Guayaquil, 07 de octubre del 2014

DICTAMEN N.º 002-14-DCP-CC

CASO N.º 0005-12-CP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La presente solicitud de dictamen previo y vinculante de constitucionalidad de convocatoria a consulta popular fue propuesta por la señora Lucila Angelina Vargas Shiguango, en su calidad de "presidenta de la mesa Ad-Hoc de la Asamblea General de la Nacionalidad Kichwa y Pluricultural del proceso de constitución y elaboración del Estatuto de la Circunscripción Territorial Indígena y Pluricultural Chunda Punda" de la parroquia Chonta Punta, cantón Tena, provincia de Napo, y por el doctor José Domingo Paredes Castillo, en su calidad de presidente del Consejo Nacional Electoral. Los peticionarios solicitaron a este Organismo la emisión de un dictamen previo de constitucionalidad acerca de la propuesta de consulta popular para la constitución de la circunscripción territorial indígena y pluricultural de Chunda Punda, en el cantón Tena, provincia de Napo.

Una vez presentadas las peticiones, la Secretaría General de la Corte Constitucional, de conformidad con lo establecido en el artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, certificó que en referencia a la acción N.º 0005-12-CP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

El 6 de noviembre de 2012, fueron posesionados ante la Asamblea Nacional del Ecuador, los jueces de la Primera Corte Constitucional, integrada conforme a lo establecido en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República.

Mediante providencia del 12 de marzo de 2013 a las 10:52, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, integrada por los jueces constitucionales María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra y Marcelo Jaramillo Villa, admitió a trámite la acción.

De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión extraordinaria del 11 de abril de 2013, correspondió la sustanciación de la presente causa al juez constitucional Manuel Viteri Olvera, quien mediante providencia del 16 de julio de 2013 a las 08:30, avocó conocimiento de la causa N.º 0005-12-CP.

Antecedentes de hecho

El 6 de agosto de 2012, la señora Lucila Angelina Vargas Shiguango, en su calidad de "presidenta de la mesa Ad-Hoc de la Asamblea General de la Nacionalidad Kichwa y Pluricultural del proceso de constitución y elaboración del Estatuto de la Circunscripción Territorial Indígena y Pluricultural Chunda Punda" de la parroquia Chonta Punta, cantón Tena, provincia de Napo, presentó una petición de dictamen de constitucionalidad, mediante la cual solicitó concretamente a la Corte Constitucional:

> 1. Emitir dictamen previo y vinculante de constitucionalidad del Estatuto de la Circunscripción Territorial Indígena y Pluricultural Chunda Punda y la pregunta de consulta popular (...) La consulta popular versará sobre la siguiente pregunta: (...) ¿Está de acuerdo que la Parroquia Chonta Punta se constituya en la Circunscripción Territorial Indígena y Pluricultural Chunda Punda con un Gobierno de Régimen Especial y aprobar su Estatuto constitutivo y funcionamiento? SI-NO.

Así también, el 07 de noviembre de 2012, mediante oficio N.º 1024-PRS-CNE-2012, el presidente del Consejo Nacional Electoral, doctor José Domingo Paredes Castillo, solicitó a esta Corte Constitucional realizar el control previo de constitucionalidad de la consulta popular para la constitución de la circunscripción territorial indígena y pluricultural de Chunda Punda y de los respectivos estatutos de conformación y funcionamiento de la señalada circunscripción, indicando como pretensión lo siguiente:

> (...) remito a usted, el expediente que contiene la propuesta de Consulta Popular y los Estatutos de conformación y funcionamiento de la circunscripción territorial indígena y pluricultural de Chunda Punda, del cantón Tena, de la provincia de Napo, a fin de que la Corte Constitucional realice el control de constitucionalidad y emita el dictamen previo y vinculante de la Consulta Popular y los Estatutos respectivamente, conforme lo disponen las normas constitucionales y legales antes citadas.

Texto de la pregunta propuesta para la consulta popular

Con los antecedentes citados, se establece que la pregunta propuesta para la consulta popular, por parte de la Asamblea General de la Nacionalidad Kichwa y Pluricultural del proceso de constitución y elaboración del Estatuto de la

Circunscripción Territorial Indígena y Pluricultural Chunda Punda de la parroquia Chonta Punta, cantón Tena, provincia de Napo, es:

> ¿Está de acuerdo que la Parroquia Chonta Punta se constituya en la circunscripción Territorial Indígena y Pluricultural Chunda Punda con un Gobierno de Régimen Especial y aprobar su Estatuto constitutivo y funcionamiento? SI-NO

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

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 Constitución, 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, el artículo 127 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el artículo 74 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, ratifican la competencia de la Corte Constitucional para la realización del control automático de constitucionalidad de las convocatorias a consulta popular.

La consulta popular, prevista en la Constitución ecuatoriana, constituye uno de los mecanismos fundamentales a través del cual se permite el ejercicio efectivo de la democracia y la participación directa de los ciudadanos en la toma de decisiones de orden público. Así pues, el inciso segundo del artículo primero de la Constitución de la República dispone: "La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través (...) de las formas de participación directa previstas en la Constitución", confiriendo a la población la facultad constitucional para participar y decidir en los temas políticos de interés común y de trascendencia nacional.

El artículo 95 de la Constitución de la República establece por su parte que la participación de las ciudadanas y ciudadanos en todos los asuntos de interés público es un derecho, el cual puede ser ejercido no solamente a través de la

Av. 12 de Octubre N16 - 114 y pasaje Nicolás Jiménez
(frente al parque El Arbolito)
Telfs: (593-2) 3941-800
email: comunicacion@cce.gob.ec
Ecuador

democracia representativa, sino también mediante la democracia directa o comunitaria. Esta misma norma pone énfasis en que la referida participación debe orientarse, entre otros, en los principios de igualdad, respeto a la diferencia e interculturalidad, promoviendo de esta forma la inclusión de los diferentes segmentos de la población en la toma de decisiones políticas, evitando la jerarquización entre grupos culturales y facilitando la integración en la diversidad[1].

Frente a este mismo panorama, el artículo 257 de la Constitución de la República prevé que en el marco de la organización político administrativa del Estado, las parroquias, cantones o provincias, conformados mayoritariamente por comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas, afroecuatorianos, montubios o ancestrales puedan conformarse en circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales, luego de una consulta aprobada por al menos las dos terceras partes de los votos válidos.

Esta iniciativa de consulta popular otorgada a los habitantes de dichas comunidades o nacionalidades para la conformación de circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales permite establecer la importancia que nuestra Constitución le otorga, por un lado, al ejercicio de la democracia directa en el Ecuador en todos los ámbitos, y por otro, a la consolidación y amparo de estos colectivos que también son parte integrante de la población nacional.

En cuanto a la legitimación democrática para requerir este tipo de circunscripciones territoriales, el artículo 95 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización establece que las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades deben contar con el respaldo del 10% de los habitantes de la respectiva circunscripción para solicitar la convocatoria a consulta popular[2], situación que guarda conformidad con el inciso cuarto del artículo 104 de la Constitución de la República, el cual dispone como requisito el mismo porcentaje del correspondiente registro electoral, cuando las consultas populares de iniciativa ciudadana sean de carácter local.

---

[1] El artículo 96 de la Constitución de la República también dispone que: "Se reconocen todas las formas de organización de la sociedad, como expresión de la soberanía popular para desarrollar procesos de autodeterminación e incidir en las decisiones y políticas públicas...".

[2] El artículo 95 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización también le permite a la mayoría absoluta de las autoridades de los gobiernos comunitarios realizar este pedido de consulta popular al Consejo Nacional Electoral. Dicha norma expresa: "La iniciativa para conformar una circunscripción territorial de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas o montubias corresponde a éstos o al gobierno autónomo descentralizado correspondiente. Para el efecto, las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, con el respaldo del 10% de los habitantes de la respectiva circunscripción o de la mayoría absoluta de las autoridades de los gobiernos comunitarios, solicitarán al Consejo Nacional Electoral la convocatoria a consulta".

Análisis del cumplimiento de los requisitos previstos en la Constitución y en la regla interpretativa emitida por la Corte Constitucional dentro del dictamen N.º 001-13-DCP-CC, aplicables a todas las consultas populares de iniciativa ciudadana

En virtud de lo anteriormente expuesto, a la Corte Constitucional le corresponde analizar si en el presente caso se cumplió o no el procedimiento constitucional para la convocatoria a consulta popular, con el fin de conformar una circunscripción territorial indígena y pluricultural, formulada por la Asamblea General de la Nacionalidad Kichwa y Pluricultural del proceso de constitución y elaboración del Estatuto de la Circunscripción Territorial Indígena y Pluricultural Chunda Punda. Esta consulta popular intenta aplicarse en la parroquia "Chonta Punta", cantón Tena, provincia de Napo, siendo la pretendida consulta de carácter local.

Al respecto, es oportuno empezar señalando que este tipo de pedidos de convocatoria a consulta popular guardan relación y uniformidad con el conjunto de normas constitucionales encaminadas a proteger la identidad, cultura, tradiciones y derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades[3]. Así pues, este mecanismo democrático se encuentra previsto en el artículo 257 de la Constitución ecuatoriana, el cual textualmente dispone:

> **En el marco de la organización político administrativa podrán conformarse circunscripciones territoriales indígenas o afroecuatorianas**, que ejercerán las competencias del gobierno territorial autónomo correspondiente, y se regirán por principios de interculturalidad, plurinacionalidad y de acuerdo con los derechos colectivos.
>
> Las parroquias, cantones o provincias conformados mayoritariamente por comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas, afroecuatorianos, montubios o ancestrales podrán adoptar este régimen de administración especial, **luego de una consulta aprobada por al menos las dos terceras partes de los votos válidos** (...). (El énfasis pertenece a la Corte).

No obstante, esta atribución constitucional otorgada a las comunidades, pueblos y nacionalidades está regulada por el inciso cuarto del artículo 104 de la Constitución de la República, el cual es aplicable a todas las consultas populares de iniciativa ciudadana, incluyendo a los pedidos de consultas populares para la conformación de circunscripciones territoriales de naturaleza indígena o pluricultural. Dicha norma, expresa:

[3] El artículo 57 de la Constitución establece: "Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos: 1. Mantener, desarrollar y fortalecer libremente su identidad, sentido de pertenencia, tradiciones ancestrales y formas de organización social (...)".
El artículo 60 ibídem expresa: "Los pueblos ancestrales, indígenas, afroecuatorianos y montubios podrán constituir circunscripciones territoriales para la preservación de su cultura. La ley regulará su conformación. Se reconoce a las comunas que tienen propiedad colectiva de la tierra, como una forma ancestral de organización territorial".

Av. 12 de Octubre N16 - 114 y pasaje Nicolás Jiménez
(frente al parque El Arbolito)
Telfs: (593-2) 3941-800
email: comunicacion@cce.gob.ec
Ecuador

> "La ciudadanía podrá solicitar la convocatoria a consulta popular sobre cualquier asunto. Cuando la consulta (...) sea de carácter local el respaldo será de un número no inferior al diez por ciento del correspondiente registro electoral".

En esta línea, el artículo 95 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, que desarrolla la facultad constitucional para conformar una circunscripción territorial de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas o montubias, ratifica lo dispuesto en la norma constitucional anteriormente descrita, disponiendo también como requisito *sine qua non*, que el pedido de consulta popular deba contar con el apoyo de al menos el diez por ciento de los habitantes de la correspondiente circunscripción.

Adicionalmente, la Corte Constitucional, en su dictamen N.° 001-13-DCP-CC[4], en virtud de sus atribuciones, previstas en el artículo 436 numerales 1 y 6 de la Constitución de la República, estableció la siguiente regla jurisprudencial de aplicación obligatoria con efecto *erga omnes*:

> Para la emisión del dictamen previo y vinculante de constitucionalidad de las convocatorias a consulta popular provenientes de la iniciativa ciudadana, **el Consejo Nacional Electoral deberá remitir a la Corte Constitucional, junto con la petición de consulta, el informe favorable del cumplimiento de la legitimación democrática**, en observancia a lo dispuesto en el inciso cuarto del artículo 104 de la Constitución... (El énfasis pertenece a la Corte).

En la especie, de la verificación de los requerimientos de control previo y vinculante de constitucionalidad presentado ante este Organismo por parte del presidente del Consejo Nacional Electoral, no se observa que se haya incorporado la justificación del respaldo de al menos el 10% de las personas inscritas en el registro electoral que sustente la presente consulta popular de iniciativa ciudadana.

Por lo tanto, la Corte Constitucional constata que el peticionario, es decir, el Consejo Nacional Electoral, ha inobservado el inciso cuarto del artículo 104 de la Constitución de la República y el artículo 95 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización; además, su pedido tampoco guarda conformidad con la referida regla jurisprudencial expedida por este máximo órgano de justicia constitucional, que obliga al organismo electoral a acompañar junto a su solicitud de dictamen de constitucionalidad, los documentos que acrediten la legitimación democrática, para convocar a una consulta popular promovida por ciudadanos.

[4] Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen N.° 001-13-DCP-CC, caso N.° 0002-10-CP.

En efecto, para que la Corte Constitucional pueda emitir su dictamen de control constitucional sobre la convocatoria a consulta popular solicitada por los habitantes de las comunidades, pueblos y nacionalidades, irremediablemente debe contar con la verificación por parte del Consejo Nacional Electoral del cumplimiento del respaldo ciudadano del 10% del lugar donde se pretende aplicar la misma, con la finalidad de acreditar la legitimación democrática.

Una vez que el Consejo Nacional Electoral haya realizado la precitada verificación, debe remitir a la Corte Constitucional, junto con la petición de consulta, el informe favorable del cumplimiento del respaldo de las personas inscritas en el correspondiente padrón electoral, en el porcentaje antes descrito, situación con la que se facultaría a este Organismo a emitir o no el respectivo dictamen de constitucionalidad.

Únicamente con el cumplimiento de los presupuestos anteriores, la Corte Constitucional está obligada a emitir su pronunciamiento acerca de la constitucionalidad de una consulta a plantearse a nivel local o en una determinada circunscripción territorial. En este mismo sentido, ya se ha pronunciado previamente la Corte Constitucional, al sostener que: "(...) le está vedado a la Corte realizar control de constitucionalidad de la pregunta previo a la recolección de firmas, pues de así proceder, se estaría impidiendo que la Corte Constitucional examine integralmente la constitucionalidad de lo que puede ser objeto de la consulta, incluida la legitimidad democrática de los accionantes de la iniciativa ciudadana"[5].

Por todo lo expuesto, en el presente caso, al constatarse que la solicitud formulada por el Consejo Nacional Electoral no guarda armonía con lo ordenado en las disposiciones constitucionales y legales antes detalladas, es decir, que el Consejo Nacional Electoral remita a la Corte Constitucional, junto con la petición de consulta, el informe favorable del cumplimiento de la legitimación democrática, este Organismo está imposibilitado de pronunciarse acerca de la constitucionalidad de la pregunta presentada por la peticionaria, hasta que se subsane la omisión señalada.

Consideraciones adicionales de la Corte Constitucional

Como ya se advirtió en el acápite de los antecedentes, consta de fojas 50 a 54 del expediente constitucional un escrito presentado ante la Corte Constitucional el 6 de agosto de 2012, por la señora Lucila Angelina Vargas Shiguango, en representación de la Asamblea General de la Nacionalidad Kichwa y Pluricultural

[5] Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen N.º 001-13-DCP-CC, caso N.º 0002-10-CP.

del proceso de constitución y elaboración del Estatuto de la Circunscripción Territorial Indígena y Pluricultural Chunda Punda, solicitando, en base al derecho fundamental de petición, que este Organismo emita un dictamen previo y vinculante de constitucionalidad sobre la propuesta de consulta popular y los estatutos de conformación y funcionamiento de la circunscripción territorial indígena y pluricultural Chunda Punda, del cantón Tena.

En atención al requerimiento formulado ante este Organismo por parte de la señora Lucila Angelina Vargas Shiguango, se precisa que la Corte Constitucional no es la entidad competente a la que la peticionaria debe dirigir su solicitud de convocatoria a consulta popular para la conformación de una circunscripción territorial, así como tampoco, dentro del procedimiento para la convocatoria de la referida consulta popular se prevé que el interesado o interesados puedan solicitar el dictamen de constitucionalidad de la consulta objeto de análisis directamente a la Corte Constitucional.

Al respecto, el artículo 95 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, de una forma clara y expresa dispone: "(...) Para el efecto, las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, con el respaldo del 10% de los habitantes de la respectiva circunscripción o de la mayoría absoluta de las autoridades de los gobiernos comunitarios, solicitarán al Consejo Nacional Electoral la convocatoria a consulta".

Así también, el inciso cuarto del artículo 104 de la Constitución de la República, en concordancia con la regla jurisprudencial emitida por esta Corte Constitucional dentro del dictamen N.° 001-13-DCP-CC, en el caso N.° 0002-10-CP, instan a que el Consejo Nacional Electoral remita a este Organismo la petición de consulta conjuntamente, como ya se dijo en reiteradas ocasiones, con el informe favorable del cumplimiento de la legitimación democrática, por lo que, si una comunidad, pueblo y nacionalidad pretende la convocatoria a consulta popular para la conformación de una circunscripción territorial, estos colectivos deben dirigir su pedido ante el Consejo Nacional Electoral, para que este a su vez, luego de agotar las etapas procedimentales respectivas, solicite, de ser el caso, ante la Corte Constitucional, un dictamen de constitucionalidad.

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. No emitir dictamen de constitucionalidad de la convocatoria a consulta popular en el caso N.º 0005-12-CP, hasta que se cumpla la verificación del requisito de legitimidad democrática, determinado en el inciso cuarto del artículo 104 de la Constitución de la República y artículo 95 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en concordancia con la regla jurisprudencial emitida por la Corte Constitucional en el dictamen N.º 001-13-DCP-CC, dentro del caso N.º 0002-10-CP.

2. Disponer al Consejo Nacional Electoral la verificación del cumplimiento del requisito de legitimidad democrática establecido en el inciso cuarto del artículo 104 de la Constitución de la República y artículo 95 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, antes de solicitar dictamen previo y vinculante de constitucionalidad de la convocatoria a consulta popular formulada por la "presidenta de la mesa Ad-Hoc de la Asamblea General de la Nacionalidad Kichwa y Pluricultural del proceso de constitución y elaboración del Estatuto de la Circunscripción Territorial Indígena y Pluricultural Chunda Punda".

3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Patricio Pazmiño Freire
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: Antonio Gagliardo Loor, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces Marcelo Jaramillo Villa y María del Carmen Maldonado Sánchez, en sesión del 07 de octubre de 2014. Lo certifico.

Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL

JPCH/epz/mccp

CASO Nro. 0005-12-CP

RAZÓN.- Siento por tal, que el dictamen que antecede fue suscrito por el juez Patricio Pazmiño Freire, presidente de la Corte Constitucional, el día jueves 23 de octubre del dos mil catorce.- Lo certifico.

Jaime Pozo Chamorro
Secretario General

JPCH/LFJ

Av. 12 de Octubre N16 - 114 y pasaje Nicolás Jiménez
(frente al parque El Arbolito)
Telfs: (593-2) 3941-800
email: comunicacion@cce.gob.ec
Ecuador

CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

CASO Nro. 0005-12-CP

RAZÓN.- Siento por tal que, en la ciudad de Quito, a los veinticuatro y veintiocho días del mes de octubre del 2014, se notificó con copia certificada de la sentencia de 7 de octubre del 2014 los señores Lucila Angelina Vargas Shiguango presidenta de la mesa ad-hoc de la asamblea general de la nacionalidad kichwa y presidenta de la comunidad de la nacionalidad Kichwa Runashitu deHumayaku mediante correo electrónico fenakinapo@yahoo.es Domingo Paredes en la casilla constitucional 039; conforme constan de los documentos adjuntos.- Lo certifico.-

Jaime Pozo Chamorro
Secretario General

JPCH/SVG

Av. 12 de Octubre N16 - 114 y pasaje Nicolás Jiménez
(frente al parque El Arbolito)
Telfs: (593-2) 3941-800
email: comunicacion@cce.gob.ec
Ecuador