

Quito, D.M., 13 de octubre de 2022

CASO No. 4-22-CP

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

DICTAMEN No. 4-22-CP/22

Tema: En el presente dictamen se realiza el control de constitucionalidad de la solicitud de consulta popular, para la creación del cantón “Sevilla Don Bosco” en la provincia de Morona Santiago. Una vez efectuado el respectivo control constitucional se dictamina la procedencia de la consulta popular de naturaleza plebiscitaria.

I. Antecedentes

1. Mediante oficio No. 057-GADPRSDB-P-2019, de 28 de marzo de 2019, el señor Gonzalo Nawech, Presidente del Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial de Sevilla Don Bosco, cantón Morona, de la provincia de Morona Santiago, solicitó a la Presidencia de la República el inicio del proceso de cantonización de su parroquia.
2. Mediante oficio No. T. 97-SGJ-22-0107, de 17 de junio de 2022, Guillermo Lasso Mendoza, Presidente Constitucional de la República, en adelante “el proponente”, solicitó a este Organismo que emita el dictamen previo de constitucionalidad de la pregunta formulada en su petitorio de consulta popular.
3. A través del sistema de sorteos automatizado de la Corte Constitucional (SACC), la causa fue signada con el **No. 4-22-CP**, correspondiéndole su sustanciación a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce.
4. Con providencia de 4 de octubre de 2022¹, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa, 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

5. 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 104 y 105 de la Ley Orgánica de

¹ Con dicha actuación jurisdiccional se da inicio al plazo que determina el artículo 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, conforme lo ha señalado este Organismo en el dictamen No. 4-18-RC/19, de 09 de julio de 2019.

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

6. El artículo 1 de la CRE, en su inciso primero proclama al Ecuador como un Estado constitucional de derechos y justicia de carácter democrático; y, en su inciso segundo establece que: *“La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad”*; en tanto que el artículo 95 de la norma constitucional, establece que: *“Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones”*. En este contexto, la soberanía popular es la expresión del poder de mando originario del pueblo y encuentra en los mecanismos participativos los instrumentos adecuados para ejercerla.
7. De tal manera, la participación ciudadana se encauza a través de la consulta popular (democracia directa), denominación genérica que abarca, tanto al plebiscito en el cual se obtiene una posición o pronunciamiento del pueblo sobre temas específicos, como al referéndum en el que se somete a aprobación de la colectividad un determinado texto normativo, el mismo que puede ser una modificación constitucional o una reforma legal².
8. En el caso que nos ocupa es evidente que nos encontramos frente a una consulta popular de carácter plebiscitario; por lo cual, es menester precisar que en cuanto a la legitimación activa el artículo 104 de la CRE prescribe que: *“(…) La Presidenta o Presidente de la República dispondrá al Consejo Nacional Electoral que convoque a consulta popular sobre los asuntos que estime convenientes (…)”*.
9. De la revisión de la solicitud materia de análisis, se observa que el proponente la plantea con fundamento en lo que dispone el artículo 104 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE) y los artículos 21 y 22 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)³, estos últimos, que determinan como

² Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 2-19-CP de 20 de junio de 2019, párr. 29

³ 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,

parte del proceso de creación de un cantón, la realización de una consulta popular solicitada por el Presidente de la República, de lo cual se colige que el proponente se encuentra plenamente legitimado para solicitar a este Organismo el dictamen previo y vinculante de constitucionalidad respecto de su propuesta de consulta popular.

IV. Contenido de la propuesta de consulta popular

- 10.** La pretensión del proponente es que la Corte emita un dictamen favorable de constitucionalidad respecto de una propuesta de consulta popular encaminada a que los ciudadanos de la parroquia rural “Sevilla Don Bosco”, se pronuncien sobre lo siguiente:

“¿Está usted de acuerdo con la creación del cantón Sevilla Don Bosco en la provincia de Morona Santiago, que será conformado con el 99.15% del territorio de la actual parroquia rural del mismo nombre y que tendrá como sede administrativa a la localidad Sevilla Don Bosco?”.

V. Consideraciones generales

- 11.** El artículo 127 de la LOGJCC determina que el control de constitucionalidad de los pedidos 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*”; 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.** Este control constitucional acorde a lo previsto en los artículos 104 y 105 de la LOGJCC, comprende un análisis sobre los siguientes puntos: a) respecto de los considerandos que introducen las preguntas; y, b) del cuestionario que conforma las preguntas⁴.
- 13.** Dicho examen debe estar orientado a garantizar la libertad de los electores y la constitucionalidad de: i) las medidas a adoptar o ii) disposiciones jurídicas (plebiscito en el primer supuesto y referendo en el segundo). A este tipo de análisis la jurisprudencia constitucional lo ha definido como “control formal y material”. El control formal se efectúa sobre considerandos y el cuestionario, verificando que los mismos cumplan con los requisitos establecidos en los artículos 104 y 105 de la LOGJCC orientados a garantizar la libertad del elector, y en particular el cumplimiento de las cargas de claridad y lealtad; mientras que el control material, hace relación a que el petitorio que

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.

Para determinar el requisito de población en el cantón se considerará el último censo de población”. (Énfasis agregado).

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 1-19-CP/19 de 16 de abril de 2019, párr. 33

se formula no incurra en prohibiciones o violaciones constitucionales, ni reforme la Constitución, en tanto para ello existen procedimientos específicos⁵.

VI. Control constitucional

14. En virtud de lo expresado anteriormente, se procederá a realizar el respectivo control de constitucionalidad a partir de la formulación de los siguientes problemas jurídicos:
- a) **¿El texto introductorio (considerandos) a la pregunta de la consulta popular cumple con los requisitos determinados en el artículo 104 de la LOGJCC?**
 - b) **¿La pregunta formulada por el proponente cumple con los requisitos exigidos en el artículo 105 de la LOGJCC?**
 - c) **¿La propuesta de consulta popular supera el control material?**

Resolución del primer problema jurídico: ¿El texto introductorio de la pregunta de la consulta popular cumple con los requisitos determinados en el artículo 104 de la LOGJCC⁶?

15. Respecto del control constitucional de los considerandos esta Corte ha señalado que: *“(...) 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”⁷.*
16. Ahora bien, tal como se mencionó en el párrafo 13 *supra*, el control constitucional del texto introductorio debe garantizar la plena libertad del elector, para lo cual, será indispensable que se cumplan con las cargas argumentativas de claridad y lealtad⁸, debiendo contener como mínimo la descripción objetiva de los temas fácticos, espaciales, demográficos y técnicos asociados al asunto a ser consultado; datos, cifras

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 9-19-CP/19 de 17 de septiembre de 2019, párr. 13

⁶ 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”.*

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 10-19-CP/19, de 17 de septiembre de 2019, párr. 27.

⁸ Art. 103 numeral 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

oficiales y demás información que permita comprender la pregunta, así como el fin que persigue; y, la delimitación de los efectos y repercusión de la consulta⁹.

17. En el presente caso se observa que el texto introductorio abarca varios elementos informativos que se encuentran comprendidos entre aquellos de i) contexto normativo; ii) contexto fáctico, espacial y demográfico y técnico; y, iii) sobre los efectos y repercusiones de la consulta.

i) Contexto normativo:

18. En el texto introductorio se señala como base normativa los artículos 21 y 22 del COOTAD, que refieren al proceso de creación de cantones, asimismo, se hace mención del artículo 104 de la CRE, referente a la convocatoria a consulta popular.

ii) Contexto fáctico, espacial, demográfico y técnico:

19. El texto introductorio inicia con una referencia al oficio No. 057-GADPRSDB-P-2019, de 28 de marzo de 2019, suscrito por el señor Gonzalo Naweck, Presidente del Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial de Sevilla Don Bosco, cantón Morona, de la provincia de Morona Santiago, por medio del cual solicitó a la Presidencia de la República el inicio del proceso de cantonización de su parroquia.
20. Seguidamente se refiere al contenido del oficio No. MDG-2021-0823-OF de 5 de abril de 2021, mediante el cual, el Ministerio de Gobierno remitió el Informe Técnico de Factibilidad para la creación del cantón “Sevilla Don Bosco” que contiene el pronunciamiento favorable del Comité Nacional de Límites Internos, en el que además consta el siguiente detalle:

El ámbito del proyecto de creación del cantón “Sevilla Don Bosco”, de acuerdo a la información remitida por el GAD parroquial de Sevilla Don Bosco es de aproximadamente 2227 km², que en la actualidad forman parte de la parroquia rural Sevilla Don Bosco, y que representa el 99,15 % del área total que es de 2246 Km² aproximadamente, como se muestra en la Figura N° 6; con respecto al cantón Morona, que tiene un área de 4368 Km² aproximadamente, el proyecto representa el 50,98%.

21. En este sentido se identifica que el texto introductorio cuenta con cifras, datos, estudios técnicos e información oficial -obtenida de instituciones públicas- que dan cuenta de la factibilidad de la creación del cantón “Sevilla Don Bosco”.

iii) Sobre los efectos y repercusiones de la consulta:

22. Finalmente, el texto introductorio describe los efectos y repercusiones de una posible aprobación de la consulta popular propuesta, que en caso de resultar favorable sería la formulación del proyecto de ley de creación del cantón “Sevilla Don Bosco” en la provincia de Morona Santiago, por iniciativa del Presidente de la República.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 6-20-CP/20, de 18 de septiembre de 2020, párr. 17.

Análisis de los considerandos:

23. De la revisión del texto introductorio, no se observa que los considerandos normativos sean inconexos o incoherentes a los efectos de la consulta planteada, por el contrario, sirven para dar fundamento a la misma, y se complementan con el texto introductorio restante.
24. Con respecto a los considerandos de contexto fáctico, espacial, demográfico y técnico, se evidencia que los mismos tienen como finalidad suministrar información específica y referencias documentales verificables acerca de las características geográficas y la factibilidad de la creación del cantón “Sevilla Don Bosco”; lo que denota su relación directa con el objeto de la consulta.
25. Por otra parte, del análisis de los considerandos que invocan los efectos y repercusiones de la consulta, se tiene que estos establecen de forma comprensible la finalidad que persigue el plebiscito y las medidas específicas a adoptarse por parte del Estado ante una eventual aprobación de la consulta popular, de las cuales no se advierte que sean contrarias a la Constitución¹⁰. De modo que, se verifica la relación de causalidad entre los considerandos y el propósito del texto sometido al escrutinio ciudadano, sin que en ellos exista una carga argumentativa que influya o induzca a una determinada respuesta por parte de los electores.
26. En función de lo mencionado en líneas anteriores, se establece que el texto introductorio de la propuesta de consulta popular cumple con las exigencias del artículo 104 de la LOGJCC.

Resolución del segundo problema jurídico: ¿La pregunta formulada por el proponente cumple con los requisitos exigidos en el artículo 105 de la LOGJCC¹¹?

27. Dado que la naturaleza de la presente consulta popular es de orden plebiscitario, su examen de constitucionalidad debe ceñirse a la verificación de los presupuestos establecidos en los numerales 1 y 2 del artículo 105 de la LOGJCC, a saber: la formulación de una sola cuestión por cada pregunta, salvo que exista una interrelación e interdependencia entre los distintos componentes; y, la posibilidad de aceptar o negar

¹⁰ En el dictamen No. 14-19-CP/19 de 07 de noviembre de 2019, esta Corte Constitucional señaló lo que sigue: “*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 (...)*”.

¹¹ 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*”.

varios temas individualmente en la misma consulta, siendo inaplicables los parámetros contemplados en los numerales 3 y 4 de la norma en cuestión.¹²

28. En ese marco, se observa que la única pregunta que se formula contiene una cuestión, esto es, la creación del cantón Sevilla Don Bosco, identificando la provincia a la que pertenece -Morona Santiago-, su territorio -99,15% del territorio actual de la actual parroquia rural del mismo nombre¹³-, y su sede administrativa -localidad Sevilla Don Bosco-.
29. Es así que la interrogante se centra en definitiva en indagar a la población de la localidad de Sevilla Don Bosco, respecto de su posición para pasar desde su actual calidad de parroquia rural a constituirse en un cantón de la provincia de Morona Santiago, lo cual es planteado de una forma clara y precisa, sin abarcar un contenido ambiguo o compuesto que impida a la población tomar posición sobre lo consultado.
30. Por lo señalado, se colige que la pregunta única de la propuesta de consulta popular cumple con los parámetros establecidos en el artículo 105 numerales 1 y 2 de la LOGJCC.

Resolución del tercer problema jurídico: ¿La propuesta de consulta popular supera el control material?

31. En el dictamen No. 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”*.
32. Esta Corte observa en la pregunta formulada, que la misma responde a un fin legalmente determinado, y constituye un requisito para la elaboración del proyecto de ley de creación de un nuevo cantón, por iniciativa del Presidente de la República, conforme lo establece el literal f) del artículo 22 del COOTAD y el artículo 135 de la CRE¹⁴, de tal forma que la misma se enmarca en las competencias institucionales y en los procedimientos para la creación de cantones, establecidos en la Constitución y la ley.
33. En razón de lo anterior, se concluye que la propuesta de consulta popular ha superado el examen formal y material por lo que corresponde a este Organismo emitir un dictamen de constitucionalidad favorable para la realización de la consulta planteada.

¹² En el dictamen No. 9-19-CP/19, este Organismo señaló que: *“Tales requisitos corresponden ser verificados cuando se controla la constitucionalidad de una consulta popular de tipo referendo y no de plebiscito”*.

¹³ En el Informe Técnico de Factibilidad se hace constar que: *“El área no considerada, de crearse el cantón Sevilla Don Bosco, seguiría formando parte de la jurisdicción del cantón Morona, y la parroquia rural Cuchaentza mantendría una continuidad geográfica con el resto del cantón Morona”*.

¹⁴ 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”*.

VII. 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 propuesta de consulta popular No. **4-22-CP** cumple con los parámetros del control 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.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el Dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de jueves de 13 de octubre de 2022.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL