



Quito, D.M., 01 de agosto de 2019

CASO No. 5-19-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 considerandos y cuestionario de tres preguntas para consulta popular, formulado en la presente causa, por la Fundación para el Desarrollo de los Pueblos y Nacionalidades Kicwas – Chonos-Cholos-Montubios y Afros del Litoral COPIG. Dichas preguntas hacen referencia al Consejo de Participación ciudadana y Control Social, a la justicia indígena y al matrimonio entre parejas del mismo sexo.

I. Antecedentes

1. El 22 de julio de 2019, Manuel de Jesús Peñafiel Falconí en calidad de presidente de la Fundación por el Desarrollo de los Pueblos y Nacionalidades Kicwas – Chonos-Cholos-Montubios y Afros del Litoral COPIG ingresó a la Corte Constitucional un pedido de dictamen previo de consulta popular.
2. En virtud del sorteo efectuado en sesión ordinaria del Pleno del Organismo del 25 de julio de 2019, correspondió la sustanciación de la presente causa a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, quien de conformidad con lo previsto en el artículo 438 numeral 2 de la Constitución de la República; los artículos 194 numeral 3 y 195 inciso primero de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, avocó conocimiento de la causa N° 5-19-CP mediante providencia de fecha 26 de julio del 2019, dando inicio de esta manera al control constitucional de consultas populares previsto en el artículo 127 y sección tercera (en lo que fuere aplicable a consultas populares) del capítulo IV, título III de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

II. Legitimación activa

3. Con relación a la legitimación activa, cabe mencionar que en el dictamen N° 1-19-CP/19 de fecha 16 de abril del 2019, este Organismo cambió el precedente jurisprudencial contenido en el dictamen N° 001-13-DCP-CG de 25 de septiembre de 2013, determinando que: *“1.1. Ante un pedido de dictamen previo y vinculante de constitucionalidad sobre convocatorias a consultas populares, la Corte Constitucional procederá a realizar control constitucional de los considerandos introductorios y las preguntas de la misma sin requerir el respaldo de la recolección de firma. 1.2 En caso de que las preguntas estén enmarcadas en el texto constitucional, la Corte notificará su dictamen al Consejo Nacional Electoral, organismo que deberá facilitar los formularios para la recolección de firmas y constatar el requisito de respaldo electoral, a fin de que continúe el trámite de acuerdo a la Constitución y la Ley”*.
4. En esta etapa previa a la recolección de firmas, cabe remitirnos a las reglas comunes de control abstracto de constitucionalidad, por lo cual el compareciente goza de legitimación

activa de acuerdo al artículo 77 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

III. Competencia

5. El artículo 438 número 2 del texto constitucional otorga a la Corte Constitucional la competencia para emitir dictamen, con carácter previo y vinculante, para convocatorias a consultas populares.

6. Por tal razón, la Corte Constitucional cumple con emitir oportunamente el dictamen previo y vinculante dentro de la presente causa N°. 0005-19-CP, en sujeción a lo dispuesto a la Constitución y en la ley.

IV. Texto de las preguntas

7. El peticionario formula las siguientes preguntas, que se citan textualmente:

Pregunta No. 1: *“1. Está usted de Acuerdo, con Enmendar la Constitución para que Consejo de Participación y Control Social, dar por terminado el periodo constitucional de sus actuales miembros, y que sea la asamblea nacional elija las ternas de las autoridades que el consejo de participación ciudadana y control social tenía entre sus atribuciones constitucionales, dentro de sus funciones tenga la potestad de evaluar el desempeño de las autoridades cuya designación le corresponde, siendo el caso, anticipar la terminación de su periodo?”* (Sic).

Pregunta No. 2: El peticionario la formula de dos maneras:

“Está usted de acuerdo que la asamblea general por medio de una elección electoral, integre al consejo de la judicatura la ley indígena como ley alternativa ya que la ley ordinaria no resuelve demandas que la ley indígena puede resolver como ley vasados a los artículos 10, 11 numeral 1-2-3-4 el artículo 56-57-58-60 artículo 171, 425 de la constitución de la república del ecuador también los artículos 344-345-346 de la función judicial y el artículo 30 de participación ciudadana.” (Sic)

“2. ¿Esta usted de acuerdo que la asamblea general por medio de una elección electoral, integre al consejo de la judicatura la ley indígena como ley alternativa ya que la ley ordinaria no resuelve demandas que la ley indígena puede resolver como ley basados a los artículos 10, 11 numeral 1-2-3-4 el artículo 56-57-58-60 artículo 171, 425 de la constitución de la república del ecuador también los artículos 344-345-346 de la función judicial y el artículo 30 de participación ciudadana.” (Sic)

Pregunta No. 3. El peticionario la formula de dos maneras:

“Esta (sic) usted de acuerdo en el matrimonio igualitario basando a lo que dice el siguiente artículo y lo que significa el matrimonio igualitario también basado a la ley de Dios” (Sic)

¿Está usted de acuerdo que la corte constitucional del ecuador haya constituido el matrimonio igualitario sabiendo que afectará en los niños, en caso de abominación como lo dice la biblia y en contra de los principios, esta de acuerdo en revocar lo que estableció la corte constitucional del Ecuador mediante sentencia 10-18-CN emitida el 12 de junio de 2019?” (Sic)



V. Alcance del control constitucional

8. El artículo 103 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en concordancia con el artículo 127 *ibidem*, establece el alcance del control constitucional aplicable al presente caso, de la siguiente manera: *"La Corte Constitucional efectuará un control formal de la convocatoria a referendo. En el desarrollo de este control, la Corte Constitucional verificará al menos:*

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".*

9. Además, el artículo 104 del mismo cuerpo legal menciona los requisitos que deben cumplir los considerandos introductorios y el artículo 105 *ibidem* los parámetros de control para las preguntas o el cuestionario.

5.1 Control constitucional de los considerandos y del cuestionario

10. Esta Corte Constitucional pasa a continuación a efectuar el control de constitucionalidad de los considerandos y de las preguntas de la solicitud de consulta popular propuesta, así como también en función del artículo 85 inciso primero del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional que determina: *"efectuará el control automático de constitucionalidad de las convocatorias a consulta popular, de conformidad con lo establecido en los artículos 102 al 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional"*.

11. Como se desprende de la parte dispositiva del dictamen No. 2-19-CP/19, procede en primer lugar la realización de un control formal sobre los considerandos y las preguntas formuladas; y una vez superado éste, un control material de constitucionalidad sobre las temáticas que se pretenden someter a consulta popular.

5.2 Control constitucional de los considerandos que introducen la pregunta

12. Conforme el artículo 104 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el control de constitucionalidad que se efectúa sobre los considerandos implica que aquellos: (i) no induzcan a la respuesta al elector, (ii) que exista concordancia plena entre el considerando que introduce la pregunta y el texto normativo; (iii) el empleo de lenguaje valorativamente neutro y sin carga emotiva, además de resultar sencillo y comprensible para el elector; (iv) la 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; y, (v) finalmente, que no se proporcione información superflua o ninguna otra que no guarde relación con el texto normativo a ser aprobado por el electorado.

13. De la revisión del documento presentado por los solicitantes se constata que no existen considerandos que permitan contextualizar las tres preguntas formuladas con los requisitos establecidos por ley orgánica de la materia. El compareciente se ha limitado a reproducir textos de varias disposiciones legales – e incluso pasajes bíblicos – sin que tales textos puedan considerarse párrafos o considerandos introductorios.

14. Por tal consideración, al no acompañar los considerandos a las preguntas cuyo control se pretende verificar, para esta Corte Constitucional es jurídicamente imposible efectuar el control que dispone el artículo 104 de la LOGJCC y queda claro que se ha incumplido con la exigencia de dicha norma que plantea en definitiva la necesidad de considerandos para que entre otras cosas, quede clara la finalidad y contexto de las preguntas sometidas a elección popular.

5.3 Control constitucional de las preguntas

15. Pese a que es evidente que la falta de considerandos es razón suficiente para denegar la propuesta de consulta popular, este organismo pasa a realizar el control del cuestionario presentado por el compareciente. Sin perjuicio de otras verificaciones que competen a esta Corte, es necesario mencionar que el artículo 105 de la LOGJCC establece los siguientes parámetros:

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;*
- 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. (...).*

Control constitucional de la pregunta No. 1

16. El peticionario ha presentado su requerimiento con expresa invocación de los artículos 104 y 438 de la Constitución, mismos que regulan las consultas populares. No obstante, el tenor literal de la pregunta No. 1 hace referencia a enmendar la Constitución de la República, concretamente en lo relacionado a las atribuciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

17. Ello demuestra la **incorrección de vía** hecha por el proponente, dado que la modificación del texto constitucional solo puede realizarse por medio de los mecanismos regulados en los artículos 441, 442 y 444 de la Constitución.

18. Ambas vías – la petición de consulta popular y la de modificación constitucional – no pueden considerarse equiparables; dado que ante un pedido de modificación constitucional, la actuación de la Corte Constitucional se efectúa de manera distinta en tres momentos concretos: la determinación del procedimiento o mecanismo de modificación, el control de constitucionalidad de la convocatoria a referendo, cuando este forme parte del procedimiento, y el control posterior de la modificación constitucional ya aprobada; como se detalla en el dictamen No. 4-18-RC/19.



19. Por lo expuesto, queda claro entonces que la pregunta efectuada pretende una modificación constitucional, existiendo una incorrección en la vía planteada para tal finalidad; verificación trascendental que impide a esta Corte analizar los requisitos constantes en el artículo 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. En consecuencia, la pregunta No. 1 es rechazada *in limine*.

Control constitucional de la pregunta No. 2

20. En primer lugar, cabe mencionar que la pregunta No. 2 se encuentra formulada dos veces en la propuesta de consulta popular.

21. Del texto de la primera formulación, se observa que hace referencia a: 1. Al reconocimiento de la "Corte Nacional de Justicia Indígena" por parte de la Corte Nacional de Justicia; 2. "Integrar" la "ley indígena" como "ley alternativa" a la ley ordinaria; 3. Que la "Corte Nacional de Justicia indígena" sea tomada como una "ley alternativa" ya que la Corte Nacional de Justicia no conoce la "ley cultural" y la "ley indígena". Como sustento a la pregunta, el compareciente hace referencia a los artículos 1, 2, 3, 4, 56, 57, 58, 60, 171, 425 de la Constitución y 344, 345 y 346 de la "función judicial" y artículo 30 de "participación ciudadana".

22. La segunda formulación de la pregunta se refiere a los siguientes temas: 1. Que la "Asamblea General" por medio de una "elección electoral" integre el Consejo de la Judicatura 2. Que la ley indígena sea una "ley alternativa" ya que la ley ordinaria no resuelve demandas que la ley indígena puede resolver como ley "basados en los artículos 10, 11, 56, 57, 58, 60, 171, 425 de la Constitución, artículos de la Constitución y 344, 345 y 346 de la función judicial y artículo 30 de participación ciudadana".

23. Ambas preguntas carecen de claridad al establecer los temas sobre lo cuales pretende consultarse a la ciudadanía, ya que contienen varias formulaciones oscuras tanto en lo sintáctico como en lo semántico. Ejemplo de ello, es la expresión "ley alternativa", concepto cuyo significado no se desprende de la pregunta ni de su contexto.

24. Se evidencian otras frases oscuras como "reconocimiento de la Corte Nacional Indígena en la Corte Nacional de Justicia Ordinaria", "la Corte Nacional de Justicia indígena sea tomada como una ley alternativa", e incluso redundancias tales como "elección electoral". Además, se menciona también a una "Asamblea General" sin indicar a qué organismo o institución se refiere.

25. La acusada falta de claridad en las dos formulaciones de la pregunta No. 2 trae como consecuencia que ninguna de ellas se encuentre acorde a los parámetros de los numerales 1 y 2 del artículo 105 de la ley orgánica de la materia, dado que ambas contienen formulaciones de varias cuestiones cuya interrelación o interdependencia es imposible de determinar en razón de su oscura redacción. Como consecuencia inmediata, no existe forma de verificar la posibilidad de aceptación o negación individual de dichos temas.

26. En vista que la pregunta no contiene una propuesta normativa en concreto, no se analizan los numerales 3 y 4 del artículo 105 LOGJCC que refieren al control constitucional de propuestas normativas.

27. En conclusión, las dos formulaciones de la pregunta No. 2 incumplen los parámetros 1 y 2 del artículo 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Control constitucional de la pregunta No. 3

28. De similar modo que en la pregunta anterior, la pregunta No. 3 de la propuesta también contiene dos formulaciones. La primera formulación busca consultar a la ciudadanía si se está de acuerdo con el matrimonio igualitario, basado en el artículo 81 del Código Civil (cuya cita corresponde a la redacción previa a la sentencia No. 10-18-CN) y en la *"ley de Dios"*. La segunda formulación se refiere a lo siguiente: 1. Si se está de acuerdo que la Corte Constitucional haya constituido el matrimonio igualitario *"sabiendo que afectará en los niños"*, *"en casos de abominación como lo dice biblia y en contra de principios"*; 2. Si se está de acuerdo en revocar lo que estableció la Corte Constitucional mediante sentencia 10-18-CN emitida el 12 de junio de 2019.

29. Este organismo advierte que las formulaciones carecen de una redacción y lenguaje claro. Se observan en ellas expresiones como *"abominación"*, *"afectación"* o *"en contra de principios"*, con evidente ambigüedad ya que no permiten establecer el sentido de las afectaciones o abominaciones, ni a cuáles principios hace referencia.

30. Las frases señaladas en los párrafos precedentes, entre ellas menciones a *"la ley de Dios"* o *"lo que dice la biblia"*, reflejan además el uso de un lenguaje con carga valorativa y emotiva, cualidades que pese a estar prohibidas para los considerandos, de acuerdo al artículo 104.3 de la ley de la materia, también deben proscribirse a la redacción del cuestionario, a fin de garantizar la plena libertad del elector exigida en el artículo 103.3 *ibidem*.

31. La acusada oscuridad de ambas formulaciones trae de suyo la imposibilidad de verificar los parámetros exigidos en los números 1 y 2 del artículo 105 de la ley orgánica de la materia, en razón de que la falta de claridad en los planteamientos no permiten establecer si se refiere a una única cuestión o varias – interconectadas o no – y si existe la posibilidad de aceptaciones individuales o en bloque.

32. En vista que la pregunta no contiene una propuesta normativa en concreto, no se analizan los numerales 3 y 4 del art. 105 LOGJCC que refieren al control constitucional de propuestas normativas.

33. Como conclusión, esta pregunta no se adecua a los parámetros 1 y 2 de los artículos 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

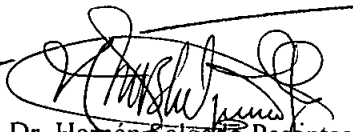
VI. Decisión

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

1. **NEGAR Y ARCHIVAR** el pedido de dictamen previo de constitucionalidad de consulta popular efectuado por Manuel de Jesús Peñafiel Falconí, en calidad de presidente de la Fundación por el Desarrollo de los Pueblos y Nacionalidades Kicwas – Chonos-Cholos-Montubios y Afros del Litoral COPIG.



2. Notifíquese 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 ocho votos a favor de los señores Jueces Constitucionales 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, sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Karla Andrade Quevedo, en sesión extraordinaria del jueves 01 de agosto de 2019.- Lo certifico.


Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

Caso Nro. 0005-19-CP

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

Dra. Aida García Berni
SECRETARIA GENERAL

AGB/MED