



Quito, D. M., 13 de enero de 2016

**DICTAMEN N.º 001-16-DCP-CC**

**CASO N.º 0007-15-CP**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de Admisibilidad**

La presente solicitud de dictamen constitucional fue presentada ante la Corte Constitucional, por el economista Rafael Correa Delgado, presidente constitucional de la República del Ecuador, mediante oficio N.º T.7180-SGJ-15-709 del 02 de octubre de 2015, por el cual solicita que la Corte Constitucional emita su dictamen previo y vinculante de constitucionalidad respecto de la convocatoria a consulta popular, que tendrá lugar para definir la jurisdicción territorial provincial a la cual pertenecerá el sector denominado "Las Golondrinas" (Esmeraldas o Imbabura).

La Secretaría General de la Corte Constitucional certificó, de conformidad con lo establecido en el segundo inciso del artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, vigente a ese entonces, que en referencia a la acción N.º 0007-15-CP, no se presentó previamente otra demanda con identidad de objeto y acción.

Mediante providencia del 20 de octubre de 2015, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, integrada por jueces constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, María del Carmen Maldonado Sánchez y Manuel Viteri Olvera, resolvió admitir a trámite la presente acción.

Mediante memorando N.º 1546-CCE-SG-SUS-2015 del 18 de noviembre de 2015, suscrito por el Secretario General de la Corte Constitucional y de conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en

sesión ordinaria del 18 de noviembre de 2015, se remitió al despacho de la jueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra, la causa N.° 0007-15-CP para su correspondiente sustanciación.

Mediante providencia dictada el 23 de noviembre de 2015, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la petición de dictamen previo y vinculante de constitucionalidad de la convocatoria a consulta popular N.° 0007-15-CP, presentada por el economista Rafael Correa Delgado, presidente constitucional de la República, mediante la cual solicita a la Corte Constitucional emita dictamen de constitucionalidad, previo a la convocatoria a consulta popular que tendrá lugar en el sector denominado “Las Golondrinas” 1. Provincia de Esmeraldas 2. Provincia de Imbabura. En lo principal se dispone: “PRIMERO.- Que se notifique con el contenido de esta providencia a las partes procesales, para el efecto tómesese en cuenta las casillas constitucionales, casillas judiciales y correos electrónicos señalados en la presente casusa (...)”.

#### **De la solicitud de dictamen de constitucionalidad**

El economista Rafael Correa Delgado, presidente constitucional de la República, mediante oficio N.° T.7180-SGJ-15-709 del 02 de octubre de 2015, solicitó que la Corte Constitucional emita su dictamen previo y vinculante de constitucionalidad respecto de la convocatoria a consulta popular, para definir la jurisdicción territorial provincial a la cual pertenecerá el sector denominado “Las Golondrinas” (Esmeraldas o Imbabura) y cuyo texto íntegro es el siguiente:

Señor Doctor  
Patricio Pazmiño Freire  
PRESIDENTE CORTE CONSTITUCIONAL  
En su despacho.

De mi consideración:

La Disposición Transitoria Décima Sexta de la Constitución de la República establece que en caso de conflicto de límites territoriales, de ser necesario, el señor Presidente Constitucional de la República convocará a consulta popular para resolver los conflictos de pertenencia.

Concordante con la disposición constitucional, el artículo 27 de la Ley para la Fijación de Límites Territoriales Internos, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 934 de 16 de abril de 2013, establece que para resolver los conflictos limítrofes y de pertenencia, el Presidente de la República, previo informe del Comité Nacional de Límites Internos, podrá convocar a consulta.





Mediante comunicación de 24 de marzo de 2015, los Gobiernos Autónomos Descentralizados de Esmeraldas e Imbabura, remiten a la Presidencia de la República el “Acuerdo Parcial de delimitación territorial entre las provincias de Esmeraldas e Imbabura”, acordando que el diferendo limítrofe en la zona de estudio “Las Golondrinas”, sea resuelto por el Ejecutivo en aplicación a la Ley para la Fijación de Límites Territoriales Internos.

Mediante oficio N.º SNGP-STLI-2015-0815-OF de 18 de agosto de 2015, el Secretario Técnico del Comité Nacional de Límites Internos, remite a la Presidencia de la República el Informe de Diagnóstico Técnico Jurídico y Social de Límites Territoriales sobre el conflicto existente entre las provincias de Esmeraldas e Imbabura, en el sector denominado “Las Golondrinas”, por falta de precisión en los linderos, caso señalado en el artículo 18, letra b) de la Ley para la Fijación de Límites Territoriales Internos.

Mediante oficio N.º SNGP-STLI-2015-0833-OF de 16 de septiembre de 2015, el Secretario Técnico del Comité Nacional de Límites Internos, remite a la Presidencia de la República el Informe Técnico de Consulta Popular del mencionado diferendo limítrofe recomendando que el Procedimiento Institucional de mejor pertinencia para resolver el referido diferendo limítrofe es la Consulta Popular.

El conflicto territorial entre las provincias de Esmeraldas e Imbabura, en la zona denominada “Las Golondrinas” es de larga data, sin que hasta la presente fecha se haya podido dar una solución, en consecuencia dicho diferendo debe ser solucionado mediante la expresión de la voluntad popular que decida sobre el destino de su propia comunidad.

Por las consideraciones expuestas, de conformidad con el último inciso del artículo 104 de la Constitución de la República y la letra e) del número 3 del artículo 75 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, les solicito, que se sirvan emitir dictamen de constitucionalidad, previo a la convocatoria a consulta popular, que tendrá lugar en el sector denominado “Las Golondrinas”, en la cual se formularía la siguiente pregunta:

**¿A qué jurisdicción provincial quiere usted que pertenezca el sector denominado “Las Golondrinas”?**



Provincia de Esmeraldas \_\_\_\_\_



Provincia de Imbabura \_\_\_\_\_

Emitido el dictamen de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional dispondré al Consejo nacional Electoral que levante el respectivo censo electoral y proceda con la convocatoria de la consulta popular.

### **Petición concreta**

El presidente de la República solicita que la Corte Constitucional emita su dictamen previo y vinculante de constitucionalidad, previo a la convocatoria a consulta popular, que tendrá lugar en el sector denominado "Las Golondrinas", de conformidad con lo previsto en el último inciso del artículo 104 de la Constitución de la República y numeral 3 del artículo 75 literal e) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

### **Texto de la pregunta propuesta para consulta popular**

**¿A qué jurisdicción provincial quiere usted que pertenezca el sector denominado "Las Golondrinas"?**



**Provincia de Esmeraldas** \_\_\_\_\_



**Provincia de Imbabura** \_\_\_\_\_

### **Audiencia Pública**

A foja 50 de expediente constitucional consta la razón sentada por la actuario del despacho en la cual certificó que el 05 de enero de 2016 a las 10h30, se celebró la audiencia pública convocada mediante providencia dictada el 16 de diciembre de 2015. En esta diligencia intervino en calidad de legitimado activo el abogado Jose Luis Alarcón en representación de la Presidencia de la República. En calidad de legitimados pasivos el señor Línder Altafuya Loor, viceprefecto de la provincia de Esmeraldas, en representación del Gobierno Provincial de Esmeraldas, y el señor Pablo Jurado Moreno, prefecto de la provincia de Imbabura. Como terceros interesados: el señor Manuel Casanova, en calidad de alcalde del cantón Quinindé, el señor Gullberi Nazareno, en calidad de presidente de la Junta Parroquial de Malimpia, el señor José Morocho, en calidad de miembro del Comité Pro-Mejoras "Las Golondrinas" y el señor Fidel Vélez, en



calidad de miembro del Comité Pro-Mejoras “Las Golondrinas”. Finalmente, intervino el abogado Fabricio Vásquez, en representación de la procuraduría general del Estado, por medio de videoconferencia.

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### Competencia

La Corte Constitucional es competente para emitir dictamen previo y vinculante de constitucionalidad de las convocatorias a consultas populares de carácter nacional o a nivel de los gobiernos autónomos descentralizados, de conformidad con lo que establece el artículo 438, numeral 2 de la Constitución de la República. De la misma forma, según dispone el último inciso del artículo 104 de la Norma Suprema, todas las consultas populares solicitadas por la presidenta o presidente de la República, por la máxima autoridad de los gobiernos autónomos descentralizados o por la iniciativa popular, requieren dictamen previo de la Corte Constitucional.

En concordancia, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en el artículo 127 ratifica la competencia de la Corte Constitucional para la realización del control previo de constitucionalidad de todas las convocatorias de consulta popular; en efecto, la norma textualmente señala:

La Corte Constitucional realizará un control automático de constitucionalidad de todas las convocatorias a consulta popular. El control de constitucionalidad se ejercerá en los mismos términos y condiciones que el control previsto en la sección tercera del capítulo cuarto del presente Título, y 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.

En tanto que los artículos 102 al 105 del mismo cuerpo legal determinan el procedimiento que debe ser observado para ejercer el control constitucional, de tal forma que se garantice la libertad de la electora o elector y la constitucionalidad de las disposiciones jurídicas o las medidas a adoptar.

La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, al referirse a las consultas populares, señala expresamente que su control automático por parte de la Corte Constitucional estará regido “en los mismos

términos y condiciones”, que aquel a efectuarse respecto de la convocatoria a referéndum reformativo de la Constitución de la República.

Dichas reglas contenidas en los artículos 102 a 105 de la ley. La primera encaminada a determinar si se cumplen los requisitos procesales para la realización de la consulta, si existe la competencia para efectuar la pregunta planteada y si se ha garantizado la libertad del elector, específicamente respecto de cargas de “lealtad” y “claridad”. Esta dimensión protege la legitimidad democrática que se debe tener para realizar la pregunta, la que constituye un elemento sin el cual no se hace posible pasar a otro tipo de control.

Posteriormente, en este control se abarcará no solo el análisis del cuestionario, sino también los considerandos introductorios a las mismas. El control material se basa, entonces, en el asunto respecto del cual se hace la pregunta.

En el mismo sentido, el artículo 85 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional<sup>1</sup> prescribe la atribución de este Organismo para efectuar el control automático de constitucionalidad de las convocatorias a consulta popular.

### **Naturaleza jurídica de la convocatoria a consulta popular**

Una de las características más importantes de la Constitución de la República tiene relación a su amplio catálogo de derechos de participación, dirigidos hacia una efectiva participación ciudadana en las decisiones políticas, tanto a nivel nacional como local, a través de varios mecanismos de democracia directa. De acuerdo a la Norma Suprema, todas las ciudadanas y ciudadanos ya sea en forma individual o colectiva, tienen el derecho de participar de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos.

Bajo este nuevo paradigma, la consulta popular constituye uno de los más eficaces mecanismos de democracia directa. De acuerdo al contenido del artículo 104 de la Constitución de la República, la consulta popular debe ser convocada por el Consejo Nacional Electoral a pedido de la presidenta o presidente de la República, de la máxima autoridad de los gobiernos autónomos descentralizados o en atención a la iniciativa ciudadana, de lo cual se colige que la iniciativa para consulta popular corresponde a:

---

<sup>1</sup> Publicado en el Suplemento del Registro Oficial N.º 613 de 22 de octubre de 2015.



1. La presidenta o presidente de la República, sobre los asuntos que estime convenientes;
2. Los gobiernos autónomos descentralizados, con la decisión de las tres cuartas partes de sus integrantes, sobre temas de interés para su jurisdicción; y,
3. La ciudadanía sobre cualquier asunto. Debiendo contar con el respaldo de un número no inferior al cinco por ciento de personas inscritas en el registro electoral cuando la consulta sea de carácter nacional; o no menos del diez por ciento de personas del registro electoral correspondiente, cuando la consulta sea de carácter local<sup>2</sup>.

En efecto, la consulta popular constituye la mejor forma de participación en la democracia directa, dado que las ciudadanas y los ciudadanos deciden o emiten su opinión en las urnas a través del sufragio universal y secreto, más allá del proceso electivo regular de autoridades. Por lo tanto, puede considerarse a este mecanismo como la forma más desarrollada de un sistema democrático avanzado.

### **Sobre el alcance del Control Constitucional**

El artículo 103 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional determina que la Corte Constitucional debe realizar un control formal en relación con el cumplimiento de las reglas procesales para la realización de la convocatoria, así como el de la legitimidad del convocante y acerca de la garantía plena de los electores.

Además, es importante definir si el oficio presentado por el presidente de la República<sup>3</sup> es susceptible o no de control previo y vinculante conforme lo establece el artículo 438, numeral 2 de la Constitución de la República.

En referencia con la competencia general de la Corte Constitucional para conocer sobre la constitucionalidad de la realización de consultas populares, se considera que es necesario contextualizar el alcance de sus atribuciones. Al respecto, cabe mencionar que existen tres tipos de control constitucional reconocidos en el

<sup>2</sup> Artículo 104 de la Constitución de la República, publicada en el Registro Oficial N.º 449 de 20 de octubre del 2008.

<sup>3</sup> Oficio N.º T.7180-SGJ-15-709, del 02 de octubre de 2015

ordenamiento jurídico ecuatoriano: control posterior, control automático y control previo.

En relación al control posterior, es competencia de las cortes constitucionales realizar un examen de constitucionalidad abstracto de las normas legales que forman parte del ordenamiento jurídico de un Estado. Es un control regresivo *ex post facto* y se constituye en la regla general, ya que se ejerce una vez que la norma objeto de control ingresó a formar parte del ordenamiento jurídico.

La segunda forma de control constitucional es el control automático o de oficio, en virtud del cual las Cortes y Tribunales Constitucionales pueden en casos excepcionales, revisar la constitucionalidad de ciertos actos jurídicos sin impugnación de parte; es decir, este tipo de control es el realizado a tratados internacionales y declaratoria de estados de excepción, conforme al contenido de los artículos 110, numeral 1 y del 119 al 125 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Finalmente, el ordenamiento constitucional ecuatoriano prevé un último tipo de control de constitucionalidad: el control previo que a diferencia de los dos anteriores, es un examen realizado antes de la existencia jurídica de la norma. La jurisprudencia comparada ha señalado en diferentes ocasiones que el control previo es la excepción ya que, en términos generales, lo que existe es el control del acto ya formado<sup>4</sup>. La Constitución de la República en el artículo 104 menciona que se requerirá de un dictamen previo por parte de la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de las preguntas propuestas, así como un dictamen previo y vinculante de constitucionalidad de la convocatoria a consulta popular remitida por el presidente de la República.

En este caso es evidente que el control respecto a la solicitud enviada por el Ejecutivo a la Corte Constitucional mediante oficio N.° T.7180-SGJ-15-709 del 02 de octubre de 2015, se enmarca dentro del concepto de control previo.

En consecuencia, la Corte Constitucional realizará un control formal, previo y automático del procedimiento seguido por el Ejecutivo para conocer el contenido de la propuesta presidencial de consulta popular, la legitimidad del convocante y la garantía plena de los electores.



---

<sup>4</sup> Corte Constitucional de Colombia, sentencia N.° C-180/1994.



### **Análisis de la convocatoria a consulta popular**

Al Pleno de la Corte Constitucional le corresponde examinar, si el oficio del presidente constitucional de la República cumple con las disposiciones constitucionales y legales para su procedencia; ante lo cual, se plantea el siguiente problema jurídico:

**La pregunta formulada por el presidente de la República para ser sometida a consulta popular, ¿cumple con los requisitos establecidos en la Constitución de la República y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional?**

El artículo 127 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional<sup>5</sup> establece que la Corte Constitucional realizará un control automático de constitucionalidad de todas las convocatorias a consulta popular y que dicho control se efectúa en los mismos términos y condiciones que el control previsto en la sección 3 del capítulo 4 del título II del mismo cuerpo normativo.

Por tanto, corresponde a esta Corte Constitucional examinar y determinar si en el presente caso se han cumplido los presupuestos y requisitos que exigen los artículos 103, 104 y 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, referentes a: 1) El alcance del control constitucional; 2) Control constitucional de los considerandos que introducen las preguntas, y 3) Control constitucional del cuestionario.

### **Sobre el alcance del control constitucional**

El artículo 103 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional<sup>6</sup> determina que la Corte Constitucional efectuará un control formal de la convocatoria a referendo. En el desarrollo de este control, la Corte

<sup>5</sup> Art. 1237.- Alcance.- La Corte Constitucional realizará un control automático de constitucionalidad de todas las convocatorias a consulta popular. El control de constitucionalidad se ejercerá en los mismos términos y condiciones que el control previsto en la Sección Tercera del Capítulo Cuarto del presente Título, y 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.

Las disposiciones jurídicas que fueren el resultado de un referendo, se someterán al régimen general del control constitucional.

<sup>6</sup> Art. 103.- Alcance del control constitucional.- 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.

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.

### **El cumplimiento de las reglas procesales para la realización de la convocatoria**

Mediante oficio N.º T.7180-SGJ-15-709 del 02 de octubre de 2015, el presidente de la República solicitó que la Corte Constitucional emita su dictamen previo y vinculante de constitucionalidad, previo a la convocatoria a consulta popular, de los considerandos y del cuestionario o pregunta formulada.

Es importante señalar, además, que el oficio enviado por el ejecutivo, no es el decreto de convocatoria a consulta popular, este más bien constituye un acto jurídico cuyo objetivo es hacer conocer a la Corte Constitucional la pregunta formulada que se aplicará en la consulta popular, que tendrá lugar en el sector denominado “Las Golondrinas”, a fin que se proceda a analizar su constitucionalidad.

La Corte Constitucional una vez que ha examinado el contenido del oficio N.º T.7180-SGJ-15-709 del 02 de octubre de 2015, evidencia que éste cumple con las disposiciones de los artículos 104 y 438 de la Constitución de la República. Por lo tanto, no ha habido incumplimiento de las reglas procesales para la presentación de la solicitud de convocatoria, motivo por el que se procede a realizar el control previo de constitucionalidad de la misma.

### **Sobre la competencia - legitimación del presidente de la República**

La Norma Constitucional, en su artículo 104, otorga al presidente de la república la facultad de disponer al Consejo Nacional Electoral “**que convoque a consulta popular sobre los asuntos que estime convenientes**”. Asimismo, el artículo 147, numeral 14 de la Norma Suprema señala que una de las atribuciones del presidente de la República es convocar a consulta popular en los casos y requisitos previstos en la Constitución.

Por su parte, la disposición transitoria decimosexta de la Constitución de la República (vigente desde el 28 de octubre de 2008), ordenó que “para resolver los conflictos de límites territoriales y de pertenencia, se remitirán los informes





correspondientes a la Presidencia de la República, que en el plazo de dos años desde la entrada en vigencia de esta Constitución remitirá el proyecto de ley de fijación de límites territoriales al órgano legislativo y, **de ser el caso, instará la convocatoria de consulta popular para resolver conflictos de pertenencia**” (Énfasis fuera del texto).

En consecuencia, el presidente de la República se halla constitucional y legalmente legitimado para disponer la realización de consulta popular y solicitar el pronunciamiento de las ciudadanas y los ciudadanos, sobre aspectos que a su criterio, puedan ser convenientes para aquellos, siempre que las preguntas sometidas a consulta popular no vulneren derechos ni garantías constitucionales, aspecto sobre el cual ha de pronunciarse la Corte Constitucional.

#### **Acerca de la garantía plena de los electores**

En cuanto a la verificación de la garantía plena de los electores, respecto a la claridad y lealtad de los actos preparatorios, esta Corte Constitucional considera que de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 103 y 127 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, este dictamen versará únicamente sobre la solicitud de convocatoria a consulta popular, los considerandos y del cuestionario o pregunta formulada. Por lo tanto, el control de constitucionalidad, materia de este dictamen, se referirá a los considerandos que se introducen en las preguntas sometidas a consulta popular y al respectivo cuestionario de conformidad con los artículos 104 y 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

#### **Sobre el control constitucional de los considerandos que introducen las preguntas**

En cuanto al control constitucional de los considerandos que se introducen en las preguntas sometidas a consulta popular, se verificará que en ellos no haya inducción de las respuestas de los electores; que exista concordancia entre el considerando que introduce la pregunta y el texto de la misma; que los considerandos contengan un lenguaje valorativamente neutro y sin carga emotiva, sencillo y comprensible para el elector; que exista relación directa de causalidad entre el texto materia de consulta y finalidad o propósito que se señala en los considerandos que introducen las preguntas, y que no se proporcione información superflua o ninguna otra cosa que no guarde relación con el texto de

la pregunta a ser aprobada por el elector, conforme lo señalado en el artículo 104 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional<sup>7</sup>.

De la revisión de la solicitud de dictamen, presentada por el presidente de la República, esta Corte Constitucional advierte que en los considerandos que anteceden a la formulación de la pregunta, se hace referencia a los siguientes aspectos: a) Concordante con la disposición constitucional, el artículo 27 de la Ley para la Fijación de Límites Territoriales Internos, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.° 934 del 16 de abril de 2013, establece que para resolver los conflictos limítrofes y de pertenencia, el presidente de la República, previo informe del Comité Nacional de Límites Internos, podrá convocar a consulta; b) Mediante comunicación del 24 de marzo de 2015, los Gobiernos Autónomos Descentralizados de Esmeraldas e Imbabura remiten a la Presidencia de la República el “Acuerdo Parcial de delimitación territorial entre las provincias de Esmeraldas e Imbabura”, acordando que el diferendo limítrofe en la zona de estudio “Las Golondrinas”, sea resuelto por el Ejecutivo en aplicación a la Ley para la Fijación de Límites Territoriales Internos; c) Mediante oficio N.° SNGP-STLI-2015-0815-OF del 18 de agosto de 2015, el secretario técnico del Comité Nacional de Límites Internos remitió a la Presidencia de la República el Informe de Diagnóstico Técnico Jurídico y Social de Límites Territoriales sobre el conflicto existente entre las provincias de Esmeraldas e Imbabura, en el sector denominado “Las Golondrinas”, por falta de precisión en los linderos, caso señalado en el artículo 18 literal b de la Ley para la Fijación de Límites Territoriales Internos; d) Mediante oficio N.° SNGP-STLI-2015-0833-OF del 16 de septiembre de 2015, el secretario técnico del Comité Nacional de Límites Internos, remite a la Presidencia de la República el informe técnico de consulta popular del mencionado diferendo limítrofe recomendando que el Procedimiento Institucional de mejor pertinencia para resolver el referido diferendo limítrofe es la consulta popular y, e) El conflicto territorial entre las provincias de Esmeraldas e Imbabura, en la zona denominada “Las Golondrinas”, es de larga data, sin que hasta la presente fecha se haya podido dar una solución, en consecuencia dicho

<sup>7</sup> 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.



diferendo debe ser solucionado mediante la expresión de la voluntad popular que decida sobre el destino de su propia comunidad.

De lo anotado se colige que en los considerandos señalados *ut supra* no existe una inducción de respuestas a la electora o elector, toda vez que los considerandos evidencian elementos descriptivos relacionados con la competencia del presidente de la República para convocar a consulta popular para resolver los conflictos limítrofes y de pertenencia; así como los informes técnicos que fueron remitidos por el secretario técnico del Comité Nacional de Límites Internos hacia la Presidencia de la República, en el que se recomienda “que el Procedimiento Institucional de mejor pertinencia para resolver el referido diferendo limítrofe es la Consulta Popular”.

De otro lado, se advierte que los considerandos que anteceden a la pregunta a ser sometida a consulta popular evidencian absoluta neutralidad, carencia de carga emotiva y de ninguna manera advierte la intención de inducir las respuestas de los electores (pobladores del sector denominado “Las Golondrinas”) para decidir a favor de una u otra jurisdicción provincial a la que desearían pertenecer (Esmeraldas o Imbabura).

Adicionalmente en los considerandos se hace notar que el conflicto territorial entre las provincias de Esmeraldas e Imbabura, en la zona denominada “Las Golondrinas” es de larga data, expresando como finalidad que el mismo debe ser solucionado a través de la expresión de la voluntad popular; aquello denota que los considerandos que sirven de fundamento a la solicitud de dictamen, formulada por el presidente de la República, guardan concordancia con el hecho objeto de consulta contenido en la pregunta cuya constitucionalidad se examina, esto es, el diferendo limítrofe entre las provincia de Esmeraldas e Imbabura, mismo que no ha sido solucionado por los representantes de ambos gobiernos provinciales, en los términos que prevé la Ley para la Fijación de Límites Territoriales Internos.

De igual forma se evidencia el empleo de un lenguaje valorativamente neutro, sin carga emotiva, expresado de forma sencilla y comprensible para el elector; existe una relación de causalidad entre el texto sometido a consulta popular y el objeto que persigue la misma, permitiendo una solución al problema territorial antes descrito.

Finalmente, se observa que los considerandos introductorios no contienen información superflua dirigida al electorado. En consecuencia, los considerandos expuestos por el presidente de la República y que anteceden a la pregunta a ser sometida a consulta popular, no contradicen la Norma Constitucional.

### Sobre el control constitucional del cuestionario

Finalmente, corresponde también a esta Corte Constitucional verificar la constitucionalidad del cuestionario sometido a consulta popular, misma que debe reunir los siguientes parámetros: la formulación de una sola cuestión por cada pregunta; la posibilidad de aprobar o negar varios temas individualmente en la misma consulta; que la pregunta propuesta no esté encaminada a establecer excepciones puntuales que beneficien un proyecto político específico y que las preguntas propuestas tengan efectos jurídicos y modificaciones al sistema jurídico, conforme lo dispuesto en el artículo 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional<sup>8</sup>.

En la especie, la pregunta sujeta a control de constitucionalidad es la siguiente:

**¿A qué jurisdicción provincial quiere usted que pertenezca el sector denominado “Las Golondrinas”?**



**Provincia de Esmeraldas** \_\_\_\_\_



**Provincia de Imbabura** \_\_\_\_\_

Del examen de la pregunta formulada por el presidente de la República, se advierte que la misma es concreta y precisa, y está formulada en una sola interrogante relacionada a que el elector escoja a qué jurisdicción provincial

<sup>8</sup> 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. Si la Corte Constitucional no resolviere sobre la convocatoria, los considerandos y el cuestionario del referendo, dentro del término de veinte días siguientes a haber iniciado el respectivo control previo, se entenderá que ha emitido dictamen favorable. Esta omisión dará lugar a las sanciones administrativas que correspondan.



quiere que pertenezca el sector denominado “Las Golondrinas” (Esmeraldas o Imbabura), dándose cumplimiento al numeral 1 del artículo 104 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Adicionalmente, la pregunta contiene la posibilidad de aceptar o negar varios temas individualmente, aquello en razón que la pregunta es una sola, en relación a dos posibles respuestas que dependerá de la voluntad del elector (la pertenencia a Esmeraldas o Imbabura). La pregunta se halla formulada de forma tal que el elector estará en capacidad de decidir por una de las dos opciones propuestas (Esmeraldas o Imbabura), con aquello se da cumplimiento al numeral 2 del artículo 104 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

La propuesta de la pregunta está direccionada a establecer una situación limítrofe que durante larga data no ha podido ser resuelta para los pobladores del sector denominado “Las Golondrinas”, frente a lo cual se denota que el beneficio que busca la consulta popular y en la especie la pregunta consultada está dirigida a la población del sector, con aquello se da cumplimiento al numeral 3 del artículo 104 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Finalmente, la consulta popular y la pregunta consultada tendrá efectos jurídicos al determinarse a través de aquella la pertenencia territorial del sector denominado “Las Golondrinas”, ya sea a las provincias de Esmeraldas o Imbabura, lo cual repercute en la organización territorial y administrativa de estas provincias dentro del Estado ecuatoriano, pues luego de efectuada dicha consulta, corresponderá al órgano legislativo establecer, mediante la correspondiente Ley, a qué jurisdicción territorial provincial pertenece el sector denominado “Las Golondrinas”, con aquello se da cumplimiento al numeral 4 del artículo 104 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Por tanto, del análisis integral de la petición de dictamen previo y vinculante de constitucionalidad de convocatoria a consulta popular, formulada por el presidente de la República, esto es, los considerandos que anteceden a la pregunta, y de esta última, no se advierte que la solicitud contradiga ningún precepto constitucional, siendo procedente que se continúe el trámite pertinente y que el Consejo Nacional Electoral en acatamiento de la disposición emitida por el presidente de la República, convoque a consulta popular a las ciudadanas y ciudadanos que habitan en el sector denominado como “Las Golondrinas”, a fin

de que se defina, por esa vía, a qué jurisdicción territorial provincial desean pertenecer (Esmeraldas o Imbabura).

### **III. 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 expide el siguiente:

### **DICTAMEN**

- 1.- Declarar la constitucionalidad del proyecto de convocatoria a consulta popular propuesto por el economista Rafael Correa Delgado, presidente de la República, contenido en el oficio N.º T.7180-SGJ-15-709 del 02 de octubre de 2015, por el cual se dispone la convocatoria a consulta popular a fin de que las ciudadanas y los ciudadanos habitantes del sector denominado "Las Golondrinas" definan a cual jurisdicción territorial provincial desean que pertenezca (Esmeraldas o Imbabura).
- 2.- Remítase al presidente de la República el presente dictamen, a fin de que proceda a la expedición del correspondiente decreto ejecutivo por el cual se disponga al Consejo Nacional Electoral la convocatoria a consulta popular en el sector denominado "Las Golondrinas".
- 3.- Disponer que una vez emitido el respectivo decreto ejecutivo, el Consejo Nacional Electoral organice el proceso electoral de consulta popular, con sujeción a las normas constitucionales y legales que sean pertinentes y al presente dictamen de constitucionalidad.
- 4.- Disponer que el Consejo Nacional Electoral como órgano rector en materia electoral, al elaborar las respectivas papeletas de votación en la consulta popular a desarrollarse en el sector denominado "Las Golondrinas", incluya las banderas a colores de las provincias de Esmeraldas e Imbabura, a fin de garantizar a los electores la posibilidad de identificar plenamente las opciones que a bien tuvieren en escoger en la consulta popular.





5.- El presente dictamen no implica un pronunciamiento material respecto de actos normativos que se expidieran con posterioridad como consecuencia del mandato popular expresado mediante consulta popular.

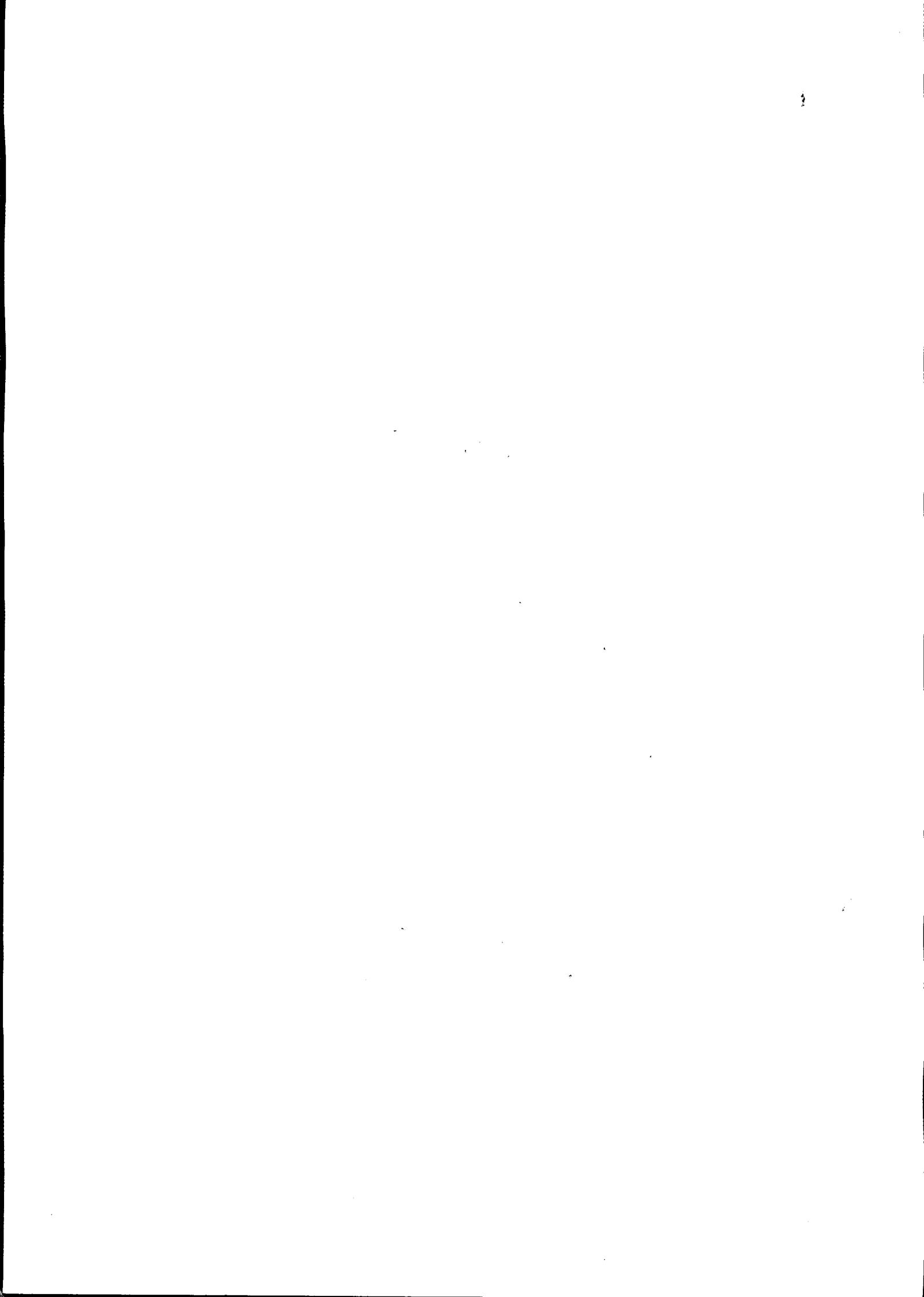
6.- Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Alfredo Ruiz Guzmán  
**PRESIDENTE**

  
Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**

**Razón:** Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de los jueces Patricio Pazmiño Freire y Roxana Silva Chicaiza, en sesión del 13 de enero del 2016. Lo certifico.

  
Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**  
JPCH/mal/msb

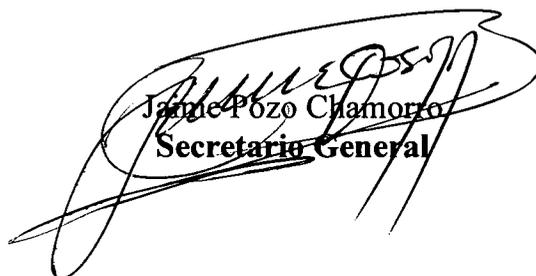




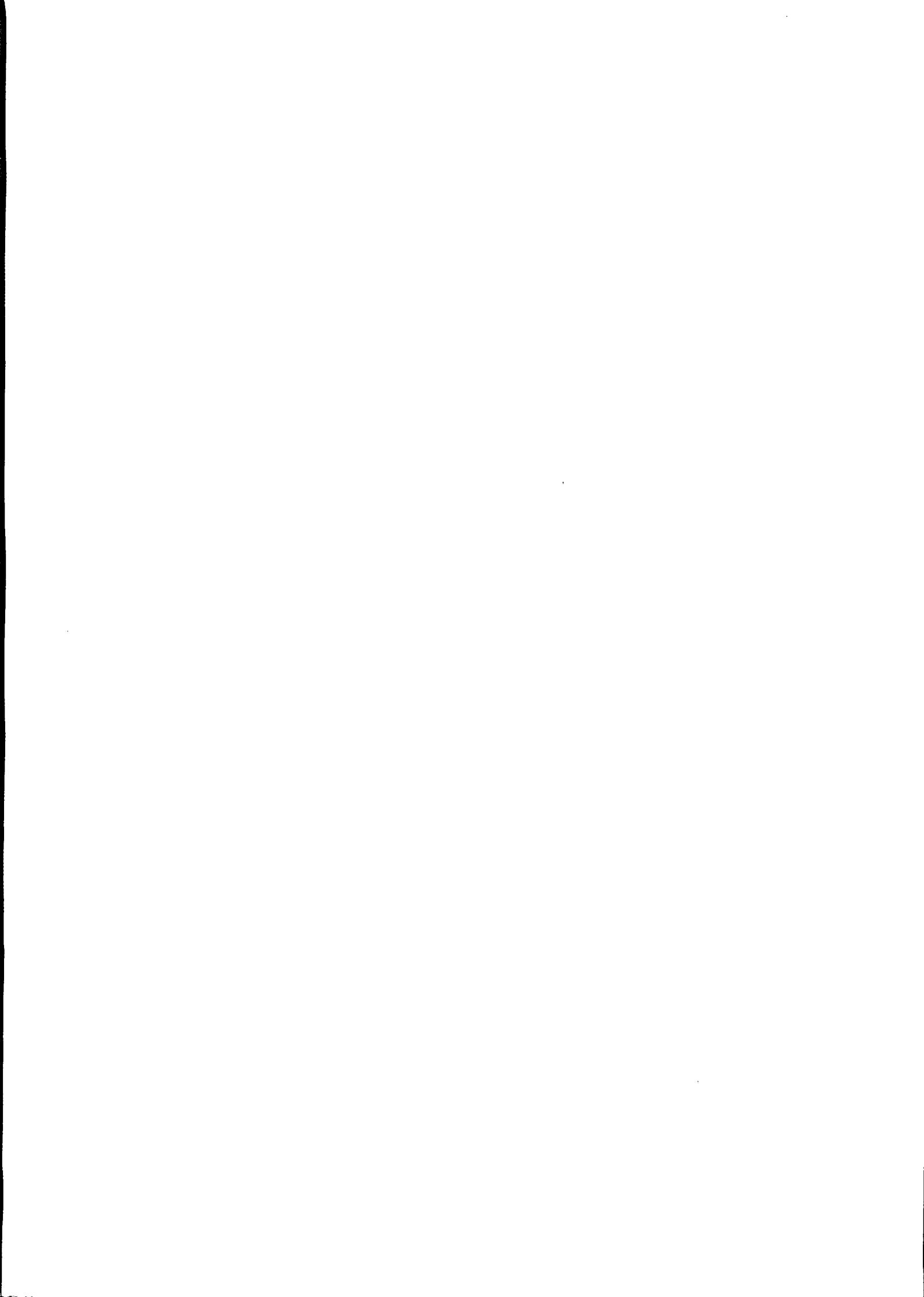
CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR

**CASO Nro. 0007-15-CP**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el dictamen que antecede fue suscrito por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, Presidente de la Corte Constitucional, el día lunes 18 de enero del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

  
Jaime Pozo Chamorro  
Secretario General

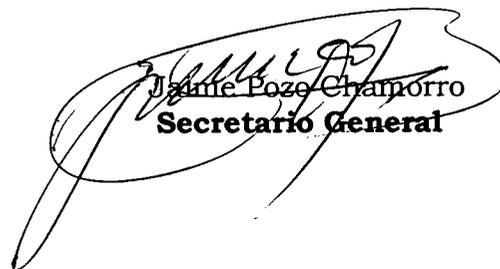
JPCH/LFJ



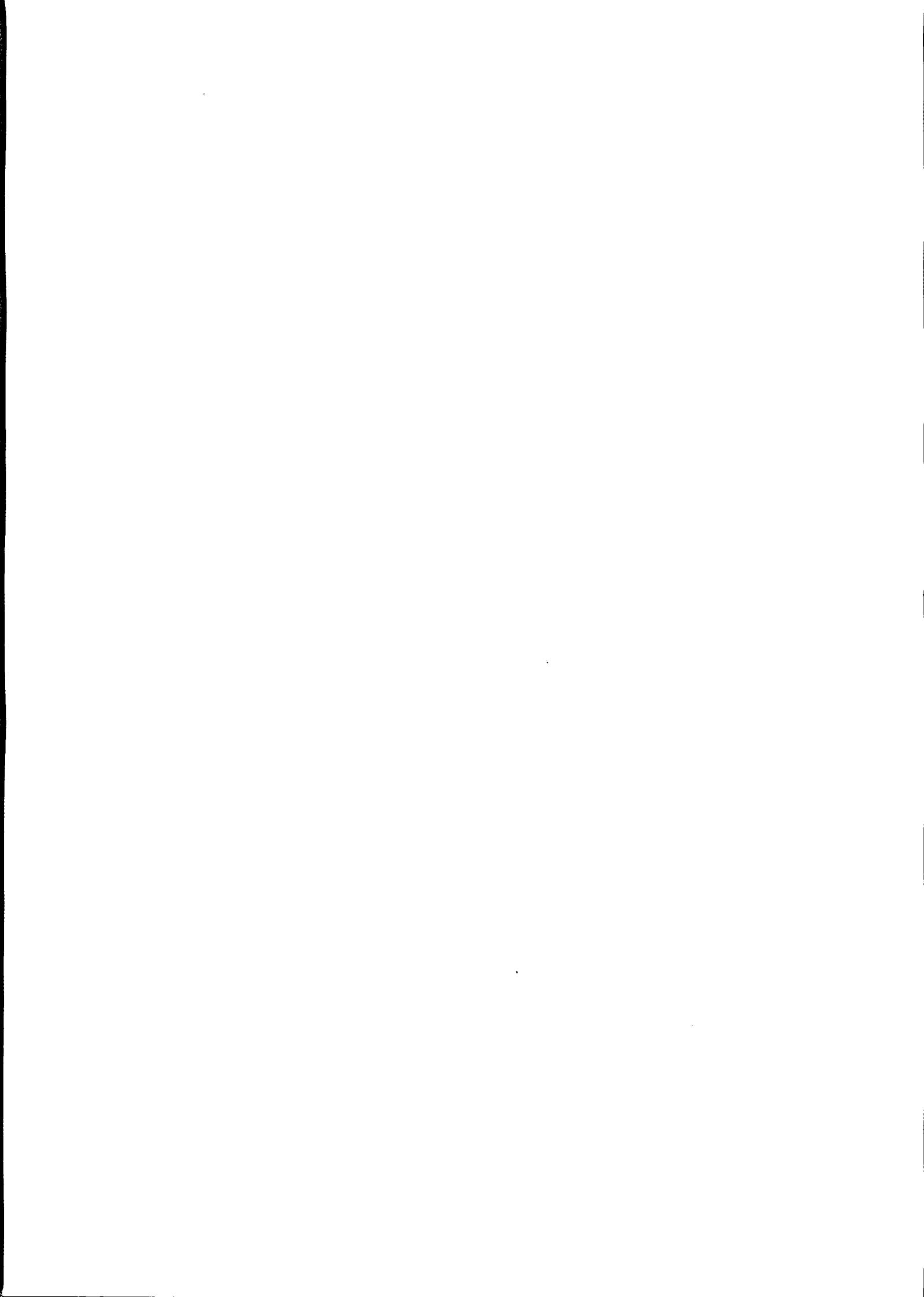


**CASO Nro. 0007-15-CP**

**RAZÓN.**- Siento por tal que, en la ciudad de Quito, a los dieciocho días del mes de enero del dos mil dieciséis, se notificó con copia certificada del dictamen 001-16-DCP-CC de 13 de enero del 2016, a los señores: Presidente Constitucional de la República en la casilla constitucional **001**; Presidente del Consejo Nacional Electoral en la casilla constitucional **039**; Procurador General del Estado en la casilla constitucional **018**; Lucía de Lourdes Sosa Robinsón de Pimentel y María Victoria Aguirre Delgado de Colorado, Prefecta y Procuradora Sindica del Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Esmeraldas en la casilla constitucional **332** y en el correo electrónico [asesorialegal@gadpe.gob.ec](mailto:asesorialegal@gadpe.gob.ec); y, Pablo Aníbal Jurado Moreno y Roberto Carlos Bravo Narváez, Prefecto y Procurador Sindico del Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Imbabura en la casilla constitucional **433** y en los correos electrónicos [rbravo@imbabura.gob.ec](mailto:rbravo@imbabura.gob.ec); [robertocarlosbravo@yahoo.com](mailto:robertocarlosbravo@yahoo.com); conforme consta de los documentos adjuntos.- Lo certifico.-

  
Jaime Poze Chamorro  
**Secretario General**

JPCH/mmm

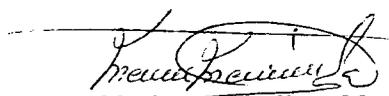


## GUIA DE CASILLEROS CONSTITUCIONALES No. 0024

ACTOR	CASILLA CONSTITUCIONAL	DEMANDADO/TERCER INTERESADO	CASILLA CONSTITUCIONAL	NRO. DE CASO	FECHA DE RESO. SENT. DICT. PROV. O AUTOS
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA	001	PRESIDENTE DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL	039	0007-15-CP	DICTAMEN DE 13 DE ENERO DE 2015
		PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO	018		
		LUCÍA DE LOURDES SOSA ROBINSÓN DE PIMENTEL Y MARÍA VICTORIA AGUIRRE DELGADO DE COLORADO, PREFECTA Y PROCURADORA SÍNDICA DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DE LA PROVINCIA DE ESMERALDAS	332		
		PABLO ANÍBAL JURADO MORENO Y ROBERTO CARLOS BRAVO NARVÁEZ, PREFECTO Y PROCURADOR SÍNDICO DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DE LA PROVINCIA DE IMBABURA	433		

Total de Boletas: **(05) Cinco**

Quito, D.M., 18 de enero del 2016

  
**Mariene Mendieta M.**  
**ASISTENTE CONSTITUCIONAL**  
**SECRETARÍA GENERAL**

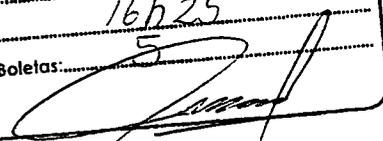
 **CORTE CONSTITUCIONAL**

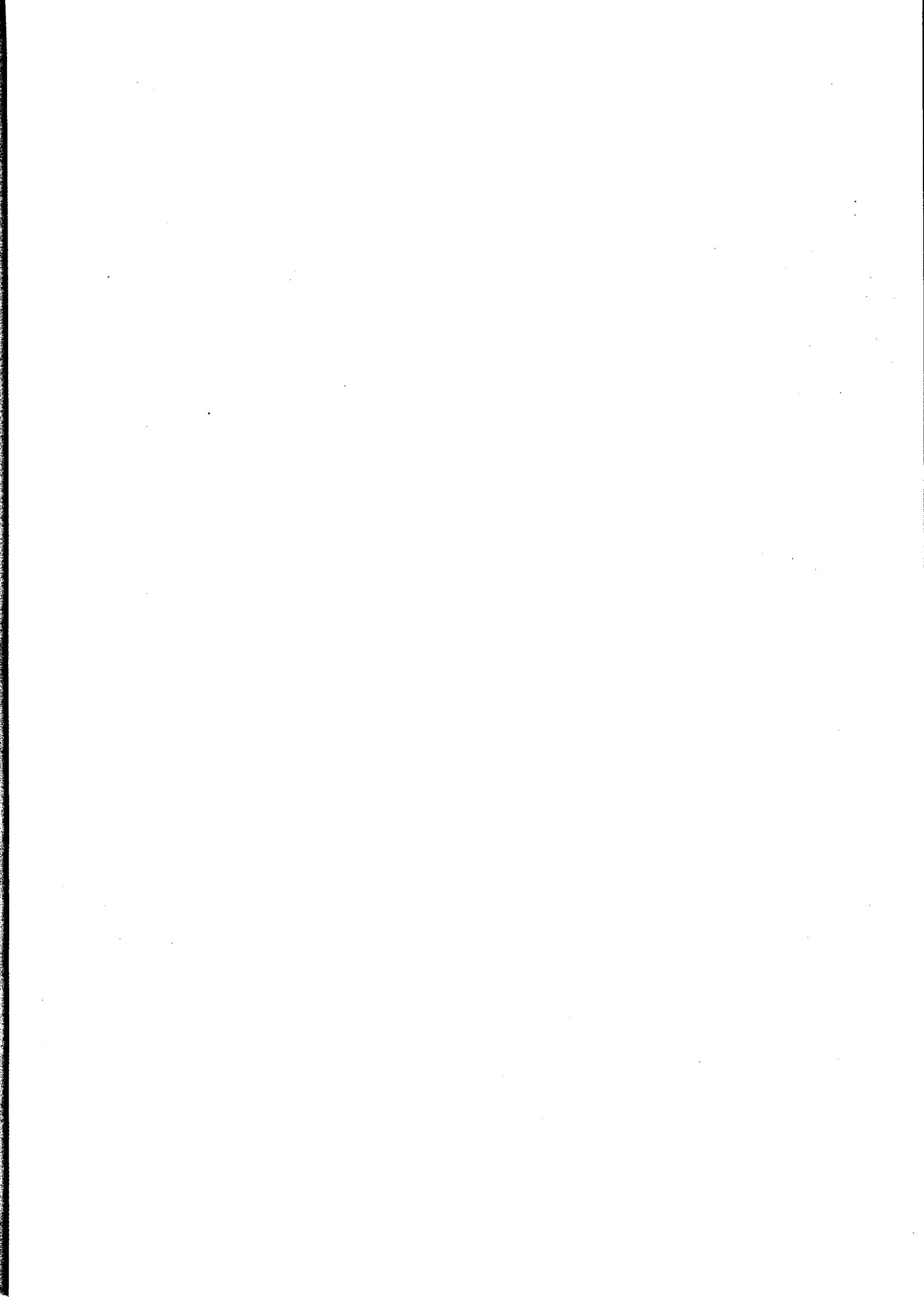
**CASILLEROS CONSTITUCIONALES**

Fecha: 18 ENE. 2016

Hora: 16h25

Total Boletas: 5





## Notificador3

---

**De:** Notificador3  
**Enviado el:** lunes, 18 de enero de 2016 16:25  
**Para:** 'asesorialegal@gadpe.gob.ec'; 'rbravo@imbabura.gob.ec';  
'robertocarlosbravo@yahoo.com'; 'papuga@imbabura.gob.ec'; 'info@imbabura.gob.ec'  
**Asunto:** Notificación a los señores: Prefecta y Procuradora Síndica del Gobierno Autónomo  
Descentralizado de la Provincia de Esmeraldas y Prefecto y Procurador Síndico del  
Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Imbabura  
**Datos adjuntos:** 0007-15-CP-dic.pdf

