de la sentencia cuya revocatoria se sometería a consulta y, finalmente, sobre la pretendida legitimidad jurídica de la consulta en sí.

9. Respecto del primer tema, el solicitante afirmó, en síntesis, que el artículo 67 de la Constitución es claro, que dicha disposición debe interpretarse literalmente, en su sentido natural y obvio, y que actuar en sentido opuesto contradice la voluntad popular expresada en el referendo aprobatorio de la Constitución, por lo que, en la opinión del solicitante, la sentencia de la Corte Constitucional vulneró el derecho a la seguridad jurídica.

10. Sobre la legitimidad de la consulta, el solicitante señaló que las sentencias de la Corte Constitucional, si bien son definitivas e inapelables, se convierten en normas que, por lo tanto, pueden derogarse o revocarse, invocó la norma según la cual a nadie se le puede impedir una acción que no esté prohibida por la ley y mencionó que la soberanía radica en el pueblo.

11. Los considerandos, entonces, tienen la forma de un alegato orientado a obtener una respuesta afirmativa a las preguntas propuestas y, en tal virtud, afectan la libertad del elector, en oposición a uno de los fines expuestos del control de constitucionalidad de consultas populares, según los artículos 127 (primer párrafo) y 103 (número 3) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

12. En consecuencia, los considerandos inducen las respuestas y utilizan un lenguaje cargado valorativamente en expresiones como las siguientes: *"No hay cómo [sic] pasear por otros articulados"*, *"incurrir en la aplicación de una interpretación forzada del artículo 67 no tan solo viola la Constitución y las leyes, sino que se va en contra de la voluntad popular"*, *"se violentó garrafalmente todo atisbo de seguridad jurídica que pudo haber existido en el pueblo ecuatoriano, creándose una ola de incertidumbre y desconfianza que de aquí a mañana se puede interpretar mágicamente el artículo 66 numeral 1 de la Constitución que es claro en reconocer el derecho a la inviolabilidad de la vida. No habrá pena de muerte. Coligiendo después de una*

interpretación forzada que lo que se quiso decir es que existe el derecho a la inviolabilidad de la vida. Sí habrá pena de muerte. Conclusiones evidentemente fuera de contexto que fácilmente llevan a una inestabilidad jurídica y una desconfianza social hacia el sistema de justicia” y “los cambios sociales conllevan a reconocer derechos que antes no pertenecían al ordenamiento jurídico, pero hacerlo de un momento a otro sin respetar las reglas y condiciones jurisdiccionales que se han establecido en las diferentes legislaciones es totalmente atentatorio al ordenamiento jurídico y a la voluntad soberana”.

13. Las características señaladas bastan para establecer que los considerandos de la solicitud objeto de examen no cumplen con todos sus requisitos de forma, establecidos en el artículo 104 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

C. Problema jurídico (2): ¿Las preguntas cumplen sus requisitos?

14. La solicitud contiene dos modalidades de consulta, referendo y plebiscito, con una misma pregunta. Al referendo se añade un anexo integrado por dos párrafos numerados, que debería contener disposiciones jurídicas. Sin embargo, en el caso del párrafo 1, únicamente ratifica el contenido de la pregunta, relativa a la revocatoria de la sentencia N° 11-18-CN/19, a lo que añade que la revocatoria no tendrá efecto retroactivo. Sin embargo, la solicitud no propone norma alguna como objeto del referéndum. Por otro lado, se puede afirmar categóricamente que el párrafo 2 del anexo no contiene una norma al iniciar su formulación con el siguiente texto: *“Emitir de oficio una solicitud de reforma parcial a la Constitución”*. En razón de lo expuesto, la Corte concluye que se incumple el número 4 del artículo 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que condiciona la viabilidad de un referendo a que esta modifique, efectivamente, el sistema jurídico.

15. En cuanto a la pregunta (que se reitera en las dos modalidades de consulta), esta inicia con el texto inductivo: **“CON LA FINALIDAD QUE SE RESPETE EL MANDATO CONSTITUCIONAL”**; lo que, nuevamente, afecta a la libertad del elector.

16. Por lo tanto, se establece que las preguntas planteadas no cumplen con todos sus requisitos de forma, establecidos en el artículo 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

D. Problema jurídico (3): ¿La revocatoria de una sentencia de la Corte Constitucional puede ser objeto de una consulta popular?

17. Antes de iniciar el análisis, conviene señalar que esta Corte Constitucional ya afirmó, en el párr. 12 del dictamen N° 4-19-CP/19 lo siguiente: *“En principio, el objeto de la consulta popular es amplio, en la medida en que la Constitución permite que la ciudadanía consulte respecto a ‘cualquier asunto’. Sin embargo, al exigir un control constitucional de las preguntas, la misma Constitución deja claro que existen límites a lo que se puede consultar. Tales límites pueden estar contenidos en el propio texto constitucional¹ o en otras fuentes que se integran a la Constitución a través del bloque de constitucionalidad²”* (se ha omitido el texto de las notas al pie de página de la cita). En complemento, en el párr. 17 del dictamen N° 10-19-CP/19 se señaló: *“corresponde a esta Corte efectuar un control, no solo formal de los requisitos previstos en la*

LOGJCC, sino también un control material frente a la Constitución que permita garantizar que no se incurra en violaciones o prohibiciones”.

18. El presente es un caso paradigmático de imposibilidad de la consulta popular, al referirse a la revocatoria de una sentencia de la Corte Constitucional. En primer lugar, por expresa disposición del artículo 440 de la Constitución, que prevé que las sentencias de la Corte Constitucional son definitivas e inapelables.

19. Como se afirmó en el párr. 10 *supra*, el solicitante consideró esta disposición, pero indicó que las sentencias de la Corte Constitucional son normas jurídicas y, por lo tanto, susceptibles de derogatoria o revocación. Las sentencias de la Corte Constitucional (como cualquier sentencia) son decisiones motivadas; las razones centrales de la motivación que conducen directamente a la decisión (la *ratio decidendi*) son elaboraciones interpretativas de la Corte que constituyen precedentes vinculantes para casos futuros análogos, de conformidad con el artículo 436 (número 6) de la Constitución. Por lo que tales precedentes constituyen normas jurídicas que pueden ser revertidas por la propia Corte Constitucional, por lo dispuesto en el artículo 2 (número 3) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Sin embargo, son un tipo de norma jurídica de distinta naturaleza que las normas provenientes de actos prescriptivos, como los reglamentos, las leyes o la Constitución. Solo respecto de este segundo tipo de norma tiene sentido hablar de derogatoria: lo que se deroga es el acto preceptivo que puso en vigencia la norma.

20. Por otro lado, lo que el solicitante aspira a revocar mediante consulta popular no es el precedente de la sentencia, sino la decisión contenida en esta: básicamente, la de disponer que dos personas concretas del mismo sexo contraigan matrimonio entre sí. Lo cual es claramente inaceptable por las siguientes razones:

20.1. Uno de los elementos esenciales del Estado constitucional es la existencia del control judicial de constitucionalidad de los actos del poder público. Como lo expresa el artículo 1 de nuestra Constitución, Ecuador es un Estado Constitucional y, por eso, en la misma Constitución se instituye la Corte Constitucional. Nuestro diseño constitucional le otorga a esta la *última palabra* en las materias de su competencia, entre ellas, en la tutela de los derechos fundamentales; esto es así incluso si los fallos de la Corte van en contravía de lo que la mayoría democrática pudiera opinar.

20.2. Además, en un Estado constitucional, la democracia no puede entenderse basada únicamente en la regla de la mayoría, sino que, más bien, los derechos fundamentales constituyen los presupuestos del proceso político democrático. Si aquellos no se respetan, la democracia puede acabar por devorarse a sí misma: usando un ejemplo exagerado pero ilustrativo, imaginemos una sociedad en la que la mayoría individuos decide, por votación, privar del derecho al voto a los individuos de la minoría. Para evitar paradojas como esta y para asegurar que la democracia mantenga un vínculo necesario con los derechos fundamentales, nuestra Constitución ha estructurado varios mecanismos, entre ellos, como se dijo, una Corte Constitucional con la “última palabra”, entendida esta no como infalibilidad sino como inalterabilidad frente a las autoridades democráticas constituidas.

7

20.3. De manera que, en nuestro ordenamiento constitucional, ni las autoridades elegidas por votación popular, ni una mayoría legislativa, ni el mismo pueblo expresándose mediante consulta popular podrían alterar la decisión adoptada en la referida sentencia.

21. Finalmente, el peticionario ha dejado en claro (párr. 14 *supra*) que la consulta popular que él promueve no tendría efecto retroactivo. Por lo que su petición podría carecer de sentido, ya que la sentencia de la Corte cuya revocatoria busca mediante consulta popular ordena, en lo principal, lo siguiente: “Disponer que el Tribunal consultante interprete el sistema normativo a la luz de esta sentencia y ordene que el Registro Civil registre el matrimonio de los accionantes, toda vez que no es necesaria una reforma constitucional [...] ni] son necesarias reformas previas, para el caso concreto [...]”; es decir, la parte resolutive de la sentencia se refiere exclusivamente al matrimonio concreto entre los demandantes; efecto que no se vería alterado en ninguna forma por el resultado de la consulta popular mencionada, pues muy probablemente esas dos personas ya se habrán casado entre sí.

22. Por lo tanto, la revocatoria de una sentencia de la Corte Constitucional no puede ser objeto de una consulta popular.

VI Decisión

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

1. Negar y archivar la solicitud de dictamen previo de constitucionalidad de la propuesta a consulta popular presentada por el ciudadano Manuel Antonio Yanayaco Vite.
2. Notifíquese, publíquese y archívese.

Daniela Salazar Marín
PRESIDENTA (S)

RAZÓN: Siento por tal que el Dictamen que antecede, fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional, con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Ávila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, sin contar con la presencia del Juez Constitucional Hernán Salgado Pesantes, en sesión ordinaria de miércoles 04 de diciembre de 2019.- Lo certifico.-

Dra. Aida García Berni
SECRETARIA GENERAL

CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

Caso Nro. 0011-19-CP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto del dictamen que antecede fue suscrito el día jueves doce de diciembre 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