

Quito, D.M., 12 de junio de 2025

CASO 4-25-CP

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

DICTAMEN 4-25-CP/25

Resumen: La Corte Constitucional emite dictamen favorable de constitucionalidad de la solicitud de consulta popular, para la creación del cantón Borbón en la provincia de Esmeraldas.

1. Antecedentes

1. A través del oficio del presidente de República, Daniel Noboa Azín, T.475-SGJ-25-0095 de 28 de marzo de 2025, ingresado la misma fecha, se solicitó el control constitucional del planteamiento de la propuesta de consulta popular dentro del proceso de cantonización de Borbón en la provincia de Esmeraldas.
2. Conforme al indicado oficio, la Presidencia de la República ha recibido por parte de la población involucrada, organizada en el Comité de Desarrollo de Borbón, los pedidos para la creación del cantón, que han sido atendidos a través de los despachos ministeriales y órganos pertinentes para el procesamiento de los requisitos previstos en los artículos 21 y 22 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, así se detalla que:

[...] Mediante oficio Nro. 00006-CDDDB-2022 de 01 de agosto de 2022, y oficio Nro. 00005-CDDDB-2023 de 27 de junio de 2023, el señor Doctor Carlos Alberto Obando Valencia, Presidente del Comité de Desarrollo de Borbón, cantón Eloy Alfaro, provincia de Esmeraldas, remite al entonces Presidente Constitucional de la República [...] la documentación respectiva para el trámite correspondiente para la cantonización de la parroquia rural Borbón. De conformidad con lo establecido en el artículo 21 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, la creación de cantones se realiza mediante ley por iniciativa del Presidente de la República [...] Mediante oficios Nro. MDG-MDG-2025-0024-O y Nro. MDG-MDG-2025-0158-O de fechas 14 de enero y 11 de marzo de 2025, respectivamente, el Ministerio de Gobierno, remitió a la Presidencia de la República, el “Informe Técnico de Factibilidad como requisito previo a la creación del cantón ‘Borbón’, en la provincia de Esmeraldas”, junto con los anexos correspondientes y la Resolución Nro. 005-ORD-2024 emitida por el Comité de Límites Internos [...] Adicionalmente, se adjunta [...] la “Descripción técnica de los límites territoriales del cantón Borbón” [...] Por lo expuesto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 104 de la Constitución de la

República del Ecuador; y, 75 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, muy cordialmente solicito [...] a la Corte Constitucional del Ecuador, emitir el correspondiente dictamen de constitucionalidad de la pregunta previo a la convocatoria a consulta popular de acuerdo con el literal f) del artículo 22 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, que se realizará en el ámbito territorial del proyecto de creación del cantón Borbón [...] La pregunta que se formulará dentro de la consulta popular será la siguiente: “¿Está usted de acuerdo con la creación del cantón Borbón en la provincia de Esmeraldas, que será conformado con el territorio de las actuales parroquias rurales Anchayacu, Atahualpa, Borbón, Luis Vargas Torres, Maldonado, San Francisco de Onzole, Santo Domingo de Onzole, Selva Alegre, Telembí, Colón Eloy del María, San José de Cayapas y Timbiré, y que tendrá como sede administrativa a la localidad Borbón?”. Una vez que se cuente con el dictamen de constitucionalidad, presentaré la solicitud ante el Consejo Nacional Electoral para que proceda con la convocatoria de consulta popular de acuerdo con lo dispuesto en la letra f) del artículo 22 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización [...] (a fs. 6 a 7 del expediente).

3. Consta del sorteo electrónico efectuado el 28 de marzo de 2025, que la sustanciación del caso 4-25-CP le correspondió al juez constitucional Jorge Benavides Ordóñez.
4. De lo expuesto en el primer antecedente se denota que el Comité de Desarrollo de Borbón, por medio de su presidente Carlos Obando Valencia, es mencionado en documentos oficiales, quien comparece a este expediente alegando la presidencia del Comité Cívico Pro-Cantonización de Borbón en Oficio 00010-CPCB de 22 de abril de 2025, ingresado el 23 de abril de 2025, manifestando que: “[...] el Proyecto de Cantonización de Borbón en la Provincia de Esmeraldas, se encuentra en la fase de Consulta Popular [...] solicitamos a su Autoridad se sirva, señalar día y hora en la cual se nos pueda recibir [...]”.¹
5. La Presidencia de la República, ingresó documentación el 22 de mayo de 2025, que contiene los siguientes trece anexos que han sido agregados al expediente:

Anexo 1 (a fs. 8): Oficio PR-DAC-2022-13516-O de 10-08-2022 de la Presidencia de la República al Ministerio de Gobierno.

Anexo 2 (a fs. 9): Oficio 00006-CDDB-2022 de 01-08-2022 del Comité de Desarrollo de Borbón a la Presidencia de la República.

Anexo 3 (a fs. 10): Oficio 00005-CDDB-2023 de 27-06-2023 del Comité de Desarrollo de Borbón a la Presidencia de la República.

Anexo 4 (a fs. 11): Oficio PR-SNJRD-2022-0394-OQ de 20-12-2022 de Secretaría Jurídica de Presidencia al Ministerio de Gobierno.

Anexo 5 (a fs. 12 a 35): Oficio SNP-SNP-2023-0464-OF de 25-08-2023 de la Secretaría de Planificación al Ministerio de Gobierno, que contempla el “Informe técnico del proyecto de creación del cantón Borbón, provincia de Esmeraldas - SPN-DPT-OTE-2023-001”.

¹ En tal virtud, se desprende que la antedicha organización ha venido actuando con el indicado representante; y, que su actual denominación corresponde a Comité de Pro-Cantonización de Borbón.

Anexo 6 (a fs. 36 a 49): Oficio INEC-SUGEN-2023-0316-O de 15-08-2023 del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos al Ministerio de Gobierno que contiene el “Informe de requisito poblacional-Proyecto de creación del cantón Borbón-agosto 2023”.

Anexo 7 (a fs. 49 a 57): Oficio INEC-SUGEN-2023-0843-O de 24-11-2023 del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos al Ministerio de Gobierno que contiene el “Informe de requisito poblacional-Proyecto de creación del cantón Borbón-noviembre 2023”.

Anexo 8 (a fs. 58 a 67) y Anexo 9 (a fs. 68 a 80): Oficio 00008-CDDDB-2022 de 12-12-2022 del Comité de Desarrollo de Borbón al Ministerio de Gobierno que contiene el “Informe del Consejo Provincial de Esmeraldas”; y, los “Informes de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales de Eloy Alfaro, San Lorenzo del Pailón, Rioverde, Quinindé y Cotacachi”.

Anexo 10 (a fs. 81): “Información de límites territoriales del ámbito geográfico del proyecto de cantonización de Borbón”.

Anexo 11 (a fs. 82 a 86): “Descripción técnica de los límites territoriales del cantón Borbón”.

Anexo 12 (a fs. 87 a 128): “Informe Técnico de Factibilidad como requisito previo a la creación del cantón ‘Borbón’, en la provincia de Esmeraldas-diciembre 2024” del Ministerio de Gobierno.

Anexo 13 (a fs. 129 a 131): “Resolución 005-ORD-2024 del Comité Nacional de Límites Internos”.

6. Los indicados anexos están relacionados al procesamiento de los requisitos previstos en los artículos 21 y 22 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, que atienden los pedidos de la población involucrada organizada en el Comité de Desarrollo de Borbón por parte de los despachos ministeriales y órganos pertinentes para canalizar las actuaciones en el proceso de cantonización.
7. Mediante providencia de 29 de mayo de 2025, el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa, dispuso notificar su contenido al proponente; poner en conocimiento de la ciudadanía en general la propuesta de consulta popular por medio de su publicación en el Registro Oficial y en la página web institucional (se publicó en el R.O. -E. C.- 35 de 02-06-2025); y, convocar a las partes a una audiencia a efectuarse el día 02 de junio de 2025.
8. Según razón de la actuario del despacho del juez ponente, se dejó constancia que intervinieron en la audiencia, por una parte, la Presidencia de la República; y, por otra el presidente del Comité Pro-Cantonización de Borbón.
9. En el oficio 00015-CPCS ingresado el 05 de junio de 2025, el presidente del Comité Pro-Cantonización de Borbón, Carlos Obando Valencia; el asesor del Comité, Francisco Bravo Macías; el asesor técnico del Comité, Iván Meza Sánchez; el presidente de la Junta Parroquial de Borbón, Wilson Segura Mina; y, el asesor jurídico del Comité, Humberto Arce Miño, ratifican su intervención en la audiencia; y, adjuntan en documentación anexa “el detalle técnico de los límites y situación fronteriza de Excepción de la que goza el

Proyecto de Cantonización de la Parroquia Borbón, con los que demostramos y justificamos al amparo de los que señala el artículo 249 de la Constitución [...] artículo 22 del [...] (COOTAD) que cumplimos de manera total con los requisitos”, así consta:

[...] LÍMITES DEL FUTURO CANTÓN BORBÓN [...] Los límites del proyecto de creación del cantón Borbón en la jurisdicción de la provincia de Esmeraldas, están geo-referenciados y técnicamente descritos por el Comité Nacional de Límites Internos (CONALI), en base a la propuesta formulada por el Comité de Desarrollo de Borbón. Éstos siguen por accidentes naturales o culturales de fácil identificación y replanteo, de conformidad a lo que establece el Art. 22 literal "b" del COOTAD [...] Por tanto la creación del cantón Borbón no causa ningún problema ni conflicto de límites jurisdiccionales

[...] EL PROYECTO DE CREACIÓN DEL CANTÓN BORBÓN Y LA FRANJA FRONTERIZA DEL ECUADOR [...] El artículo 249 de la Constitución del Ecuador establece: ‘Art. 249.- Los cantones cuyos territorios se encuentren total o parcialmente dentro de una franja fronteriza de cuarenta kilómetros, recibirán atención preferencial para afianzar una cultura de paz y el desarrollo socioeconómico, mediante políticas integrales que precautelen la soberanía, biodiversidad natural e interculturalidad. La ley regulará y garantizará la aplicación de estos derechos’ [...] De conformidad a esta disposición, el área contigua a un límite internacional con un ancho de 40 kilómetros se la determina como franja fronteriza identificada también como zona fronteriza, estableciendo que las jurisdicciones cantonales que estén total o parcialmente incluidas en ésta recibirán un tratamiento especial para su desarrollo (Figura N. 1 Franja fronteriza del Ecuador) [...] El cantón Eloy Alfaro y el ámbito de creación del cantón Borbón se encuentran parcialmente incluidos en la franja fronteriza (Figura N. 2 Incidencia de la franja fronteriza del Ecuador en el ámbito del proyecto de creación del cantón Borbón) [...] El penúltimo inciso del artículo 22 del COOTAD indica ‘...El requisito de la población para la creación de cantones ubicados en la franja fronteriza y en las provincias amazónicas será de diez mil habitantes...’ [...] La población total existente en el ámbito del proyecto de creación del cantón Borbón, según el Censo de Población y Vivienda 2022es de 35.160 habitantes cifra que constituye el 351,6% del requerimiento legal [...].

2. Competencia

10. Esta Corte Constitucional es competente para emitir el presente dictamen de conformidad a lo dispuesto en los artículos 104 inciso final y 438 numeral 2 de la Constitución de la República (“CRE”); los artículos 104, 105 y 127 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”); y, el artículo 85 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“RSPCCC”).

3. Legitimación activa

11. Acorde a la normativa constitucional, la consulta popular forma parte de los mecanismos para el pronunciamiento del pueblo como soberano, constituyéndose en un medio de participación ciudadana de democracia directa.²

² El artículo 1 de la CRE, contempla el principio de la soberanía popular, al consagrar al Ecuador como un Estado constitucional de derechos y justicia de carácter democrático, por el cual “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

12. Conforme ha considerado esta Corte Constitucional una **propuesta de consulta popular**, se configura en la forma de **plebiscito** cuando se pretende obtener una posición del pueblo sobre un **planteamiento de un tema**; y, se contiene en el modo de **referéndum**, si se somete a la aprobación de la ciudadanía una disposición jurídica contenida en un **texto normativo**.³
13. De la presente solicitud se denota que el pedido de consulta popular contiene un planteamiento de un tema para el pronunciamiento de la ciudadanía involucrada en la creación de un cantón, siendo entonces el mecanismo para el obtener la posición del pueblo de carácter plebiscitario, contando la Presidencia de la República con la legitimación activa para presentar una propuesta de **consulta popular ordinaria**.⁴
14. Es así que se evidencia que la solicitud se plantea con fundamento en el antedicho artículo 104 de la Constitución; y, en los artículos 21 y 22 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (“COOTAD”),⁵ que determinan como parte

y de las formas de participación directa previstas en la Constitución” (énfasis agregado); en concordancia el artículo 61 número 4 de la carta constitucional determina como un derecho de participación de los ciudadanos “Ser consultados” (énfasis añadido); el artículo 95 de la Constitución, establece que: “Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, **participarán de manera protagónica** en la toma de decisiones” (énfasis agregado); y, el artículo 104 de la norma fundamental indica en su inciso primero que por disposición del órgano proponente “El organismo electoral correspondiente **convocará a consulta popular**” (énfasis añadido).

³ CCE, dictamen 2-19-CP/19, 20 de junio de 2019, párr. 29.

⁴ El artículo 104 de la CRE en su inciso segundo faculta que el “**Presidente de la República dispondrá al Consejo Nacional Electoral que convoque a consulta popular** sobre los asuntos que estime convenientes” (énfasis agregado)

⁵ Los artículos 21 y 22 del COOTAD disponen lo siguiente:

“**Art. 21.- Creación. - La creación de cantones se realizará mediante ley. El proyecto será presentado por iniciativa del Presidente de la República.** El proyecto contendrá la descripción del territorio que comprende el cantón, sus límites, la designación de la cabecera cantonal y la demostración de la garantía de cumplimiento de sus requisitos.

Art. 22.- Requisitos. - Para la creación de cantones se requiere el cumplimiento de los siguientes requisitos: **a) Una población** residente en el territorio del futuro cantón de al menos **cincuenta mil habitantes**, de los cuales, al menos **doce mil deberán residir en la futura cabecera cantonal**; **b) Delimitación física** del territorio cantonal de manera detallada, que incluya la descripción de los accidentes geográficos existentes; **c) La parroquia o parroquias rurales que promueven el proceso de cantonización deberá tener al menos diez años de creación**; **d) Informes favorables del gobierno provincial y del organismo nacional de planificación**; **e) Informe previo no vinculante de los gobiernos autónomos municipales descentralizados que se encuentren involucrados**; y, **f) La decisión favorable de la ciudadanía que va a conformar el nuevo cantón expresada a través de consulta popular convocada por el organismo electoral nacional, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la fecha de presentación de la solicitud por el Presidente de la República.**

El requisito de la población para la creación de cantones ubicados en la franja fronteriza y en las provincias amazónicas será de diez mil habitantes.

del proceso de creación de un cantón, que el Presidente de la República proponga que la población respectiva se pronuncie en un proceso de consulta popular, previo dictamen de la Corte Constitucional para el efecto.

4. Parámetros del control constitucional del planteamiento

15. Al tenor del artículo 127 de la LOGJCC que determina que el control de constitucionalidad de la propuesta de consulta popular “[...] se ejercerá en los mismos términos y condiciones que el control previsto en la Sección Tercera del Capítulo Cuarto del presente Título”; en concordancia con el artículo 85 del RSPCCC que establece que dicho ejercicio se efectuará: “[...] de conformidad con lo establecido en los artículos 102 al 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional”; se desprende que el análisis del planteamiento se efectúa respecto: **a)** de los considerandos que introducen la(s) pregunta(s); y, **b)** del cuestionario que conforma la(s) pregunta(s).⁶
16. Conforme al antedicho artículo 127 de la LOGJCC, el examen de la propuesta debe estar orientado a asegurar la libertad del elector; y, garantizar la constitucionalidad de: **i)** la(s) medida(s) a adoptar [en el caso del plebiscito], o **ii)** la disposición(es) jurídica(s) [en el caso del referéndum].
17. Este Organismo ha establecido que el **control formal** comprende la constatación de que los considerandos y el cuestionario cumplan con las cargas de claridad y lealtad para con el elector, así como con los requisitos y parámetros al respecto (artículos 103 numeral 3, 104 numerales 1 a 5 y 105 números 1 a 4 de la LOGJCC). Mientras que el **control material** implica verificar que la propuesta no involucre modificaciones a la Constitución (pues una propuesta de consulta popular ordinaria no puede suplantar los procedimientos propios para la enmienda, reforma y cambio constitucional), ni incurra en prohibiciones o violaciones constitucionales.⁷
18. Por otra parte, en el dictamen 5-20-CP/20 este Organismo expresó que: “**Tratándose de un plebiscito**, este dictamen debería efectuar **un examen material** de la pregunta que se propone, lo que **debería comprender el análisis de la constitucionalidad de las ‘medidas a adoptar’ que se desprenderían de la consulta popular proyectada**” (énfasis agregado).

Para determinar el requisito de población en el cantón se **considerará el último censo de población**” (énfasis añadido).

⁶ CCE, dictamen 1-19-CP/19, 16 de abril de 2019, párr. 33.

⁷ CCE, dictamen 9-19-CP/19, 17 de septiembre de 2019, párr. 13

5. Contenido de la propuesta de consulta popular

19. La Presidencia de la República expone algunos considerandos en su pedido; y, solicita el control constitucional de la siguiente pregunta en el planteamiento plebiscitario de la propuesta de consulta popular:

“¿Está usted de acuerdo con la creación del cantón Borbón en la provincia de Esmeraldas, que será conformado con el territorio de las actuales parroquias rurales Anchayacu, Atahualpa, Borbón, Luis Vargas Torres, Maldonado, San Francisco de Onzole, Santo Domingo de Ózole, Selva Alegre, Telembí, Colón Eloy del María, San José de Cayapas y Timbiré, y que tendrá como sede administrativa a la localidad Borbón?”

6. Problemas jurídicos y resolución

20. El control constitucional del presente planteamiento plebiscitario de la propuesta de consulta popular requiere formular y resolver los siguientes tres problemas jurídicos:

a. **¿El texto introductorio de la pregunta de la consulta popular cumple con los requisitos determinados en el artículo 104 de la LOGJCC?**⁸

21. A fin de efectuar el examen de este componente, es necesario enfatizar que para este Organismo los considerandos:

[...] son los contenidos introductorios, conceptos de apoyo o razones que motivan una consulta y tienen como función principal brindar al elector un contexto y delimitación de las preguntas que serán sometidas a su consideración. Por consiguiente, toda consulta que pretenda realizarse a la ciudadanía debe estar acompañada inexorablemente por sus correspondientes considerandos introductorios.⁹

⁸ El artículo 104 de la LOGJCC establece lo siguiente:

“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” (énfasis añadido).

⁹ CCE, dictamen 10-19-CP/19, 17 de septiembre de 2019, párr. 27.

22. Conceptualizado lo anterior, resulta trascendental destacar que, para esta Corte Constitucional, el planteamiento de una propuesta de consulta popular dentro de un proceso de cantonización debe contener considerandos que contemplen **un componente normativo de la creación del cantón; un contexto de orden demográfico, espacial y técnico; y, un elemento de perspectiva sobre las repercusiones de la propuesta.**¹⁰
23. De lo expuesto en los antecedentes de este dictamen (párrafo 1 *supra*), se desprende que en cuanto al **componente normativo**, la Presidencia de la República se refiere al proceso de creación de cantones, mencionando el artículo 104 de la Constitución (respecto de la convocatoria a consulta popular); y, a los artículos 21 y 22 del COOTAD (sobre los requisitos para la presentación del proyecto de ley de constitución del cantón que requiere del pronunciamiento de la población involucrada en consulta popular).
24. En lo que respecta al **contexto demográfico, espacial y técnico**, en el texto introductorio se menciona al inicio del proceso de cantonización, mediante la presentación de los oficios 00006-CDDDB-2022 de 01 de agosto de 2022 y 00005-CDDDB-2023 de 27 de junio de 2023, por parte del Comité de Desarrollo de Borbón, cantón Eloy Alfaro, provincia de Esmeraldas, por intermedio de su presidente Alberto Obando Valencia, al presidente de la República actuante (Anexos 1 y 2, a fs. 9 y 10 del expediente).
25. La Presidencia de la República, igualmente refiere a los oficios que le fueron remitidos por parte del Ministerio de Gobierno MDG-MDG-2025-0024-O de 14 de enero de 2025 y MDG-MDG-2025-0158-O de 11 de marzo de 2025 contentivos del “Informe Técnico de Factibilidad como requisito previo a la creación del cantón ‘Borbón’, en la provincia de Esmeraldas” (Anexo 12, a fs. 87 a 128 del expediente); de la “Resolución del Comité de Límites Internos 005-ORD-2024” (Anexo 13, a fs. 129 a 131 del expediente); y, de la “Descripción técnica de los límites territoriales del cantón Borbón” (Anexo 11, a fs. 82 a 86 del expediente).
26. Adicionalmente, en la documentación agregada al expediente, que se indica en los antecedentes del dictamen (párrafo 6 *supra*), consta el “Informe técnico del proyecto de creación del cantón Borbón, provincia de Esmeraldas-SPN-DPT-OTE-2023-001” de la Secretaría Nacional de Planificación (Anexo 5 a fs. 12 a 35 del expediente); el “Informe de requisito poblacional-Proyecto de creación del cantón Borbón-noviembre 2023” del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (Anexo 7 a fs. 49 a 57 del expediente); el “Informe del Consejo Provincial de Esmeraldas”, así como los “Informes de los Gobiernos

¹⁰ CCE, dictamen 4-22-CP/22, 13 de octubre de 2022, párr. 17

Autónomos Descentralizados Municipales de Eloy Alfaro, San Lorenzo del Pailón, Rioverde, Quinindé y Cotacachi” (Anexos 8 y 9 a fs. 58 a 67 y 68 a 80 del expediente) ; y la “Información de límites territoriales del ámbito geográfico del proyecto de cantonización de Borbón” (Anexo 1, a fs. 81 del expediente).

27. Consta en la solicitud de la Presidencia de la República lo siguiente:

[...] **La delimitación geográfica del cantón a crearse es la que consta en la información cartográfica contenida en el Informe Técnico de Factibilidad**, de acuerdo con el siguiente detalle:

“El proyecto de creación del cantón ‘Borbón’ se encuentra formulado en la provincia de Esmeraldas, ubicado al noroeste del Ecuador Continental.

El proyecto de cantonización, ubicado en el cantón Eloy Alfaro, incluye las parroquias rurales: Anchayacu, Atahualpa, Borbón, Luis Vargas Torres, Maldonado, San Francisco de Onzole, Santo Domingo de Ózole, Selva Alegre, Telembí, Colón Eloy del María, San José de Cayapas y Timbiré.

El proyecto de cantonización ‘Borbón’ se encuentra al centro sur del cantón Eloy Alfaro, colindando al este con el cantón San Lorenzo de la provincia de Esmeraldas, al Sur con el cantón Cotacachi de la provincia de Imbabura, al Oeste con los cantones Quinindé y Rioverde; y, al norte con las parroquias La Tola y Santa Lucía de las Peñas del cantón Eloy Alfaro’ [...]” (énfasis agregado) (fs. 6 y vta. del expediente).

28. Del “Informe Técnico de Factibilidad como requisito previo a la creación del cantón ‘Borbón’, en la provincia de Esmeraldas- diciembre 2024” del Ministerio de Gobierno (p. 45):

[...] Se destaca, por ejemplo, **la resolución del Concejo del GAD Municipal de Eloy Alfaro que de manera unánime aprueba el informe técnico para la creación del cantón Borbón** en vista de que el ámbito territorial del cantón Eloy Alfaro es muy extenso y dificulta la atención oportuna a cada una de las parroquias. Es oportuno mencionar **el apoyo del GAD Provincial del Esmeraldas a través de Resolución Provincial con once votos a favor, de manera unánime apoyó** el proyecto de creación del cantón Borbón en la provincia de Esmeraldas. Finalmente, es preciso indicar que los **doce GAD Parroquiales [...] que son directamente involucrados en el proyecto de cantonización han sido parte importante de las Asambleas Parroquiales [...]** No se ha registrado ningún tipo de conflicto político por la iniciativa de creación del cantón Borbón. Las autoridades provinciales de Esmeraldas, del cantón Eloy Alfaro y de las 12 parroquias rurales son los actores políticos directamente involucrados y apoyan la creación del nuevo cantón Borbón. A este apoyo político, se suma el apoyo de los GAD municipales que colindan con el territorio del nuevo cantón y que han expresado que de crearse el cantón Borbón no se afectaría territorialmente a las entidades territoriales que representan legalmente. Las resoluciones de los Concejos Municipales además apoyan la creación del cantón Borbón de la provincia de Esmeraldas (énfasis añadido) (fs. 109 del expediente).

29. Del “Informe técnico del proyecto de creación del cantón Borbón, provincia de Esmeraldas” de la Secretaría Nacional de Planificación (p. 15), se refleja la dimensión espacial del proyecto de cantonización de Borbón de la siguiente forma:

29.1. De la actual delimitación geográfica del cantón Eloy Alfaro, provincia de Esmeraldas, conformado por las siguientes 16 parroquias:

Una parroquia urbana (cabecera cantonal): Valdez

Quince parroquias rurales: Anchayacu, Atahualpa, Borbón, Colon Eloy del María, La Tola, Luis Vargas Torres, Maldonado, Pampanal de Bolívar, San Francisco de Onzole, San José de Cayapas, Santa Lucía de las Peñas, Santo Domingo de Onzole, Selva Alegre, Telembí, Timberé.

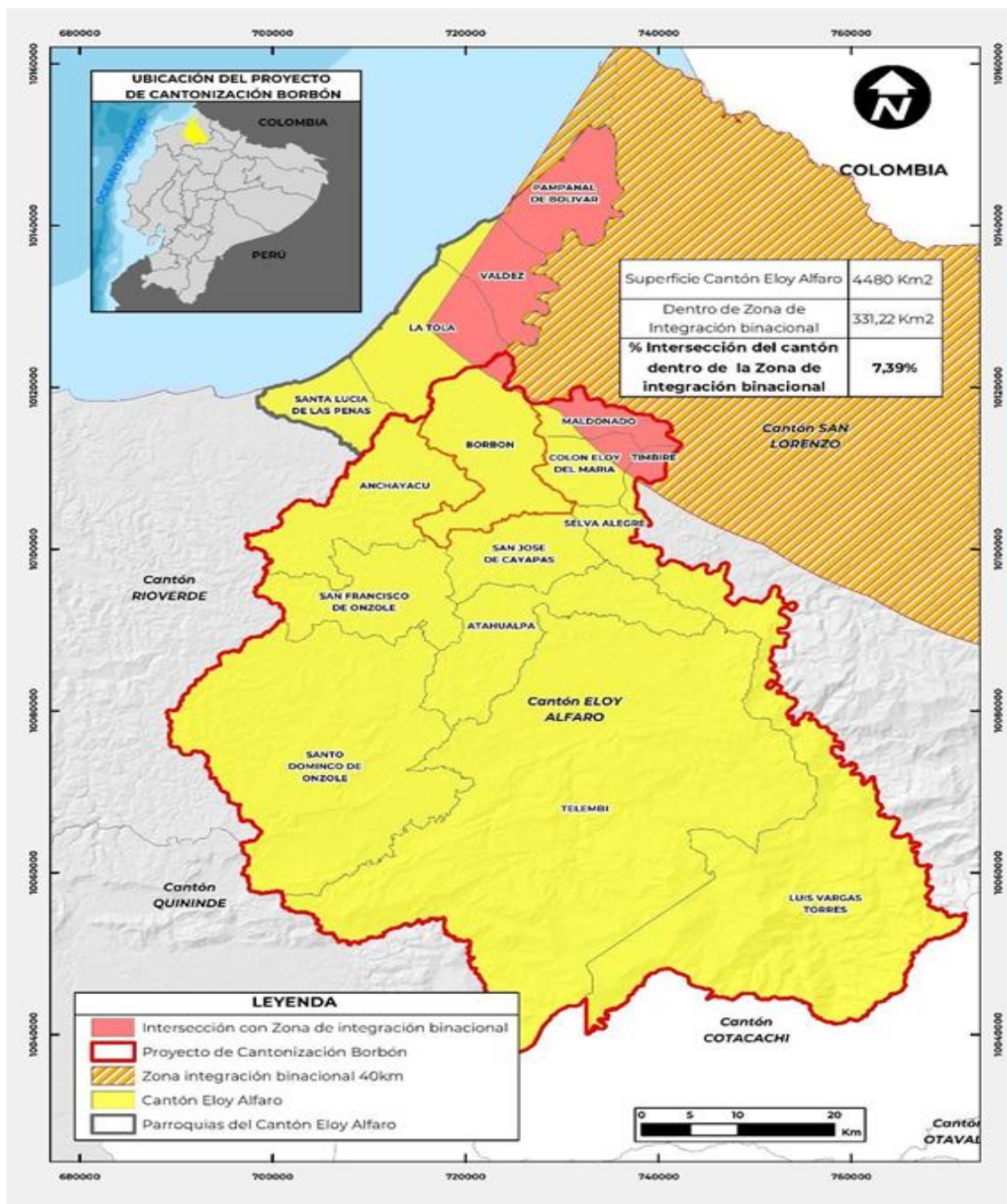
Doce parroquias pasarían a formar parte del cantón Borbón: Anchayacu, Atahualpa, Borbón (que pasaría a ser la cabecera cantonal), Colon Eloy del María, Luis Vargas Torres, Maldonado, San Francisco de Onzole, San José de Cayapas, Santo Domingo de Onzole, Selva Alegre, Telembí y Timberé.

29.2. De lo cual, se desprende que el cantón Eloy Alfaro pasaría a contar con 4 parroquias: Valdez (cabecera cantonal), La Tola, Pampanal de Bolívar, y Santa Lucía de las Peñas.

29.3. Denotándose que el extremo norte del proyecto de cantonización de Borbón, en las parroquias de Maldonado y Timbiré, se encuentra dentro de la “zona de integración binacional 40 Km”, es decir que el cantón Borbón compartiría parcialmente la franja fronteriza con la República de Colombia.

29.4. Este aspecto se relaciona con el requisito poblacional, dado que el artículo 22 letra a) del COOTAD que exige una población para la creación de un cantón de al menos 50.000 habitantes admite la excepción del penúltimo inciso de la misma disposición, esto es, para el caso de creación de cantones en la franja fronteriza el requisito poblacional será de 10.000 habitantes, siendo que conforme se detallará en el párrafo 30, según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, la población para la cantonización de Borbón alcanzaría los 34.106 habitantes.

29.5. En dicho informe de la Secretaría Nacional de Planificación consta lo referido a la dimensión territorial en la siguiente gráfica:



Fuente: Cuadro elaborado por la SNP- Dirección de Planificación Territorial (fs. 20 vta. del expediente).

30. La Resolución del Comité de Límites Internos 005-ORD-2024 considera y resuelve:

[...] **CONSIDERANDO:**

[...] **Que, la Dirección de Límites Territoriales Internos [...] entrega oficialmente [...] el 'Informe Técnico de Factibilidad como requisito previo para la creación del cantón**

'Borbón', en la provincia de Esmeraldas' en el cual se presentan las siguientes conclusiones:

[...] El área del proyecto de cantonización es de aproximadamente 4015 Km², que **incorpora 12 de las 15 parroquias rurales del actual cantón Eloy Alfaro**. El cantón Eloy Alfaro, actualmente cuenta con 4480 Km², de crearse el cantón 'Borbón', el cantón Eloy Alfaro, quedaría con 465 Km², es decir con el 10,38% de su territorio actual, y estaría circunscrito por la cabecera cantonal Valdez y las parroquias rurales Pampanal de Bolívar, La Tola y Santa Lucía de las Peñas

[...] **Según el informe de dato poblacional proporcionado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos -INEC, la población que reside en el proyecto de cantonización es de 34.160 habitantes, de los cuales 9.079 habitantes residen en la propuesta de cabecera cantonal**

[...] El ámbito del proyecto de cantonización 'Borbón' **se encuentra parcialmente ubicado dentro de la franja fronteriza, por lo cual se puede acoger a la excepción poblacional de 10.000 habitantes** para la creación de este tipo de circunscripciones

[...] **Las parroquias rurales que forman parte del proyecto de cantonización 'Borbón' tienen más de diez años**

[...] **El Consejo Provincial de Esmeraldas [...] resuelve emitir Informe Favorable**

[...] **La Secretaría Nacional de Planificación [...] emite su informe como favorable**

[...] **Se ha presentado informes previos no vinculantes de los gobiernos autónomos descentralizados que se encuentran vinculados**

[...] **RESUELVE:**

Artículo 1.- Aprobar el Informe Técnico de Factibilidad como requisito previo a la creación del cantón 'Borbón' en la provincia de Esmeraldas, una vez que se ha analizado y verificado el cumplimiento de los requisitos del artículo 22 del COOTAD, y los pertinentes de la LFLTI y su reglamento de aplicación" (énfasis añadido) (fs. 129 vta.; fs. 130 y vta. del expediente).

31. Con relación al **elemento de perspectiva sobre las repercusiones de la propuesta**, conforme los antecedentes de este dictamen, se perfila que de ser aprobada la consulta propulse, el presidente de la República presentará el proyecto de ley de creación del cantón Borbón en la provincia de Esmeraldas (párrafo 1 *supra*).
32. En este sentido se identifica que el texto introductorio asegura las cargas de lealtad y libertad para con el elector,¹¹ a través del desarrollo de la descripción de datos cuantitativos y cualitativos; la identificación de cifras de índole oficial; y, la exposición de información que permite la compresión integral de la delimitación, efectos y fines del planteamiento sometido a pronunciamiento popular.¹²
33. La parte introductoria, en definitiva, no contiene considerandos desconectados con la materia de la pregunta propuesta; ni emplea una carga emotiva para inducir a una respuesta; o, proporciona información superflua.

¹¹ Art. 103 numeral 3 de la LOGJCC.

¹² CCE, dictamen 6-20-CP/20, 18 de septiembre de 2020, párr. 17.

34. Por el contrario, se denota que las citas de normas son el principio del pedido para fundamentar la solicitud, que luego se desarrolla en cifras oficiales de orden demográfico, espacial y técnico que reflejan datos vinculados a la viabilidad del proceso de cantonización en específico, facilitando la comprensión de la finalidad y nexo de causalidad entre los considerandos y la perspectiva de repercusión en caso de aprobarse el plebiscito y de la medida a implementarse, esto es, la presentación del proyecto de ley por parte del presidente de la República para la creación del nuevo cantón Borbón.
35. Según lo expuesto, el planteamiento plebiscitario de la propuesta de consulta popular cumple el artículo 104 de la LOGJCC, sobre los requisitos de los considerandos del texto introductorio, del cual no se observa que contravenga a la Constitución.¹³

b. ¿La pregunta formulada por el proponente cumple con los parámetros exigidos en el artículo 105 de la LOGJCC?¹⁴

36. Atendiendo la esencia plebiscitaria del presente planteamiento, el control constitucional debe circunscribirse a la verificación de los parámetros prescritos en el artículo 105 números 1 y 2 de la LOGJCC; puesto que este Organismo ha determinado que los presupuestos previstos en los numerales 3 y 4 de esta disposición no le resultan aplicables al plebiscito, sino solo al referéndum.¹⁵
37. Conforme a los parámetros exigibles a la presente propuesta de consulta popular, se procederá entonces a constatar que la pregunta contenga la formulación de una sola cuestión -salvo que se establezca una interdependencia o interrelación de componentes-;

¹³ CCE, dictamen 14-19-CP/19, 07 de noviembre de 2019, párr. 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”.

¹⁴ El artículo 105 de la LOGJCC determina lo siguiente:

“Art. 105.- Control constitucional el 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;** **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” (énfasis agregado).

¹⁵ CCE, dictamen 9-19-CP/19, 07 de septiembre de 2019, párr. 66: “[...] tales requisitos corresponden ser verificados cuando se controla la constitucionalidad de una consulta popular de tipo referendo y no de plebiscito”.

y, despliegue la oportunidad de una aceptación o negativa individual del tema, mas no en bloque.

38. De conformidad con el presente planteamiento plebiscitario, se observa que se busca obtener el pronunciamiento popular en una sola pregunta respecto de una específica cuestión o tema, siendo exclusivamente referida a si se está de acuerdo con la cantonización de Borbón en la provincia de Esmeraldas, siendo esta localidad la sede administrativa del nuevo cantón, cuya creación integra el territorio de las actuales parroquias rurales Anchayacu, Atahualpa, Borbón, Luis Vargas Torres, Maldonado, San Francisco de Onzole, Santo Domingo de Ónzole, Selva Alegre, Telembí, Colón Eloy del María, San José de Cayapas y Timbiré.
39. Es por ello que la población involucrada deberá manifestar su posición respecto de una temática formulada de forma concreta, resultando claro que su respuesta será individual, mas no permite un pronunciamiento en bloque; ya que la pregunta se centra en indagar a la ciudadanía su conformidad con pasar de ser parroquia rural a constituirse en un cantón de la República, con un delimitado territorio y sede administrativa.
40. La pregunta única de la propuesta de consulta popular cumple entonces con los parámetros prescritos en los números 1 y 2 del artículo 105 de la LOGJCC.

c. ¿La propuesta de consulta popular supera el control material?

41. Acorde a lo indicado en los párrafos 16 y 17 *supra* de este dictamen, el examen material contempla que la medida perfilada producto de la aprobación del plebiscito pueda implementarse sin incurrir en prohibiciones o violaciones constitucionales, ni debe involucrar modificaciones a la Constitución.
42. De conformidad con el desarrollo expuesto, la consulta popular de aprobarse tendría como medida la presentación del proyecto de ley por parte del presidente de la República para la creación del cantón Borbón en la provincia de Esmeraldas.
43. Esta facultad constitucional le corresponde ejercer al primer mandatario incluso de forma exclusiva (artículo 135 de la CRE);¹⁶y, se constituye en un requisito para el proceso de cantonización según la normativa legal (artículo 22 letra f del COOTAD).

¹⁶ El artículo 135 de la CRE establece lo que sigue: “Art. 135.- **Sólo la Presidenta o Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley** que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o **modifiquen la división político-administrativa del país**” (énfasis añadido).

44. La propuesta observa de esta manera el principio de estricta legalidad o juridicidad contemplado en el artículo 226 de la norma fundamental que establece que los órganos de poder público únicamente podrán ejercer las atribuciones asignadas por la Constitución y la ley con respeto a los derechos constitucionales.
45. Por lo tanto, la consulta popular que contiene un planteamiento plebiscitario no contraviene la Constitución desde el ámbito formal y material, resultando procedente su realización.

7. 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. Declarar procedente la propuesta de consulta popular **4-25-CP**, al cumplir con los requisitos y parámetros del control constitucional formal y material previstos en la Constitución y la LOGJCC.
2. Disponer que se proceda conforme al proceso prescrito para las consultas populares en la Constitución y el Código de la Democracia.
3. Notifíquese y cúmplase.

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 12 de junio de 2025, sin contar con la presencia del juez constitucional Alí Lozada Prado, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL