

Quito D.M., 08 de junio de 2022

CASO No. 3-22-CP

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

DICTAMEN No. 3-22-CP/22

Tema: La Corte Constitucional niega la propuesta de consulta popular presentada por la presidenta del Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural de Pomasqui, por no estar legitimada para convocar a una consulta popular acerca de la organización político administrativa del país, de acuerdo al artículo 104 de la Constitución de la República.

I. Antecedentes procesales

1. El 09 de mayo de 2022, ingresó a la Corte Constitucional un pedido de dictamen previo y vinculante de constitucionalidad de una propuesta de consulta popular suscrita por Jaqueline Castro Llerena, presidenta del Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural de Pomasqui (“**GAD de Pomasqui**”).
2. En virtud del sorteo electrónico de causas, le correspondió su sustanciación a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.
3. El 13 de mayo de 2022, la jueza sustanciadora avocó conocimiento del proceso y otorgó el término de tres días a la presidenta del GAD de Pomasqui para que presente copias certificadas del acta de sesión de la Junta Parroquial Rural del GAD de Pomasqui con la constancia de la votación efectuada respecto de la convocatoria a consulta popular.
4. El 18 de mayo de 2022, la presidenta del GAD de Pomasqui remitió la documentación relativa a la votación de la Junta Parroquial del GAD de Pomasqui respecto de la presente convocatoria a consulta popular, conforme a lo ordenado por la jueza sustanciadora.

II. Competencia

5. El artículo 104 de la Constitución de la República (“**CRE**”), en su inciso final, dispone que se requerirá dictamen de constitucionalidad de las preguntas propuestas en las consultas populares. En concordancia con aquello, el numeral 2 del artículo 438 del texto constitucional establece como una competencia de la Corte Constitucional la emisión de un dictamen previo y vinculante respecto de las convocatorias a consultas populares, competencia que es reiterada en el artículo 75 numeral 3 literal

- e) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).
6. La LOGJCC, en su artículo 127, dispone que el control automático de constitucionalidad sobre las convocatorias a consulta popular -en lo que fuere aplicable- se ejercerá en los mismos términos y condiciones que el control previsto en la sección tercera del capítulo IV del título III de la misma ley. Dentro de aquel apartado consta el artículo 105 que establece en su último inciso: “*si la Corte Constitucional no resuelve 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*”.
7. En tal virtud, la Corte Constitucional cumple con emitir su dictamen previo y vinculante dentro de la presente causa signada con el No. 3-22-CP, conforme al término previsto en el inciso final del artículo 105 de la LOGJCC, mismo que corre a partir del auto de avoco conocimiento¹.

III. Texto de la pregunta

8. La presidenta del GAD de Pomasqui formula como única pregunta, la siguiente:

“POR CUANTO EXISTE UN PROBLEMA DE PERTENENCIA DE LOS BARRIOS QUE COLINDAN CON LAS PARROQUIAS HERMANAS, ¿ESTA DE ACUERDO QUE, A TRAVÉS DE LA CONSULTA POPULAR PERTENEZCA SU BARRIO A LA PARROQUIA DE POMASQUI.? (sic)”

IV. Legitimación activa

9. De conformidad con el artículo 104 de la CRE, los gobiernos autónomos descentralizados podrán convocar a consulta popular, a través de su máxima autoridad, siempre que cuenten con la aprobación de las tres cuartas partes de sus integrantes sobre temas de interés para su jurisdicción que sean de competencia del correspondiente nivel de gobierno. De ahí que esta Corte examinará si el GAD de Pomasqui cumple con este presupuesto.
10. De la documentación remitida por la presidenta del GAD de Pomasqui, consta el acta de sesión extraordinaria del GAD de Pomasqui de 19 de octubre de 2021, a la cual asistieron: (i) Jaqueline Castro, en calidad de presidenta, (ii) Diego Alarcón, en calidad de vicepresidente, y (iii) Freddy Campos, Fani Torres y Paola Villagrán, en calidad de vocales principales². De acuerdo al acta, el tercer punto del orden del día

¹ La jueza sustanciadora avocó conocimiento del proceso en auto de 13 de mayo de 2022 (párrafo 3 *supra*), providencia que fue notificada el 16 de mayo de 2022 conforme consta de la razón sentada por el actuario del despacho de la jueza sustanciadora a foja 8 del expediente.

² Copias certificadas de la convocatoria, registro de asistencia y acta de la sesión extraordinaria celebrada el 19 de octubre de 2021, fojas 11-16 del expediente.

fue: “Análisis y Resolución de las solicitudes presentadas por los Barrios que por historia pertenecen a la Parroquia de Pomasqui [...] para iniciar el proceso de consulta popular ante el Organismo Competente que es el CNE”. De la discusión efectuada se desprende el “apoyo a las solicitudes presentadas por los Barrios para iniciar este proceso ante el CNE” por parte de cada uno de los miembros de la Junta Parroquial. Por lo que, la Junta Parroquial del GAD de Pomasqui resolvió:

*“Ante las expresiones y solicitudes de los moradores de los barrios: San Luis, San Cayetano, San Agustín, Uyachul Alto, Uyachul Camino Real, Uyachul Bajo, Horizontes del Norte, Pusuquí Chico Alto, Pedro Nolasco, Pusuquí Chico Bajo, y Barrio él (sic) Común; de su deseo de pertenecer a la parroquia de Pomasqui, que por historia y asentamientos humanos y territoriales están dentro de la parroquia de Pomasqui, autorizan a que a través del GAD de POMASQUI, solicitar al órgano electoral CNE, la **CONVOCATORIA a una CONSULTA POPULAR, por INICIATIVA CIUDADANÍA** (sic), a fin de plasmar la voluntad de estos Barrios de pertenecer a la parroquia de Pomasqui y se delega a los Señores Vocales Principales Diego Alarcón y Dra. Fani Torres, y Asesor Legal Dr. Julio Mejía, a fin de que se encarguen del trámite ante el CNE, hasta la comunicación de la Consulta Popular” (énfasis añadido).*

11. Producto de ello, consta en el expediente la resolución No. 20-GADPR DE POMASQUI que dispone:

*Artículo 1.- Ante las expresiones y solicitudes de los moradores de los barrios: San Luis, San Cayetano, San Agustín, Uyachul Alto, Uyachul Camino Real, Uyachul Bajo, Horizontes del Norte, Pusuquí Chico Alto, Pedro Nolasco, Pusuquí Chico Bajo, y Barrio él (sic) Común; de su deseo de pertenecer a la parroquia de Pomasqui, que por historia y asentamientos humanos y territoriales están dentro de la parroquia de Pomasqui, autorizan a que a través del GAD de POMASQUI, solicitar al órgano electoral CNE, la **CONVOCATORIA a una CONSULTA POPULAR, por INICIATIVA CIUDADANÍA** (sic), a fin de plasmar la voluntad de estos barrios de pertenecer a la parroquia de Pomasqui”³ (énfasis añadido).*

12. Asimismo, consta el oficio No. 689-2021 de 29 de octubre de 2021⁴ mediante el cual la presidenta del GAD de Pomasqui pone en conocimiento del Consejo Nacional Electoral (“CNE”) que 11 barrios,

*“han expresado su voluntad de ir a una CONSULTA POPULAR, proveniente de la INICIATIVA CIUDADANA [...]. Con estos antecedentes presentamos la propuesta de ir a la consulta popular a fin de que se **nos proporcione los formularios para la recolección de firmas**, en cada uno de los barrios involucrados en esta consulta popular” (énfasis añadido)⁵.*

³ Copia certificada de la resolución No. 20-GADPR DE POMASQUI, fojas 28-29 del expediente.

⁴ Foja 1 del expediente.

⁵ En respuesta, mediante oficio No. CNE-SG-2021-3291-OF de 18 de noviembre de 2021, el secretario general del CNE remitió al GAD de Pomasqui una copia certificada del memorando No. CNE-DNAJ-2021-1269-M de 17 de noviembre de 2021 suscrito por la directora nacional de asesoría jurídica subrogante en el sentido de que: “para la entrega de los formularios de recolección de firmas, se requerirá dictamen previo de la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de las preguntas que sean propuestas; razón

13. De lo anterior, esta Corte verifica que los miembros de la Junta Parroquial del GAD de Pomasqui aprobaron por unanimidad la propuesta de convocar a consulta popular, por lo que, en principio cumpliría el requisito de legitimación previsto en la CRE. Sin embargo, dicha aprobación se dio en el sentido de que la consulta sea por iniciativa ciudadana y no por iniciativa del gobierno autónomo descentralizado. Aquello no solo consta expresamente en el acta de sesión extraordinaria y en la resolución referida en el párrafo 11 *supra* sino que la presidenta del GAD de Pomasqui solicitó al CNE la entrega de los formularios para la recolección de firmas de respaldo de la ciudadanía para la realización de una consulta popular.
14. Es así que, toda vez que el GAD de Pomasqui no aprobó solicitar la convocatoria a consulta popular como entidad, no se cumple el requisito de legitimación de los gobiernos autónomos descentralizados previsto en el artículo 104 de la CRE; por lo que, no está legitimado para solicitar el dictamen previo de constitucionalidad de consulta popular.
15. No obstante de aquello, se constata que la intención de la Junta Parroquial del GAD de Pomasqui era la de solicitar la convocatoria a consulta popular por iniciativa ciudadana. Por lo que, en razón de que todo ciudadano está legitimado para presentar una solicitud de dictamen previo y vinculante de constitucionalidad sobre una propuesta de convocatoria a consulta popular⁶, sin que requiera acompañar las firmas de respaldo⁷ ni el amparo de alguna entidad, esta Corte Constitucional estima que la solicitud de la señora Jaqueline Castro Llerena, en este caso, puede darse también como ciudadana. En esa línea, sin perjuicio de que esta Corte llama la atención al Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural de Pomasqui -pues es su obligación cumplir a cabalidad con los requisitos constitucionales y legales para presentar una solicitud de consulta popular como órgano público- se procederá a dilucidar si la ciudadanía está legitimada para solicitar una convocatoria a consulta popular respecto del tema que se plantea en la pregunta formulada.
16. La CRE establece, en su artículo 104 inciso tercero, que: *“La ciudadanía podrá solicitar la convocatoria a consulta popular sobre cualquier asunto”* (énfasis añadido). Es decir, en principio, el objeto de las consultas populares que puede presentar la ciudadanía es amplio⁸. Sin embargo, conforme ha establecido esta Corte, *“existen límites a lo que se puede consultar. Tales límites pueden estar contenidos en el propio texto constitucional o en otras fuentes que se integran a la Constitución a través del bloque de constitucionalidad”*⁹. Uno de estos límites está previsto en el inciso sexto del artículo 104 de la CRE que establece:

por la cual, este Órgano Electoral no puede atender favorablemente el requerimiento efectuado”. Fojas 2 y 3 del expediente.

⁶ Artículo 104 de la CRE. Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 1-20-CP/20 de 21 de febrero de 2020, párr. 12.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 1-19-CP/19 de 16 de abril de 2019, decisorio 1.1 y 1.2.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 4-19-CP/19 de 01 de agosto de 2019, párr. 12.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 4-19-CP/19 de 01 de agosto de 2019, párr. 12.

“Las consultas populares que soliciten los gobiernos autónomos descentralizados o la ciudadanía no podrán referirse a asuntos relativos a tributos o a la organización político administrativa del país, salvo lo dispuesto en la Constitución” (énfasis añadido).

17. Al respecto, esta Corte ha establecido, previamente, que *“ni los gobiernos autónomos descentralizados ni la ciudadanía pueden convocar a consultas populares cuando se trate de conflictos de límites territoriales y de pertenencia, puesto que dicha facultad [de convocar a una consulta popular] le ha sido otorgada únicamente al presidente de la República”*¹⁰ (énfasis añadido).
18. En la misma línea, el artículo 27 de la Ley para la Fijación de Límites Territoriales Internos establece -respecto de la convocatoria a consulta popular como mecanismo para solucionar un conflicto de pertenencia- que *“el Presidente de la República, previo informe del Comité Nacional de Límites Internos, podrá convocar a consulta popular, de conformidad con la Constitución y la ley”* y prevé un mecanismo para que los distintos gobiernos autónomos descentralizados soliciten al Presidente de la República la realización de una consulta popular¹¹.
19. Es así que, mientras los artículos 132 numeral 5 y 135 de la CRE le otorgan al Presidente de la República iniciativa legislativa para presentar un proyecto de ley que modifique la división político administrativa del país, salvo en lo relativo a las parroquias¹²; en el caso de las consultas populares -si bien no existe impedimento para

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 001-14-DCP-CC de 01 de octubre de 2014, pág. 7. En este dictamen, la Corte conoció el pedido de dictamen previo y vinculante de una propuesta de consulta popular del presidente del Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural de Dayuma *“en el recinto electoral El Ángel de la Parroquia Dayuma, cantón Francisco de Orellana, provincia de Orellana con las comunidades Rumipamba, Valle Hermoso, Ciudad Blanca, Shira Nunca, Progreso Uno, Unidos Venceremos, Flor del Valle, 9 de Octubre, Vencedores del Oriente, Los Reyes, Nueva Esperanza, Unión 2000 y Jesús del Gran Poder, planteando la siguiente pregunta: ¿A qué parroquia desea pertenecer? con dos cuadros que expresen Dayuma e Inés Arango”*.

¹¹ Artículo 27 de la Ley para la Fijación de Límites Territoriales Internos: *“Las autoridades ejecutivas de las circunscripciones en conflicto, de mutuo acuerdo, podrán solicitar al Presidente de la República que convoque a consulta popular, sometiendo a la misma la o las posibles soluciones a sus conflictos. De no existir acuerdo de las partes en conflicto, la autoridad ejecutiva del nivel inmediato superior, de considerar idónea esta vía, solicitará al Presidente de la República dicha convocatoria, sin perjuicio de la potestad que la Constitución atribuye a esta autoridad. Cuando la consulta sea acordada por las partes en conflicto serán éstas las que establezcan los términos en que se deba plantear. En la consulta popular serán consultados los y las ciudadanas del lugar en conflicto de las respectivas circunscripciones territoriales. Para el efecto, el Comité Nacional de Límites Internos establecerá e identificará el área territorial en conflicto y el Consejo Nacional Electoral levantará el respectivo censo electoral que permita determinar de forma clara y precisa el padrón de la población a ser consultada. No habrá lugar a la consulta popular sobre conflictos de límites que ya hubiesen sido resueltos a través de cualquiera de los procedimientos amistosos o institucionales previstos en esta Ley. Para el caso de conflictos de pertenencia, sin perjuicio de los procedimientos establecidos en esta Ley, el Presidente de la República, previo informe del Comité Nacional de Límites Internos, podrá convocar a consulta popular, de conformidad con la Constitución y la ley”*.

¹² La modificación de parroquias es materia de ordenanza aprobada por el concejo metropolitano o municipal de acuerdo al artículo 25 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

que se convoque a una consulta popular sobre la organización político administrativa del país- el artículo 104 de la CRE solo le otorga legitimación para convocarla al Presidente de la República.

20. En consecuencia, dado que la solicitud bajo análisis pretende, precisamente, consultar a los pobladores de ciertos barrios (no determinados en la pregunta) si desean pertenecer a la parroquia Pomasqui a efectos de solucionar un conflicto de pertenencia¹³, es claro que la consulta popular aborda un asunto relativo a la organización político administrativa del país¹⁴. Por ende, la solicitante no está legitimada para convocar a consulta popular sobre dicho asunto.
21. Es así que, en el presente caso no procede emitir dictamen favorable de constitucionalidad respecto de la consulta popular planteada por cuanto implicaría violar una disposición constitucional expresa que imposibilita tanto a la ciudadanía como a los gobiernos autónomos descentralizados a tener iniciativa para convocar a una consulta popular sobre la organización político administrativa del país¹⁵.

¹³ Asimismo, de los considerandos de la resolución No. 20-GADPR DE POMASQUI de 19 de octubre de 2021, consta: “[c]on el objeto de actualizar los límites, que nos permita regular y fijar, para el futuro y de forma técnica, los límites de las parroquias en mención [San Antonio de Pichincha, Calderón y El Condado], El Gobierno Parroquial de Pomasqui, solicitó a los presidentes de los barrios [...] que convoquen en cada uno de los barrios a una asamblea General a fin de que se exprese la voluntad de pertenecer a la Parroquia de Pomasqui [...]”, por lo que, también queda en evidencia la intención del GAD de Pomasqui de que se modifiquen los límites territoriales de las parroquias en cuestión.

¹⁴ El primer inciso del artículo 242 de la CRE establece que: “El Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales”. En el mismo sentido, el primer inciso del artículo 10 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización señala: “El Estado ecuatoriano se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales [...]”. Cada uno de los niveles territoriales cuenta con su gobierno autónomo descentralizado, mismo que de acuerdo al artículo 238 de la CRE tiene autonomía política, administrativa y financiera.

¹⁵ En este sentido, es preciso aclarar que el hecho de que en el presente caso se concluya que solo el Presidente de la República está legitimado para convocar a consulta popular sobre la organización político administrativa del país -independientemente del nivel de gobierno del que se trate- no desconoce los mecanismos previstos en el ordenamiento jurídico ecuatoriano para modificar los límites de las parroquias rurales y que no requieren de su participación en el proceso, pues el régimen de competencias establece que su modificación corresponde efectuarse a través de ordenanza. Así, el artículo 25 del COOTAD dispone “Corresponde al respectivo concejo metropolitano o municipal la creación o modificación de parroquias rurales, mediante ordenanza que contendrá la delimitación territorial y la identificación de la cabecera parroquial. El proyecto contendrá la descripción del territorio que comprende la parroquia rural, sus límites, la designación de la cabecera parroquial y la demostración de la garantía de cumplimiento de sus requisitos. En caso de modificación, el concejo metropolitano o municipal actuará en coordinación con el gobierno autónomo descentralizado parroquial rural, garantizando la participación ciudadana parroquial para este efecto”. En la misma línea, el artículo 132 numeral 5 de la CRE establece que se requiere ley para “[m]odificar la división político-administrativa del país, excepto en lo relativo a las parroquias”. Asimismo, la Ley para la Fijación de Límites Territoriales Internos establece los procedimientos para resolver disputas relativas a conflictos de límites y pertenencia y su artículo 8, reconoce la competencia de los gobiernos autónomos descentralizados cantonales “para resolver los conflictos de límites internos que se presenten entre las parroquias rurales de su circunscripción, sin perjuicio de la solución amistosa a la que éstas puedan llegar”. Finalmente, la ciudadanía puede formular propuestas de normas regionales, ordenanzas distritales, provinciales o cantonales o resoluciones parroquiales, así como su derogatoria de acuerdo al artículo 309 del COOTAD.

22. Por lo expuesto, toda vez que se ha determinado que la solicitante no está legitimada para efectuar la solicitud de convocatoria a consulta popular en el presente caso, resulta innecesario proceder con el análisis establecido por los artículos 104 y 105 de la LOGJCC respecto de los considerandos que introducen la pregunta y el cuestionario.

V. 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 presentada por Jaqueline Castro Llerena, presidenta del Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural de Pomasqui, no se adecúa al artículo 104 de la Constitución de la República.
2. Negar y archivar la solicitud de consulta popular.

Carmen Corral Ponce
PRESIDENTA (S)

Razón: Siento por tal, que el Dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz (voto concurrente), Enrique Herrería Bonnet, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; en sesión ordinaria de miércoles 08 de junio de 2022; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Alí Lozada Prado por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

DICTAMEN No. 3-22-CP/22

VOTO CONCURRENTENTE

Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz

I. Antecedentes

1. La Corte Constitucional aprobó con ocho votos a favor, siendo uno de ellos mi voto concurrente, el dictamen correspondiente al caso **No. 3-22-CP**, mediante el cual se negó la propuesta de consulta popular presentada por la presidenta del Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural de Pomasqui por cuanto no estaría legitimada para el efecto.
2. Estoy de acuerdo con la decisión adoptada en esta causa por este Organismo. Sin embargo, con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, respetuosamente presento el razonamiento de mi voto concurrente, en los siguientes términos:
3. En el dictamen del cual se formula este voto concurrente, la mayoría de la Corte Constitucional analizó el pedido de consulta popular que formuló Jaqueline Castro Llerena, en su calidad de presidenta del GAD Parroquial de Pomasqui respecto de la voluntad de algunos barrios de pertenecer a esa parroquia.

II. Análisis constitucional

4. El voto de mayoría concurrente afirma que:

“mientras los artículos 132 numeral 5 y 135 de la CRE le otorgan al Presidente de la República iniciativa legislativa para presentar un proyecto de ley que modifique la división político administrativa del país, salvo en lo relativo a las parroquias; en el caso de las consultas populares -si bien no existe impedimento para que se convoque a una consulta popular sobre la organización político administrativa del país- el artículo 104 de la CRE solo le otorga legitimación para convocarla al Presidente de la República.”

5. Con base en el párrafo citado, el voto de mayoría concluye que, *“solo el Presidente de la República está legitimado para convocar a consulta popular sobre la organización político administrativa del país”*, cualquiera sea el nivel de gobierno que se trate. En virtud de lo cual, niega la solicitud al concluir que la persona que solicita la consulta popular en el caso bajo análisis no se encontraba legitimada para tal efecto.
6. Considero que, si bien la decisión de negar la consulta popular en el caso concreto es adecuada, también resulta necesario precisar el razonamiento con base en: i) el principio de corrección funcional, a efectos de comprender la iniciativa del presidente de la República para convocar a una consulta popular en temas relacionados a la organización político administrativa de parroquias y barrios, ii) la participación ciudadana en los GADs.

i. El principio de corrección funcional, a efectos de comprender la iniciativa del presidente de la República para convocar a una consulta popular en temas relacionados a la organización político administrativa de parroquias y barrios

7. El artículo 104 de la Constitución en el inciso sexto señala expresamente que, “[l]as consultas populares que soliciten los gobiernos autónomos descentralizados o la ciudadanía no podrán referirse a asuntos relativos a tributos o a la organización político administrativa del país, salvo lo dispuesto en la Constitución”. Es decir, no caben consultas locales ni de iniciativa ciudadana sobre asuntos relativos a la división político administrativa de la República.

8. En mi criterio, esta prohibición debe leerse a la luz del principio de corrección funcional, según el cual la interpretación de la Constitución no debe alterar ni desvirtuar de forma inequitativa las funciones que el constituyente ha asignado a los órganos constituidos, de tal manera que el esquema de separación de funciones y el régimen de competencias orgánicas, previstos en el texto fundamental como presupuesto de la garantía de los derechos constitucionales, se respeten plenamente.

9. De allí que la referida prohibición establecida en el artículo 104 de la Constitución no debe entenderse de manera aislada, sino que requiere ser interpretada de modo integral respecto de otras normas constitucionales que consagran competencias específicas y exclusivas a diversos órganos constitucionales. En este sentido, el artículo 135 de la Constitución determina que es el presidente de la República quien tiene la iniciativa privativa para presentar proyectos de ley que modifiquen la división político administrativa del país. En concordancia, el artículo 132 numeral 5 de la Constitución señala expresamente que se requiere de ley para, “*modificar la división político-administrativa del país, excepto en lo relativo a las parroquias*”.

10. Por ello, el presidente de la República cuenta con iniciativa privativa para convocar a consultas populares en las que se determine la creación de provincias y cantones, dado que estos se crean a través de ley, pero no de parroquias, porque estas no se crean mediante ley, sino mediante ordenanza.¹ Las consultas convocadas por el presidente de la República para modificar la división político administrativa de las provincias y los cantones, al implicar la modificación de leyes, deben tener el carácter nacional y no pueden ser locales.

11. Son justamente los concejos municipales o los concejos metropolitanos, según sea el caso, a quienes exclusivamente les corresponde la creación o modificación de los límites parroquiales, conforme lo establece el artículo 264 numerales 1 e inciso final de la Constitución, además de los artículos 25 y siguientes y 87 literal t) del COOTAD. En este sentido, si bien la modificación de límites parroquiales conlleva un cambio en la división político administrativa del Estado, esta corresponde a los niveles de gobierno de los

¹ Lo propio sucede con la iniciativa para convocar a consulta popular que tiene los gobiernos descentralizados provinciales, en el caso de la creación de regiones autónomas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 245 de la Constitución.

GADs competentes, es decir, a los gobiernos municipales y distritales, mediante ordenanza.²

12. De esta lectura integral de la Constitución y la ley, a la luz del principio de corrección funcional, se desprende claramente que la iniciativa para convocar a consultas popular que busquen crear o modificar los límites territoriales de las parroquias no le corresponde al presidente de la República.

13. Interpretar lo contrario implicaría profundizar el centralismo, fortalecer el presidencialismo y la intervención del gobierno central en los diversos niveles de organización territorial, como son las parroquias y los barrios, cuando el propio artículo 248 de la Constitución establece a los mismos como, “*unidades básicas de participación en los gobiernos autónomos descentralizados...*”.

ii. Sobre la participación ciudadana en los GADs en la gestión político administrativa de las parroquias y barrios

14. En función de una interpretación acorde con el principio de corrección funcional, los GADs deben dar respuesta y canalizar a través de las vías constitucionales y legales pertinentes las demandas que formule la ciudadanía en ejercicio de sus derechos de participación y de petición.

15. En esta causa, si bien no procede la consulta popular, el GAD parroquial de Pomasqui en coordinación con el GAD del Distrito Metropolitano de Quito, en el marco de las competencias establecidas por la Constitución y la ley, deben atender y analizar el contexto social, económico y cultural de los barrios de los cuales proviene el requerimiento y, a través de los mecanismos de participación local, escuchar a los moradores de los barrios identificando así, las motivaciones que animaron a solicitar la pertenencia a otra parroquia y la consecuente modificación de límites.

16. De esta manera, los GADs en el marco del ejercicio de los derechos de participación y la promoción del diálogo democrático deben adoptar la políticas o normativas locales necesarias para dar respuesta a las problemáticas y conflictividades sociales que tienen lugar en sus territorios, evitando activar mecanismos improcedentes, como en este caso ocurrió con la solicitada consulta popular. En este caso, la petición ciudadana debería ser tramitada a través de la ordenanza emitida por el órgano competente.

Jhoel Escudero Soliz
JUEZ CONSTITUCIONAL

² La modificación de parroquias es materia de ordenanza aprobada por el concejo metropolitano o municipal de acuerdo al artículo 25 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

Razón.- Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, anunciado en el dictamen de la causa 3-22-CP, fue presentado en Secretaría General el 09 de junio de 2022, mediante correo electrónico a las 12:53; y, ha sido procesado conjuntamente con el Dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL