

Quito, D.M., 30 de noviembre de 2022

CASO No. 8-22-CP

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

DICTAMEN No. 8-22-CP/22

Tema: En el presente dictamen, la Corte niega la petición de consulta popular presentada por Diómenes Rodas Romero, respecto a la construcción de un túnel transamazónico, debido a que la propuesta no contiene considerandos y, por ello, no garantiza la libertad del elector ni las cargas de claridad y lealtad. Además, la pregunta contiene afirmaciones, que inducen al elector, incumpliendo así, con el artículo 103 en su numeral 3 de la LOGJCC.

I. Antecedentes

1. El 09 de noviembre de 2022, el señor Diómenes Rodas Romero presentó ante este organismo un oficio S/N, al cual adjuntó una petición de consulta popular respecto de la construcción de “*un túnel transamazónico entre Loja y Zamora*”.
2. En virtud del sorteo efectuado de manera electrónica el mismo día, el caso fue signado con el **No. 8-22-CP** y su sustanciación correspondió al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, quien mediante providencia de 21 de noviembre de 2022 avocó conocimiento, dispuso notificar su contenido al proponente y 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.

II. Competencia

3. 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); artículos 75.3, literal e), 103, 104, 105 y 127 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC); y, artículo 85 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (RSPCCC).

III. Legitimación activa

4. En este caso se solicita el control de una consulta popular de carácter plebiscitaria de iniciativa ciudadana. Por ello, es menester precisar que, en cuanto a la legitimación activa, el artículo 104 de la CRE prescribe: “[l]a ciudadanía podrá solicitar la convocatoria a consulta popular”.

5. Para el efecto, la Corte Constitucional estableció: “*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*”.¹
6. En este caso, se verifica que Diómenes Rodas Romero² tiene legitimación activa para realizar una propuesta de consulta popular de iniciativa ciudadana de conformidad con el artículo 104 de la LOGJCC.
7. De la revisión de la solicitud objeto de análisis, se observa que el proponente manifiesta que comparece como ciudadano, de lo cual se colige que el mismo se encuentra plenamente legitimado para solicitar a este Organismo el dictamen previo y vinculante de constitucionalidad respecto de sus propuestas de consulta popular.

IV. Contenido del petitorio

8. La propuesta de consulta popular sometida a control indica:

“CONSULTA POPULAR ZAMORA 2022

PREGUNTA ÚNICA

Considera Usted necesario, Que el Gobierno Nacional contrate la construcción del TUNEL-TRANS-AMAZONICO de 13 K. aproximadamente, para unir a las ciudades de Zamora con Loja, en un tiempo estimado de 30 minutos, como una solución al problema vial que se suscita, por el circular de los más de los 300 tráileres diarios, por la única vía Zamora-Loja, transportando el concentrado de cobre y oro de las empresas mineras ECUACORRIENTE Y LUNDIN-GOL, desde los centros mineros de Tundayme, en el cantón el Pangui y los Encuentros en el cantón Yantzaza hasta Guayaquil

SI

NO” (sic).

V. Análisis constitucional del petitorio

9. La idea central de este análisis consiste en sostener que una petición de consulta popular que no contenga considerandos, impide que el elector cuente con información que le permita conocer el contexto, fines, razones y consecuencias de las preguntas sometidas a consulta popular, por lo que no garantiza la plena libertad del elector e incumple con las cargas de claridad y lealtad.
10. De acuerdo con el artículo 438 numeral 2 de la Constitución, la Corte Constitucional ejerce el control de constitucionalidad *a priori*, automático y emite el dictamen previo y vinculante de constitucionalidad, entre otros, en las convocatorias a consultas populares.

¹ Corte Constitucional, dictamen No. 1-19-CP de 16 de abril de 2019, decisorio 1.1.

² El peticionario demuestra ser portador con número de cédula de ciudadanía No. 1900016138.

11. El artículo 127 de la LOGJCC determina que este Organismo realizará un control automático de constitucionalidad de todas las convocatorias a consulta popular en los mismos términos y condiciones del control previsto para la convocatoria a referendo y señala que el control *“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”*; concomitantemente, el artículo 85 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (RSPCCC) 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”*.
12. La LOGJCC en su artículo 103 determina que la Corte Constitucional, al efectuar el control formal de la convocatoria a consulta popular, verificará: *“1. El cumplimiento de las reglas procesales para la realización de la convocatoria; 2. La competencia en el ejercicio del poder de reforma a la Constitución; y, 3. La garantía plena de la libertad del elector, y en particular, el cumplimiento de las cargas de claridad y lealtad”*.³ Tal como ha señalado la Corte Constitucional, estos parámetros son transversales y deben ser verificados tanto en los considerandos, frases introductorias y preguntas.⁴
13. El control de los considerandos sometidos a control se realiza en función de los parámetros establecidos en el artículo 104, mientras que las preguntas se evalúan en función de lo señalado en el artículo 105 de la LOGJCC.⁵
14. Asimismo, el organismo ejerce un control material que consiste en verificar que el petitorio no incurra en prohibiciones o violaciones constitucionales.

a) Control de constitucionalidad de los considerandos que introducen la pregunta

15. El artículo 104 de la LOGJCC dispone que este Organismo deberá verificar 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*

³ En esta causa al tratarse de una consulta popular que no tiene como fin reformar la Constitución, no es aplicable el numeral 2 del citado artículo.

⁴ En el dictamen 4-22-RC, esta Corte señaló que *“En relación con la carga de claridad, y para los casos de consultas populares de referéndum, los considerandos deben estar formulados de tal manera que no induzcan al error o sugieran una respuesta. Las preguntas, en cambio, deben estar planteadas de manera objetiva y esencialmente descriptiva. Respecto de la carga de lealtad, los considerandos y preguntas deben estar formuladas de tal modo que procuren una reflexión auténtica del elector. La carga de lealtad pretende dotar a la consulta de transparencia para que los electores decidan a partir de información suficiente y pertinente”*

⁵ El artículo 105 de la LOGJCC prescribe que estas deberán garantizar la libertad del elector o electora, según 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,*

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”.

16. Los considerandos no deben ser entendidos como un requisito netamente formal, dado que los mismos deben contener, *“una descripción objetiva de temas fácticos, espaciales, demográficos y técnicos relacionados al tema consultado; cifras oficiales y demás información que permita comprender la pregunta; el fin que persigue y la delimitación de los efectos de la consulta”*⁶, y, de tal modo, garantizan la plena libertad del elector, además de que aseguran las cargas de claridad y lealtad del texto consultado. De allí que la Corte en múltiples ocasiones ha sostenido que, *“la inexistencia de considerandos es razón suficiente para dictaminar la inconstitucionalidad de la pregunta”*.⁷
17. En el caso concreto, de la sola revisión del documento presentado por el peticionario se constata que no existe ningún texto que expresa o tácitamente pueda ser entendido como considerando⁸ y que permita contextualizar la pregunta con los requisitos establecidos en el artículo 104 de la LOGJCC. Por tal consideración, al no acompañar los considerandos a la pregunta cuyo control se pretende verificar, para esta Corte Constitucional es jurídicamente imposible efectuar el control que aquí se pretende y que dispone el artículo 104 de la LOGJCC.
18. En definitiva, dentro del control constitucional que aquí se realiza, al no haber formulado los considerandos que introducen la pregunta necesarios para contextualizar la pregunta formulada, la Corte Constitucional advierte el incumplimiento de la exigencia contenida en el artículo 104 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

b) Control de constitucionalidad de la pregunta

19. Si bien la Corte ha señalado que la sola falta de considerandos genera la inconstitucionalidad de la integralidad del petitorio, también ha manifestado que, con el objeto de atender una petición ciudadana y garantizar el derecho de participación, prosigue con el control constitucional de la pregunta, tal como lo ha realizado en dictámenes previos⁹

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 10-19-CP/19 de 17 de septiembre de 2019, párr. 27 y 28.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 2-19-CP/19 de 20 de junio de 2019, párr. 20.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 9-21-CP/22 de 19 de enero de 2022, párr. 9.

⁹ *Ibíd.*

20. Este examen se realiza en función de los parámetros establecidos en el artículo 105 de la LOGJCC¹⁰, en concordancia con lo establecido en el artículo 103.3 de la LOGJCC a fin de verificar que la pregunta propuesta cumpla con las cargas de claridad y lealtad que asegura la libertad de decisión del elector, pues tal como se ha indicado en párrafos previos, estos parámetros tienen un carácter transversal.
21. Tal como se observa, en la pregunta que se ha transcrito en el párrafo 7, se consulta sobre la necesidad de que el gobierno nacional contrate “*la construcción del túnel – trans – amazónico...*”, el cual tendría la finalidad de “*unir*” a las ciudades de Zamora con Loja. Añade también el tiempo en el que se recorrería la distancia de dicho túnel y que esta sería una solución al problema vial ocasionado por el transporte de cobre y oro de las empresas mineras que operan en esa localidad.
22. Se observa también que el texto de la pregunta incluye la siguiente afirmación:

“como una solución al problema vial que se suscita, por el circular de los más de los 300 tráileres diarios, por la única vía Zamora-Loja, transportando el concentrado de cobre y oro de las empresas mineras ECUACORRIENTE Y LUNDIN-GOL, desde los centros mineros de Tundayme, en el cantón el Pangui y los Encuentros en el cantón Yantzaza hasta Guayaquil”.

23. Este texto es inductivo y confuso porque plantea resolver un problema vial y, a su vez, dentro de la misma pregunta, establece la solución que el proponente considera como adecuada, de tal manera que reduce la posibilidad de que el elector responda con libertad. Al incluir estos dos aspectos sin una diferenciación, la pregunta no es clara. De esta manera no se garantiza su plena libertad, ni se cumple con la carga de lealtad, inobservando lo dispuesto en el artículo 103. 3 de la LOGJCC.
24. Verificado el incumplimiento de este parámetro en la pregunta propuesta la Corte estima que no es pertinente proseguir con el análisis.

VI. 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** que la consulta popular presentada por Diómenes Rodas Romero no cumple con los parámetros de control previstos en la Constitución y en la LOGJCC.

¹⁰ En el artículo 105 de la LOGJCC, se establecen 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.*”

2. **Negar y archivar** la solicitud de dictamen previo de constitucionalidad de la propuesta de consulta popular.
3. Notifíquese y cúmplase.

Carmen Corral Ponce
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, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles de 30 de noviembre de 2022; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Alí Lozada Prado por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL