

Quito, D.M., 24 de enero de 2024

CASO 1-24-CP

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

DICTAMEN 1-24-CP/24

Resumen: En el presente dictamen se realiza el control de constitucionalidad de la solicitud de consulta popular presentada por Daniel Roy-Gilchrist Noboa Azín, presidente de la República, respecto a once preguntas, de naturaleza plebiscitaria, relacionadas con el accionar de las Fuerzas Armadas, reformas legislativas al Código Orgánico Integral Penal, a la Ley Orgánica de Extinción de Dominio y a la Ley Orgánica de Movilidad Humana; además del tratamiento de temas como la evaluación y auditoría a los servidores de la Función Judicial, y respecto del funcionamiento de casinos, salas de juego, casas de apuestas o negocios dedicados a la realización de juegos de azar. La Corte concluye: i) que las preguntas 2, 4, 5, 6, 7 y 9 cumplen con los requisitos exigidos por la Constitución y la ley; ii) que las preguntas 1, 3, 8, 10 no superan el control de constitucionalidad; y, iii) aceptar el retiro de la pregunta 11 por parte del proponente.

1. Antecedentes.....	3
2. Competencia	4
3. Legitimación Activa	4
4. Control Constitucional.....	4
5. Análisis de las preguntas	7
5.1. Análisis de la pregunta 1	7
5.1.1. Control constitucional de los considerandos que introducen la pregunta	8
5.1.2. Control constitucional de la pregunta 1	8
5.2. Análisis de la pregunta 2	10
5.2.1. Control constitucional de los considerandos que introducen la pregunta	11
5.2.2. Control constitucional de la pregunta	12
5.2.2.1. Control formal.....	12
5.2.2.2. Control material.....	13
5.3. Análisis de la pregunta 3	15
5.3.1. Control constitucional de los considerandos que introducen la pregunta	16
5.4. Análisis de la pregunta 4	19
5.4.1. Control constitucional de los considerandos que introducen la pregunta	20
5.4.2. Control constitucional de la pregunta 4	22

5.4.2.1.	Control formal.....	22
5.4.2.2.	Control material.....	23
5.5.	Análisis de la pregunta 5	31
5.5.1.	Control constitucional de los considerandos que introducen la pregunta.	32
5.5.2.	Control constitucional de la pregunta 5	34
5.5.2.1.	Control formal.....	34
5.5.2.2.	Control material.....	36
5.6.	Análisis de la pregunta 6	46
5.6.1.	Control constitucional de los considerandos que introducen la pregunta	47
5.6.2.	Control constitucional de la pregunta	50
5.6.2.1.	Control formal de la pregunta.....	50
5.6.2.2.	Control material de la pregunta	51
5.7.	Análisis de la pregunta 7	57
5.7.1.	Control constitucional de los considerandos que introducen la pregunta	58
5.7.2.	Control constitucional de la pregunta	59
5.7.2.1.	Control formal.....	59
5.7.2.2.	Control material.....	59
5.8.	Análisis de la pregunta 8	65
5.8.1.	Control constitucional de los considerandos que introducen la pregunta:.....	66
5.9.	Análisis de la pregunta 9	68
5.9.1.	Control constitucional de los considerandos.....	69
5.9.2.	Control constitucional de la pregunta	70
5.9.2.1.	Control formal.....	70
5.9.2.2.	Control material.....	71
5.10.	Análisis de la pregunta 10.....	76
5.10.1.	Control constitucional de los considerandos	77
5.11.	Análisis de la pregunta 11.....	80
5.11.1.	Cuestión previa	81
6.	Consideraciones finales.....	81
7.	Decisión	83

1. Antecedentes

1. El 2 de enero de 2024, ingresó a la Corte Constitucional una solicitud de control automático de constitucionalidad de la convocatoria a consulta popular presentada por Daniel Roy-Gilchrist Noboa Azín, en calidad de presidente de la República solicitando la emisión del dictamen correspondiente.
2. En virtud del sorteo efectuado mediante el sistema automatizado de la Corte Constitucional (SACC), la sustanciación de la presente causa le correspondió a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez.
3. Los días 11 y 12 de enero de 2024, los señores Henry Llanes Suárez y Jorge Baquerizo Minuche, respectivamente, presentaron escritos en calidad de *amicus curiae*.
4. La jueza sustanciadora avocó conocimiento el 16 de enero de 2024, a efectos de dar inicio al control previo de constitucionalidad de la convocatoria de consulta popular. A su vez, en este auto, la jueza sustanciadora dispuso que, en el término de veinticuatro horas contadas a partir de su notificación, el presidente de la República presente un informe respecto a si persiste en su intencionalidad de consultar las once preguntas que originaron su petitorio inicial remitido a esta Corte.
5. El 17 de enero de 2024, el presidente de la República remitió a este Corte un escrito en el que indicó que se ratifica en las preguntas 1 a la 10 de su petición inicial. Respecto de la pregunta 11 manifestó que “me permito no insistir en mi petición original, exclusivamente de la pregunta 11, por considerar que el debate ciudadano relacionado a esta temática no es oportuno en estos momentos”. Este mismo día, Juan Francisco Guerrero y Emilio Suárez ingresaron un escrito de *amicus curiae* respecto de la pregunta 11 de la propuesta presentada.
6. El 18 de enero de 2024, Xavier Buendía Venegas presentó un escrito en calidad de *amicus curiae*. Además, el 22 y 23 de enero de 2024, en calidad de *amicus curiae* presentaron escritos dentro de la causa Gabriel Santiago Pereira Gómez y la Alianza de Organizaciones por los Derechos Humanos de Ecuador conjuntamente con otras organizaciones sociales.

2. Competencia

7. Esta Corte Constitucional es competente para emitir el presente dictamen, de conformidad a lo dispuesto en los artículos 104 inciso final y 438 numeral 2 de la Constitución de la República (“CRE”); artículos 103, 104, 105 y 127 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”); y, el artículo 85 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“RSPCCC”).

3. Legitimación Activa

8. El artículo 104 de la CRE 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”. En igual sentido, el artículo 147 numeral 14 de la Constitución consagra como una de las atribuciones del Ejecutivo, la de convocar a consulta popular en ciertos casos y de acuerdo con los requisitos previstos en la Constitución de la República. Asimismo, esta Corte ha manifestado que no existe, en principio, una prohibición constitucional de proponer a través de una consulta popular reformas legales concretas. De hecho, los artículos 105 y 127 de la LOGJCC expresamente permiten presentar medidas que impacten el ordenamiento jurídico, tales como propuestas normativas.
9. En tal virtud, el presidente de la República está legitimado constitucionalmente para presentar, disponer la realización de la consulta popular y solicitar el pronunciamiento de la ciudadanía respecto de cualquier asunto que considere necesario, siempre que se cumplan los requisitos previstos en la Constitución, y de conformidad con el dictamen de constitucionalidad emitido por la Corte Constitucional.

4. Control Constitucional

10. La solicitud de consulta popular presentada consta de once preguntas, sus considerandos y anexos. En tal sentido, a continuación, la Corte procederá a realizar el control constitucional de cada una de las propuestas, según corresponda.
11. El artículo 127 de la LOGJCC determina que este Organismo realizará un control automático de constitucionalidad de todas las convocatorias a consulta popular en los mismos términos y condiciones del control previsto para la convocatoria a referendo. Al respecto, señala que el control “estará encaminando 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 el mismo sentido, el

artículo 85 del RSPCCC establece que dicho ejercicio se efectuará “[...] de conformidad con lo establecido en los artículos 102 al 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional”.

12. Esta Magistratura, en relación con las consultas populares, ha establecido que los electores deben contar con considerandos y preguntas que brinden la información necesaria y neutra para que puedan conocer el contexto, los fines, razones y consecuencias de la consulta, lo cual garantiza la carga de claridad y lealtad para que los electores puedan tomar una decisión libre que garantice materialmente su derecho a elegir.¹
13. El artículo 103 de la LOGJCC prescribe que este Organismo, al efectuar el control formal de la convocatoria a consulta popular, verificará: “[...] 3. La garantía plena de la libertad del elector, y en particular, el cumplimiento de las cargas de claridad y lealtad”.
14. En el mismo sentido, la LOGJCC en su artículo 104 establece que la Corte, al realizar el control constitucional de los considerandos introductorios, debe verificar 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 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, que
 5. No se proporcione información superflua o ninguna otra que no guarde relación con el texto normativo a ser aprobado por el electorado.
15. Asimismo, esta Corte ha manifestado que los considerandos deben estar formulados de tal manera que no induzcan al error o sugieran una respuesta, por lo que no deben ser entendidos como un requisito netamente formal.
16. Por último, respecto al cuestionario, el artículo 105 de la LOGJCC establece que, para garantizar la libertad del elector o electora, la Corte debe verificar el cumplimiento de los siguientes parámetros:

¹ CCE, dictamen 1-20-CP/20, 21 de febrero de 2020, párr. 18.

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. Que la propuesta normativa no está encaminada a establecer excepciones puntuales que beneficien un proyecto político específico; y,
4. Que la propuesta normativa tenga efectos jurídicos y modificaciones al sistema jurídico.

17. Adicionalmente, el artículo 127 de la LOGJCC determina que, como parte del control material, esta Corte verificará que el petitorio que se formula “no incurra en prohibiciones o violaciones constitucionales, ni reforme la Constitución en tanto para ello existen procedimientos específicos”.² El control material también consiste en verificar que las preguntas “no menoscaben el orden constitucional y, por tanto, protejan los derechos de los ciudadanos”.³

18. Ahora bien, esta Corte observa en la solicitud ingresada por el presidente de la República, que la consulta planteada es de naturaleza plebiscitaria.⁴ Así, de conformidad con la jurisprudencia de este Organismo,⁵ el control constitucional que se efectúa a los plebiscitos permite que ciertos requisitos establecidos en la LOGJCC no sean abordados. En consecuencia, se establece que el control abarcará todos los requisitos establecidos en el artículo 104 de la LOGJCC, en relación con los considerandos de las preguntas. Mientras que, en lo que respecta al control constitucional de las preguntas (formal y material), el análisis comprenderá los requisitos de los numerales 1, 2 y 4 del artículo 105 de la LOGJCC. En relación al requisito contemplado en el numeral 3 del artículo citado, este Organismo de una revisión integral de las preguntas incluidas en la solicitud, observa que estas no pretenden beneficiar un proyecto político específico; por lo que no se realizará un examen adicional sobre este requisito en los siguientes acápite del proyecto. En tal virtud, la Corte comprobará que los considerandos y las preguntas tengan concordancia plena con los textos normativos o los planteamientos de medidas que están incluidos en cada uno de los anexos o de la propuesta en sí.

19. También es necesario aclarar que, si bien la Corte nota la incorporación de secciones denominadas “FUNDAMENTACIÓN” a cada pregunta de la solicitud, el control de constitucionalidad de una convocatoria a consulta popular, dentro del marco de sus

² CCE, dictamen 9-19-CP/19, 17 de noviembre de 2019, párr. 13.

³ CCE, dictamen 14-19-CP/19, 7 de noviembre de 2019, párr. 21.

⁴ En el párrafo 7 de la solicitud de consulta popular, el proponente señala: "Para esta solicitud, la Presidencia de la República considera que la consulta popular cuya convocatoria se pide control constitucional, abarca preguntas que se enmarcan en un plebiscito, buscando consultar a la ciudadanía si están o no de acuerdo con medidas a adoptar."

⁵ *Ibidem*. Además, véase el dictamen 6-22-CP/23, 9 de mayo de 2023.

competencias, se dirige exclusivamente hacia los considerandos y preguntas, de conformidad con los artículos 103, 104, 105 y 127 de la LOGJCC.

5. Análisis de las preguntas

5.1. Análisis de la pregunta 1

20. La pregunta planteada por el presidente de la República señala lo siguiente:

¿Está usted de acuerdo con que las Fuerzas Armadas inicien acciones para prevenir y erradicar la actividad de organizaciones criminales transnacionales que operan dentro y fuera del territorio nacional, conforme el Anexo de la pregunta 1?

21. Los considerandos introductorios a la pregunta son:

Que, la Constitución de la República del Ecuador (Art. 158) manda que las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial.

Que, la Ley de Seguridad Pública y del Estado (Art. 11, literal a), inciso final) indica que “la defensa de la soberanía e integridad territorial incluirá acciones para recuperar o mantener la soberanía en aquellas zonas en las que por condiciones extraordinarias de seguridad el Estado ha disminuido la capacidad de ejercer sus atribuciones, lo cual incluye acciones para prevenir y erradicar la actividad de organizaciones criminales transnacionales en el territorio nacional debidamente coordinadas con las instituciones competentes y de conformidad con la Constitución y la ley.”

Que, por mandato de la Ley de Seguridad Pública y del Estado (Art. 6 y 7), en el Ecuador el Consejo de Seguridad Pública y del Estado, es una instancia donde se asesora al Presidente de la República en las políticas, planes y estrategias de Estado en materia de seguridad pública, y que permite la coordinación entre todas las instituciones competentes, ya que también forman parte de este Consejo otras autoridades que no pertenecen a la Función Ejecutiva.

Que, el Servicio Integrado de Seguridad ECU-911, en su informe de 6 de octubre de 2023, señaló que, desde el 10 de agosto hasta el 30 de septiembre de 2023, coordinó la atención de 61 alertas por explosivos, y coordinó la atención de 82 emergencias por amenaza de bombas. Adicionalmente, en las intervenciones efectuadas por las Fuerzas Armadas en conjunto con la Policía Nacional, se han identificado grupos armados organizados que operan en el país.

22. Por su parte, el anexo de la pregunta 1 expone:

Para el inicio de acciones de las Fuerzas Armadas para prevenir y erradicar la actividad de organizaciones criminales transnacionales que operan en el territorio nacional, el Consejo de Seguridad Pública y del Estado definirá, de forma reservada, (i) las razones en las que por condiciones extraordinarias de seguridad el Estado ha disminuido la capacidad de ejercer sus atribuciones. (ii) la delimitación de las acciones para prevenir y

erradicar su actividad; y (iii) el mecanismo de fiscalización del cumplimiento de los derechos humanos en las acciones de las Fuerzas Armadas.

5.1.1. Control constitucional de los considerandos que introducen la pregunta

- 23.** El primer considerando de la pregunta 1 es de orden constitucional y el segundo y tercero, de tipo legal. Los considerandos de estos tipos son válidos, siempre que introduzcan al lector al régimen aplicable a la consulta, así como el reconocimiento de los derechos de las y los ciudadanos para ejercer sus derechos de participación, por lo que la Corte ha manifestado que, así, constituyen textos introductorios y conceptos legales de apoyo para el elector.⁶ En el presente caso, los considerandos hacen referencia al marco constitucional de las Fuerzas Armadas, y al marco legal de la defensa nacional y del Consejo de Seguridad Pública y del Estado, como uno de los órganos estatales de seguridad pública. Dichas disposiciones se plantean junto a información otorgada por el Servicio Integrado de Seguridad ECU-911, en cuanto a atenciones de alerta de explosivos y de amenazas de bombas a nivel nacional, así como también, conjuntamente, con la identificación de grupos armados organizados.
- 24.** En tal orden, se verifica que los considerandos no inducen al elector a respuestas y emplean lenguaje valorativamente neutro, sin carga emotiva y sencillo. Asimismo, el lenguaje empleado es sencillo y no se proporciona información superflua, permitiendo al elector tener una noción real de la problemática que subyace a la propuesta de consulta, para formar su criterio frente a una eventual votación. También, se detecta concordancia plena y relación de causalidad entre los considerandos que introducen la pregunta y la medida que pretende emplear, respecto al accionar de las Fuerzas Armadas, pues los datos estadísticos respecto a algunas actividades perpetradas por el crimen transnacional organizado en el territorio nacional se relacionan directamente con lo pretendido por la propuesta constante en la pregunta y su anexo.
- 25.** Por los motivos expuestos, los considerandos que sustentan la pregunta 1 cumplen los requisitos contemplados en el artículo 104 de la LOGJCC.

5.1.2. Control constitucional de la pregunta 1

⁶ CCE, dictamen 1-20-CP/20, 21 de febrero de 2020, párr. 25.

26. La Corte iniciará su análisis a partir del requisito contenido en el numeral 4 del artículo 105 de la LOGJCC,⁷ toda vez que, de una revisión íntegra de la propuesta, es posible detectar su incumplimiento.
27. Esto es así, porque según normativa existente, las Fuerzas Armadas constituyen uno de los órganos ejecutores del Sistema de Seguridad Pública y del Estado con las consabidas acciones de “prevenir y erradicar la actividad de organizaciones criminales transnacionales en el territorio nacional”⁸ y la pregunta en consulta persigue el inicio, de precisamente, las acciones para “prevenir y erradicar la actividad de organizaciones criminales transnacionales” que operan dentro y fuera del territorio nacional. Así, de una comparación de los mencionados textos es posible observar la similitud de su objeto:

Tabla1

Texto de la pregunta 1	Artículo 11, numeral a), de la Ley Orgánica de Seguridad Pública y del Estado
<p>¿Está usted de acuerdo con que las Fuerzas Armadas inicien acciones para prevenir y erradicar la actividad de organizaciones criminales transnacionales que operan dentro y fuera del territorio nacional, conforme el Anexo de la pregunta 1?</p>	<p>Art. 11.- Los órganos ejecutores del Sistema de Seguridad Pública y del Estado estarán a cargo de las acciones de defensa; seguridad ciudadana, protección interna y orden público; prevención; gestión integral de riesgos; y, gestión penitenciaria, conforme lo siguiente:</p> <p>a) Defensa nacional: Ente rector de la defensa nacional, ente rector de la política exterior y Fuerzas Armadas.- La defensa de la soberanía del Estado y la integridad territorial tendrá como entes rectores al ministerio rector de la defensa nacional y al ministerio rector de la política exterior en los ámbitos de su responsabilidad y competencia. Corresponde a las Fuerzas Armadas su ejecución para cumplir con su misión fundamental de defensa de la soberanía e integridad territorial.</p> <p>El ministerio rector de la política exterior, previo acuerdo con el ministerio rector de la política de defensa nacional coordinará la cooperación, intercambio de información y operaciones militares combinadas con otros países, conforme a los instrumentos internacionales y la ley de la materia, en el marco del respeto a la soberanía nacional, a los derechos de las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos definidos en la Constitución y en la ley.</p> <p>La defensa de la soberanía e integridad territorial incluirá acciones para recuperar o mantener la soberanía en aquellas zonas en las que por condiciones extraordinarias de seguridad el Estado ha disminuido la capacidad de ejercer</p>

⁷ LOGJCC. Art. 105.- 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: [...] 4. La propuesta normativa tenga efectos jurídicos y modificaciones al sistema jurídico”.

⁸ Ley de Seguridad Pública y del Estado, artículo 11.a.

	sus atribuciones, lo cual incluye acciones para prevenir y erradicar la actividad de organizaciones criminales transnacionales en el territorio nacional debidamente coordinadas con las instituciones competentes y de conformidad con la Constitución y la ley.
--	--

(énfasis añadido)

28. De lo anterior se desprende que lo perseguido por la propuesta contenida en la pregunta 1 se encuentra contemplado, en su mayoría, en el ordenamiento jurídico vigente; de hecho, el proponente admite tal preexistencia, al consultar que se “inicie” lo ya contemplado legalmente. Sobre esto último, si bien la propuesta plebiscitaria pretendería extender el ámbito territorial de la actividad de las Fuerzas Armadas hacia “fuera del territorio nacional”, lo cual se diferenciaría de lo ya regulado por el artículo 11, numeral a), de la Ley Orgánica de Seguridad Pública y del Estado, donde dicho ámbito está delimitado “en el territorio nacional”; lo cierto es que medidas plebiscitarias con efectos extraterritoriales como el observado en la pregunta 1, *per se* no producen un efecto jurídico cierto y autónomo, toda vez que la eficacia de las acciones para prevenir y erradicar las actividades de organizaciones criminales fuera del territorio nacional demandaría de la preexistencia de convenios o acuerdos internacionales en materia de defensa que autoricen a las Fuerzas Armadas ecuatorianas a actuar en territorios soberanos de otros Estados, cuestión que no se informa ni comprueba en la pregunta *in examine*.
29. Así, queda evidenciado que la medida propuesta en la pregunta 1 carece de efecto jurídico y tampoco modificaría el sistema jurídico. Además, cabe advertir que el presente análisis de utilidad es netamente formal y no implica adelanto de criterio alguno sobre la constitucionalidad material de la disposición normativa antes referenciada.
30. En consecuencia y sin necesidad de agotar previamente el análisis formal de la pregunta, al detectarse de forma inmediata la carencia de efectos jurídicos de la propuesta en los términos previamente expuestos, se concluye que la pregunta 1 de la consulta incumple con el requisito contemplado en numeral 4 del artículo 105 de la LOGJCC y por lo tanto, no supera el examen de constitucionalidad de consultas populares.

5.2. Análisis de la pregunta 2

31. La pregunta planteada por el presidente de la República señala lo siguiente:

¿Está usted de acuerdo con que las Fuerzas Armadas realicen control de armas, municiones, explosivos y accesorios, permanentemente, en las rutas, caminos, vías y corredores autorizados para el ingreso a los centros de rehabilitación social?

32. Los considerandos introductorios a la pregunta son:

Que, el artículo 158 de la Constitución de la República señala que las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional son instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos; además delimita que las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial.

Que, el artículo 26 de la Ley Orgánica que Regula el Uso Legítimo de la Fuerza, indica que la seguridad interna de los centros de privación de libertad, ordinariamente, corresponde al Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria, mientras que la seguridad externa o perimetral le corresponde a la Policía Nacional. Además, esta norma determina que las Fuerzas Armadas, en ejercicio de su deber constitucional y legal de control de producción, comercialización, transporte, almacenamiento, tenencia y empleo de armas, explosivos y afines, a fin de prevenir agresiones a la vida de las personas privadas de la libertad, terceras personas o servidoras y servidores, podrán actuar en las inmediaciones o a lo interno de los centros de privación de libertad en cualquier momento, de conformidad con los protocolos específicos que se expidan para el efecto por parte del ente rector de la Defensa Nacional, en coordinación con la entidad rectora en materia de orden público, protección interna y seguridad ciudadana y la entidad encargada del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria.

Que, el artículo 4 de la Ley de Fabricación, Importación y Exportación, Comercialización y Tenencia de Armas, Municiones, Explosivos y Accesorios, establece que es el Ministerio de Defensa Nacional, a través del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, es el encargado del control de armas, municiones, explosivos y accesorios.

Que, producto de los controles que efectúan las Fuerzas Armadas en todo el país, se destruyeron 4.729 armas letales en el año 2020, en 2021 fueron 9.768, en 2022 fueron 4.484 y en 2023 fueron 4.243.

33. De la revisión de la solicitud de consulta popular, se observa que no se adjunta anexo a la pregunta dos.

5.2.1. Control constitucional de los considerandos que introducen la pregunta

34. El primer considerando de la pregunta 2 es de orden constitucional y el segundo y tercero, de tipo legal. Como se indicó, los considerandos de estos tipos son válidos, siempre que introduzcan al lector al régimen aplicable a la consulta. En el presente caso, los considerandos hacen referencia al marco constitucional de las Fuerzas Armadas, y al marco legal de actuación de las Fuerzas Armadas en el control relativo a armas, explosivos y afines en los centros de privación de libertad, así como a la actuación del Ministerio de Defensa, a través del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, para el control de armas, municiones, explosivos y accesorios. Dichas disposiciones se plantean junto a información otorgada por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, en cuanto a resultados cuantitativos de destrucción de

armas debido a los controles realizados por las Fuerzas Armadas en los años 2020, 2021, 2022 y 2023.

35. En tal orden, se verifica que los considerandos no inducen al elector a respuestas y emplean lenguaje valorativamente neutro, sin carga emotiva y sencillo. Tampoco se proporciona información superflua, permitiendo al elector tener una noción real de la problemática que subyace a la propuesta de consulta, para formar su criterio frente a una eventual votación. También, se detecta concordancia plena y relación de causalidad entre los considerandos que introducen la pregunta y la medida que pretende emplear, pues los considerandos de naturaleza normativa, para el caso de la pregunta bajo análisis, permiten introducir al elector al régimen jurídico aplicable al ejercicio de competencias de las Fuerzas Armadas en el control de armas, municiones, explosivos y accesorios, y el considerando estadístico expone el índice cuantitativo de la cantidad de armas, municiones, explosivos y accesorios incautados y destruidos por controles de la Fuerzas Armadas, de ahí que, se comprueba que en efecto versa sobre los resultados objetivos del actuar de este órgano de seguridad. En consecuencia, en el caso concreto los considerandos permiten comprender la problemática que subyace a la pregunta.
36. Por los motivos expuestos, los considerandos que sustentan la pregunta 2 cumplen los requisitos contemplados en el artículo 104 de la LOGJCC.

5.2.2. Control constitucional de la pregunta

5.2.2.1. Control formal

37. Esta Corte ha precisado que, respecto al control formal de las preguntas contenidas en un proyecto de consulta popular, debe verificarse el cumplimiento de los parámetros establecidos en el artículo 105 de la LOGJCC.⁹
38. En tal sentido, dada la naturaleza plebiscitaria de la consulta, se constatará que la pregunta cumpla con los siguientes parámetros: (i) la formulación de una sola cuestión por cada pregunta, salvo que exista una interrelación e interdependencia entre los distintos componentes normativos; y, (ii) la posibilidad de aceptar o negar varios temas individualmente en la misma consulta. Al respecto, esta Magistratura ha manifestado que al ser una consulta plebiscitaria no procede analizar el parámetro contenido en el numeral 3 del artículo 105 de la LOGJCC.¹⁰

⁹ CCE, dictamen 6-22-CP/19, 9 de mayo de 2023, párr. 57.

¹⁰ CCE, dictamen 2-19-CP/19, 20 de junio de 2019, párr. 29.

39. Así, se verifica que la pregunta tiene por objeto establecer una actividad de tipo “permanente” para el control de armas, municiones, explosivos y accesorios por parte de las Fuerzas Armadas en torno al espacio de centros de privación de libertad.
40. En tal virtud, esta Corte advierte que se ha formulado una sola cuestión en la pregunta, por lo que esta no constituye una pregunta compuesta ni de aprobación en bloque, por lo que se cumple con lo establecido en los numerales 1 y 2 del artículo 105 de la LOGJCC.

5.2.2.2. Control material

41. Toda vez que se ha establecido que los considerandos y la pregunta 2 superan el control formal que se debe realizar en las solicitudes de consulta popular, corresponde a este Organismo efectuar el examen material de constitucionalidad sobre la pregunta y la medida propuesta en su anexo; para lo cual, la Corte debe verificar que la propuesta no incurra en prohibiciones o violaciones constitucionales ni restrinja los derechos y garantías previstas en la CRE. De tal forma, se examinará si la consulta tiene la posibilidad de generar efectos jurídicos, si la materia sobre la cual se consulta está prohibida y si se restringen derechos constitucionales.

(i) Posibilidad de generar efectos jurídicos

42. Este Organismo anota que el ordenamiento jurídico contempla el control de armas, explosivos y otros afines por parte de las Fuerzas Armadas en los términos que a continuación se reproducen:

Las Fuerzas Armadas, en ejercicio de su deber constitucional y legal de control de producción, comercialización, transporte, almacenamiento, tenencia y empleo de armas, explosivos y afines, a fin de prevenir agresiones a la vida de las personas privadas de la libertad, terceras personas o servidoras y servidores, podrán actuar en las inmediaciones o a lo interno de los centros de privación de libertad en cualquier momento, de conformidad con los protocolos específicos que se expidan para el efecto por parte del ente rector de la Defensa Nacional, en coordinación con la entidad rectora en materia de orden público, protección interna y seguridad ciudadana y la entidad encargada del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria.¹¹

43. Ahora bien, de la propuesta contenida en la pregunta 2 es posible advertir que esta insertaría una variable temporal al tipo de control ya existente de armas, explosivos y municiones por parte de las Fuerzas Armadas en el entorno espacial de los centros de rehabilitación social. Así, si bien la normativa legal ya permite que el control se ejerza de manera facultativa -“podrán actuar”- en cualquier momento, la pregunta

¹¹ Ley Orgánica que regula el uso legítimo de la fuerza. Art. 26, inciso final.

2 está dirigida a consultar al electorado, si dentro de este margen de acción temporal, el control deba ejercerse con vocación permanente; esto es, de manera no interrumpida.

44. Por tal motivo, se evidencia que la propuesta de la pregunta 2 produce efectos jurídicos directos en cuanto al régimen de control de armas por parte de las Fuerzas Armadas en las rutas, caminos, vías y corredores autorizados para el ingreso a los centros de rehabilitación social.

(ii) Materia consultada

45. De la revisión de la pregunta se observa que nos encontramos frente a una consulta popular de carácter plebiscitario, en la cual se obtiene una posición o pronunciamiento del pueblo sobre temas específicos. El control de constitucionalidad efectuado por esta Corte en los casos de consultas populares tiende a garantizar las cargas de claridad y lealtad con el elector, con la finalidad de que este tenga presente la medida que le es propuesta y pueda decidir con libertad en un ejercicio reflexivo que efectivice su participación democrática en tema de interés general. Así, este Organismo ha reconocido que en vista de que una consulta popular es un ejercicio del derecho de participación, no es posible por parte de esta Corte exigir condiciones o requisitos que no estén establecidos en la Constitución o la ley.¹²
46. De lo dicho, *prima facie*, esta Corte no observa del texto de la Constitución, ni del bloque de constitucionalidad la expresa prohibición de que las y los ciudadanos puedan pronunciarse respecto del tema consultado.
47. Complementariamente, esta Corte observa con claridad que la competencia de las Fuerzas Armadas respecto del control de armamento se encuentra recogida en la ley, por lo que consultar sobre este aspecto no se encuentra vedado. Con relación a esto, es importante destacar que conforme se desprende de la estructura y contenidos de los considerandos y la pregunta planteada, no se identifica algún intento de modificación de la ley en lo que atañe a las competencias de control de las Fuerzas Armadas.

(iii) Restricción de derechos

48. Finalmente, corresponde analizar si la pregunta y su anexo restringen garantías o derechos constitucionales, para lo cual es importante tener en cuenta que la medida a adoptarse a través de la pregunta 2 se centra en consultar al electorado en si está

¹² CCE, dictamen 9-19-CP/19, 17 de septiembre de 2019, párr.18.

de acuerdo con definir que, dentro del ámbito temporal de acción de la competencia legal de control de las Fuerzas Armadas sobre armas, municiones, explosivos y accesorios en torno a los centros de privación de libertad, se disponga que esta competencia de control se ejerza de forma permanente. Dicha finalidad, según plantea el proponente, atiende a evitar la violencia intracarcelaria. Por lo que se observa, en principio, que la propuesta buscaría precautelar la integridad de las personas privadas de libertad, así como del personal que labora en los centros de privación de libertad.

49. Ahora bien, la Corte conviene en recordar que las Fuerzas Armadas deben ejecutar sus actividades en el marco del respeto estricto de los derechos fundamentales y aplicar el uso progresivo de la fuerza en cumplimiento de los parámetros de legalidad, absoluta necesidad y proporcionalidad.
50. Sobre la base de lo expuesto, *prima facie*, este Organismo concluye que la medida plebiscitaria consultada en la pregunta número 2 no produce una restricción a los derechos reconocidos en la Constitución. En consecuencia, se comprueba que tanto la pregunta segunda, así como sus considerandos superan el examen de constitucionalidad aplicable a las consultas populares.

5.3. Análisis de la pregunta 3

51. La pregunta planteada por el presidente de la República señala lo siguiente:

¿Está usted de acuerdo con que los miembros de las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional, y el Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria, no sean privados de su libertad, o se les ordene arresto domiciliario, mientras dure la investigación o proceso penal por sus actos ejecutados con el uso de la fuerza, reformando el Código Orgánico Integral Penal conforme el Anexo de la pregunta 3?

52. Los considerandos planteados para formular tal pregunta son:

Que, las servidoras y los servidores de la Policía Nacional, de las Fuerzas Armadas y del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria no están exentos de responsabilidad penal por actos ilícitos cometidos en el desempeño de sus funciones.

Que, el empleo de la fuerza para cumplir la misión constitucional y legal de protección de derechos y libertades, por parte de las servidoras y los servidores de la Policía Nacional, de las Fuerzas Armadas y del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria, está regulado y limitado por la ley.

Que, como producto de los casos en los que los miembros de la Policía Nacional en uso legítimo de la fuerza causan daños a terceros, se han registrado entre el 2022 y 2023, 139 casos en los cuales los servidores policiales han sido investigados y/o procesados por las autoridades competentes.

Que, el debido proceso y la seguridad jurídica son derechos garantizados también a las servidoras y los servidores de la Policía Nacional, de las Fuerzas Armadas y del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria.

Que, en los procesos penales de nuestro país, la privación de la libertad no es la regla general.

53. Por su parte, el anexo que se relaciona con la pregunta expone:

En caso de ser aprobada la presente pregunta, el presidente de la República en el plazo máximo de 5 días posteriores a la publicación de los resultados remitirá el proyecto de ley reformativa al Código Orgánico Integral Penal -COIP que contenga las reformas para cumplir con lo establecido en esta pregunta.

La Asamblea Nacional contará con el plazo máximo de 60 días para debatir y aprobar la reforma legal, conforme el trámite previsto en la ley de la materia.

5.3.1. Control constitucional de los considerandos que introducen la pregunta

54. Como se dejó sentado de forma previa, a este Organismo le corresponde realizar el control de los considerandos que soportan la pregunta que se pretende someter a consulta. En este orden, la Corte verificará la observancia de los parámetros contenidos en el artículo 104 de la LOGJCC.

55. Del libelo de la consulta popular remitido por la Presidencia de la República se pueden identificar cinco considerandos en respaldo de la pregunta 3. Así, primero, se afirma que los miembros Policía Nacional, de las Fuerzas Armadas y del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria pueden ser sujetos de responsabilidad penal por infracciones cometidas en el ejercicio de sus roles. Luego, se reconoce que el uso de la fuerza por parte de los integrantes de los antedichos órganos de seguridad está regulado y limitado por ley. En esta línea, se agrega una afirmación sobre la cantidad de miembros de la Policía Nacional que han sido investigados y procesados por tipos penales vinculados con el ejercicio de sus funciones. Posteriormente, se asevera que los derechos a la seguridad jurídica y debido proceso son derechos reconocidos en la CRE para los miembros de los órganos de seguridad en referencia; y, finalmente, se recuerda que en el ordenamiento jurídico la privación de libertad no es la regla general.

56. Bajo esta lógica, de la examinación jurídico-lingüística de los considerandos, se puede advertir que aquellos describen enunciados que se encuentran establecidos en el sistema jurídico ecuatoriano, tales como, la posibilidad de que los miembros de la Policía Nacional, de las Fuerzas Armadas y del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia

Penitenciaria sean sujetos de responsabilidad penal,¹³ que el uso de la fuerza se encuentra regulado y limitado por ley,¹⁴ que el debido proceso y la seguridad jurídica son derechos constitucionales,¹⁵ y que la privación de libertad es una medida de *ultima ratio*.¹⁶ Adicional a esto, se agrega una afirmación descriptiva, según la cual “entre el 2022 y 2023, 139 [...] servidores policiales han sido investigados y/o procesados por las autoridades competentes”.

57. Con esto, en lo que versa sobre la necesidad de “[c]oncordanza plena entre el considerando que introduce la pregunta [y la medida plebiscitaria consultada]”, esto es que exista “relación entre las finalidades que se señalan en el considerando que introduce la pregunta y el texto sometido a consideración del pueblo” (artículo 104.2 LOGJCC), este Organismo, de un análisis integral de los considerandos, no encuentra que los mismos identifiquen una finalidad que sea plenamente coherente con la pregunta 3.

58. Con relación al primer considerando, este reproduce lo que se encuentra prescrito como ámbito subjetivo de la responsabilidad penal en el Código Orgánico Integral Penal. Luego, en lo que atañe al segundo considerando, aquel sostiene que el uso de la fuerza se encuentra regulado y limitado por la ley, lo cual se encuadra con una descripción del estado actual de las cosas en el sistema jurídico ecuatoriano, donde existe una ley orgánica que regula el uso legítimo de la fuerza. Ahora bien, con relación a estos dos considerandos, este Organismo ha reconocido que enunciados de naturaleza normativa y descriptiva pueden cumplir, en el contexto de las consultas populares, funciones introductorias en el sentido de que presenten al lector al régimen aplicable a la consulta. Empero, en la pregunta *in examine*, se observa que las referencias jurídicas planteadas en ambos considerandos no se correlacionan con el tópico central de la pregunta 3, a saber, la idoneidad de someter a privación de libertad y arresto domiciliario a miembros de las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional, y el Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria.

59. Por su parte, en lo que refiere al considerando tercero, el proponente expone el número de servidores policiales que supuestamente habrían sido investigados o procesados penalmente en los años 2022 y 2023, dato que no levanta una conexión argumentativa plena con la pregunta planteada, en la medida que, no se adecuan por

¹³ El Código Orgánico Integral Penal no exceptúa a los miembros de la Policía Nacional, de las Fuerzas Armadas y del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria de su ámbito personal de aplicación. *Cfr.* COIP. “Art. 15.- Ámbito personal de aplicación. - Las normas de este Código se aplicarán a todas las personas nacionales o extranjeras que cometan infracciones penales”.

¹⁴ *Cfr.* Ley Orgánica que regula el uso legítimo de la fuerza. Publicada en el Registro Oficial Tercer Suplemento 131, 22 de agosto de 2022.

¹⁵ CRE. Arts. 82, 76 y 77.

¹⁶ CRE. “Art. 77.- En todo proceso penal en que se haya privado de la libertad a una persona, se observarán las siguientes garantías básicas: 1. La privación de la libertad no será la regla general (...)”.

completo con su ámbito subjetivo, teniendo en consideración que la pregunta involucra a miembros de la Fuerza Armada y del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria, y no solo a servidores policiales. Además, el considerando tercero no añade ningún soporte argumental sobre la necesidad de que los miembros de estos órganos de seguridad “no sean privados de su libertad, o se les ordene arresto domiciliario”, lo cual precisamente es el tópico central de la pregunta 3.

60. En cuanto a los considerandos cuatro y cinco, el proponente de la consulta se ha centrado en aseverar que la seguridad jurídica y el debido proceso son derechos constitucionales, y que la privación de libertad no es la regla general conforme lo ordenado en el texto constitucional. Al respecto, este Organismo advierte que ambos considerandos parafrasean el contenido normativo de los artículos 82, 76 y 77.1 de la CRE.
61. De esta forma, se concluye que los enunciados que el proponente ha utilizado como considerandos, en materia de consultas populares, no cumplen con la carga argumentativa de exponer una finalidad que sustente de forma coherente la necesidad de la pregunta propuesta. De hecho, el lenguaje general con el que se hace referencia a derechos en los considerandos no traza, de forma plena, un puente de concordancia con la pregunta 3 cuyo campo de acción es específico y limitado a sujetos cuyos roles están vinculados a funciones de seguridad.
62. Sobre este último punto, a la Corte no le corresponde realizar inferencias inductivas para detectar lo que el proponente de la consulta popular habría querido decir o ha decidido mantener en reserva en cuanto a fines, toda vez que, con base en las garantías de claridad y lealtad al elector, los fines de la pregunta deben desprenderse de forma explícita en los considerandos, esto para que el electorado conozca cual será la consecuencia de su votación.
63. En mérito del análisis precedente, la Corte concluye que los considerandos utilizados como soporte de la pregunta 3 no cumplen con el requisito contemplado en el artículo 104.2 de la LOGJCC.
64. En añadidura a lo expresado, esta Corte evidencia que los considerandos tampoco cumplen con el parámetro del artículo 104.4 *idem*, relativo a la presencia de una “[r]elación directa de causalidad entre el texto normativo sometido a aprobación del pueblo y la finalidad o propósito que se señala en el considerando”. La imposibilidad de dibujar una línea de causalidad no se debe exclusivamente a la ausencia de fines expresos, sino también a la ambigüedad y vaguedad del propio texto de la pregunta 3, donde se regulan temáticas de diversa índole y sin la precisión necesaria, a saber:
 - (i) busca que no se prive de libertad al precitado grupo de personas mientras dure la

investigación o el proceso penal, sin aclarar qué sucedería en el caso de que exista una sentencia condenatoria dictada por un tribunal de garantías penales; (ii) no traza una distinción entre medidas cautelares que restringen la libertad de órdenes de privación de libertad dictadas en sentencia; (iii), no se detiene en las diferencias adjetivas que involucran una etapa pre procesal como la investigación penal y el proceso penal en sí; y, (iv) no identifica cuáles serían los tipos penales vinculados a los roles de uso legítimo de la fuerza en los cuales este grupo de personas podrían gozar de este beneficio penal, o, si de ser el caso, referiría a cualquier tipo penal en donde la conducta penalmente relevante de un miembro de estos órganos de seguridad haya usado fuerza.

65. Con base en esto, la multiplicidad de escenarios ambiguos y vagos a los que alude la pregunta también impiden que sea posible trazar un vínculo de causalidad con los considerandos, lo cual incumple además con los principios de claridad y lealtad al elector reconocidos en el artículo 103.3 de la LOGJCC.
66. Se deja constancia que, si bien algunos parámetros del artículo 104 de la LOGJCC, particularmente aquellos que se reducen a lo meramente formal de las expresiones lingüísticas, podrían bajo ciertas circunstancias ser subsanados a través de la modulación del texto, esta posibilidad no es viable en lo que concierne a la exposición de fines y de vínculos de causalidad, toda vez que la Corte Constitucional no tiene competencias para coadyuvar en la propuesta de una consulta popular y, por ende, para expresar fines que no habiendo sido enunciados por el proponente, permitirían justificar de forma coherente y plena la pregunta planteada.
67. En mérito del análisis precedente se comprueba que los considerandos de la pregunta 3 no superan el examen de constitucionalidad de consultas populares.
68. Sin perjuicio de lo analizado y resuelto, este Organismo resalta que la materia que pretendía ser puesta a consulta del electorado ya goza de una regulación legal dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano, de manera tal que los derechos y principios reconocidos en el marco jurídico ecuatoriano deben ser observados por las autoridades competentes, por citar algunos ejemplos y sin ánimo de taxatividad, las autoridades competentes deben observar lo establecido por el artículo 54 de la Ley Orgánica que Regula el Uso Legítimo de la Fuerza, el artículo 77.1 de la CRE, y la jurisprudencia constitucional y nacional.

5.4. Análisis de la pregunta 4

69. La propuesta planteada por el presidente de la República señala lo siguiente:

¿Está usted de acuerdo con que se incrementen las penas de los delitos de: (i) terrorismo y su financiación, (ii) producción y tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización, (iii) delincuencia organizada, (iv) asesinato, (v) sicariato, (vi) trata de personas, (vii) secuestro extorsivo, (viii) tráfico de armas, (ix) lavado de activos y (x) actividad ilícita de recursos mineros, reformando el Código Orgánico Integral Penal conforme el Anexo de la pregunta 4?

70. Los considerandos planteados para formular tal pregunta son:

Que, en el año 2022 en Ecuador se reportaron 4.603 muertes violentas, lo que significó una tasa de 25 casos por cada 100.000 habitantes.

Que, el Informe de Caracterización del Crimen Organizado en Ecuador, de septiembre de 2023, determina que el narcotráfico es la principal expresión del crimen organizado en Ecuador; fenómeno que ha dinamizado otros delitos conexos como el tráfico de hidrocarburos, la corrupción, el tráfico de armas y el lavado de activos.

Que, el artículo 76 de la Constitución de la República garantiza que toda infracción penal estará tipificada en la ley, y que la ley establecerá la debida proporcionalidad entre las infracciones y sanciones penales.

71. Por su parte, el anexo que se relaciona con la pregunta expone:

En caso de ser aprobada la presente pregunta, el Presidente de la República en el plazo máximo de 5 días posteriores a la publicación de los resultados, remitirá el proyecto de ley reformativa al Código Orgánico Integral Penal -COIP que contenga las reformas para cumplir con lo establecido en esta pregunta.

La Asamblea Nacional contará con el plazo máximo de 60 días para debatir y aprobar la reforma legal, conforme el trámite previsto en la ley de la materia.

5.4.1. Control constitucional de los considerandos que introducen la pregunta

72. Este Organismo ha señalado que en las consultas populares de tipo plebiscitario, se busca el pronunciamiento del electorado sobre un tema de relevancia pública, sin someter a su aprobación un texto normativo definido.¹⁷ Además, en múltiples dictámenes,¹⁸ la Corte ha reiterado que para el control de constitucionalidad de una convocatoria a consulta popular de carácter plebiscitario es necesario asegurar la libertad del elector y la constitucionalidad de “las medidas a adoptar”, en caso de un pronunciamiento afirmativo del cuerpo electoral.

¹⁷ CCE, dictamen 2-19-CP/19, 20 de junio de 2019, párr. 29.

¹⁸ CCE, dictamen 6-22-CP/23, 9 de mayo de 2023, párr. 46; dictamen 5-20-CP/20, 26 de agosto de 2020, párr. 10; dictamen 5-21-CP/21, 29 de septiembre de 2021, párr. 11; dictamen 2-21-CP/21, 7 de julio de 2021, párr.10; dictamen 1-21-CP/21, 23 de junio de 2021, párr. 13.

- 73.** En el caso de la pregunta 4, que es de tipo plebiscitario, la Corte observa que lo que se pretende consultar es si los electores están o no de acuerdo con una determinada medida a adoptar, específicamente una reforma al COIP para el aumento de penas en varios delitos. Para tal fin se propone que la Presidencia de la República, en un tiempo determinado – 5 días posteriores a la publicación de los resultados electorales, de ser positivos– envíe un proyecto de ley reformativa del señalado Código a la Asamblea Nacional para su debate y aprobación, en un plazo máximo de 60 días, y de conformidad con la norma para este efecto.
- 74.** Dicho esto, ahora corresponde a la Corte realizar el control de los considerandos de la pregunta. Conviene recordar que la función principal de los considerandos introductorios es contextualizar e informar al elector para que pueda tomar una decisión libre en la pregunta que se le plantea. En este sentido, los considerandos no son un fin en sí mismo, sino un medio para asegurar la comprensión de lo que efectivamente será consultado. El análisis de los considerandos se realiza en función de los requisitos establecidos en el artículo 104 de la LOGJCC, por lo que, a continuación, la Corte verificará su observancia.
- 75.** Del texto presentado, se desprenden 3 considerandos respecto de los cuales es posible observar que el primero refiere a la tasa de muertes violentas del año 2022 y su relación numérica con una determinada cantidad de habitantes. El segundo considerando hace relación a un informe especializado en materia de crimen organizado en el país, en el que se menciona la incidencia y conexidad entre la actividad delictiva. Finalmente, el tercer considerando hace referencia al articulado constitucional relacionado con la tipificación en materia penal y el deber de proporcionalidad que ésta debe observar.
- 76.** A partir de los textos propuestos, esta Corte puede notar que los considerandos 1, 2 y 3 no inducen al elector hacia una respuesta, pues solamente expresan información contextual y datos específicos sobre asuntos relacionados con la actividad delictiva en el contexto nacional y con una norma constitucional del contexto penal, mismos que son fácilmente verificables y contrastables en fuentes informativas de acceso público. Los considerandos han sido estructurados y expresados de manera objetiva, y del texto de cada uno se aprecia el empleo de un lenguaje neutro, sin carga emotiva, sencillo y de fácil comprensión para el elector.
- 77.** Del análisis de los considerandos, para esta Corte es posible comprender que estos buscan contextualizar e informar sobre la situación y resultados del ejercicio de ciertas actividades delictivas en el país, por cuanto exponen el número de muertes violentas contabilizadas en un período anual. Además, con base en un informe de un organismo especializado que estudia el comportamiento del crimen organizado

en el territorio nacional, pretenden caracterizar la relación que puede existir entre actividades delictivas. Finalmente, hacen referencia a la norma constitucional que establece la tipificación y necesidad de gradación proporcional de sanciones de índole penal. Así, la exposición de estos considerandos, en forma conjunta, mantienen concordancia y relación directa de causalidad con la medida que se pretende consultar al electorado. Esto, porque buscan que el elector comprenda de forma clara la finalidad de la medida planteada en caso de ser aprobada, que será el envío, debate y aprobación de una reforma normativa penal en sede legislativa, para abordar el aumento de penas en los delitos taxativamente establecidos en el texto de la pregunta; y que, conforme al anexo, el elector conozca los plazos en los cuales esta medida será posible. En consecuencia, los textos –de carácter fáctico y normativo– de los 3 considerandos, frente a la medida propuesta, permitirían al elector comprender el alcance de la cuestión sometida a su consideración, además de sus efectos, en caso de un pronunciamiento favorable.

- 78.** Esta Corte también nota que los considerandos no proporcionan información superflua, y permitirían al elector tener una noción real de la problemática que subyace a la propuesta de consulta, para formar su criterio frente a una eventual votación.
- 79.** En consecuencia, se desprende que los considerandos efectuados a la pregunta 4 cumplen con los requisitos de forma del artículo 104 de la LOGJCC.

5.4.2. Control constitucional de la pregunta 4

5.4.2.1. Control formal

- 80.** Una vez que la Corte ha verificado que el examen de los considerandos ha sido superado, procederá con el control constitucional de la pregunta. Cabe señalar que, al tratarse de una consulta de carácter plebiscitario, en el control formal de la pregunta, la Corte verificará los presupuestos establecidos en los numerales 1 y 2 del artículo 105 de la LOGJCC, esto es: la formulación de una sola cuestión por cada pregunta, salvo que exista una interrelación e interdependencia entre los distintos componentes; y, la posibilidad de aceptar o negar varios temas individualmente en la misma consulta. Esto, en relación con las cargas de claridad y lealtad de las preguntas planteadas, a fin de garantizar la libertad de las electoras y los electores. Como ha señalado la Corte en dictámenes anteriores,¹⁹ en el caso de consultas

¹⁹ CCE, dictamen 2-19-CP/19, 20 de junio de 2019, párr. 29. Adicionalmente, esta Corte aclara que, respecto del numeral 4 el artículo 105 de la LOGJCC, de acuerdo con el dictamen 6-22-CP/23, el análisis en casos de propuestas de naturaleza plebiscitaria sí debe ser realizado, por lo que su tratamiento se abordará en el control material.

plebiscitarias no cabe el análisis respecto del numeral 3 del artículo 105 de la LOGJCC.

81. Conforme se mencionó en el análisis de los considerandos de la pregunta, existe una relación directa de causalidad entre los éstos y la medida que se propone adoptar a través de la pregunta. Así, es posible observar que entre las razones introductorias se encuentra la mención al crimen organizado y su conexidad con otros delitos. El Informe de Caracterización del Crimen Organizado en Ecuador,²⁰ emitido por el Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado, establece una interrelación entre algunos delitos y el crimen organizado, como un proceso con multiplicidad de aristas y que tiene incidencia en el comportamiento delictivo en el territorio nacional.²¹
82. La pregunta planteada establece una reforma legislativa al COIP, en la cual se incrementen las penas de varios delitos que podrían relacionarse con problemáticas sociales y de naturaleza penal, como el crimen organizado.²² De esta forma, la Corte puede observar que el detalle de los tipos penales establecidos en la pregunta tiene interrelación e interdependencia con la finalidad de la medida consultada, que se traduce en obtener el pronunciamiento del electorado respecto de una reforma normativa de aumento de penas en el contexto de la realidad del crimen organizado. En consecuencia, al análisis supera el primer requisito formal de la pregunta.
83. Además, guardando coherencia con los considerandos que superaron el control, la pregunta y su anexo le permitirían al elector, de forma clara, comprender que puede aceptar o negar su respuesta personal respecto de una temática específica que aborda una problemática complementaria y relacional, lo cual se traduce en el respeto a la carga de lealtad sobre el tema consultado, superando así el requisito del numeral 2.
84. En consecuencia, la pregunta supera el control formal establecido en el artículo 105 de la LOGJCC para consultas de tipo plebiscitario.

5.4.2.2. Control material

²⁰ Al respecto, véase: <https://oeco.padf.org/wp-content/uploads/2023/09/Caracterizacion-Crimen-Organizado-Version-corta-V2.pdf>

²¹ Estudios de organizaciones como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) reconocen a la delincuencia organizada como uno de los factores de incremento o permanencia de elevados niveles en el cometimiento de otros delitos como el homicidio, por ejemplo, entre otros. Véase: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/697cad82-e48a-462d-8c38-b3be76914106/content>

²² La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Transnacional, “Convención de Palermo” se refiere a los “grupos delictivos organizados o estructurados” y los define como: “...un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos [...] con miras a obtener un beneficio económico u otro beneficio de orden material [...] no (estará) formado fortuitamente para la comisión [...] de un delito y en el que no necesariamente se haya asignado a sus miembros funciones formalmente definidas”.

85. Ahora, una vez superado el control formal de los considerandos y de la pregunta, cabe el examen de constitucionalidad sobre el aspecto material de ésta y de la medida propuesta en su anexo, para lo cual la Corte verificará que el pedido que se formula no incurra en prohibiciones o violaciones constitucionales ni restrinja los derechos y garantías constitucionales. De tal forma, este Organismo examinará si la consulta tiene la posibilidad de generar efectos jurídicos, si la materia sobre la cual se consulta está prohibida, y si se restringen derechos constitucionales.

(i) Posibilidad de generar efectos jurídicos

86. Como ya se estableció con anterioridad, la propuesta remitida es de naturaleza plebiscitaria. Frente a ese escenario, es necesario que la Corte verifique que las medidas a adoptarse tengan la potencialidad de surtir efectos jurídicos para garantizar la libertad del elector.²³

87. La Corte observa que lo que se pretende consultar es si los electores están o no de acuerdo con que se lleve a cabo una reforma al COIP para el aumento de penas en varios delitos que, como se indicó en el análisis de los considerandos, encuentran relación en la problemática del crimen organizado. Para tal fin la medida que se propone es que la Presidencia de la República, en un tiempo determinado – 5 días posteriores a la publicación de los resultados, de ser positivos– envíe un proyecto de ley reformativo del señalado Código a la Asamblea para su debate y aprobación, en un plazo máximo de 60 días, de conformidad con la norma para este efecto.

88. Siendo que la medida que se propone a través de la pregunta es una reforma legal, esta Corte considera que para dilucidar si se cumple con el parámetro relativo a la potencialidad de generar efectos jurídicos, se debe revisar la conjunción de ciertos aspectos que la pregunta y su anexo plantean al elector como: **a)** la existencia de un sujeto(s) obligado(s), **b)** la finalidad última de la medida propuesta, lo cual tiene relación con la acciones que los obligados deben ejecutar para que esta se cumpla; y, **c)** la existencia de un tiempo cierto y determinado en el que la medida será cumplida. A continuación, esta Corte analizará cada uno de ellos.

Respecto de a):

89. En cuanto a los sujetos obligados de la pregunta y su anexo, se observa claramente dos sujetos que quedarían obligados en el caso de que la consulta se aprobara. Por un lado, la Presidencia de la República, y por otro, la Asamblea Nacional.

Respecto de b):

²³ CCE, dictamen 6-22-CP/23, 9 de mayo de 2023, párr. 67.

- 90.** La finalidad de la medida se traduce en una reforma legislativa al COIP para aumentar las penas de los delitos detallados, que pueden tener relación con el crimen organizado. Esto apareja, por un lado, el accionar de la Presidencia de la República al preparar y enviar la propuesta o texto reformativo específico para los artículos relacionados con las conductas penales taxativamente definidas; y, por otro, la activación del accionar de la Asamblea Nacional para debatir y aprobar, dentro de los márgenes del procedimiento parlamentario, las reformas sometidas a su consideración.
- 91.** Ahora bien, frente a esta finalidad es necesario que esta Corte se pronuncie sobre varios temas de alta importancia en el contexto de una consulta popular de tipo plebiscitario relacionada con reformas legislativas penales y recuerde, tanto a la Presidencia de la República, así como, en un eventual caso, a la Asamblea Nacional sobre ciertos aspectos que adquieren relevancia. Así, a criterio de esta Corte, al analizar los posibles efectos jurídicos de la medida propuesta, es necesario considerar el principio de estricta legalidad en materia penal, el principio de configuración legislativa y el principio de proporcionalidad.
- 92.** De tal forma, este Organismo recuerda que el principio de estricta legalidad en materia penal busca un adecuado debate parlamentario para fijar y establecer aspectos inherentes al contexto normativo penal, en este caso, la gradación de varios tipos penales (aumento). Ante este escenario, el debate parlamentario para la reforma de la norma penal se convierte en la garantía de la participación democrática y en una de las finalidades que establece la consulta. En tal sentido, la legitimidad del poder punitivo estatal demanda mayor participación representativa del pueblo en la discusión sobre el contenido de las reformas legales en cumplimiento del rol de la Función Legislativa en la formación de cuerpos legales en materia penal. Concomitantemente, esta Corte estima necesario señalar que, a favor del legislador opera el principio de configuración legislativa, el cual lo convierte en garante de derechos en cada uno de los proyectos que conoce,²⁴ y que delimita su accionar a los preceptos constitucionales, las normas vigentes e incluso a la jurisprudencia de esta Corte. Además, en materia penal, la Corte ha indicado que le corresponde al legislador aplicar los criterios de proporcionalidad y racionalidad²⁵ que garantizan que la ley de esta materia proteja y respete los derechos constitucionales. La proporcionalidad, además, es una garantía del debido proceso prevista en el numeral 6 del artículo 76 de la Constitución, a la que refieren los considerandos de la pregunta, por lo que esta deberá ser observada, en vista de que supone la cuidadosa

²⁴ CCE, dictamen 002-19-DOP-CC, 14 de marzo de 2019, párr. 23; sentencia 40-18-IN/21, 22 de septiembre de 2021, párr. 60.

²⁵ CCE, sentencia 2137-21-EP /21, 29 de septiembre de 2021, párr. 162.

tipificación de las conductas ilícitas y la medición razonable de sus consecuencias, desarrollándose una graduación adecuada de las reacciones punitivas conforme a los bienes jurídicos afectados y a la lesión causada o al peligro corrido.²⁶

93. En consecuencia, en el marco de la finalidad que propone la cuestión que se plantea preguntar a la ciudadanía, el presidente de la República debe recordar que, si los resultados de la consulta fueran positivos, deberá realizar las acciones tendientes a su cumplimiento, lo que supone el planteamiento de una reforma legal de aumento de penas. Sin embargo, es menester de esta Corte recordarle que su propuesta debe cumplir con los estándares constitucionales, legales y de convencionalidad relativos a la proporcionalidad en la gradación de penas, al principio de mínima intervención penal reconocido constitucionalmente; y, a los fines que persigue el sistema penal de nuestro país.²⁷ Además, deberá tomar en cuenta aspectos de gran importancia como, por ejemplo, la situación derivada de la problemática estructural de hacinamiento del sistema de rehabilitación social.²⁸ De igual forma, en caso de que la consulta fuera aprobada, y el proyecto de reforma llegue a la Asamblea Nacional, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, y en aplicación de los principios reconocidos en este análisis, deberá debatirla con amplios márgenes de representación democrática observando lo ya señalado en este análisis.

Respecto de c):

94. Finalmente, de acuerdo con la pregunta, la medida tiene 2 plazos. Uno para la Presidencia y otro para la Asamblea, los mismos que son expresados para que el elector conozca el tiempo en el cual se propone concretar la medida y, con base en este, pueda también evaluar su decisión.

95. En consecuencia, la Corte observa que la pregunta y anexos, conjuntamente analizados, como cabe en este tipo de control, contienen un planteamiento del que se deriva la potencialidad para surtir efectos jurídicos, ya que conjugan la determinación de sujetos obligados, una medida clara y un plazo de ejecución; situación que puede ser valorada por el electorado, para de ser el caso decidir su postura en el supuesto de una eventual votación.

(ii) *Materia consultada*

²⁶ Ibidem, párr. 41.

²⁷ Véase el artículo 201 de la Constitución.

²⁸ CCE, dictamen 5-21-EE/21, 6 de octubre de 2021, párrs. 70, 72; dictamen 6-21-EE/21, 3 de noviembre de 2021, párr. 91; dictamen 8-21-EE/21, 10 de diciembre de 2021, párrs. 27, 34.

96. Ahora cabe analizar si la propuesta planteada versa sobre una materia que puede ser consultada al pueblo. *Prima facie*, esta Corte ha mencionado que, en materia penal, es indispensable que la determinación de los tipos penales y la gradación de las penas respete el principio de estricta legalidad. Para garantizar este principio es fundamental que exista un adecuado debate parlamentario que determine la gradación de cada pena, la cual debe ser proporcional a la gravedad de la afectación del bien jurídico protegido y a las propiedades subjetivas de la conducta. Por su naturaleza, la consulta popular, cuando es planteada en la forma de un referendo normativo, no permite el debate en sede parlamentaria y esto puede incidir en la constitucionalidad de utilizar este mecanismo para la adopción de nuevos tipos penales o el aumento de las penas previstas para los tipos ya existentes. Empero, en el presente caso, toda vez que lo consultado obedece a un diseño plebiscitario, y que por tanto no introduce directamente al ordenamiento jurídico un enunciado normativo que *per se* defina tipos penales y/o grade penas, sino que, en su lugar, únicamente identifica una eventual medida a adoptar; el estándar de proscripción de materia penal aplicable a los referendos normativos no le puede ser superpuesto con la misma rigurosidad, en especial si se tiene en cuenta que la medida plebiscitaria propuesta en la pregunta 4 contempla la participación real de la Asamblea Nacional y, por ende, garantiza el debate democrático parlamentario y el principio de estricta legalidad.
97. En este sentido, dado que la medida únicamente plantea que “se incrementen las penas de los delitos”, sin restringir dicha medida a alguna clase de pena en específico: privativas de libertad, no privativas de libertad o restrictivas de los derechos de propiedad; ni definir los mínimos y máximos de las penas en abstracto de tipos penales; se verifica que no hay una delimitación normativa que imposibilite la actividad parlamentaria; motivo por el cual, es viable que se consulte mediante plebiscitario. En esta línea, en consonancia con lo expresado a lo largo del análisis de esta pregunta, se evidencia que los mecanismos de participación directa deben encontrar un balance con la protección de los derechos, por lo que tanto la pregunta como su medida —que refieren al tratamiento y debate en sede legislativa de un proyecto de reforma delimitada a ciertos aspectos en materia penal— parecen ser una opción en la que se atiende a las garantías conducentes a asegurar que la intervención del derecho penal se realice bajo condiciones de validez democrática, sobre todo cuando la Constitución señala que “la ley establecerá la debida proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones penales [...]”.²⁹
98. Esta Corte recuerda que, en el marco del debate que llevare a cabo la Asamblea Nacional, como una de las expresiones del principio de configuración legislativa, el

²⁹ CRE, art. 76 numeral 6.

rol del legislador radica en intervenir como garante de los derechos que el proyecto discutido pone a su conocimiento. Al respecto, la Corte ha señalado:

21. [...] el órgano con potestad para emitir normas, en particular el Legislativo, se erige en el garante de los derechos y principios constitucionales. Es así que, en el proceso de formación de las leyes, debe regular las relaciones y situaciones jurídicas de tal modo que no excedan o invadan el contenido esencial de los derechos y disposiciones fundamentales contemplados en la Norma Suprema, por lo tanto, tiene un límite dado por el contenido esencial de los derechos constitucionales, no los puede afectar, invadir, limitar o restringir, más si los puede desarrollar y regular.

22. En tal virtud, se delinea la libertad de configuración del Legislador, esto es que sin exceder sus potestades, puede determinar en la legislación los aspectos de la esfera de la legalidad, esto es de aquello que no atañe o no invade al orden constitucional. El artículo 11 número 3 inciso tercero de la Constitución al respecto dispone: "Para el ejercicio de los derechos y las garantías constitucionales no se exigirán condiciones o requisitos que no estén establecidos en la Constitución o la ley", es decir, que la Norma Suprema establece las condiciones constitucionales a través de principios que supeditan la tarea legislativa, que establece reglas de regulación de requisitos. El poder legislativo cuenta con legitimidad y representación democrática con el límite de los derechos y disposiciones constitucionales.

24. [...] Es decir, la esfera de la legalidad es amplia, teniendo inclusive facultades discrecionales, mas no ilimitadas, en los aspectos en los cuales no exista expresamente una orden o prohibición en contrario de Norma Suprema, sino que en su lugar le permita establecer reglas, regulaciones, requisitos y procedimientos legales, lo que es evidente sobre todo cuando existe una remisión constitucional a la ley.³⁰

99. Lo mencionado, guarda estricta concordancia con la necesidad de que, en materia penal, el legislador no pierda de vista que:

[...] el principio de proporcionalidad constituye una de las garantías del debido proceso que actúa como un límite al poder punitivo, tanto al momento de configuración normativa de las distintas infracciones y sanciones, como en el de su aplicación durante el ejercicio concreto de la potestad sancionadora. En tal sentido, la proporcionalidad exige que exista una adecuada correspondencia entre la sanción y la conducta o categoría de conductas que se reprochan, para que esta no sea excesiva atendiendo a la gravedad de la infracción o innecesaria para la consecución de la finalidad de interés general.³¹

100. En consecuencia, al ser el objeto de esta consulta un tema no excluido por el ordenamiento jurídico y ser de aquellos que pueden consultarse mediante un plebiscito, es posible continuar con el análisis.

(iii) Restricción de derechos

³⁰ CCE, dictamen 003-19-DOP-CC, 14 de marzo de 2019, párrs. 21, 22 y 24.

³¹ CCE, sentencia 2137-21-EP /21, 29 de septiembre de 2021, párr. 162.

- 101.** Ahora, esta Corte analizará si la propuesta planteada en esta pregunta restringe derechos constitucionales.
- 102.** La Constitución ha previsto diversas formas de ejercicio democrático. Una de ellas, la consulta popular que puede ser entendida como un plebiscito o un referendo sobre asuntos de interés de los ciudadanos. Al respecto, esta Corte ha sostenido que "el principio democrático y el derecho de participación deben irradiar a todas las disposiciones constitucionales",³² para lo cual, con el fin de participar, es indispensable que dichas consultas cumplan con los requisitos y condiciones previstas en ella y en el ordenamiento jurídico, y a que el elector pueda formarse una opinión razonablemente objetiva y a expresar libremente esa opinión en el proceso eleccionario.
- 103.** La pregunta y su anexo, como se ha mencionado a lo largo del análisis de esta pregunta supondrán, por cómo se encuentran expresadas, que el elector comprenda de forma clara que su voto lo consignará respecto de la posibilidad de la existencia, debate y aprobación de un proyecto de reforma legal para aumentar las penas en determinados delitos. Dada la naturaleza plebiscitaria de la cuestión consultada, al elector no se le presentan textos específicos de la mencionada reforma. Sin embargo, la cuestión consultada atañe ineludiblemente a la activación del rol de la Asamblea Nacional como el órgano constitucionalmente reconocido para el debate, tratamiento y aprobación de leyes en el territorio nacional, mucho más de las leyes en materia penal que ineludiblemente deben pasar por su escrutinio, como representantes democráticos de la población que los ha elegido justamente para cumplir ese rol.
- 104.** En esta línea de ideas, la Corte no observa que la cuestión consultada, dentro del ejercicio de la democracia directa plebiscitaria, vulnere derechos constitucionales, ya que cuestionaría al electorado sobre su intencionalidad del tratamiento de una reforma legislativa, taxativamente determinada en la pregunta, por el órgano legitimado para el efecto.
- 105.** Sin perjuicio de lo señalado a lo largo del control material de esta pregunta, la Corte recuerda a los sujetos que quedarían obligados, de aprobarse la consulta, su jurisprudencia³³ a través de la cual se ha reconocido que el Estado ecuatoriano se encuentra obligado constitucional y convencionalmente a orientar la política penal y penitenciaria hacia la rehabilitación del sujeto, con el objeto de velar por "el principio de dignidad de la persona"; que el sistema penal no tiene constitucionalmente una finalidad retributiva; que las personas sentenciadas deben

³² 1-19-CP/19, 16 de abril de 2019, párr. 28.

³³ CCE, dictamen 5-19-OP/19, 4 de diciembre de 2019, párr. 45 y siguientes.

rehabilitarse para su reinserción en la sociedad; y, que la finalidad del sistema de rehabilitación social radica en la prevención especial como postulado programático del sistema penal, orientado a desarrollar estrategias que eviten nuevos hechos delictivos por parte del mismo sujeto. La Corte recuerda además que sus pronunciamientos deben ser observados de manera integral, complementaria, sistemática y obligatoria por parte de los poderes públicos, para el caso, tanto en el ejercicio de la potestad de iniciativa legislativa, así como en cumplimiento de la potestad de emitir productos legislativos. Adicionalmente, de acuerdo con la finalidad de la consulta, se le recuerda al presidente de la República que el proyecto de reforma al COIP que plantea enviar a la Asamblea Nacional, en caso de que la consulta fuera aprobada, deberá ceñirse única y exclusivamente a los términos de la consulta y al análisis realizado por esta Corte a través del presente dictamen. En ese sentido, no le está permitido, por lealtad con el elector, incluir en el proyecto de reforma temas que no han sido sometidos al análisis de este Organismo o que no fueran objeto de pronunciamiento, en el marco de la consulta planteada a los electores.

- 106.** Como se ha dejado sentado en varias ocasiones a lo largo de este dictamen, el control de constitucionalidad que efectúa la Corte respecto de las consultas populares debe garantizar la plena libertad del elector, para lo cual es indispensable que se cumplan con las cargas argumentativas de claridad y lealtad. Así, en el dictamen 10-19-CP/19, este Organismo se pronunció sobre el requisito de claridad en los siguientes términos:

[...] el requisito de claridad hace referencia a la comprensibilidad de la consulta popular, debiendo estar presente en todo el proceso deliberativo -en la formulación de los considerandos, de las preguntas y de sus efectos- permitiendo con ello que el elector tenga plena libertad para decidir.

- 107.** Lo señalado implica que el elector pueda conocer de forma clara, sencilla y conjunta el texto que pretende ser consultado para que de su sola lectura pueda comprender las razones y la finalidad de la pregunta, a fin de que le sea posible formarse un criterio personal que oriente su decisión en las urnas. En línea con lo manifestado, a criterio de esta Corte, en esta pregunta resulta necesario que el elector pueda leer de manera conjunta la pregunta y su anexo, razón por la que de manera obligatoria, el Organismo Electoral –que gestionará los aspectos necesarios para que la consulta pueda efectuarse– deberá cuidar que los textos de la pregunta 4 y su anexo sean unificados y se los presente seguidamente, a efectos de que el elector pueda tener una lectura sistemática y conjunta de la medida propuesta y su anexo. El Organismo Electoral deberá atender esta solicitud tomando en cuenta que dichas adecuaciones son necesarias, a criterio de esta Corte, para garantizar las cargas de claridad y lealtad con el elector en el ámbito de aquello que le será consultado.

- 108.** También, debe tenerse presente que la Corte Constitucional no ha realizado un control sobre la conveniencia política, jurídica, económica o de cualquier otra índole respecto a la propuesta a consultarse de consulta, ya que aquello corresponde única y exclusivamente al presidente de la República. En tal sentido, este Organismo le recuerda enfáticamente su facultad ordinaria de iniciativa legislativa para presentar propuestas normativas directamente a la Asamblea Nacional, de acuerdo con el artículo 134 numeral 2 de la CRE.
- 109.** Finalmente, esta Corte recuerda que el presente control de constitucionalidad efectuado sobre las medidas plebiscitarias es independiente de las competencias de control posterior, abstracto o concreto, que pudiesen llegar a activarse con relación a las eventuales reformas normativas que la Asamblea Nacional apruebe con base en los proyectos de ley remitidos por la Presidencia de la República, de aprobarse por el electorado las preguntas de la consulta popular que demanden modificaciones legislativas.
- 110.** Como consecuencia del análisis precedente, la Corte comprueba que la pregunta 4 y sus considerandos superan el examen de constitucionalidad de consultas populares plebiscitarias.

5.5. Análisis de la pregunta 5

- 111.** La pregunta planteada por el presidente de la República señala lo siguiente:

¿Está usted de acuerdo con que las personas privadas de la libertad cumplan la totalidad de su pena dentro del centro de rehabilitación social en los delitos detallados en el Anexo de la pregunta 5, reformando el Código Orgánico Integral Penal conforme consta en el referido Anexo?

- 112.** Los considerandos introductorios a la pregunta son:

Que, el artículo 697 del Código Orgánico Integral Penal – COIP, define al régimen de rehabilitación social cerrado como el período de cumplimiento de la pena que se iniciará a partir del ingreso de la persona sentenciada a uno de los centros de privación de libertad.

Que, el artículo 698 del Código Orgánico Integral Penal – COIP, define al régimen semiabierto como el proceso de rehabilitación social de la persona sentenciada que cumple con los requisitos y normas del sistema progresivo para desarrollar su actividad fuera del centro de ejecución de penas de manera controlada por el Organismo Técnico. Además, establece que para acceder a este régimen se requiere el cumplimiento de por menos el 60% de la pena impuesta.

Que, el artículo 699 del Código Orgánico Integral Penal – COIP, define al régimen abierto como el período de rehabilitación social tendiente a la inclusión y reinserción social de la

persona privada de libertad, en el que convive en su entorno social, supervisada por el Organismo Técnico. Establece además que, para acceder a este régimen se requiere el cumplimiento de por lo menos el 80 % de la pena.

Que, es necesario que la Asamblea Nacional tramite reformas al Código Orgánico Integral Penal – COIP, en donde se analice y debata reformas para que las personas privadas de libertad que hayan sido condenadas por los delitos de (i) financiación del terrorismo; (ii) reclutamiento de niños, niñas y adolescentes con fines delictivos; (iii) secuestro extorsivo; (iv) producción ilícita de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización; (v) actividad ilícita de recursos mineros; (vi) armas de fuego, municiones y explosivos prohibidos o no autorizados; (vii) tenencia y porte no autorizado de armas; (viii) extorsión; (ix) revelación de identidad de agente encubierto, informante, testigo, persona protegida o funcionario judicial protegido; (x) tráfico de influencias; (xi) oferta de realizar tráfico de influencias; y, (xii) testaferrismo, no puedan acceder al régimen semiabierto y abierto, cumpliendo de esta forma su condena en el régimen cerrado.

113. Por su parte, el anexo de la pregunta 5 expone:

En caso de ser aprobada la presente pregunta, el presidente de la República en el plazo máximo de 5 días posteriores a la publicación de los resultados remitirá el proyecto de ley reformativa al Código Orgánico Integral Penal -COIP que contenga las reformas para cumplir con lo establecido en esta pregunta. Los delitos objeto de la reforma, que se sumarán a los ya establecidos en los artículos 698 y 699 del COIP, serán:

(i) financiación del terrorismo; (ii) reclutamiento de niños, niñas y adolescentes con fines delictivos; (iii) secuestro extorsivo; (iv) producción ilícita de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización; (v) actividad ilícita de recursos mineros; (vi) armas de fuego, municiones y explosivos prohibidos o no autorizados; (vii) tenencia y porte no autorizado de armas; (viii) extorsión; (ix) revelación de identidad de agente encubierto, informante, testigo, persona protegida o funcionario judicial protegido; (x) tráfico de influencias; (xi) oferta de realizar tráfico de influencias; y, (xii) testaferrismo.

La Asamblea Nacional contará con el plazo máximo de 60 días para debatir y aprobar la reforma legal.

5.5.1. Control constitucional de los considerandos que introducen la pregunta

114. Siguiendo la línea del análisis desarrollado en el presente dictamen, se verificará si los considerandos introductorios de la pregunta 5 cumplen con los requisitos que deben anteceder y contextualizar la pregunta puesta a consideración del elector,³⁴ previstos en el artículo 104 de la LOGJCC.

115. En esta línea, se advierte que, en los tres primeros considerandos de la pregunta bajo análisis, el proponente se refiere a las disposiciones del COIP en las que se

³⁴ CCE, dictamen 2-19-CP/19, 20 de junio de 2019, párr. 15

definen los regímenes del proceso de rehabilitación social,³⁵ a saber, el régimen cerrado, semiabierto y abierto. Además, en los considerandos 2 y 3, se precisa qué porcentaje de cumplimiento de la pena se requiere para acogerse a los regímenes semiabiertos y abiertos.

- 116.** Por otro lado, en el cuarto y último considerando el presidente de la República, señala que es necesario que, a través de la Asamblea Nacional, se tramiten reformas al COIP, con la finalidad de establecer que las personas que han sido condenadas por ciertos delitos no puedan acceder a la modalidad abierta o semiabierta en el proceso de rehabilitación social.
- 117.** Al respecto, este Organismo advierte que los considerandos 1, 2 y 3, contienen información descriptiva sobre cómo se encuentra configurado el proceso de rehabilitación social en el ordenamiento jurídico, citando las disposiciones legales que definen y regulan cada uno de los regímenes previstos en el COIP. En este sentido, lo señalado en los primeros tres considerandos no representa una inducción a las respuestas del elector, por cuanto se refieren estrictamente al contexto normativo de la pregunta que se plantea y proporcionan información relacionada a la medida a adoptarse. Así también, su redacción se desarrolla en un lenguaje neutro, no valorativo y comprensible para el elector. Por lo que se verifica que estos considerandos satisfacen los requisitos de los numerales 1, 3 y 5 de del artículo 104 de la LOGJCC.
- 118.** De la misma manera, se verifica que existe concordancia y relación directa de causalidad de los considerandos 1, 2 y 3 con la medida que se propone adoptar a través de la aprobación de la pregunta 5, especificada en el anexo respectivo. Esto, toda vez que los textos analizados proporcionan información pertinente y vinculada con la reforma legal que se pretende remitir y aprobar por la Asamblea Nacional para regular la aplicación de las modalidades del proceso de rehabilitación social. De esta manera, permiten contextualizar el marco normativo en el que se incorporará la reforma propuesta, otorgando también información al elector sobre la regulación actual de la temática que aborda la pregunta.
- 119.** Por otro lado, con relación al cuarto considerando, se observa que el proponente refiere la necesidad de reformar la normativa penal a efectos de establecer la

³⁵ Art. 696.- Regímenes de rehabilitación social. - Los regímenes son: 1. Cerrado. 2. Semiabierto. 3. Abierto. Una persona privada de libertad podrá pasar de un régimen a otro en razón del cumplimiento del plan individualizado, de los requisitos previstos en el reglamento respectivo y el respeto a las normas disciplinarias. La autoridad competente encargada del centro, solicitará a la o al juez de garantías penitenciarias la imposición o cambio de régimen o la persona privada de libertad lo podrá requerir directamente cuando cumpla con los requisitos previstos en el reglamento respectivo y la autoridad no la haya solicitado.

propuesta contenida en la pregunta 5. De esta manera se precisa que es a través de la Asamblea Nacional que se deberán analizar y debatir las reformas al COIP, para establecer que las personas condenadas por determinados delitos sólo puedan cumplir la pena impuesta en el régimen cerrado, sin que puedan acogerse a los regímenes semiabierto y abierto.

120. A partir de lo mencionado, no se evidencia que el cuarto considerando tenga la potencialidad de inducir a la respuesta de elector o que se encuentre redactado con criterios valorativos y un lenguaje de difícil comprensión; pues, el considerando determina de forma objetiva la vía que deberá seguirse para materializar la propuesta contenida en la pregunta 5. Por lo tanto, el considerando 4 satisface los requisitos previstos en los numerales 1 y 3 del artículo 104 de la LOGJCC.

121. Además, se advierte que, en lo que respecta a la concordancia plena y la relación directa de causalidad entre i) las finalidades que se establecen en el considerando y ii) el texto sometido a consideración de los electores, el cuarto considerando permite que el elector comprenda la finalidad de la medida planteada en caso de ser aprobada la pregunta, que será el trámite de una reforma normativa penal en sede legislativa, para abordar una modificación en la aplicación del régimen abierto y régimen semiabierto del proceso de rehabilitación social. Así, el cuarto considerando especifica que estas modalidades no se podrán aplicar a las personas que hayan sido condenadas por los siguientes delitos:

(i) financiación del terrorismo; (ii) reclutamiento de niños, niñas y adolescentes con fines delictivos; (iii) secuestro extorsivo; (iv) producción ilícita de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización; (v) actividad ilícita de recursos mineros; (vi) armas de fuego, municiones y explosivos prohibidos o no autorizados; (vii) tenencia y porte no autorizado de armas; (viii) extorsión; (ix) revelación de identidad de agente encubierto, informante, testigo, persona protegida o funcionario judicial protegido; (x) tráfico de influencias; (xi) oferta de realizar tráfico de influencias; y, (xii) testaferrismo.

122. Bajo estas consideraciones, esta Magistratura identifica que la información contenida en el cuarto considerando guarda relación con la medida a adoptarse a través de la pregunta. Por lo tanto, el cuarto considerando se ajusta lo previsto en el artículo 104, numerales 2, 4 y 5 de la LOGJCC.

123. Debido al análisis expuesto en los párrafos precedentes, los considerandos introductorios de la pregunta 5 cumplen los requisitos de forma establecidos en el artículo 104 de la LOGJCC.

5.5.2. Control constitucional de la pregunta 5

5.5.2.1. Control formal

- 124.** En orden a revisar la constitucionalidad de la pregunta 5, la Corte analizará si la misma garantiza la libertad del elector a través de la verificación de los requisitos establecidos en los numerales 1 y 2 del artículo 105 de la LOGJCC, conforme a lo señalado en la jurisprudencia de este Organismo.³⁶
- 125.** La pregunta 5 pretende consultar a los electores sobre efectuar una reforma al COIP, con la finalidad de establecer que las personas privadas de la libertad por los delitos detallados en el anexo de dicha pregunta cumplan la totalidad de la pena dentro del centro de rehabilitación social, esto es, bajo el régimen cerrado.
- 126.** Para el efecto, en el anexo de esta pregunta se plantea que, el presidente de la República remitirá el proyecto de ley de reforma al COIP que será aprobado por la Asamblea Nacional, en el que se agregarán a los delitos ya establecidos en los artículos 698 y 699 del COIP, los siguientes: (i) financiación del terrorismo; (ii) reclutamiento de niños, niñas y adolescentes con fines delictivos; (iii) secuestro extorsivo; (iv) producción ilícita de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización; (v) actividad ilícita de recursos mineros; (vi) armas de fuego, municiones y explosivos prohibidos o no autorizados; (vii) tenencia y porte no autorizado de armas; (viii) extorsión; (ix) revelación de identidad de agente encubierto, informante, testigo, persona protegida o funcionario judicial protegido; (x) tráfico de influencias; (xi) oferta de realizar tráfico de influencias; y, (xii) testaferrismo.
- 127.** Acorde a lo señalado en la pregunta y en el anexo, las personas privadas de la libertad que hayan sido sentenciadas en los delitos antes descritos no podrán acogerse a los regímenes semiabierto y abierto del proceso de rehabilitación social, establecidos y regulados en los artículos 698 y 699 del COIP. De esta manera, se agregarían los delitos detallados en el anexo a las excepciones ya previstas en la normativa penal, respecto a quienes no pueden acceder a las distintas modalidades establecidas para el cumplimiento de las penas.
- 128.** Al analizar el texto de la pregunta 5 y del anexo respectivo, esta Magistratura constata que se formula una sola cuestión, esto es, que el elector decida si las personas privadas de la libertad en ciertos delitos deben cumplir la totalidad de la pena, únicamente bajo el régimen cerrado, sin que puedan acogerse a los otros regímenes previstos en la ley.
- 129.** A pesar de que en el anexo de la pregunta 5 se indica que la reforma a plantearse consistirá en agregar varios delitos a los ya establecidos en los artículos 698 y 699 del COIP, la Corte identifica que la finalidad de la pregunta es una sola, limitar el

³⁶ CCE, dictamen 6-22-CP/23, 9 de mayo de 2023, párr. 57.

acceso a los regímenes semiabierto y abierto del proceso de rehabilitación social para las personas que hayan sido condenadas por ciertos delitos. Siendo además que los delitos que se pretenden incluir se refieren a categorías de tipos penales ya previstas en el COIP como excepciones para el acceso a estas modalidades, esto es, delitos contra la libertad personal, contra la eficiencia de la administración pública, contra la seguridad pública y otros relacionados con la producción o tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización. Por lo que se verifica que no se trata de una pregunta compuesta, en la que se consulte al elector sobre temáticas diversas. En consecuencia, el elector tiene la posibilidad de poder aceptar o negar de forma específica e individual aquello que se le está consultado. De esta manera, se constata el cumplimiento de los requisitos 1 y 2 del artículo 105 de la LOGJCC.

- 130.** En lo que respecta al requisito previsto en el numeral 3 del artículo 105 de la LOGJCC, como se ha mencionado en el análisis de las preguntas precedentes, no corresponde constatar el cumplimiento de este al tratarse de una consulta plebiscitaria.
- 131.** Con fundamento en lo señalado, la Corte constata que la pregunta analizada cumple con los requisitos establecidos en el artículo 105 numerales 1 y 2 de la LOGJCC.

5.5.2.2. Control material

- 132.** Una vez que se ha verificado que los considerandos y la pregunta 5, cumplen con los requisitos previstos en los artículos 104 y 105 de la LOGJCC, superando de esta manera el control formal, corresponde a la Corte desarrollar un control material en relación con la pregunta y sus anexos, en orden a garantizar la constitucionalidad de las medidas a adoptarse a través del plebiscito.
- 133.** Para esto, siguiendo la línea de análisis propuesto en el presente dictamen, se constatará si la consulta tiene posibilidad de generar efectos jurídicos, conforme a lo establecido en el artículo 105 numeral 4 de la LOGJCC; y, la constitucionalidad de las medidas a adoptarse, con base a lo señalado en el artículo 127 de la LOGJCC, verificando que la materia sobre la cual se consulta no incurra en prohibiciones o violaciones establecidas en la Constitución y que no restrinjan los derechos y garantías fundamentales.³⁷

i) Posibilidad de generar efectos jurídicos

³⁷ Esto con base en el análisis efectuado por la Corte en el dictamen 6-22-CP/23.

- 134.** Ahora bien, con relación a la potencialidad de producir efectos jurídicos, el artículo 127 de la LOGJCC establece que el control constitucional que se realiza respecto a una consulta popular tiene como finalidad garantizar la libertad del elector. Con base en lo señalado en esta disposición, la jurisprudencia constitucional ha determinado que, para garantizar la libertad del elector, las medidas que se proponen a través del plebiscito deben tener la potencialidad de surtir efectos jurídicos; pues, de no suceder aquello, no se podría determinar cuáles serían las consecuencias del voto de la ciudadanía.³⁸
- 135.** Sobre la potencialidad de generar efectos jurídicos de la pregunta *in examine*, conviene resaltar una vez más que de acuerdo con la estructura de las preguntas, sus anexos y la forma plebiscitaria que ha adoptado el proponente, estas no consultan a los electores la aprobación de un texto normativo específico, por el contrario, se consulta sobre un tema específico y se propone la ejecución de ciertas medidas.
- 136.** En el caso de la pregunta 5, como ya se señaló previamente, se plantea que las personas privadas de la libertad y condenadas por los delitos detallados en el anexo cumplan la pena impuesta bajo el régimen cerrado, sin que puedan acceder a las modalidades semiabierta y abierta del proceso de rehabilitación social. Para ello, la medida que se propone consiste en que el presidente de la República remitirá la propuesta de reforma al COIP que tendrá como finalidad reformar los artículos 698 y 699 *ibídem*, para que sea debatida y aprobada por la Asamblea Nacional, en un plazo máximo de 60 días.
- 137.** Siendo que la medida que se propone a través de la pregunta 5 consiste en una reforma legal, esta Corte considera que para dilucidar si se cumple con el parámetro relativo a la potencialidad de generar efectos jurídicos, se debe revisar la conjunción de ciertos aspectos que la pregunta y su anexo plantean al elector como: **a)** la existencia de un sujeto(s) obligado(s), **b)** la finalidad última de la medida propuesta, lo cual tiene relación con las acciones que los obligados deben ejecutar para que esta se cumpla; y, **c)** la existencia de un tiempo cierto y determinado en el que la medida será cumplida. A continuación, esta Corte analizará cada uno de ellos.

Respecto de a):

- 138.** En cuanto a los sujetos obligados por la pregunta y su anexo, se observa claramente que, en el caso de la pregunta bajo análisis, se establecen dos sujetos llamados a ejecutar determinadas acciones para dar cumplimiento a la medida adoptarse en el caso de que la consulta se apruebe. Así, por un lado, la Presidencia

³⁸ CCE, dictamen 6-22-CP/23, 9 de mayo de 2023, párr. 67.

de la República en la formulación de un proyecto de ley, y por otro, la Asamblea Nacional en el trámite y aprobación de la reforma legal.

Respecto de b):

- 139.** La finalidad de la medida propuesta por la pregunta 5, consiste en una reforma a los artículos 698 y 699 del COIP, para regular el acceso a los regímenes semiabierto y abierto del proceso de rehabilitación social. Para esto, conforme lo establece el anexo de la pregunta, el presidente de la República deberá desarrollar y remitir a la Asamblea Nacional el proyecto de ley que contenga las reformas correspondientes y la Función Legislativa deberá debatir y aprobar el texto normativo, sujetándose al plazo de 60 días establecido en el anexo y dentro de los márgenes del procedimiento parlamentario.
- 140.** Sobre las acciones que debe desarrollar cada de uno de los sujetos obligados a cumplir con la medida propuesta, este Organismo considera necesario analizar varios temas que cobran especial importancia por tratarse de una reforma legal en materia penal. Así, se realizarán algunas precisiones con relación a la aplicación del principio de estricta legalidad, lo relativo a la configuración legislativa en materia penal y el principio de proporcionalidad.
- 141.** En relación con el principio de estricta legalidad en materia penal, se debe tener en cuenta que este busca garantizar que la determinación de los tipos penales (*nullum crimen sine lege*) y del sistema de penas (*nulla poena sine lege*) sea una competencia exclusiva del legislador, a través del procedimiento previsto para el efecto en la Constitución. En este sentido, el debate parlamentario en el trámite de reformas penales se convierte en una garantía de la participación democrática y a su vez otorga legitimidad al poder punitivo estatal.
- 142.** Por otro lado, cabe considerar que la Constitución determina que, en lo que corresponde a materia penal, el legislador tiene la potestad exclusiva para configurar los bienes jurídicos penalmente protegidos, los comportamientos penalmente relevantes, el tipo y el modo de las sanciones penales,³⁹ es decir, lo que se denomina como principio de configuración legislativa. Además, cabe considerar que bajo este principio, el órgano legislativo se convierte en garante de derechos en cada uno de los proyectos que conoce⁴⁰ y que su accionar debe regirse bajo los preceptos constitucionales, las normas vigentes e incluso a la jurisprudencia de esta Corte.

³⁹ CCE, sentencia 69-21-IN/23, 13 de septiembre de 2023, párr. 34.

⁴⁰ CCE, dictamen 002-19-DOP-CC, 14 de marzo de 2019, párr. 23; sentencia 40-18-IN/21, 22 de septiembre de 2021, párr. 60.

- 143.** Adicionalmente, la jurisprudencia constitucional ha determinado que en materia penal le corresponde al legislador aplicar los criterios de proporcionalidad y racionalidad,⁴¹ a fin de garantizar que las leyes aprobadas protejan y respeten los derechos constitucionales. La proporcionalidad, en estricto sentido, se encuentra, además, consagrada como una garantía del debido proceso y supone la cuidadosa tipificación de las conductas ilícitas y la medición razonable de sus consecuencias, desarrollándose una graduación adecuada de las reacciones punitivas conforme a los bienes jurídicos afectados y a la lesión causada o al peligro corrido.⁴²
- 144.** Con base en las consideraciones expuestas, esta Magistratura debe precisar que, en caso de que la pregunta bajo análisis sea aprobada por la ciudadanía, se deberán ejecutar las acciones tendientes al cumplimiento de la medida propuesta y expresamente determinadas por el anexo. En tal razón, se deberá proceder con el planteamiento de la reforma legal por parte del presidente de la República y su debate y aprobación por la Asamblea Nacional, observando para ello que la propuesta normativa se ciña estrictamente a la temática consultada y en aplicación de los estándares constitucionales, legales y de convencionalidad relativos a la rehabilitación integral de las personas sentenciadas penalmente y su reinserción en la sociedad; la situación derivada de la problemática estructural de hacinamiento del sistema de rehabilitación social;⁴³ y, el debate democrático con amplios márgenes de representación, en lo que concierne al trámite legislativo.

Respecto de c):

- 145.** Sobre este elemento de la pregunta, la Corte observa que se establece un plazo de 5 días posteriores a la publicación de los resultados de la consulta para la presentación del proyecto de ley de reforma al COIP por parte del presidente de la República; y, un plazo de 60 días para que la Asamblea Nacional debata y apruebe la reforma legal. De esta manera, se permite que el elector conozca el tiempo en el cual se concretaría la medida consultada y se garantiza que las consecuencias jurídicas de la consulta se materialicen en un tiempo cierto.
- 146.** Con base en las consideraciones formuladas, la Corte verifica que la pregunta 5 y su anexo, conjuntamente analizados, como corresponde en este tipo de control, reúnen las condiciones para generar efectos y modificaciones al sistema jurídico, ya que conjugan la determinación de sujetos obligados, una medida precisa y un plazo de ejecución, para la aprobación de la reforma al COIP propuesta. Por lo tanto, se

⁴¹ CCE, sentencia 2137-21-EP /21, 29 de septiembre de 2021, párr. 162.

⁴² Ibidem, párr. 41.

⁴³ CCE, dictamen 5-21-EE/21, 6 de octubre de 2021, párrs. 70, 72; dictamen 6-21-EE/21, 3 de noviembre de 2021, párr. 91; dictamen 8-21-EE/21, 10 de diciembre de 2021, párrs. 27, 34.

cumple con el presupuesto establecido en el numeral 4 del artículo 105 de la LOGJCC.

ii) Materia consultada

- 147.** Con relación a la constitucionalidad de las medidas adoptarse, específicamente sobre la materia consultada, se debe recordar que la pregunta 5 propone incorporar una regulación adicional a los regímenes de rehabilitación social previstos en el COIP. Como se ha indicado previamente, lo que se plantea en concreto es que las penas impuestas en determinados delitos solo se puedan cumplir bajo un régimen cerrado.
- 148.** Al respecto, esta Magistratura no identifica disposición constitucional alguna en la que se establezca la imposibilidad de regular el acceso a cada una de las modalidades previstas dentro del régimen de rehabilitación social. De hecho, la Corte observa que actualmente los artículos 698 y 699 del COIP contemplan la imposibilidad de acceder a los regímenes semiabierto y abierto a las personas privadas de la libertad condenadas por una serie de delitos que corresponden, principalmente, a las siguientes categorías: delitos contra la inviolabilidad de la vida, contra la integridad y libertad personal, contra la integridad sexual y reproductiva, delitos de violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar, delitos contra la eficiencia de la administración pública, delitos contra la seguridad pública, delitos económicos, entre otros.⁴⁴
- 149.** Bajo este contexto, considerando que la pregunta planteada propone como medida a adoptarse una reforma a las disposiciones antes señaladas para incorporar los delitos detallados en el anexo, a los ya previstos en la normativa vigente, la Corte advierte *prima facie* que la materia sobre la cual se está consultando a la ciudadanía está regulada en el régimen jurídico vigente y su modificación no se encuentra restringida por mandato constitucional.
- 150.** Por otro lado, en virtud del principio de configuración legislativa previsto en materia penal, es claro que la configuración de los tipos penales, así como otros

⁴⁴ Los delitos a los que se refieren actualmente ambas disposiciones son: “asesinato, femicidio, sicariato, delitos contra la integridad y libertad personal con resultado de muerte, robo con consecuencia de muerte, delitos contra la integridad sexual y reproductiva, trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, delitos de violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar, cohecho, concusión, peculado, enriquecimiento ilícito, obstrucción de la justicia, sobrepagos en contratación pública, actos de corrupción en el sector privado, lavado de activos, enriquecimiento privado no justificado, delitos de tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización en alta y gran escala, terrorismo, delincuencia organizada, abigeato con resultado de muerte y graves violaciones a los derechos humanos y delitos contra el derecho internacional humanitario”.

elementos de los delitos, deben realizarse por la vía legislativa.⁴⁵ En esta línea de ideas, la facultad de configuración legislativa reconocida y atribuida a la Asamblea Nacional, le otorga al legislador un margen de libertad en el establecimiento de reglas, regulaciones, requisitos y procedimientos, todo esto dentro de la esfera de la legalidad y siempre bajo la sujeción a los límites constitucionales.⁴⁶

151. De lo dicho se advierte que lo planteado en la pregunta bajo análisis se enmarca en los límites de la configuración legislativa prevista en materia penal por la CRE. No obstante, debe advertirse una vez más al órgano legislativo que el trámite de la reforma legal que se presentaría como resultado de la aprobación de la pregunta, deberá observar los estándares constitucionales, legales y de convencionalidad relativos a la rehabilitación integral de las personas sentenciadas penalmente y su reinserción en la sociedad; la situación derivada de la problemática estructural de hacinamiento del sistema de rehabilitación social; y, el debate democrático con amplios márgenes de representación.

152. Finalmente, se debe tener en cuenta que los mecanismos de participación directa deben encontrar un balance con la protección de los derechos. Con ello se advierte que la pregunta 5, en cuanto se enmarca en el principio de reserva de ley y configuración legislativa en materia penal, se muestra como una opción en la que se atiende a las garantías conducentes a asegurar que la intervención del derecho penal se realice bajo condiciones de validez democrática a través del debate legislativo.

153. Con base a lo expuesto, se verifica que la materia consultada a través de la pregunta bajo análisis no contraviene la Constitución.

iii) Restricción de derechos

154. Para analizar si la pregunta 5 restringe derechos constitucionales, es preciso tener en cuenta que la consulta popular es una de las figuras previstas por la CRE para el ejercicio de los derechos de participación y como una expresión de la democracia directa. Además, conforme se señaló en los párrafos precedentes, la temática contenida en la pregunta puede ser sometida a aprobación del electorado por no contravenir ninguna prohibición constitucional, y, por enmarcarse en los límites de los principios constitucionales que regulan la actuación de la Función Legislativa en materia penal. En este sentido, *prima facie*, no se identifica que la cuestión consultada, vulnere derechos constitucionales, ya que plantea al electorado sobre el tratamiento de una reforma legislativa a través de la Asamblea Nacional, órgano con competencia para el efecto.

⁴⁵ CCE, sentencia 5-13-IN/19, 2 de julio de 2019, párr. 68.

⁴⁶ CCE, sentencia 69-21-IN/23, 13 de septiembre de 2023, párr. 33 y 34.

- 155.** Por otro lado, en atención a la materia a la que se refiere la pregunta 5, esta Magistratura examinará si se vulnera el principio de igualdad y no discriminación. Esto, considerando que, el establecer que en ciertos delitos la pena impuesta debe cumplirse únicamente en el régimen cerrado, sin que la persona condenada pueda acceder a los otros regímenes establecidos en la ley, podría significar una distinción injustificada para las personas condenadas por determinadas conductas; para lo cual, se tendrá como base la sentencia 69-21-IN/23 en la que este Organismo analizó la constitucionalidad del régimen semiabierto.
- 156.** Al respecto, la CRE en el artículo 11 numeral 2 consagra como un principio aplicable en el ejercicio de los derechos constitucionales que: “[t]odas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades”. Igualmente, el artículo 66, numeral 4 de la CRE establece el derecho “a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación”.
- 157.** En relación con el derecho y principio de igualdad y no discriminación, la jurisprudencia constitucional ha señalado que este obliga al Estado y a todos sus órganos a erradicar, de *iure* y de *facto*, toda norma, actuación o práctica que genere, mantenga, favorezca o perpetúe desigualdad y discriminación, sin perjuicio de que en determinadas circunstancias puedan existir tratos diferenciados debidamente justificados de forma objetiva y razonable.⁴⁷
- 158.** *Prima facie*, a efectos de determinar si la reforma legal que se propone implementar a través de la pregunta 5 implica una restricción del derecho fundamental bajo análisis, es necesario precisar cuáles son los delitos en los que no se sería aplicable el régimen semiabierto y régimen abierto de rehabilitación social. Al respecto, la pregunta *in examine* y su anexo, plantean que deberán cumplir la totalidad de la pena dentro del régimen cerrado las personas condenadas por los siguientes delitos: financiación del terrorismo; reclutamiento de niños, niñas y adolescentes con fines delictivos; secuestro extorsivo; producción ilícita de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización; actividad ilícita de recursos mineros; armas de fuego, municiones y explosivos prohibidos o no autorizados; tenencia y porte no autorizado de armas; extorsión; revelación de identidad de agente encubierto, informante, testigo, persona protegida o funcionario judicial protegido; tráfico de influencias; oferta de realizar tráfico de influencias; y, testaferrismo.
- 159.** Cada uno de los delitos determinados en el anexo se encuentran tipificados en el COIP y corresponden a conductas antijurídicas que buscan tutelar bienes jurídicos

⁴⁷ CCE, sentencia 72-20-IN/23, 25 de enero de 2023, párr. 31. Véase también las sentencias 10-18-CN/19, 11-18-CN/19, 7-11-IA/19, 603-12-JP/19, 1894-10-JP/20, 751-15-EP/21, entre otras.

como: la integridad y libertad personal, la eficiencia de la administración pública, la seguridad pública, la tutela judicial efectiva, la propiedad, los recursos naturales no renovables y los derechos del buen vivir, entre otros.

- 160.** Al respecto, cabe mencionar que al plantear la pregunta 5, el proponente señala que los delitos a los que se refiere el anexo están directamente relacionados con las actividades delictivas de las organizaciones criminales de delincuencia organizada; y, que dado el incremento de los actos de violencia y de delincuencia criminal en el país, es necesario introducir reformas a la legislación para que las personas sancionadas por ciertos delitos no puedan acceder al régimen diferenciado de ejecución de penas previsto en el ordenamiento jurídico.
- 161.** Ahora bien, conforme se señaló previamente, es necesario tener en cuenta que la actual configuración de los regímenes del sistema de rehabilitación social prevista en el COIP contiene una lista de delitos en los cuales no se puede acceder a las modalidades abierta y semiabierta. En este sentido, se advierte que lo que busca la propuesta planteada por el presidente de la República es incorporar, a los delitos ya determinados en los artículos 698 y 699 del COIP, aquellos que se detallan en los párrafos precedentes.
- 162.** En esta línea de análisis, cabe precisar que la Corte Constitucional, a través de la sentencia 69-21-IN/23, analizó la posible vulneración al derecho a la igualdad y no discriminación que podría generar el que a las personas condenadas por ciertos delitos se les impida acceder a los regímenes previstos para el sistema de rehabilitación social, en concreto se analizó la constitucionalidad del artículo 698 del COIP que regula el régimen semiabierto.
- 163.** De tal forma que es importante señalar que esta Magistratura consideró que la distinción realizada a través de las normas del COIP para limitar el acceso a los regímenes del sistema de rehabilitación social, tiene como criterio diferenciador el tipo de delito por el cual una persona se encuentra privada de la libertad. En este sentido, la Corte estableció que dicho criterio no puede ser considerado como una categoría sospechosa, ya que la norma no pretende establecer una distinción que perjudique a todo un grupo social en desventaja histórica o estructural, sino que establece un trato diferenciado para personas del mismo grupo poblacional.⁴⁸
- 164.** En el mismo sentido, este Organismo señaló que la distinción establecida respecto al tipo de delito que impide que una persona privada de la libertad pueda acogerse a

⁴⁸ CCE, sentencia 69-21-IN/23, 13 de septiembre de 2023, párr. 60.

un régimen semiabierto en la ejecución de la pena, se enmarca en los márgenes de configuración legislativa en materia penal.⁴⁹

165. Así, observando la Corte que las facultades del órgano legislativo en materia penal comprenden la tipificación de conductas penalmente relevantes, establecer consecuencias y determinar el modo de cumplimiento de las penas, consideró que la misma distinción puede ser aplicable para regular el acceso a beneficios penitenciarios como las distintas modalidades del régimen de rehabilitación social, siempre que se funde en parámetros proporcionales y razonables.⁵⁰

166. Al respecto, se estableció que, el restringir el acceso a la modalidad semiabierta en la ejecución de la pena por el cometimiento de ciertos delitos, en consideración a la trascendencia de los bienes jurídicos que estos tipos penales protegen y el daño social ocasionado por su cometimiento, no contraviene los límites constitucionales y el marco de configuración legislativa penal. Por lo que, la Corte determinó que la medida prevista por el COIP sobre el acceso a la modalidad semiabierta en la ejecución de la pena es razonable y proporcional.⁵¹ Paralelamente, la Corte determinó que no se afecta el principio de progresividad y no regresividad de los derechos, ya que la norma que regula el régimen semiabierto no implica una disminución, retroceso, menoscabo o anulación en el ámbito de protección de los derechos de las personas privadas de la libertad.⁵² No obstante de lo señalado, este Organismo no puede dejar de advertir las responsabilidades de la Asamblea Nacional en la adopción de medidas legislativas encaminadas a hacerle frente al hacinamiento y a la problemática que tiene como consecuencia la sobre producción de reglas que plantean la existencia de más delitos, penas más severas y largas, existencia de más agravantes y menos atenuantes, restricciones a la prelibertad, entre otras;⁵³ aspecto que deberá ser tomado en cuenta en el correspondiente debate parlamentario.

167. Bajo este orden de ideas, se debe señalar, además, que los delitos que se proponen incorporar a través de la pregunta bajo análisis guardan relación con los que actualmente se encuentran recogidos como excepciones para la aplicación de los regímenes semiabierto y abierto. Así, por ejemplo, a los delitos contra la eficiencia de la administración pública ya previstos en los artículos 698 y 699 del COIP (cohecho, concusión, peculado, enriquecimiento ilícito) se sumarían los siguientes: tráfico de influencias (artículo 285 del COIP); oferta de realizar tráfico de influencias (artículo 286 del COIP); testaferrismo (artículo 289 del COIP). En los

⁴⁹ *Ibíd.*, párr. 40

⁵⁰ *Ibíd.*, párr. 60.

⁵¹ *Ibíd.*, párr. 57.

⁵² *Ibíd.*, párr. 87.

⁵³ CCE, dictamen 8-21-EE/21, 10 de diciembre de 2021, párr. 38.

delitos contra la seguridad pública ya previstos (terrorismo y delincuencia organizada), se agregarían los siguientes: financiamiento del terrorismo (artículo 367 del COIP); reclutamiento de niños, niñas y adolescentes con fines delictivos (artículo 369.1 del COIP); tenencia y porte no autorizado de armas (artículo 360 del COIP), armas de fuego, municiones y explosivos prohibidos o no autorizados (artículo 361 del COIP).

168. En tal sentido, bajo los criterios establecidos en la jurisprudencia constitucional y señalados previamente, se verifica que la propuesta de reforma al COIP planteada a través de la pregunta bajo análisis, no vulnera el derecho y principio de igualdad y no discriminación. Asimismo, la Corte no observa que la cuestión consultada, dentro del ejercicio de democracia directa, genere una restricción de otros derechos constitucionales. Por lo tanto, la Corte concluye que la pregunta analizada supera el control material de constitucionalidad.

169. Como se ha dejado sentado en varias ocasiones a lo largo de este dictamen, el control de constitucionalidad que efectúa la Corte respecto de las consultas populares debe garantizar la plena libertad del elector, para lo cual es indispensable que se cumplan con las cargas argumentativas de claridad y lealtad.⁵⁴

170. Lo señalado implica que el elector pueda conocer de forma clara, sencilla y conjunta el texto que pretende ser consultado para que de su sola lectura pueda comprender las razones y la finalidad de la pregunta, a fin de que le sea posible formarse un criterio personal que oriente su decisión en las urnas. En línea con lo manifestado, a criterio de esta Corte, en esta pregunta resulta necesario que el elector pueda leer de manera conjunta la pregunta y su anexo, razón por la que de manera obligatoria, el Organismo Electoral –que gestionará los aspectos necesarios para que la consulta pueda efectuarse– deberá cuidar que los textos de la pregunta 5 y su anexo sean unificados, se los presente seguidamente, a efectos de que el elector pueda tener una lectura sistemática y conjunta de la medida propuesta y su anexo. El Organismo Electoral deberá atender esta solicitud tomando en cuenta que dichas adecuaciones son necesarias, a criterio de esta Corte, para garantizar las cargas de claridad y lealtad con el elector en el ámbito de aquello que le será consultado.

171. Previo a concluir el análisis de la pregunta 5, esta Magistratura debe advertir que los pronunciamientos de la Corte Constitucional deben ser observados de manera integral, complementaria, sistemática y obligatoria. Por lo tanto, la Presidencia de la República y la Asamblea Nacional en la ejecución de la medida propuesta, deberán observar de forma integral el análisis realizado en el presente dictamen. En consecuencia, no está permitido, por lealtad con el elector, incluir en el proyecto de

⁵⁴ Véase el dictamen 10-19-CP/19, en el que este Organismo se pronunció sobre el requisito de claridad.

reforma legal temas que no han sido sometidos al análisis de este Organismo o que no fueran objeto de pronunciamiento a través de la consulta planteada a los electores.

172. Finalmente, esta Corte precisa que el control de constitucionalidad efectuado en los párrafos precedentes es independiente al ejercicio de las competencias de control posterior, abstracto o concreto, que pudiesen llegar a activarse con relación a las eventuales reformas normativas a adoptarse en virtud del plebiscito analizado por este Organismo. En la misma línea, se debe aclarar que esta Magistratura no realiza un control sobre la conveniencia política, jurídica, económica o de cualquier otra índole respecto a las propuestas a consultarse a la ciudadanía, pues aquello no se encuentra dentro de las competencias de esta Corte como parte del control constitucional sobre solicitudes de consulta popular.

173. En función del análisis desarrollado, la Corte concluye que la pregunta 5 y sus considerandos superan el examen de constitucionalidad.

5.6. Análisis de la pregunta 6

174. La pregunta planteada por el presidente de la República señala lo siguiente:

¿Está usted de acuerdo con que se tipifique el delito de tenencia o porte de armas, municiones o componentes que son de uso privativo de las Fuerzas Armadas o la Policía Nacional, sin afectar a las armas de fuego permitidas para uso civil, reformando el Código Orgánico Integral Penal conforme el Anexo de la pregunta 6?

175. Los considerandos planteados para formular la pregunta 6 son:

Que, la Constitución reconoce que es deber primordial del Estado garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción.

Que, el Reglamento a la Ley sobre Armas, Municiones, Explosivos y Accesorios, determina que las armas de fuego se clasifican en armas de guerra de uso privativo de las fuerzas armadas; armas de uso restringido (uso privativo de la Policía Nacional); armas de uso civil; y, en armas químicas, radioactivas y bacteriológicas.

Que, el Reglamento a la Ley sobre Armas, Municiones, Explosivos y Accesorios, clasifica las armas de uso privativo de las Fuerzas Armadas en pistolas superiores a calibre 9mm; fusiles y armas automáticas, sin importar calibres; y, los tanques de guerra, cañones, morteros, obuses y misiles de tierra, mar y aire en todos los calibres.

Que, el Reglamento a la Ley sobre Armas, Municiones, Explosivos y Accesorios, clasifica las armas de uso privativo de la Policía Nacional en, revólveres hasta calibre 38, pistolas y subametralladoras semiautomáticas hasta el calibre 9mm; carabinas de repetición o semiautomáticas; gases de uso y empleo de la Policía Nacional; y, otros, previa autorización del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.

Que, en Ecuador entre el año 2020 y 2023 se incautaron 4.597 armas de uso privativo de las Fuerzas Armadas y de uso privativo de la Policía Nacional, existiendo un aumento en el índice de incautaciones por año, incautando en el año 2020 la cantidad de 823 armas de este tipo, en el año 2021 la cantidad de 1,041, en el año 2022 la cantidad de 1.200; y, en el año 2023 la cantidad de 1.442.

Que, el Código Orgánico Integral Penal no diferencia de otros delitos a la tenencia y porte de armas, o sus componentes, y municiones que son de uso privativo de las Fuerzas Armadas o la Policía Nacional.

176. Por su parte, el anexo que forma parte de la pregunta 6, expone lo siguiente:

En caso de ser aprobada la presente pregunta, el presidente de la República en el plazo máximo de 5 días posteriores a la publicación de los resultados remitirá el proyecto de ley reformativa al Código Orgánico Integral Penal -COIP que contenga las reformas para cumplir con lo establecido en esta pregunta.

La Asamblea Nacional contará con el plazo máximo de 60 días para debatir y aprobar la reforma legal, conforme el trámite previsto en la ley de la materia.

5.6.1. Control constitucional de los considerandos que introducen la pregunta

177. En lo que concierne al primer considerando, el proponente se refiere a uno de los deberes del Estado relacionado a garantizar la seguridad y convivencia pacífica de los habitantes; así, se observa que lo señalado por el presidente de la República se encuentra establecido en el artículo 3 numeral 8 de la CRE.

178. En los considerandos segundo, tercero y cuarto, el proponente indica cómo se clasifican las armas de fuego según su uso, e identifica también cuáles son las armas de uso privativo de las Fuerzas Armadas y las armas de uso privativo de la Policía Nacional. Para ello, el solicitante se refiere al “Reglamento a la Ley sobre Armas, Municiones, Explosivos y Accesorios”.

179. En el considerando quinto, el presidente de la República presenta información relacionada a la cantidad de armas de uso privativo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional que han sido incautadas en el país entre los años 2020 y 2023, indicando que la cifra asciende a 4597 armas de este tipo.

180. Finalmente, en el sexto considerando introductorio, el proponente indica que el COIP no realiza una distinción respecto a la tenencia y porte de armas, o sus componente y municiones que son de uso privativo de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, respecto de otros delitos.

- 181.** Ahora bien, de la revisión de los considerandos se advierte que los cuatro primeros y el considerando final, pretenden brindar un contexto normativo a la pregunta planteada. En ese sentido, se verifica que los mismos se encuentran estructurados de manera objetiva y proporcionan información contenida en disposiciones constitucionales y legales relacionadas con la pregunta a ser consultada. De esta manera, los considerandos mencionados no inducen a respuesta al elector, emplean un lenguaje valorativamente neutro y brindan información que se relaciona con el contenido de la pregunta. Por lo tanto, los considerandos 1, 2, 3, 4 y 6 cumplen con el artículo 104 numerales 1, 3 y 5 de la LOGJCC.
- 182.** Asimismo, la Corte verifica que los considerandos mencionados muestran concordancia plena y una relación directa de causalidad con la pregunta 6 y su anexo, en tanto se refieren a la seguridad ciudadana y a las regulaciones legales existentes respecto a las armas de fuego de uso privativo de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. En tal razón, los considerandos 1, 2, 3, 4 y 6 se ajustan también a lo previsto en los numerales 2 y 4 del artículo 104 de la LOGJCC.
- 183.** No obstante lo señalado, la Corte Constitucional a fin de garantizar la claridad y lealtad de las preguntas a ser consultadas,⁵⁵ debe advertir que, en los considerandos 2, 3 y 4, el proponente se refiere al “Reglamento a la Ley sobre Armas, Municiones, Explosivos y Accesorios”; sin embargo, se verifica que el nombre correcto de la norma citada por el presidente de la República es “Reglamento a la Ley de Fabricación, Importación, Exportación, Comercialización y Tenencia de Armas, Municiones, Explosivos y Accesorios” (“**Reglamento**”),⁵⁶ normativa en la cual se encuentra recogida la información mencionada por el proponente, específicamente, en los artículos 14, 15 y 16 de dicho Reglamento.
- 184.** Adicionalmente, de la revisión del considerando 3, en el cual se detalla la clasificación de las armas de uso exclusivo de las Fuerzas Armadas, se observa que no se citan todos los tipos de armas que el Reglamento contempla dentro esta categoría, sin especificar además que no se trata de una lista taxativa. Así, en el considerando tercero se omite señalar las siguientes armas que se encuentran destinadas exclusivamente para ser utilizadas por las Fuerzas Armadas: lanza cohetes, lanzagranadas, bazucas en todos sus calibres; granadas de mano, bombas de aviación, granadas de fragmentación, torpedos, proyectiles y minas; granadas de iluminación fumígenas, perforantes o de instrucción; armas que lleven dispositivos tipo militar como miras infrarrojas y lacéricas, o accesorios como lanzagranadas o

⁵⁵ Artículo 103 numeral 3 de la LOGJCC.

⁵⁶ Publicada en el Registro Oficial 32, 27 de marzo 1997.

silenciadores; las municiones correspondientes al tipo de armas enunciadas; y, las demás determinadas por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.⁵⁷

185. A partir de lo mencionado, con el fin de salvaguardar la plena libertad del elector y el cumplimiento de las cargas de claridad y lealtad, y, garantizar el derecho de participación reconocido en los artículos 61 y 95 de la CRE, este Organismo puede modular los considerandos introductorios, siempre que no se altere el objeto y secuencia lógica de la consulta.⁵⁸ En este sentido, en uso de esta atribución excepcional, la Corte considera que los considerados analizados previamente requieren ser modulados, a fin de realizar las precisiones correspondientes con base en los argumentos antes expuestos.

186. Por lo tanto, este Organismo determina que en los considerandos 2, 3 y 4 se debe colocar el nombre completo de la norma en referencia, esto es: “Reglamento a la Ley de Fabricación, Importación, Exportación, Comercialización y Tenencia de Armas, Municiones, Explosivos y Accesorios”.

187. Así también, en el considerando 3, se deben citar todas las armas de uso privativo de las Fuerzas Armadas determinadas en el artículo 15 del Reglamento; para lo cual, se debe agregar lo siguiente:

“lanza cohetes, lanzagranadas, bazucas en todos sus calibres; granadas de mano, bombas de aviación, granadas de fragmentación, torpedos, proyectiles y minas; granadas de iluminación fumígenas, perforantes o de instrucción; armas que lleven dispositivos tipo militar como miras infrarrojas y lacéricas, o accesorios como lanzagranadas o silenciadores; las municiones correspondientes al tipo de armas enunciadas; y, las demás determinadas por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.”

188. Por otro lado, con relación al quinto considerando, este Organismo advierte que el proponente proporciona datos estadísticos sobre las incautaciones realizadas en el país de armas de uso exclusivo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional. De este modo, se constata que el considerando se encuentra formulado con un lenguaje sencillo y comprensible para el elector, y que, además, carece de carga emotiva y valorativa, por lo que, al brindar información sobre las incautaciones efectuadas en el territorio nacional, tampoco induce a la respuesta de los electores.

⁵⁷ Artículo 15 del Reglamento a la Ley de Fabricación, Importación, Exportación, Comercialización y Tenencia de Armas, Municiones, Explosivos y Accesorios.

⁵⁸ CE, dictamen 6-20-CP/20, 18 de septiembre de 2020, párr. 34.

- 189.** Así, se advierte que el proponente a través de este considerando pretende evidenciar la existencia de una problemática respecto al uso de armas que corresponden a las Fuerzas Armadas y a la Policía Nacional, para otros fines; lo cual, ha generado un incremento en las incautaciones realizadas en los últimos años. En esta línea, se advierte que los datos proporcionados en el considerando guardan concordancia plena y relación directa con el objeto y finalidad de la pregunta consultada, la misma que propone tipificar el delito de tenencia o porte de armas, municiones o componentes que son de uso privativo de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. Asimismo, se evidencia que la información contenida en el considerando es pertinente y tiende a justificar la propuesta efectuada en la pregunta y su anexo.
- 190.** En función de lo expuesto, se verifica que el considerando 5 cumple los presupuestos establecidos en el artículo 104 de la LOGJCC.
- 191.** Con base al análisis desarrollado en el presente acápite, la Corte concluye que los considerandos introductorios a la pregunta 6 superan el control formal.

5.6.2. Control constitucional de la pregunta

5.6.2.1. Control formal de la pregunta

- 192.** En lo que respecta al control formal de las preguntas contenidas en un proyecto de consulta popular, se debe verificar el cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 105 de la LOGJCC, a fin de garantizar la libertad del elector, sin que sea necesario verificar el cumplimiento del requisito previsto en el numeral 3 del artículo 105 de la LOGJCC, como parte de este control formal.⁵⁹
- 193.** Acorde a lo señalado, esta Magistratura constatará si la pregunta 6 cumple con los siguientes parámetros: la formulación de una sola cuestión por cada pregunta, salvo que exista una interrelación e interdependencia entre los distintos componentes; y, la posibilidad de aceptar o negar varios temas individualmente en la misma consulta.
- 194.** En tal sentido, se advierte que la pregunta *in examine* plantea la configuración de un nuevo tipo penal relacionado con la tenencia y porte de armas, municiones o componentes que son de uso exclusivo para las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. De esta manera, el presidente de la República propone la tipificación de un nuevo delito en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, en el cual la conducta antijurídica a ser sancionada sería la tenencia y porte de armas que solo pueden ser usadas por las fuerzas militares y policiales, sin afectar a las armas de fuego

⁵⁹ CCE, dictamen 2-19-CP/19, 20 de junio de 2019, párr. 30.

permitidas para uso civil. En lo que respecta al anexo de la pregunta, se establece que el presidente de la República remitirá a la Asamblea Nacional la reforma correspondiente al COIP, a fin de concretar lo consultado a la ciudadanía; y, que el órgano legislativo deberá debatir y aprobar la reforma legal, conforme al trámite previsto en la ley.

- 195.** Al respecto, este Organismo identifica que la pregunta formulada por el presidente de la República se refiere a una sola cuestión, esto es, el establecer un nuevo tipo penal para sancionar la conducta descrita en el párrafo *ut supra*. En igual sentido, al tratarse de un solo tópico el consultado a través de la pregunta 6, el elector está en la posibilidad de aceptar o negar individualmente la temática propuesta.
- 196.** Con base en lo mencionado, la Corte verifica que la propuesta de consulta popular cumple con los parámetros establecidos en el artículo 105 numerales 1 y 2 de la LOGJCC, superando el control formal.

5.6.2.2. Control material de la pregunta

- 197.** Toda vez que se ha establecido que los considerandos y la pregunta 6 superan el control formal que se debe realizar en las solicitudes de consulta popular, corresponde a este Organismo efectuar el examen material de constitucionalidad sobre la pregunta y la medida propuesta en su anexo; para lo cual la Corte debe verificar que la propuesta no incurra en prohibiciones o violaciones constitucionales ni restrinja los derechos y garantías previstas en la CRE. De tal forma, se examinará si la consulta tiene la posibilidad de generar efectos jurídicos, si la materia sobre la cual se consulta está prohibida y si se restringen derechos constitucionales.

i) Posibilidad de generar efectos jurídicos

- 198.** Así las cosas, la Corte analizará si las medidas a adoptarse a través de la pregunta *in examine* tienen la potencialidad de surtir efectos jurídicos, conforme a lo previsto en el artículo 105 numeral 4 de la LOGJCC, con la finalidad de garantizar la libertad del elector. En este orden de ideas, se advierte que la pregunta 6 y su anexo enuncian la medida específica a aplicarse como consecuencia de su aprobación, que se traduce en remitir un proyecto de ley de reforma al COIP, por parte del presidente de la República, para tipificar un nuevo delito en el que se sancione la tenencia y porte de armas de uso privativo de las fuerzas militares y policiales; y que, el órgano legislativo debata y apruebe la reforma legal correspondiente, contando para ello con el plazo máximo de 60 días. De esta manera, la medida concreta a adoptarse es la elaboración y aprobación de un proyecto de reforma legal para la tipificación de la conducta antes descrita.

199. Considerando entonces que la medida propuesta en la pregunta 6 consiste en una reforma legal al COIP, la Corte, siguiendo la línea de análisis de las preguntas previas, relativas a modificaciones en la legislación, revisará la conjunción de ciertos aspectos dentro de la pregunta y su anexo, como: **a)** la existencia de un sujeto(s) obligado(s); **b)** la finalidad última de la medida propuesta, lo cual tiene relación con las acciones que los obligados deben ejecutar para que esta se cumpla; y, **c)** la existencia de un tiempo cierto y determinado en el que la medida será cumplida; con la finalidad de determinar si se cumple con el parámetro relativo a la potencialidad de generar efectos jurídicos.

Respecto de a):

200. La Corte identifica que la pregunta y su anexo, determinan claramente los sujetos obligados a ejecutar las acciones para dar cumplimiento a la medida adoptarse en el caso de que la consulta se apruebe. Por un lado, la Presidencia de la República en la formulación de un proyecto de ley, y por otro, la Asamblea Nacional en el trámite y aprobación de la reforma legal.

Respecto de b):

201. Conforme se señaló previamente, la finalidad de la medida propuesta por la pregunta 6, consiste en la tipificación de un nuevo delito para sancionar la tenencia y porte de armas que solo pueden ser usadas por las fuerzas militares y policiales, sin afectar a las armas de fuego permitidas para uso civil. En ese sentido, el anexo de la pregunta establece que: i) el presidente de la República en el plazo máximo de 5 días posteriores a la publicación de los resultados, remitirá el proyecto de ley reformativa al COIP que contenga las reformas para cumplir con lo establecido en esta pregunta; y que ii) la Asamblea Nacional deberá debatir y aprobar el texto normativo, sujetándose al plazo de 60 días y conforme el trámite previsto en la ley de la materia.

202. Al respecto, este Organismo considera que es necesario realizar algunas precisiones con relación a la aplicación del principio de estricta legalidad, lo relativo a la configuración legislativa en materia penal y el principio de proporcionalidad, con relación a las acciones que deberá desarrollar cada uno de los sujetos obligados para propiciar el cumplimiento de la medida propuesta.

203. Así, en lo que tiene que ver con el principio de estricta legalidad en materia penal, se debe tener en cuenta que este busca garantizar que la determinación de los tipos penales y del sistema de penas sea una competencia exclusiva del legislador, a través

del procedimiento previsto para el efecto en la Constitución. En tal sentido, es indispensable que la determinación de los tipos penales y la gradación de las penas respete el principio de estricta legalidad. En consonancia con el principio de reserva de ley, la Constitución establece que el Poder Legislativo tiene la potestad exclusiva para configurar los bienes jurídicos penalmente protegidos, los comportamientos penalmente relevantes, el tipo y el modo de las sanciones penales,⁶⁰ es decir, lo que se denomina principio de configuración legislativa. De esta manera, la Asamblea Nacional es el órgano facultado para establecer conductas prohibidas a través de las normas penales.

204. Por otro lado, la jurisprudencia de este Organismo constitucional ha determinado que en materia penal le corresponde al legislador aplicar los criterios de proporcionalidad y racionalidad,⁶¹ a fin de garantizar que las leyes aprobadas tutelen los derechos constitucionales. Además, la proporcionalidad, como una garantía del debido proceso, supone la cuidadosa tipificación de las conductas ilícitas y la medición razonable de sus consecuencias, para lo cual es necesario desarrollar una graduación adecuada de las reacciones punitivas conforme a los bienes jurídicos afectados y a la lesión causada o al peligro corrido.⁶²

205. En virtud de las consideraciones expuestas, esta Magistratura advierte que, en caso de que la pregunta bajo análisis sea aprobada por los electores, se deberán ejecutar las acciones tendientes al cumplimiento de la medida propuesta. Para ello, el presidente de la República deberá proceder con la elaboración del proyecto de reforma al COIP y remitirlo a la Asamblea Nacional; y, el órgano legislativo, una vez recibida la propuesta, procederá a debatirla y aprobarla. Al respecto, la Corte precisa también que los sujetos obligados deberán cumplir con los plazos establecidos en la pregunta y observar los siguientes aspectos: que la propuesta normativa se ciña estrictamente a la temática consultada; a los estándares constitucionales, legales y de convencionalidad relativos a la proporcionalidad en la gradación de penas; al principio de mínima intervención penal reconocido constitucionalmente; a los fines que persigue el sistema penal de nuestro país; y, al debate democrático con amplios márgenes de representación, en lo que concierne al trámite legislativo.

Respecto de c):

206. La Corte observa que se establece un plazo de 5 días posteriores a la publicación de los resultados de la consulta para la presentación del proyecto de ley de reforma

⁶⁰ CCE, sentencia 69-21-IN/23, 13 de septiembre de 2023, párr. 34.

⁶¹ CCE, sentencia 2137-21-EP/21, 29 de septiembre de 2021, párr. 162.

⁶² Ibidem, párr. 41.

al COIP por parte del presidente de la República; y, un plazo de 60 días para que la Asamblea Nacional debata y apruebe la reforma legal. De esta manera, se permite que el elector conozca el tiempo en el cual se concretaría la medida consultada y se garantiza que las consecuencias jurídicas de la consulta se materialicen en un tiempo cierto.

207. A partir del análisis desarrollado en los párrafos precedentes, este Organismo constata que la pregunta 6 y su anexo, conjuntamente analizados, como corresponde en este tipo de control, reúnen las condiciones para generar efectos y modificaciones al sistema jurídico, ya que conjugan la determinación de sujetos obligados, una medida precisa y un plazo de ejecución, para la aprobación de la reforma al COIP propuesta. Por lo tanto, se verifica el cumplimiento del presupuesto establecido en el numeral 4 del artículo 105 de la LOGJCC.

ii) Materia consultada

208. Por otro lado, corresponde examinar si la materia consultada a través de la pregunta 6 no contraviene las disposiciones constitucionales y puede ser objeto de una consulta popular. Cabe entonces recalcar que la propuesta del presidente de la República bajo análisis pretende la tipificación de un nuevo delito relacionado con la tenencia y porte de armas cuyo uso es privativo de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, para lo cual, en el anexo se determina que el proponente deberá elaborar el proyecto de reforma al COIP correspondiente y remitirlo a la Función Legislativa.

209. De esta manera, se advierte que la medida a adoptarse, como consecuencia de la aprobación de la pregunta 6, implica el tratamiento y debate en sede legislativa de un proyecto de reforma legal en el cual se buscará establecer un nuevo tipo penal en el ordenamiento jurídico. Al respecto, es importante precisar que de acuerdo con lo previsto en los artículos 120 numeral 6 y 132 numeral 2 de la CRE, dentro de las atribuciones de la Asamblea Nacional está la de expedir leyes para “[t]ipificar infracciones y establecer las sanciones correspondientes”. En consecuencia, se observa que la medida plebiscitaria propuesta le otorga a la Asamblea Nacional un amplio margen de acción para definir los elementos descriptivos, objetivos y valorativos del tipo, así como las clases y graduación de penas que le serían aplicables; de esta forma, no se advierte que exista una limitación del debate parlamentario que contravenga los principios de legalidad y legitimación democrática necesarios para la validez formal de los delitos y penas. En consecuencia, lo planteado por la pregunta bajo análisis respeta las facultades del órgano legislativo. De hecho, el tratamiento por parte de la Asamblea Nacional de

una reforma legal para la configuración de un nuevo tipo penal otorga mayor validez democrática al fin mismo de la medida consultada.

210. Adicionalmente, en el caso de la propuesta *in examine*, se advierte que la conducta a la que se quiere dotar de relevancia penal, mediante el proyecto de ley que eventualmente remita la función Ejecutiva, se relaciona con bienes jurídicos que ya se encuentran protegidos por el ordenamiento jurídico penal en vigencia, como se observa con el actual tipo penal de tenencia y porte de armas. En efecto, lo que el presidente de la República propone es presentar es un proyecto de ley sobre un tipo penal cuya conducta prohibida sería la tenencia o porte de armas, municiones o componentes que son de uso privativo de las Fuerzas Armadas o la Policía Nacional; de ahí que ni siquiera se advierte que haya una innovación *ab initio* de los bienes jurídicos tutelados por la ley penal, respetándose los antedichos principios de legalidad y legitimación democrática. En este orden de ideas, se identifica que el alcance en la reforma penal que se realizará en caso de aprobarse la pregunta 6, garantiza la facultad de configuración legislativa de la Asamblea Nacional.

211. En la misma línea de lo señalado, no se identifica en las disposiciones de la Constitución, ni en el bloque de constitucionalidad, la prohibición de someter vía consulta popular la temática planteada por el proponente. En consecuencia, se verifica que lo consultado a los electores a través de la pregunta 6, no se trata de un tema excluido por el ordenamiento jurídico de aquellos que pueden consultarse mediante un plebiscito.

iii) Restricción de derechos

212. Finalmente, corresponde analizar si la pregunta y su anexo restringen derechos o garantías constitucionales. Para ello, es importante tener en cuenta que la medida adoptarse a través de la pregunta 6, como se ha señalado, busca la tipificación de un nuevo delito.

213. Respecto a este tema, la jurisprudencia constitucional ha indicado que en la determinación de nuevos tipos penales y en la gradación de las penas es indispensable que se respete el principio de estricta legalidad previsto en materia penal, y que, para garantizar la estricta observancia de dicho principio es fundamental que exista un adecuado debate parlamentario que determine la gradación de cada pena, la cual debe ser proporcional a la gravedad de la afectación del bien jurídico protegido y a las propiedades subjetivas de la conducta.⁶³

⁶³ CCE, dictamen 7-20-CP/21, 27 de enero de 2021, párr. 42

- 214.** Bajo este contexto, el debate parlamentario cobra especial importancia en el tratamiento de reformas legales que tengan como finalidad la configuración de nuevos tipos penales, no solo porque se requiere mayor legitimación democrática en la tipificación de determinadas conductas, sino porque, además, así lo establecen los artículos 76 numeral 3 y 132 numeral 2 de la CRE.
- 215.** Adicionalmente, conforme se señaló en los párrafos precedentes de este dictamen, el poder punitivo estatal para encontrarse legitimado requiere mayor participación de la ciudadanía en la configuración, aplicación y gradación de los tipos penales, participación que se materializa a través de procedimientos deliberativos que promuevan el debate democrático.
- 216.** En esta línea de ideas, se advierte que la consulta popular en forma de plebiscito permite que la ciudadanía se pronuncie sobre determinadas medidas a ser adoptadas, las mismas que pueden tener como resultado el trámite de una reforma legal, no obstante, al no someterse a aprobación de los electores un texto normativo en concreto, la figura del plebiscito no excluye el rol que debe cumplir el órgano legislativo en el proceso de formación de leyes, garantizando de esta manera que, en la tipificación de delitos se respete el debido proceso y el principio de estricta legalidad en materia penal.
- 217.** Adicionalmente, resulta importante precisar que la libertad del legislador en la configuración y emisión de normas no es absoluta y debe ejercitarse dentro del marco de los derechos consagrados en la Constitución. Así las cosas, las disposiciones constitucionales y legales representan un límite para el legislador al momento de determinar el contenido material de una norma legal.
- 218.** Bajo los argumentos previamente expuestos, esta Magistratura determina que la pregunta 6 no restringe derechos o garantías constitucionales.
- 219.** Como se ha dejado sentado en varias ocasiones a lo largo de este dictamen, el control de constitucionalidad que efectúa la Corte respecto de las consultas populares debe garantizar la plena libertad del elector, para lo cual es indispensable que se cumplan con las cargas argumentativas de claridad y lealtad.⁶⁴
- 220.** Lo señalado implica que el elector pueda conocer de forma clara, sencilla y conjunta el texto que pretende ser consultado para que de su sola lectura pueda comprender las razones y la finalidad de la pregunta, a fin de que le sea posible formarse un criterio personal que oriente su decisión en las urnas. En línea con lo manifestado, a criterio de esta Corte, en esta pregunta resulta necesario que elector

⁶⁴ Véase el dictamen 10-19-CP/19, en el que este Organismo se pronunció sobre el requisito de claridad.

pueda leer de manera conjunta la pregunta y su anexo, razón por la que de manera obligatoria, el Organismo Electoral –que gestionará los aspectos necesarios para que la consulta pueda efectuarse– deberá cuidar que los textos de la pregunta 6 y su anexo sean unificados y se los presente seguidamente, a efectos de que el elector pueda tener una lectura sistemática y conjunta de la medida propuesta y su anexo. El Organismo Electoral deberá atender esta solicitud tomando en cuenta que dichas adecuaciones son necesarias, a criterio de esta Corte, para garantizar las cargas de claridad y lealtad con el elector en el ámbito de aquello que le será consultado.

221. Finalmente, en lo que corresponde al análisis de la pregunta 6, se debe advertir que los pronunciamientos de la Corte Constitucional deben ser observados de manera integral, complementaria, sistemática y obligatoria, por lo tanto, la Presidencia de la República y la Asamblea Nacional en la ejecución de la medida propuesta deberán observar de forma integral el análisis realizado en el presente dictamen. En consecuencia, no está permitido, por lealtad con el elector, incluir en el proyecto de reforma legal temas que no han sido sometidos al análisis de este Organismo o que no fueran objeto de pronunciamiento a través de la consulta planteada a los electores.

222. Así también, la Corte precisa que el control de constitucionalidad efectuado en los párrafos precedentes es independiente al ejercicio de las competencias de control posterior, abstracto o concreto, que pudiesen llegar a activarse con relación a las eventuales reformas normativas a adoptarse en virtud del plebiscito analizado por este Organismo. En la misma línea, se debe aclarar que esta Magistratura no realiza un control sobre la conveniencia política, jurídica, económica o de cualquier otra índole respecto a las propuestas a consultarse a la ciudadanía, pues aquello no se encuentra dentro de las competencias de esta Corte como parte del control constitucional sobre solicitudes de consulta popular.

223. Por lo tanto, en mérito del análisis precedente, este Organismo concluye que la pregunta 6 y sus considerandos, superan el examen de constitucionalidad.

5.7. Análisis de la pregunta 7

224. La pregunta planteada por el presidente de la República señala lo siguiente:

¿Está usted de acuerdo con que las armas, sus partes o piezas, explosivos, municiones o accesorios que fueron instrumentos u objeto material de un delito, puedan destinarse al uso inmediato de la Policía Nacional o las Fuerzas Armadas, reformando el Código Orgánico Integral Penal conforme el Anexo de la pregunta 7?

225. Los considerandos planteados para formular tal pregunta señalan:

Que, la Constitución reconoce que es deber primordial del Estado garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción.

Que, hasta el 31 de diciembre del 2023 existían 42.166 armas de fuego y 494.316 municiones en los Centros de Acopio de Evidencia de la Policía Nacional.

Que, el Código Orgánico Integral Penal contempla la pena de comiso penal a los bienes (armas), cuando estos fueron instrumentos, productos o réditos en la comisión del delito. El proceso para llegar al comiso penal puede ser reformado legalmente, con la finalidad de que se pueda disponer de las armas, sus partes o piezas, explosivos, municiones o accesorios, en tiempos y etapas menores.

226. Por su parte, el anexo que se relaciona con la pregunta expone:

En caso de ser aprobada la presente pregunta, el presidente de la República en el plazo máximo de 5 días posteriores a la publicación de los resultados remitirá el proyecto de ley reformativa al Código Orgánico Integral Penal -COIP que contenga las reformas para cumplir con lo establecido en esta pregunta.

La Asamblea Nacional contará con el plazo máximo de 60 días para debatir y aprobar la reforma legal, conforme el trámite previsto en la ley de la materia.

5.7.1. Control constitucional de los considerandos que introducen la pregunta

227. De la propuesta presentada por la Presidencia de la República se verifican 3 considerandos que respaldan a la pregunta 7. En este aspecto, hace referencia a uno de los deberes del Estado, esto es, garantizar el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción. Luego, menciona datos estadísticos respecto a la cantidad de armas de fuego y municiones que reposan en los Centros de Acopio de Evidencia de la Policía Nacional. Finalmente, alude al COIP en lo que respecta al comiso penal de los bienes, específicamente de armas de fuego que hayan sido instrumentos, productos o réditos en la comisión del delito, para concluir que, su pretensión es la posibilidad de disponer de las armas, sus partes o piezas, explosivos, municiones o accesorios en tiempos y etapas menores y no hasta la resolución de la pena de comiso penal.

228. Ahora bien, con base a lo previamente sintetizado, esta Corte verifica que los considerandos comportan *per se* una descripción de la normativa constante en el sistema jurídico ecuatoriano, es decir, el derecho de los habitantes del territorio ecuatoriano a la seguridad integral y vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción y, la figura de comiso penal a los bienes que hayan sido instrumentos, productos o réditos en la comisión del delito. Adicionalmente, se incorpora el dato estadístico “hasta el 31 de diciembre de 2023 existían 42.166 armas de fuego y

494.316 municiones en los Centros de Acopio de Evidencia de la Policía Nacional”, información que evidencia el carácter objetivo de los considerandos.

229. De lo antedicho, se desprende además que los considerandos que hacen referencia a textos normativos no son inconexos o incoherentes para los efectos de la consulta que se plantea, los que se acompañan de un considerando de orden fáctico permitiendo, de tal forma, guardar el hilo conductor que tiene como propósito darle contenido a la propuesta. Por lo tanto, se constata una relación de causalidad desde el punto de vista formal entre los considerandos y la propuesta planteada por la Presidencia, sin advertir una carga argumentativa que tenga la potencialidad de inducir o influir a una determinada respuesta por parte de la ciudadanía.

230. En consecuencia, los considerandos que sirven de sustento de la pregunta 7 cumplen con las exigencias del artículo 104 de la LOGJCC.

5.7.2. Control constitucional de la pregunta

5.7.2.1. Control formal

231. Debido a que, la naturaleza de la presente consulta es de orden plebiscitaria, esta Corte ceñirá su examen de constitucionalidad a la verificación de los presupuestos contenidos en los numerales 1 y 2 del artículo 105 de la LOGJCC.

232. En este contexto, este Organismo constata que el objeto de la consulta, de ser aprobada, es la remisión y su consecuente debate y expedición por parte de la Asamblea Nacional de un proyecto de ley reformativa al COIP, en lo relativo a la posibilidad de disponer y destinarse las i) armas, ii) explosivos, iii) municiones o accesorios en el menor tiempo posible, a favor de la Policía Nacional o las Fuerzas Armadas, para su uso inmediato. En tal circunstancia, al elector le sería posible dar cuenta, de forma clara, la finalidad de la consulta, esto es, una reforma legal contenida en un componente interrelacionado e interdependiente, en vista de que la tipología enlistada en la pregunta refiere en general a armamento, para de esta forma aceptar o negar su respuesta. En consecuencia, la pregunta supera el control formal establecido en la LOGJCC.

233. Por lo tanto, la Corte advierte que la pregunta propuesta no incurre en prohibiciones de preguntas compuestas ni de aprobación en bloque, de forma que cumple con los parámetros establecidos en los numerales 1 y 2 del artículo 105 de la LOGJCC.

5.7.2.2. Control material

234. Toda vez que se ha establecido que los considerandos y la pregunta 7 superan el control formal que se debe realizar en las solicitudes de consulta popular, corresponde a este Organismo efectuar el examen material de constitucionalidad sobre la pregunta y la medida propuesta en su anexo; para lo cual, la Corte debe verificar que la propuesta no incurra en prohibiciones o violaciones constitucionales ni restrinja los derechos y garantías previstas en la CRE. De tal forma, se examinará si la consulta tiene la posibilidad de generar efectos jurídicos, si la materia sobre la cual se consulta está prohibida y si se restringen derechos constitucionales.

235. Por lo expuesto, se procederá a analizar los elementos constantes en el párrafo que antecede.

(i) Posibilidad de generar efectos jurídicos

236. En virtud de lo establecido en el dictamen 6-22-CP/23, que refiere garantizar la libertad del elector en contextos de consultas populares de naturaleza plebiscitaria “[...] las medidas a adoptar deben tener la potencialidad de surtir efectos pues, en caso contrario, no sabría cuáles serían las consecuencias del voto y su elección sería meramente ilusoria”. Por lo tanto, esta Corte verificará si la pregunta propuesta tiene o no capacidad de surtir efectos jurídicos.

237. En este marco, de la pregunta 7 se observa que su estructura es de orden plebiscitaria, pues no propone ningún cambio normativo o disposición jurídica que reforme, cree o modifique un artículo de la ley de la materia, únicamente plantea la necesidad que se implemente una medida que permita destinar el uso inmediato de las armas, sus partes o piezas, explosivos, municiones o accesorios que fueron instrumentos u objeto material de un delito a favor de la Policía Nacional o de las Fuerzas Armadas.

238. Así pues, pese a que la pregunta establece una finalidad: destinar el uso inmediato de las armas ilícitas a favor de la Policía y de las Fuerzas Armadas, no lo hace de forma concreta en cómo se procederá para que se pueda disponer en el menor tiempo posible de los referidos objetos. Así también, en el caso de ser aprobada la pregunta planteada, la Presidencia de la República remitirá el proyecto reformativo al Código Orgánico Integral Penal, en el plazo de 5 días contados desde la publicación de los resultados a la Asamblea Nacional para su debate y aprobación, en un plazo máximo de 60 días, conforme al trámite previsto en la ley de la materia.

239. Para dilucidar si la medida tiene la posibilidad de generar efectos jurídicos, esta Corte debe considerar la conjunción de ciertos aspectos que la pregunta y su anexo

plantean al elector como: **a)** la existencia de un sujeto (s) obligado (s); **b)** la finalidad última de la medida propuesta, lo cual tiene relación con las acciones que los obligados deben ejecutar para que esta se cumpla; y, **c)** la existencia de un tiempo cierto y determinado en el que la medida será cumplida. A continuación, esta Corte analizará cada uno de ellos:

Respecto de a):

240. En cuanto a los sujetos obligados de la pregunta y su anexo, se observa claramente dos sujetos que quedarían obligados en el caso de que la consulta se aprobara. Por un lado, la presidencia de la República, y por otro, la Asamblea Nacional.

Respecto de b):

241. La finalidad se traduce en una reforma legislativa al Código Orgánico Integral Penal. Por ello, deberá ser la Presidencia de la República que configure la disposición normativa, la que atienda al objetivo propuesto y la Asamblea Nacional, en el ejercicio de sus atribuciones y deberes, la que conocerá, debatirá y expedirá la medida propuesta. Se debe resaltar que la reforma deberá tomar en cuenta las disposiciones normativas sobre la figura de comiso penal, proceso judicial, la cadena de custodia y atender al cumplimiento de obligaciones internacionales que tiene el Ecuador como Estado suscriptor del Protocolo contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, sus Piezas y Componentes y Municiones, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional,⁶⁵ instrumento que contiene disposiciones relativas al tratamiento que deberá observarse frente al destino que se dará a las armas, sus partes o piezas, explosivos, municiones o accesorios que fueron instrumentos u objeto material de un delito.

⁶⁵ Protocolo contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, sus Piezas y Componentes y Municiones, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional: Art. 6.- **Decomiso, incautación y disposición.** - 1.- A reserva de lo dispuesto en el artículo 12 de la Convención, los Estados Parte adoptarán, en la mayor medida posible de conformidad con su ordenamiento jurídico interno, las medidas que sean necesarias para permitir el decomiso de las armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones que hayan sido objeto de fabricación o tráfico ilícitos. 2.- Los Estados Parte adoptarán, de conformidad con su ordenamiento jurídico interno, las medidas necesarias para impedir que las armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones que hayan sido objeto de fabricación o tráfico ilícito caigan en manos de personas no autorizadas, en particular mediante la incautación y destrucción de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, a menos que se haya autorizado oficialmente otra forma de disposición, siempre y cuando se hayan marcado las armas de fuego y se hayan registrado los métodos para la disposición de esas armas de fuego y municiones.

242. En el mismo sentido, deberán tener en consideración lo dispuesto en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada,⁶⁶ conocida también como la Convención de Palermo y de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción,⁶⁷ que exige de los Estados Parte adoptar medidas que busquen identificar, localizar, congelar, decomisar el objeto que ha servido para la consumación del delito, lo que incluye las armas de fuego traficadas de manera ilícita.

Respecto de c):

243. Como se observa de los anexos, la medida tiene 2 plazos. Uno para la Presidencia y otro para la Asamblea, los mismos que son expresados para que el elector conozca el tiempo en el cual se propone concretar la medida, y con base en este pueda, también, evaluar su decisión.

244. En consecuencia, del análisis previo, la Corte observa que, *prima facie*, pese a que la medida propuesta no presenta la reforma de la norma procesal penal para alcanzar la finalidad que persigue, permite advertirse que la misma tiene potencialidad para surtir efectos jurídicos, esto bajo el entendido de que la Asamblea Nacional, en el ejercicio de sus atribuciones y deberes, conocerá, debatirá y expedirá la medida propuesta una vez recibida por parte la Presidencia de la República. En consecuencia, se cumple con el parámetro analizado.

(ii) *Materia consultada*

245. Respecto a la materia consultada y la propuesta planteada mediante la pregunta 7, este Organismo no identifica disposición alguna en el ordenamiento jurídico

⁶⁶ Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada (Convención de Palermo): Art. 12. Decomiso e incautación.- 1. Los Estados Parte adoptarán, en la medida en que lo permita su ordenamiento jurídico interno, las medidas que sean necesarias para autorizar el decomiso: a) Del producto de los delitos comprendidos en la presente Convención o de bienes cuyo valor corresponda al de dicho producto; b) De los bienes, equipo u otros instrumentos utilizados o destinados a ser utilizados en la comisión de los delitos comprendidos en la presente Convención. 2. Los Estados Parte adoptarán las medidas que sean necesarias para permitir la identificación, la localización, el embargo preventivo o la incautación de cualquier bien a que se refiera el párrafo 1 del presente artículo con miras a su eventual decomiso.

⁶⁷ Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción: Art. 31.- Embargo preventivo, incautación y decomiso.- 1.- Cada Estado Parte adoptará, en el mayor grado en que lo permita su ordenamiento jurídico interno, las medidas que sean necesarias para autorizar el decomiso: a) Del producto de delitos tipificados con arreglo a la presente Convención de bienes cuyo valor corresponda al de dicho producto; b) De los bienes, equipo u otros instrumentos utilizados o destinados a utilizarse en la comisión de los delitos tipificados con arreglo a la presente Convención. 2.- Cada Estado Parte adoptará las medidas que sean necesarias para permitir la identificación, la localización, el embargo preventivo o la incautación de cualquier bien a que se haga referencia en el párrafo 1 del presente artículo con miras a su eventual decomiso.

ecuatoriano o en el bloque de constitucionalidad, que impida la posibilidad de someter a mecanismos de democracia directa el destinar las armas, sus partes o piezas, explosivos, municiones o accesorios que hayan sido instrumentos u objeto material del delito para el uso inmediato de la Policía Nacional o las Fuerzas Armadas.

246. En consecuencia, se deduce que lo consultado a los electores no consiste en un planteamiento prohibido por el ordenamiento jurídico, por lo que se cumple con este requerimiento.

(iii) Restricción de derechos

247. Esta Corte analizará si la propuesta planteada a esta pregunta restringe derechos constitucionales.

248. De los considerandos 2 y 3 que introducen la pregunta 7, se desprende que esta posibilita disponer de forma inmediata de las armas, sus partes o piezas, explosivos, municiones o accesorios por parte de la Policía Nacional o las Fuerzas Armadas, reduciendo los tiempos que contempla el Código Orgánico Integral Penal para la condena de comiso penal, sustentando su propuesta en un dato estadístico (sin citar la fuente ni evidencia de anexos) cortado al 31 de diciembre de 2023, respecto a la existencia de un número considerable de armas de fuego y municiones en los centros de acopio de la Policía Nacional.

249. En este punto, se debe tener presente que las armas, sus partes o piezas, municiones o accesorios a decomisarse, no deberían tener ninguna clase de permiso de uso, codificación, identificación de fabricante, o, que su uso estuviere prohibido. Esto, con el objeto de no transgredir el derecho de propiedad.⁶⁸ Dicho de otra forma, los objetos o instrumentos materiales que fueren empleados o estuvieren vinculados en el cometimiento de un delito, deberán ser declarados, por la autoridad competente, de naturaleza ilícita para que se pueda disponer su uso inmediato a favor de la Policía Nacional o las Fuerzas Armadas, a través de la reforma normativa pertinente.

250. Este Organismo advierte, además, que la propuesta busca dotar de armamento a la Policía Nacional y a las Fuerzas Armadas a través de los materiales que se hallen en los centros de acopio de la Policía Nacional mediante una reforma al proceso de comiso penal dispuesto en el Código Orgánico Integral Penal, finalidad que guarda

⁶⁸ CCE, sentencia 223-21-EP/21, 27 de octubre de 2021, párr. 53: “(...) el comiso de bienes de propiedad de terceros ajenos a un proceso penal constituye una práctica confiscatoria y una clara vulneración al derecho de propiedad”.

sintonía con uno de los deberes primordiales del Estado, siendo este garantizar a los habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción, dotando a las fuerzas del orden que ostentan el uso legítimo de la fuerza, del armamento que fuere comisado.

251. Siendo así, de aprobarse la pregunta planteada por el electorado, no se observa, *prima facie*, que tenga la potencialidad de generar afectaciones a la figura del comiso penal, proceso judicial o en un eventual rompimiento de la cadena de custodia, pues la medida a adoptarse deberá contener presupuestos obligatorios que garanticen no solo la debida diligencia sino además los principios y garantías que actualmente contempla el ordenamiento jurídico ecuatoriano, por lo que la finalidad de la reforma estará sujeta a los límites propios que contiene la figura de comiso penal, puntualizando, además, que este pronunciamiento no constituye constitucionalidad alguna respecto a la propuesta a plantearse en el caso de obtener aprobación popular. Con ello, este Organismo constata que la medida podría, en principio, representar una oportunidad para optimizar bienes que se encuentran en los centros de acopio de evidencia de la Policía Nacional a favor de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas.

252. Como se ha dejado sentado en varias ocasiones a lo largo de este dictamen, el control de constitucionalidad que efectúa la Corte respecto de las consultas populares debe garantizar la plena libertad del elector, para lo cual es indispensable que se cumplan con las cargas argumentativas de claridad y lealtad.⁶⁹

253. Lo señalado implica que el elector pueda conocer de forma clara, sencilla y conjunta el texto que pretende ser consultado para que de su sola lectura pueda comprender las razones y la finalidad de la pregunta, a fin de que le sea posible formarse un criterio personal que oriente su decisión en las urnas. En línea con lo manifestado, a criterio de esta Corte, en esta pregunta resulta necesario que el elector pueda leer de manera conjunta la pregunta y su anexo, razón por la que de manera obligatoria, el Organismo Electoral –que gestionará los aspectos necesarios para que la consulta pueda efectuarse– deberá cuidar que los textos de la pregunta 7 y su anexo sean unificados y se los presente seguidamente, a efectos de que el elector pueda tener una lectura sistemática y conjunta de la medida propuesta y su anexo. El Organismo Electoral deberá atender esta solicitud tomando en cuenta que dichas adecuaciones son necesarias, a criterio de esta Corte, para garantizar las cargas de claridad y lealtad con el elector en el ámbito de aquello que le será consultado.

254. Finalmente, esta Corte recuerda que el presente control de constitucionalidad efectuado sobre las medidas plebiscitarias es independiente de las competencias de

⁶⁹ Véase el dictamen 10-19-CP/19, en el que este Organismo se pronunció sobre el requisito de claridad.

control posterior, abstracto o concreto, que pudiesen llegar a activarse con relación a las eventuales reformas normativas que la Asamblea Nacional apruebe con base en los proyectos de ley remitidos por la Presidencia de la República, de aprobarse por el electorado las preguntas de la consulta popular que demanden modificaciones legislativas.

255. Por lo tanto, en mérito de lo analizado previamente, este Organismo concluye que la pregunta 7 y sus considerandos superan el examen de constitucionalidad material de consultas populares plebiscitarias.

5.8. Análisis de la pregunta 8

256. La pregunta planteada por el presidente de la República señala lo siguiente:

¿Está usted de acuerdo con que se evalúe a las servidoras y los servidores de la Función Judicial, incluyendo una auditoría a sus declaraciones patrimoniales, conforme el Anexo de la pregunta 8?

257. Los considerandos planteados para formular tal pregunta son:

Que, de conformidad con el artículo 167 de la Constitución de la República, la potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce por los órganos de la Función Judicial y por los demás órganos y funciones establecidos en la Constitución.

Que, de conformidad con el inciso segundo del artículo 170 de la Constitución de la República, se reconoce y garantiza la carrera judicial en la justicia ordinaria, así como la profesionalización mediante la formación continua y la evaluación periódica de los servidores judiciales, como condiciones indispensables para la promoción y permanencia en la carrera judicial.

Que, de conformidad con los números 9 y 34 del artículo 31 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, dicha entidad tiene la función de exigir y examinar las declaraciones patrimoniales juramentadas e investigar los casos en que se presuma enriquecimiento ilícito; tratándose de jueces y servidores judiciales de la Corte Nacional de Justicia, de las cortes provinciales y los de primera instancia, la investigación patrimonial se hará extensiva a los parientes comprendidos dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad y al cónyuge del funcionario declarante; así como la función de establecer responsabilidades individuales administrativas, civiles culposas e indicios de responsabilidad penal, mediante la determinación de hechos incriminados por la ley.

Que, de conformidad con el artículo 88 del Código Orgánico de la Función Judicial, la evaluación será periódica sin perjuicio de hacerla por muestreo o en caso de que existan irregularidades o problemas por denuncias reiteradas, con servidores de la Función Judicial.

Que, la evaluación de las servidoras y los servidores de la Función Judicial está contemplada en la Constitución y la ley, al igual que la auditoría a sus declaraciones patrimoniales, a efectos de determinar las responsabilidades que tuvieren lugar.

258. Por su parte, en el anexo que se relaciona con la pregunta expone:

En caso de ser aprobada la presente pregunta, el Consejo de la Judicatura y la Contraloría General del Estado deberán realizar todas las acciones, procesos y contrataciones necesarias para efectuar las evaluaciones y auditorías, en el plazo máximo de 10 meses contados desde la publicación de los resultados, respectivamente.

La evaluación y auditoría abarcará, en todos los grados y materias, a juezas y jueces que, a la fecha de la convocatoria de la presente Consulta Popular, ejerzan sus funciones.

5.8.1. Control constitucional de los considerandos que introducen la pregunta

259. De la propuesta presentada por la Presidencia de la República, se verifican 5 considerandos fundamentados en disposiciones constitucionales e infraconstitucionales que respaldan la pregunta 8. En este aspecto, hace referencia a la potestad de administrar justicia que emana del pueblo y es ejercida por los órganos de la Función Judicial y demás órganos establecidos en la Constitución;⁷⁰ la garantía de la carrera judicial su profesionalización, formación continua y evaluación periódica;⁷¹ la prerrogativa que tiene la Contraloría General del Estado para exigir y examinar las declaraciones patrimoniales juramentadas de los servidores judiciales, e investigar los casos cuando se presuma enriquecimiento ilícito haciéndola extensiva hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad y al cónyuge del declarante;⁷² así también la evaluación periódica que deberá realizarse a los servidores de la función judicial o en caso de que exista irregularidades o

⁷⁰ CRE. “Art. 167.- La potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce por los órganos de la Función Judicial y por los demás órganos y funciones establecidos en la Constitución”.

⁷¹ CRE. “Art. 170.- Para el ingreso a la Función Judicial se observarán los criterios de igualdad, equidad, probidad, oposición, méritos, publicidad, impugnación y participación ciudadana. Se reconoce y garantiza la carrera judicial en la justicia ordinaria. Se garantizará la profesionalización mediante la formación continua y la evaluación periódica de las servidoras y servidores judiciales, como condiciones indispensables para la promoción y permanencia en la carrera judicial”.

⁷² Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. “Art. 31.- La Contraloría General del Estado, además de las atribuciones y funciones establecidas en la Constitución Política de la República, tendrá las siguientes atribuciones: 9.- (...) Tratándose de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Ministro Fiscal General del Estado, miembros del Consejo Nacional de la Judicatura, ministros de Cortes Superiores y Tribunales Distritales, conjuces de las Cortes de Justicia, jueces de instancia, fiscales, registradores de la propiedad, notarios, titulares y suplentes, autoridades, funcionarios y servidores del Servicio de Rentas Internas y Corporación Aduanera Ecuatoriana, Agencia de Garantía y Depósitos y demás autoridades, funcionarios y servidores incluidos en otras leyes, la declaración patrimonial juramentada deberá ser presentada a la Contraloría General del Estado, al inicio y al finalizar sus funciones y cada dos años, acompañando en este caso un historial de los bienes adquiridos y transferidos durante ese lapso; o, en un período menor al señalado, cuando se separen de sus funciones en forma anticipada por cualquier causa. La investigación patrimonial se hará extensiva a los parientes comprendidos dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad y al cónyuge del funcionario declarante (...)”.

denuncias reiteradas;⁷³ y, por último la evaluación de los servidores judiciales está previsto en la Constitución y en la ley, así también la auditoría a sus declaraciones patrimoniales.

260. En este marco, es pertinente resaltar lo establecido por este Organismo respecto al control constitucional de los considerandos:

son los contenidos introductorios, conceptos de apoyo o razones que motivan una consulta y tienen como función principal brindar al elector un contexto y delimitación de las preguntas que serán sometidas a su consideración. Por consiguiente, toda consulta que pretenda realizarse a la ciudadanía debe estar acompañada inexorablemente por sus correspondientes considerandos introductorios.⁷⁴

261. Conforme a lo antes detallado, se puede verificar que los considerandos de la pregunta octava únicamente hacen referencia a lo dispuesto en la Carta fundamental y normativa infraconstitucional. En esta línea, tal como se ha señalado de forma previa, esta Corte ha reconocido que enunciados de naturaleza normativa y descriptiva pueden cumplir, en el contexto de las consultas populares, funciones introductorias en el sentido de que presenten al lector al régimen jurídico aplicable a la consulta; sin embargo, también es cierto que inclusive los considerandos introductorios deben cumplir con el requisito prescrito en el artículo 104.2 de la LOGJCC, de conformidad con el cual debe existir: “[c]oncordancia plena entre el considerando que introduce la pregunta y el texto normativo. Esta concordancia comprende la relación entre finalidades que se señalan en el considerando que introduce la pregunta y el texto sometido a consideración del pueblo”.

262. Así las cosas, se advierte que el considerando primero es relativo a la jurisdicción como potestad de administrar justicia recogida en el artículo 167 de la CRE, y que el considerando segundo hace alusión a lo prescrito en el artículo 170 de la CRE sobre la carrera judicial. En este orden, toda vez que el ámbito subjetivo de aplicación de la pregunta 8 incluye a todas las servidoras y los servidores de la

⁷³ Código Orgánico de la Función Judicial. “Art. 87.- Las servidoras y servidores de la Función Judicial estarán sometidos a una evaluación individual y periódica de su rendimiento, con presencia de control social. Aquellos que no alcancen los mínimos requeridos serán evaluados nuevamente en un lapso de tres meses; en caso de mantenerse una calificación deficiente, serán removidos.

Asimismo se evaluarán periódicamente la productividad de los órganos de la Función Judicial en beneficio de la sociedad. La evaluación podrá ser sectorizada por cantón, provincia o región.

Art. 88.- La evaluación será periódica, sin perjuicio de hacerla por muestreo o en caso de que existan irregularidades o problemas por denuncias reiteradas, con alguna servidora o servidor de la Función Judicial.

Art. 89.- (Reformado por el Art. 1 de la Ley s/n, R.O. 4902S, 13VII2011). El Consejo de la Judicatura determinará los objetivos, normas técnicas, métodos y procedimientos de las evaluaciones, de acuerdo a criterios cualitativos y cuantitativos que, sobre la base de parámetros técnicos, elaborará la Unidad de Recursos Humanos del Consejo de la Judicatura”.

⁷⁴ CCE, dictamen 10-19-CP/19, 17 de septiembre de 2019, párr. 27.

Función Judicial, y no únicamente a aquellos que ejercen jurisdicción y son parte de la carrera judicial; este Organismo no encuentra que haya una concordancia plena entre los prenombrados considerandos y el diseño de la pregunta. Por su parte, en lo versado sobre el considerando tercero, se advierte que aquel es atinente a “jueces y servidores judiciales de la Corte Nacional de Justicia, de las cortes provinciales y los de primera instancia”; nuevamente, teniendo en consideración que los servidores de la Función Judicial a quienes la pregunta 8 plantea evaluar no se limitan a los enrolados en los antedichos órganos jurisdiccionales, sino que incluirían a todos los servidores públicos de esta Función, lo cual involucraría a los de sus órganos auxiliares, autónomos, administrativos, entre otros; este Organismo no advierte una conexión plena entre este considerando y la pregunta.

263. Finalmente, se advierte que el considerando cuarto hace alusión a un tópico de periodicidad y metodología; y, el considerando quinto se limita a afirmar que “la evaluación de las servidoras y los servidores de la Función Judicial [y auditoría de sus declaraciones patrimoniales] está contemplada en la Constitución y la ley”. En ambos casos, este Organismo no encuentra la forma en que dichos considerandos, por sí mismos, luego de rechazar los precedentes, logren comunicar una finalidad que se vincule causalmente con la pregunta propuesta, de ahí que no se cumpliría con el requisito previsto en el artículo 104.4 de la LOGJCC.

264. En adición a lo señalado, es oportuno resaltar que las atribuciones para ejecutar las evaluaciones a los servidores de la Función Judicial de forma periódica y la auditoría a sus declaraciones patrimoniales se encuentran actualmente establecidas, de forma expresa, en el Código Orgánico de la Función Judicial y en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, respectivamente, tal como se encuentra citado a pie de página 74 y 75 del presente dictamen. En atención a lo dicho, para este Organismo resulta indispensable enfatizar que el presente dictamen no obstaculiza de manera alguna las facultades, atribuciones y obligaciones que detentan los órganos de control, lo que incluye investigaciones y sanciones contra servidores judiciales en el marco de sus competencias.

265. En consecuencia, conforme a lo expuesto en líneas anteriores, se concluye que los considerandos que sirven de sustento de la pregunta 8, no cumplen con las exigencias establecidas en el artículo 104 de la LOGJCC, y en consecuencia no es pertinente realizar un control formal y material sobre la pregunta planteada.

5.9. Análisis de la pregunta 9

266. La pregunta planteada por el presidente de la República señala lo siguiente:

¿Está usted de acuerdo con que el Estado proceda a ser el titular (propietario) de los bienes de origen ilícito o injustificado, simplificando el procedimiento de la Ley Orgánica de Extinción de Dominio, conforme el Anexo de la pregunta 9?

267. Los considerandos planteados para formular tal pregunta son:

Que, el Código Orgánico Integral Penal, tipifica y sanciona los delitos de lavado de activos, omisión de control de lavado de activos, terrorismo, financiación del terrorismo, delincuencia organizada y otro tipo de delitos que generan recursos económicos que pueden ser objeto de lavado de activos;

Que, el artículo 2 de la Ley Orgánica de Extinción de Dominio dentro de su ámbito menciona que la Ley se aplicará sobre los bienes de origen ilícito o injustificado o destino ilícito localizados en el Ecuador;

Que, la aplicación de medidas como la extinción de dominio permiten que los bienes o activos de origen ilícito o injustificado puedan pasar a propiedad del el [sic] Estado;

268. Por su parte, el anexo que se relaciona con la pregunta expone:

En caso de ser aprobada la presente pregunta, el presidente de la República en el plazo máximo de 5 días posteriores a la publicación de los resultados remitirá el proyecto de ley reformativa a la Ley Orgánica de Extinción de Dominio que contenga las reformas para cumplir con lo establecido en esta pregunta. La Asamblea Nacional contará con el plazo máximo de 60 días para debatir y aprobar la reforma legal, conforme el trámite previsto en la ley de la materia.

5.9.1. Control constitucional de los considerandos

269. Tal como se ha advertido previamente, a este Organismo le corresponde realizar el control de constitucionalidad de los considerandos que introducen la pregunta que se pretende someter a consulta, por lo que corresponde la verificación de los parámetros establecidos en el artículo 104 de la LOGJCC.

270. De la solicitud de consulta popular remitida por el presidente de la República, se identifican tres considerandos que soportan la pregunta. En este orden de ideas, primero, se afirma que el COIP tipifica y sanciona los delitos de lavado de activos, omisión de control de lavado de activos, terrorismo, financiación del terrorismo, delincuencia organizada y otro tipo de delitos que generan recursos económicos que pueden ser objeto de lavado de activos. Luego, se reconoce que la Ley Orgánica de Extinción de Dominio se aplica sobre los bienes de origen ilícito o injustificado o destino ilícito localizados en el Ecuador; y, finalmente se asevera que la aplicación de la extinción de dominio permite que los bienes o activos de origen ilícito puedan pasar a ser propiedad del Estado.

- 271.** Ahora, corresponde a esta Magistratura verificar si estos considerandos se adecúan a los parámetros establecidos en el artículo 104 de la LOGJCC, es decir: (i) no inducción de las respuestas en la electora o elector; (ii) concordancia plena entre el considerando que introduce la pregunta y el texto normativo; (iii) empleo de lenguaje valorativamente neutro y sin carga emotiva, sencillo y comprensible para el elector; (iv) relación directa de causalidad entre el texto normativo sometido a aprobación del pueblo y la finalidad o propósito que se señala en el considerando que introduce la pregunta; y, (v) que no se proporcione información superflua o ninguna otra que no guarde relación con el texto normativo a ser aprobado por el electorado.
- 272.** De la revisión de los considerandos, se puede advertir que estos se limitan a describir el ámbito de aplicación de la Ley Orgánica de Extinción de Dominio y la sanción y tipificación de los delitos de lavado de activos, omisión de control de lavado de activos, terrorismo, financiación del terrorismo, delincuencia organizada y otro tipo de delitos que generan recursos económicos que pueden ser objeto de lavado de activos, que, al tener una naturaleza descriptiva, no se evidencia que estos puedan inducir respuestas al consultado, así como se verifica que no tienen carácter subjetivo, carga emotiva.
- 273.** Asimismo, se verifica que los considerandos que introducen la presente pregunta buscan proporcionar un contexto normativo a la pregunta planteada, por cuanto contienen disposiciones legales relacionadas. En tal sentido, esta Corte constata que los considerandos mencionados tienen concordancia plena y una relación directa de causalidad con el objeto y finalidad de la pregunta.
- 274.** En mérito de lo expuesto, este Organismo evidencia que la propuesta de consulta popular cumple con los parámetros establecidos en el artículo 104 de la LOGJCC.

5.9.2. Control constitucional de la pregunta

5.9.2.1. Control formal

- 275.** Esta Corte ha precisado que, respecto al control formal de las preguntas contenidas en un proyecto de consulta popular, debe verificarse el cumplimiento de los parámetros establecidos en el artículo 105 de la LOGJCC.⁷⁵
- 276.** En tal sentido, dada la naturaleza plebiscitaria de la consulta, se constatará que la pregunta cumpla con los siguientes parámetros: (i) la formulación de una sola cuestión por cada pregunta, salvo que exista una interrelación e interdependencia

⁷⁵ CCE, dictamen 6-22-CP/19, 9 de mayo de 2023, párr. 57.

entre los distintos componentes normativos; y, (ii) la posibilidad de aceptar o negar varios temas individualmente en la misma consulta. Al respecto, esta Magistratura ha manifestado que al ser una consulta plebiscitaria no procede analizar el parámetro contenido en el numeral 3 del artículo 105 de la LOGJCC.⁷⁶

277. Así, se verifica de conformidad con lo manifestado en el anexo, que la pregunta tiene por objeto la remisión a la Asamblea Nacional del proyecto de ley reformativa a la Ley Orgánica de Extinción de Dominio, en vista de simplificar el procedimiento para que el Estado proceda a ser titular de los bienes de origen ilícito o injustificado.

278. En tal virtud, esta Corte advierte que se ha formulado una sola cuestión en la pregunta, por lo que esta no constituye una pregunta compuesta ni de aprobación en bloque, por lo que se cumple con lo establecido en los numerales 1 y 2 del artículo 105 de la LOGJCC.

5.9.2.2. Control material

279. Toda vez que se ha establecido que los considerandos y la pregunta 9 superan el control formal que se debe realizar en las solicitudes de consulta popular, corresponde a este Organismo efectuar el examen material de constitucionalidad sobre la pregunta y la medida propuesta en su anexo; para lo cual, la Corte debe verificar que la propuesta no incurra en prohibiciones o violaciones constitucionales ni restrinja los derechos y garantías previstas en la CRE. De tal forma, se examinará si la consulta tiene la posibilidad de generar efectos jurídicos, si la materia sobre la cual se consulta está prohibida y si se restringen derechos constitucionales.

(i) Posibilidad de generar efectos jurídicos

280. Como ya se ha analizado a lo largo de las preguntas anteriores, la jurisprudencia de este Organismo considera medular que las preguntas tengan la potencialidad de surtir efectos, pues, de lo contrario “no sabría cuáles serían las consecuencias del voto y su elección sería meramente ilusoria”.⁷⁷

281. Como ha sido desarrollado en preguntas previas, esta pregunta tiene un efecto: de darse su aprobación, conforme lo detallado en el anexo, la Presidencia de la República deberá presentar el proyecto de ley y la Asamblea tendrá que tratarlo. En este sentido, ni la pregunta ni su anexo establece la propuesta normativa específica, cuestión que deberá ser delimitada por medio del ejecutivo y la función legislativa.

⁷⁶ CCE, dictamen 2-19-CP/19, 20 de junio de 2019, párr. 29.

⁷⁷ CCE, dictamen 6-22-CP/23, 9 de mayo de 2023, párr. 67.

282. Adicionalmente, la pregunta tiene un fin que consiste en la simplificación del procedimiento que prescribe la Ley Orgánica de Extinción de Dominio. Como ya fue dicho, pese a que la pregunta -o anexos- no presenta el proyecto de reforma, se concluye que existe la potencialidad de surtir efectos jurídicos.

283. Por cuanto la medida propuesta a través de la pregunta consiste en una reforma legal, respecto del procedimiento establecido en la Ley Orgánica de Extinción de Dominio, este Organismo considera que para verificar el parámetro consistente en la potencialidad de generar efectos jurídicos, se debe considerar la conjunción de ciertos aspectos que la pregunta y su anexo plantean al elector como: **a)** la existencia de un sujeto(s) obligado(s); **b)** la finalidad última de la medida propuesta, lo cual tiene relación con la acciones que los obligados deben ejecutar para que esta se cumpla; y, **c)** la existencia de un tiempo cierto y determinado en el que la medida será cumplida. A continuación, esta Magistratura analizará cada uno de ellos.

Respecto de a):

284. De la lectura de la pregunta se identifica que, en cuanto a los sujetos obligados por la pregunta y su anexo, por un lado, a la Presidencia de la República y, por otro, a la Asamblea Nacional, que se obligarían a la formulación de un proyecto de ley, y al trámite y aprobación de la reforma legal, respectivamente.

Respecto de b):

285. La finalidad última de la medida propuesta por la pregunta 9 consiste en la simplificación del procedimiento establecido en la Ley Orgánica de Extinción de Dominio para que el Estado proceda a ser el titular (propietario) de los bienes de origen ilícito o injustificado. En tal sentido, corresponde al presidente de la República desarrollar y remitir el proyecto de ley que contenga las reformas correspondientes, y el debate y aprobación de la reforma legal, sujetándose al plazo de 60 días, establecido en el anexo, dentro de los márgenes del procedimiento parlamentario.

286. Sobre las acciones a realizar de los sujetos obligados a cumplir con la medida propuesta, esta Corte considera necesario realizar varias precisiones respecto de temas de relevancia en el contexto de una consulta popular de tipo plebiscitario, relacionada con reformas legislativas de la materia en cuestión.

287. En cuanto a los otros requisitos, esta Corte considera necesario resaltar que ni la pregunta, ni sus anexos contienen un proyecto de reforma normativa concreto toda vez que la presente consulta popular ha sido diseñada obedeciendo una estructura

plebiscitaria, reconociendo la facultad que tiene el representante de la función ejecutiva para remitir proyectos de ley a la Asamblea Nacional, a fin de que estos sean conocidos y discutidos, con arreglo a la ley de la materia.

288. Asimismo, con arreglo al principio de configuración legislativa la Asamblea Nacional se convierte en un garante de derechos, respetando las disposiciones de la Constitución, leyes, tratados internacionales y la jurisprudencia constitucional. De manera específica, sobre tópicos vinculados al procedimiento extinción de dominio de bienes de origen ilícito o injustificado, la jurisprudencia constitucional ha sido clara en señalar que:

(...) el legislativo, junto al ejecutivo como colegislador, es primordialmente el llamado a desarrollar el sistema jurídico ecuatoriano y tiene plena potestad para decidir dar nacimiento a una nueva acción judicial o incluso nuevas categorías jurídicas si así lo considera necesario. En el mismo sentido, la Asamblea tiene la potestad de atribuir competencias a distintas autoridades a través de la ley, sin necesidad de que tales competencias estén expresamente establecidas en el texto constitucional, siempre y cuando se trate de competencias compatibles con las funciones generales definidas constitucionalmente.

En tal sentido, la configuración de la estructura y demás elementos de la acción de dominio se encuentra, en principio, en el campo de las atribuciones propias del órgano legislativo, siempre que respete los derechos y garantías de las personas y los demás límites constitucionales (...).⁷⁸

289. Empero, sin perjuicio de la libertad configurativa del legislador, es oportuno dejar sentado que las normas que se expidan con relación a lo que se llegase a aprobar por la presente consulta popular, deberán respetar los principios y derechos de las personas reconocidos en el bloque de constitucionalidad, particularmente el derecho a la propiedad adquirida lícitamente, así como garantizar el derecho a controvertir las pruebas y aquellas decisiones que sean susceptibles de recursos dentro del procedimiento de extinción de dominio, y a obtener resoluciones motivadas con objetividad y transparencia en apego a la Constitución, a la ley y a la jurisprudencia de este Organismo.

290. Adicionalmente, es oportuno hacer énfasis en que en la actualidad se encuentra vigente la Ley Orgánica de Extinción de Dominio, la cual tiene como finalidad, “la declaración de titularidad a favor del Estado mediante sentencia de autoridad judicial, sin contraprestación, ni compensación alguna para su titular, ni quien ostente o se comporte como tal y se aplica sobre bienes adquiridos mediante acciones u omisiones contrarias al derecho”.⁷⁹ De esto se desprende que lo consultado en la pregunta 9 no tiene por objeto la creación originaria de un

⁷⁸ CCE, dictamen 1-21-OP/21, 17 de marzo de 2021, párr. 99-100.

⁷⁹ Ley Orgánica de Extinción de Dominio, Registro Oficial 452 de 14 de mayo de 2021, artículo 3.

procedimiento destinado a declarar la titularidad de bienes de origen ilícito o injustificado en favor del Estado, sino exclusivamente “simplificar” el procedimiento ya existente.

Respecto de c):

- 291.** En cuanto a este elemento de la pregunta, esta Corte observa que se establece el plazo máximo de 5 días posteriores a la publicación de los resultados, para la presentación del proyecto de ley de reforma a la Ley Orgánica de Extinción de Dominio por parte de la Presidencia de la República; y, un plazo de máximo 60 días para que la Asamblea Nacional debata y apruebe la reforma legal. De esta manera, se permite que el elector conozca el tiempo en el cual se concretaría la medida consultada y se garantiza que las consecuencias jurídicas de la consulta se materialicen en un tiempo cierto.
- 292.** En virtud de lo mencionado, se verifica que la pregunta 9 y su anexo, conjuntamente analizados, reúnen las condiciones para generar efectos en el sistema jurídico, por lo que se constata el cumplimiento de este presupuesto.

(ii) Materia consultada

- 293.** Una vez analizado el texto de la CRE, así como el ordenamiento jurídico infraconstitucional, esta Corte no ha logrado encontrar regla o principio que restrinja la posibilidad de someter a mecanismos de democracia directa, cuestiones relacionadas con procedimientos de reformas legales para determinar la extinción del dominio sobre bienes de origen ilícito independientemente de la existencia de un proceso penal o civil, por lo que, este Organismo concluye que la pregunta cumple con este requisito.

(iii) Restricción de derechos

- 294.** Finalmente, corresponde analizar si la pregunta y su anexo restringen garantías o derechos constitucionales, para lo cual es importante tener en cuenta que la medida a adoptarse a través de la pregunta 9 busca la simplificación del procedimiento para que el Estado proceda a ser el titular (propietario) de los bienes de origen ilícito o injustificado, contemplado en la Ley Orgánica de Extinción de Dominio.
- 295.** Al respecto, este Organismo ha manifestado que “las medidas legislativas para sancionar y erradicar eficaz y eficientemente la corrupción constituyen no sólo un

objetivo legítimo y loable como parte de la lucha contra la corrupción, sino que forman parte del deber primordial del Estado”.⁸⁰

296. En este orden de ideas, no se observa que la cuestión abordada en la pregunta, dentro del ejercicio de la democracia directa plebiscitaria, vulnere derechos constitucionales, ya que se consultaría al electorado sobre su intencionalidad del tratamiento de una reforma legislativa, taxativamente determinada en la pregunta por el órgano legitimado para el efecto.

297. Como se ha dejado sentado en varias ocasiones a lo largo de este dictamen, el control de constitucionalidad que efectúa la Corte respecto de las consultas populares debe garantizar la plena libertad del elector, para lo cual es indispensable que se cumplan con las cargas argumentativas de claridad y lealtad.⁸¹

298. Lo señalado implica que el elector pueda conocer de forma clara, sencilla y conjunta el texto que pretende ser consultado para que de su sola lectura pueda comprender las razones y la finalidad de la pregunta, a fin de que le sea posible formarse un criterio personal que oriente su decisión en las urnas. En línea con lo manifestado, a criterio de esta Corte, en esta pregunta resulta necesario que el elector pueda leer de manera conjunta la pregunta y su anexo, razón por la que de manera obligatoria, el Organismo Electoral –que gestionará los aspectos necesarios para que la consulta pueda efectuarse– deberá cuidar que los textos de la pregunta 9 y su anexo sean unificados y se los presente seguidamente, a efectos de que el elector pueda tener una lectura sistemática y conjunta de la medida propuesta y su anexo. El Organismo Electoral deberá atender esta solicitud tomando en cuenta que dichas adecuaciones son necesarias, a criterio de esta Corte, para garantizar las cargas de claridad y lealtad con el elector en el ámbito de aquello que le será consultado.

299. Asimismo, esta Corte reitera que el presente control de constitucionalidad es independiente del control que podría impulsarse con relación a las reformas normativas que apruebe la Asamblea Nacional, tras la eventual remisión del proyecto de ley por parte del presidente de la República, en caso de que este se apruebe la presente pregunta.⁸²

300. Sobre la base de lo expuesto, *prima facie* este Organismo concluye que la medida plebiscitaria consultada en la pregunta número 9 no produce una restricción a los derechos reconocidos en la Constitución. En consecuencia, se comprueba que tanto

⁸⁰ CCE, dictamen 1-21-OP/21, 17 de marzo de 2021, párr. 16.

⁸¹ Véase el dictamen 10-19-CP/19, en el que este Organismo se pronunció sobre el requisito de claridad.

⁸² Así como lo reconoce la Presidencia de la República en la solicitud de consulta popular: “la ley que resulte producto del debate parlamentario estará sujeta a todos los controles necesarios”.

la pregunta novena, así como sus considerandos superan el examen de constitucionalidad aplicable a las consultas populares.

5.10. Análisis de la pregunta 10

301. La pregunta planteada por el presidente de la República señala lo siguiente:

¿Está usted de acuerdo en que se reformen los procedimientos de inadmisión, deportación y expulsión de extranjeros, para controlar la migración y fortalecer la seguridad del Estado, conforme el Anexo de la pregunta 10?

302. Los considerandos planteados para formular tal pregunta son:

Que, la Carta de Naciones Unidas reconoce la igualdad soberana de los Estados y que los principios de los Estados americanos están fundamentados en el respeto a la soberanía e independencia, así como en el cumplimiento de obligaciones internacionales.

Que, la Constitución asigna al Estado responsabilidades exclusivas, incluyendo la defensa nacional, protección interna, mantenimiento del orden público, control y registro de personas, nacionalización de extranjeros y supervisión del control migratorio. Se destaca la responsabilidad de garantizar la seguridad humana mediante políticas integradas para asegurar la convivencia pacífica y prevenir la violencia y delitos.

Que, la Ley Orgánica de Movilidad Humana establece requisitos para el ingreso y salida del territorio nacional, reconoce derechos de los migrantes y regula la inadmisión, deportación y expulsión como actuaciones administrativas.

Que, entre abril de 2022 y octubre de 2023, se realizaron 2,822 inadmisiones y se resolvieron 31 actos administrativos de deportación, pero solo el 5.8% se llevó a cabo efectivamente.

Que, según el Censo Penitenciario de 2022, el 9.88% de la población privada de libertad corresponde a extranjeros.

Que, las regulaciones para el ingreso de personas al país y el control migratorio de éstas, así como los procedimientos para inadmisión, deportación y expulsión, se encuentran regulados en la ley.

303. Por su parte, el anexo que se relaciona con la pregunta expone:

En caso de ser aprobada la presente pregunta, el Presidente de la República en el plazo máximo de 5 días posteriores a la publicación de los resultados, remitirá el proyecto de ley reformativa a la Ley Orgánica de Movilidad Humana que contenga las reformas para cumplir con lo establecido en esta pregunta.

La Asamblea Nacional contará con el plazo máximo de 60 días para debatir y aprobar la reforma legal, conforme el trámite previsto en la ley de la materia.

5.10.1. Control constitucional de los considerandos

- 304.** Como se dejó sentado de forma previa, a este Organismo le corresponde realizar el control de los considerandos que soportan la pregunta que se pretende someter a consulta. En este orden, la Corte verificará la observancia de los parámetros contenidos en el artículo 104 de la LOGJCC.
- 305.** Del texto de la consulta popular remitido por la Presidencia de la República se pueden identificar seis considerandos introductorios para la pregunta 10. El primero se refiere a que la Carta de Naciones Unidas reconoce el principio de soberanía e independencia de los Estados. Luego, en el segundo considerando describe un grupo de responsabilidades estatales, entre ellas, la defensa nacional, el orden público, el control migratorio, y la prevención de la violencia y delitos. El tercer considerando describe un ámbito de regulación de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, en relación con los procedimientos de inadmisión, deportación y expulsión de personas migrantes. El cuarto considerando establece el número de inadmisiones, deportaciones y el porcentaje de su ejecución en un período de 18 meses. En el quinto considerando entrega un dato del censo penitenciario de 2022, en relación con la población privada de la libertad que es extranjera. Finalmente, en el sexto considerando menciona que las regulaciones de control migratorio constan en la ley.
- 306.** Bajo esta lógica, de la examinación jurídico-lingüística de los considerandos, se puede advertir que aquellos únicamente describen enunciados que se encuentran establecidos en la convencionalidad, la Constitución y la normativa infraconstitucional, como la referencia a la Carta de la ONU, la mera descripción de responsabilidades estatales, y una enunciación de los procedimientos migratorios que regula la ley. Adicional a esto, se agregan afirmaciones descriptivas sobre procesos migratorios atendidos y ejecutados, e información focalizada en un solo dato del sistema de rehabilitación social.
- 307.** De lo señalado no es posible identificar la concordancia plena, ni la relación de causalidad entre los considerandos y la medida plebiscitaria consultada – que refiere a una reforma legislativa de la norma que regula los procesos migratorios en sede administrativa – con la finalidad de “fortalecer” aspectos como la seguridad del Estado. Esto, por cuanto no existiría relación entre la inclusión de considerandos que refieren, por ejemplo, al sistema de rehabilitación social, cuando lo que se propone es una reforma legislativa de índole migratoria administrativa. Siendo más que el aspecto normativo del sistema de rehabilitación social y sus correspondientes estadísticas, no tienen relación con el objeto y el ámbito de aplicación que abarca la normativa que regula los requisitos, procedimientos y tratamiento de temas

relacionados con materia migratoria.⁸³ Esta situación supondría falta de claridad y lealtad con el elector.

308. De igual forma, en consonancia con la finalidad de la medida consultada, no se encuentra una relación entre ésta y los datos entregados, mismos que no levantan una conexión argumentativa plena con la pregunta planteada en vista de que no establecen ningún soporte que le permita al elector identificar la necesidad de la medida a ser consultada de la sola lectura de los considerandos. Así, estos no muestran al elector los posibles inconvenientes de los procedimientos que se plantea reformar en relación con la seguridad del Estado; y, por ejemplo, solo señalan un porcentaje de deportaciones llevadas a cabo, sin exponer las causas que originan la supuesta baja ejecución que se enuncia. Así, este Organismo no encuentra que los considerandos identifiquen una finalidad que sea plenamente coherente con la pregunta.

309. El control constitucional del texto introductorio debe garantizar la plena libertad del elector, para lo cual, será indispensable que se cumplan con las cargas argumentativas de claridad y lealtad. Así, los considerandos – en relación con la pregunta planteada y su finalidad– no le ofrecen al elector un marco de claridad. Esto, por cuanto la medida que se propone –reforma legislativa– no deja entrever la relación con los fines mencionados por el Ejecutivo, a saber, el control migratorio y la seguridad del Estado.

310. El numeral 4 del artículo 104 de la LOGJCC establece que los considerandos deberán mostrar la relación directa de causalidad entre la medida propuesta y su finalidad, de modo que, una vez aprobada la medida, la finalidad perseguida se obtenga con una alta probabilidad. Así, de la revisión de los considerandos esta Corte no observa la mencionada relación, ya que es posible observar, por ejemplo, que uno de ellos –el cuarto– señala una relación proporcional menor entre los procedimientos migratorios con resolución administrativa frente su ejecución en la práctica, sin que se explique al elector cómo la medida de reforma legislativa propuesta podría cambiar una realidad que, al derivarse de la aplicación práctica de la normativa, pudiera ser solventada por medio de la medida propuesta. De tal forma, el problema no parecería relacionarse directamente con la normativa, razón por la que el elector no tendría claridad sobre la relación del considerando y la medida, frente a la posibilidad efectiva de cumplimiento e incidencia en la realidad expresada.

⁸³ Véase, Ley Orgánica de Movilidad Humana, artículo 1.

- 311.** Frente a tales circunstancias, esta Corte hace notar al presidente de la República que tanto los considerandos como la pregunta planteada parecerían abordar una multiplicidad de aristas que van más allá de lo que se le plantea al elector. A entender de esta Corte, los considerandos que introducen la pregunta planteada no son claros ni conexos, por lo que no guardan respeto con la carga de lealtad, que el control de constitucionalidad debe observar. En cuanto la finalidad de “controlar la migración y fortalecer la seguridad del Estado”, parecería no remitirse únicamente a un aspecto normativo. Para mayor ilustración del punto, los considerandos segundo y cuarto evidencian que la cuestión refiere al involucramiento de varios niveles de solución como, por ejemplo, la efectividad en la ejecución de procedimientos por parte de las instituciones públicas, la necesidad de articulación institucional, la planificación, desarrollo y ejecución de políticas públicas que involucren a las instituciones encargadas de las competencias estatales que del mismo considerando segundo se develan.
- 312.** Así, al intentar plantear al elector una pregunta cuyos considerandos muestran que la finalidad de la medida excede el planteamiento y su introducción, e involucra otras competencias estatales, para esta Corte es claro que el elector sería inducido a un error, haciendo que su derecho a elegir a través de un mecanismo electoral se convierta en una cuestión meramente ilusoria, debido a la falta de claridad de una pregunta que involucra una multiplicidad de factores.
- 313.** En este punto, la Corte estima conveniente recordar al presidente de la República que tanto la Constitución, el ordenamiento jurídico, el régimen de establecimiento de competencias general para el Estado central, que se organiza a través de carteras de Estado, secretarías y demás órganos representantes de la Función Ejecutiva; así como, en coordinación y concurrencia con otros niveles de gobierno, le permiten el abordaje de asuntos como la regulación migratoria, por supuesto dentro del marco del respeto a la CRE, la convencionalidad y la jurisprudencia de esta Corte.
- 314.** Del análisis de los considerandos, este Organismo nota también que la inclusión de un considerando relacionado con el sistema penitenciario y enfocado hacia las personas extranjeras es susceptible de inducir las respuestas en el elector, con base en una cuestión ya detallada en los párrafos anteriores, que tiene que ver con establecer como considerando un dato que no guarda relación causal con la materia migratoria por pertenecer a un aspecto de regulación normativa totalmente diferente. De hecho, la inatinencia entre la materia del considerando y de la pregunta planteada deja ver cierta carga valorativa innecesaria que podría inducir a la respuesta al electorado, lo cual atenta contra los principios de libertad, claridad y lealtad al electorado reconocidos en el artículo 103.3 de la LOGJCC.

315. También, la Corte puede establecer que el sexto considerando contiene información superflua, puesto que solamente refiere a un hecho obvio que es que los procedimientos migratorios que la medida propone reformar se encuentran en la ley a la que ya aludió en el considerando tercero.

316. Si bien la Corte ha reconocido en otros dictámenes⁸⁴ su posibilidad de modular los considerandos, a su vez estima necesario aclarar que esta posibilidad no es viable en lo que concierne a la exposición de fines y de vínculos de causalidad, toda vez que la Corte Constitucional no tiene competencias para coadyuvar en la propuesta de una consulta popular y, por ende, para expresar fines que no habiendo sido enunciados por el proponente, permitirían justificar de forma coherente y plena la pregunta planteada.

317. En mérito del análisis precedente, la Corte concluye que los considerandos utilizados como soporte de la pregunta 10 no superan el examen de constitucionalidad de consultas populares. Finalmente, esta Corte ha señalado que si después del análisis efectuado, los considerandos no superan el control de constitucionalidad, no será necesario realizar el control material de las preguntas.⁸⁵

5.11. Análisis de la pregunta 11

318. La pregunta planteada por el presidente de la República señala lo siguiente:

¿Está usted de acuerdo con que se permita el funcionamiento de casinos, salas de juego, casas de apuestas o negocios dedicados a la realización de juegos de azar, bajo las condiciones que se detallan en el Anexo de la pregunta 11?

319. Los considerandos planteados para formular tal pregunta son:

Que, la Constitución de la República, reconoce a las personas el derecho a disponer de bienes y servicios de óptima calidad y a elegirlos con libertad

Que, el impacto de la prohibición de los negocios dedicados a juegos de azar, casinos y salas de juego, aprobada mediante consulta popular del 7 de mayo de 2011, fue la pérdida de plazas de empleo que se encontraban establecidas en 160 salas de juego a nivel nacional.

Que, el funcionamiento de casinos, salas de juego, casas de apuestas o negocios dedicados a la realización de juegos de azar, es una actividad que puede ser regulada, focalizada y controlada por ley.

320. Por su parte, el anexo que se relaciona con la pregunta expone:

⁸⁴ CCE, dictamen 6-20-CP/20, 18 de septiembre de 2020, párr. 34.

⁸⁵ CCE, dictamen 4-21-CP/21, 15 de diciembre de 2021, párr. 16.

En caso de ser aprobada la presente pregunta, el presidente de la República en el plazo máximo de 20 días posteriores a la publicación de los resultados remitirá el proyecto de ley que contenga las reformas para cumplir con lo establecido en esta pregunta. El funcionamiento de casinos, salas de juego, casas de apuestas o negocios dedicados a la realización de juegos de azar deberá tener una delimitación zonal, montos mínimos de inversión, requisitos de infraestructura, y se establecerá una tasa en beneficio del tratamiento de la salud mental, y de la seguridad ciudadana.

La Asamblea Nacional contará con el plazo máximo de 90 días para debatir y aprobar la reforma legal, conforme el trámite previsto en la ley de la materia.

5.11.1. Cuestión previa

321. Mediante escrito de 17 de enero de 2024, el presidente de la República remitió a este Corte un escrito en el que indicó que se ratifica en las preguntas 1 a la 10 de su petición inicial; mientras que con relación a la pregunta 11 manifestó: “me permito no insistir en mi petición original, exclusivamente de la pregunta 11, por considerar que el debate ciudadano relacionado a esta temática no es oportuno en estos momentos”. Con base en aquello, este Organismo se abstiene de realizar cualquier tipo de análisis de control formal o material con relación a esta pregunta, en la medida que la presente consulta popular plebiscitaria ha sido planteada en ejercicio de una potestad y acto volitivo de la Función Ejecutiva y, por consiguiente, la configuración, contenido y mantenimiento de las preguntas del proyecto de consulta popular depende exclusivamente de la voluntad de dicha Función.

6. Consideraciones finales

322. En el Anexo de las preguntas 4, 5, 6, 7 y 9 de la consulta, consta la siguiente frase:

La Asamblea Nacional contará con el plazo máximo de 60 días para **debatir y aprobar** la reforma legal, conforme el trámite previsto en la ley de la materia. [Énfasis agregado].⁸⁶

323. Al respecto, esta Corte advierte que la precitada frase se encuentra redactada de manera imperativa -de orden- y dirigida de este modo a asegurar dos momentos del proceso legislativo para los proyectos de ley: primero, el de debate; y, posteriormente, un resultado, el de aprobación. Dichos momentos, cabe anotar, forman parte del procedimiento de configuración legislativa llevado a cabo en el seno del Poder Legislativo, según lo previsto por la Constitución y la ley de la materia que regula a dicha función del Estado.⁸⁷ Por lo que condicionar al legislador

⁸⁶ Se deja constancia que la pregunta 3 y 10 también contienen la frase antes advertida; asimismo la pregunta 11, pero esta con el plazo de 90 días. No obstante, no son consideradas dichas preguntas toda vez que no superaron el control de requisitos respecto a sus considerandos, según lo expresado en este dictamen.

⁸⁷ Ley Orgánica de la Función Legislativa, artículo 52 y siguientes.

a debatir directamente, sin contar siquiera con la aprobación de los respectivos informes, o a decir aprobar sin más opción la reforma legal puesta a su conocimiento, conlleva a desconocer el carácter democrático y reglado del poder de configuración legislativa de la Asamblea Nacional.

- 324.** Por ello, se advierte que el término “aprobar” en el presente caso no implica, en modo alguno, que el poder legislativo deba aceptar, sin discusión alguna, los textos legales propuestos por el proponente. Así, en caso de que las medidas de la consulta sean aprobadas por votación popular, se debe asegurar que la Asamblea Nacional cuente con las etapas del procedimiento legislativo ordinario, tales como el ser sometido a dos debates, ser aprobado por el quorum previsto para el tipo de norma que se aprueba, entre otros, ajustando dichos momentos en el tiempo que la voluntad popular ha ordenado para el efecto.
- 325.** Adicionalmente se le recuerda al presidente de la República que los proyectos de reforma legislativa que enviará a la Asamblea Nacional, en caso de que la consulta fuera aprobada, deberán ceñirse única y exclusivamente a los términos de la consulta y a los pronunciamientos que ha realizado esta Corte a través del presente dictamen, quedando vedado incluir en estos proyectos temas que no han sido sometidos al análisis de este Organismo o que no fueran objeto de pronunciamiento, en el marco de la consulta planteada a los electores. Asimismo, se recuerda al presidente de la República que, de conseguir el apoyo del electorado, las reformas que planteará, en el ámbito de cada tema sobre el que traten, deberán observar la Constitución, el ordenamiento legal pertinente, el bloque de constitucionalidad y la jurisprudencia de este Organismo. La misma situación queda establecida por esta Corte hacia a la Asamblea Nacional, en el caso de que las reformas derivadas de la consulta que se plantea llegasen a su conocimiento.
- 326.** También debe tenerse presente, que tal como fue manifestado a lo largo de este dictamen, este Organismo realiza un control de constitucionalidad de los considerandos y preguntas propuestas, de acuerdo con las facultades establecidas en los artículos 104 inciso final y 438 numeral 2 de la CRE; 103, 104, 105 y 127 LOGJCC; y, 85 del RSPCCC. Este Organismo no realiza, en este tipo de pronunciamientos, un control sobre la conveniencia política, jurídica, económica o de cualquier otra índole respecto a las propuestas de consulta. Aquello corresponde única y exclusivamente al presidente de la República, a quien se le recuerda su facultad ordinaria de iniciativa legislativa, para presentar propuestas normativas directamente a la Asamblea Nacional, de acuerdo con el artículo 134 numeral 2 de la CRE.

327. Finalmente, esta Corte recuerda que el presente control constitucional efectuado sobre las medidas plebiscitarias es independiente de las competencias de control posterior, abstracto o concreto, que llegasen a activarse con relación a las eventuales reformas normativas que la Asamblea Nacional apruebe con base en los proyectos de ley remitidos por la Presidencia de la República, de aprobarse por el electorado las preguntas de la consulta popular que demanden modificaciones legislativas. En esta línea se resalta que, el control constitucional formal y material que este Organismo ha efectuado con relación a las preguntas y considerandos de la presente consulta popular, es un control constitucional *sui generis* enmarcado en la comprobación de los requisitos contenidos en los artículos 103, 104 y 105 de la LOGJCC; de esta forma, la Corte conserva la potestad de controlar de manera integral la constitucionalidad de las medidas normativas concretas que se adopten en mérito de lo plebiscitado.

7. 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. Emitir dictamen favorable respecto a los considerandos y preguntas 2, 4, 5, 6, 7 y 9 propuestas en la consulta popular-plebiscito **1-24-CP**, con las consideraciones y modulaciones expresas realizadas en el análisis por parte de esta Corte.

1.1. Respecto a la pregunta 6, se tendrá en cuenta la siguiente modulación:

1.1.1. En los considerandos 2, 3 y 4 se debe colocar el nombre completo de la norma en referencia, esto es: “Reglamento a la Ley de Fabricación, Importación, Exportación, Comercialización y Tenencia de Armas, Municiones, Explosivos y Accesorios”.

1.1.2. En el considerando 3, se debe agregar lo siguiente: “lanza cohetes, lanzagranadas, bazucas en todos sus calibres; granadas de mano, bombas de aviación, granadas de fragmentación, torpedos, proyectiles y minas; granadas de iluminación fumígenas, perforantes o de instrucción; armas que lleven dispositivos tipo militar como miras infrarrojas y lacéricas, o accesorios como lanzagranadas o silenciadores; las municiones correspondientes al tipo de armas enunciadas; y, las demás determinadas por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.”

- 1.2. Adicionalmente en las preguntas 4, 5, 6, 7 y 9 se deberá tener en cuenta que, a criterio de esta Corte, en estas preguntas resulta necesario que elector pueda leer de manera conjunta y seguidamente la pregunta y su anexo, razón por la que el presidente de la República deberá solicitar, de manera obligatoria, al Organismo Electoral que los textos de las preguntas y su anexo sean unificados, se los presente seguidamente y no se los divida en diferentes papeletas. El Organismo Electoral deberá atender esta solicitud tomando en cuenta que dichas adecuaciones son necesarias, a criterio de esta Corte, para garantizar las cargas de claridad y lealtad con el elector en el ámbito de aquello que le será consultado.
2. Emitir dictamen desfavorable respecto de los considerandos y de las preguntas 1, 3, 8 y 10, por no cumplir con los requisitos establecidos en los artículos 104 y 105 de la LOGJCC, según el análisis realizado en este dictamen.
3. Aceptar el retiro de la pregunta 11 del cuestionario inicial de la consulta popular conforme a la voluntad de la Presidencia de la República expresada mediante escrito de 17 de enero de 2023.
4. Notificar al presidente de la República con el presente dictamen para que, de considerarlo pertinente, emita el decreto ejecutivo de consulta popular.
5. Disponer que el Consejo Nacional Electoral, una vez que reciba el decreto ejecutivo con la decisión del presidente de la República de realizar la consulta popular, realice la respectiva convocatoria
6. Notifíquese y publíquese.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional de la siguiente manera: las preguntas 1 y 8 con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; la pregunta 2, con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas

Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, un voto salvado del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet; la pregunta 3, con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín (voto concurrente); las preguntas 4 y 6 con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín (voto concurrente); y, dos votos salvados de los Jueces Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes y Jhoel Escudero Soliz; la pregunta 5 con seis votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín (voto concurrente); y, tres votos salvados de los Jueces Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz y Alí Lozada Prado; la pregunta 7 con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín (voto concurrente); y, dos votos salvados de los Jueces Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes y Enrique Herrería Bonnet; la pregunta 9 con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín (voto concurrente); y, un voto salvado del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet; la pregunta 10 con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín (voto concurrente); y, dos votos salvados de los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce y Enrique Herrería Bonnet, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 24 de enero de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

DICTAMEN 1-24-CP/24

VOTO CONCURRENTENTE

Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín

1. Con fundamento en el artículo 92 de la LOGJCC, formulo mi voto concurrente respecto de las preguntas 3, 4, 5, 6, 7, 9 y 10 (“**preguntas**”) del dictamen 1-24-CP/24 aprobado en la sesión ordinaria del Pleno del Organismo de 24 de enero de 2024. Si bien estoy de acuerdo con las decisiones del dictamen, mi voto es concurrente porque considero que, al tratarse de reformas legislativas, la Corte debió profundizar el análisis de los efectos jurídicos de estas preguntas a fin de garantizar su lealtad con las y los electores.¹
2. Las preguntas 3, 4, 5, 6, 7, 9 y 10 tienen en común que plantean reformas legislativas en materia penal, movilidad humana y en lo relativo a la extinción de dominio. En todas las preguntas, los anexos establecen que el presidente de la República deberá enviar el proyecto de reforma en el plazo de 5 días y la Asamblea Nacional deberá debatirlo y aprobarlo en el plazo máximo de 60 días.
3. De acuerdo con el artículo 134 numeral 2 de la Constitución, el presidente de la República tiene iniciativa para presentar proyectos de ley. Esta competencia implica que el presidente de la República, en cualquier momento, puede presentar propuestas normativas a ser tratadas por la Asamblea Nacional a través del procedimiento legislativo ordinario. Dado que la iniciativa legislativa es una facultad del presidente de la República, no se requiere de una consulta popular como la que ha sido planteada para ejercer esta competencia. Al reducirse al ejercicio de una competencia ordinaria del presidente de la República, es posible sostener que las preguntas carecerían de efectos jurídicos.
4. Pese a ello, tampoco se puede desconocer que las consultas populares plebiscitarias pueden tener como objetivo otorgar mayor legitimidad a una actuación gubernamental —en este caso, a los proyectos de ley presentados por el presidente de la República— y no necesariamente incluirán medidas a adoptar cuyos efectos estén delimitados de forma precisa. Bajo estas consideraciones, estimo que este caso ofrecía una oportunidad para que la Corte reflexione sobre el alcance del control de constitucionalidad que debe realizar respecto de los efectos jurídicos de las preguntas planteadas cuando se trata de una consulta popular plebiscitaria.

¹ Este análisis es común a todas las preguntas que plantean reformas legislativas, sin perjuicio de que estoy de acuerdo con declarar la inconstitucionalidad de las preguntas 3 y 10 por incumplir los requisitos del artículo 104 de la LOGJCC.

5. Al analizar los efectos jurídicos de las preguntas, el dictamen señaló que estas plantean dos medidas a adoptar dirigidas al presidente de la República y a la Asamblea Nacional: la presentación de un proyecto de ley y su debate y aprobación en determinados plazos. Dado que existen dos sujetos obligados y dos obligaciones que deben cumplirse en plazos específicos (que son distintos de los que regirían respecto de las iniciativas legislativas enmarcadas en el artículo 134 numeral 2 de la Constitución), coincido con el dictamen en que las preguntas tienen efecto jurídico.
6. Ahora bien, las propuestas no establecen las consecuencias del incumplimiento de los plazos y existe indeterminación sobre lo que ocurriría si el proyecto de ley incluyera asuntos distintos a los consultados. Las y los electores se enfrentan entonces a las siguientes interrogantes: ¿qué ocurre si el presidente de la República presenta el proyecto de ley luego del plazo de 5 días?, ¿existe alguna consecuencia para la Asamblea Nacional si no aprueba el proyecto en el plazo de 60 días? ¿podría el proyecto aprobarse automáticamente si la Asamblea Nacional no cumple este plazo? ¿qué ocurre si el proyecto presentado por el presidente excede el alcance de las preguntas sometidas a consulta popular? o ¿qué ocurre si el proyecto aprobado por la Asamblea Nacional excede el alcance de las preguntas sometidas a consulta popular?
7. El dictamen no ofrece certezas frente a estas interrogantes, a pesar de que esta incertidumbre podría afectar la lealtad con las y los electores, pues los efectos jurídicos de las preguntas serían indeterminados.² En su dictamen, la Corte le advierte al presidente que en los proyectos no se puede incluir otros temas que no hayan sido sometidos al control previo de la Corte³, pero no aclara qué pasaría si el proyecto enviado por el presidente o el aprobado por la Asamblea en efecto incluye otras temáticas. En el caso de la pregunta 9, esta indeterminación es quizás más evidente, pues no existe explicación en la propuesta sobre lo que implicaría la “simplificación del procedimiento de la Ley de Extinción de Dominio”. La comprensión que tienen el presidente, la Asamblea Nacional y la ciudadanía sobre el alcance de dicha “simplificación” puede variar, y esto podría incidir en las cargas de lealtad y claridad hacia las y los electores.

² Si bien las normas que regulan el plebiscito no son claras sobre la obligatoriedad de su resultado (como sí lo son las normas que se refieren a las consultas populares relativas a modificaciones constitucionales o a los casos en los que la Asamblea rechaza o modifica la iniciativa popular normativa), en otros dictámenes la Corte Constitucional se ha referido a la “vinculatoriedad del plebiscito” para las autoridades públicas en el ámbito de sus competencias. Véase: CCE, dictamen 6-20-CP/20, 18 de septiembre de 2020, párr. 63.

³ Así, el dictamen (párrafo 325) le recuerda al presidente de la República que los proyectos de ley que enviará a la Asamblea Nacional “deberán ceñirse única y exclusivamente a los términos de la consulta” y que “[está] vedado incluir en estos proyectos temas que no han sido sometidos al análisis de este Organismo [...]”.

8. En mi criterio, la Corte también debió profundizar su análisis sobre lo que implica la presentación de varias reformas legales que deberían ser tramitadas y aprobadas por la Asamblea Nacional en el corto tiempo de 60 días a pesar de su complejidad. Este plazo es excesivamente corto en comparación con los tiempos previstos en la ley para el procedimiento legislativo ordinario⁴ y podría llevar a que las reformas presentadas por el presidente de la República sean aprobadas sin la deliberación democrática que exigen la Constitución, la ley y el dictamen de la Corte.⁵ La falta de un adecuado debate parlamentario es particularmente grave en el caso de las reformas penales, pues aquello podría incidir en el principio de estricta legalidad que rige en esta materia.⁶
9. Considero necesario resaltar que no existe un límite claro para que el presidente de la República pueda proponer simultáneamente preguntas de consulta popular que pretenden la aprobación de reformas legislativas en los plazos expeditos establecidos en el plebiscito. Si bien en el presente caso se han planteado 7 reformas legislativas, podrían presentarse preguntas adicionales con el mismo propósito que, de aprobarse, deberían ser debatidas y aprobadas por la Asamblea Nacional en el corto plazo de 60 días. En estas circunstancias, mi preocupación gira en torno a la significativa afectación que esto podría tener en el debate democrático en el seno de la Asamblea Nacional,⁷ cuestión sobre la cual el dictamen no repara.
10. Finalmente, considero que la creación de un procedimiento legislativo expedito para la aprobación de varias reformas legislativas debió ser abordada por el dictamen porque podría reforzar el régimen presidencialista y alterar el sistema de pesos y contrapesos previsto en la Constitución. Obligar a la Asamblea Nacional a aprobar un sinnúmero de reformas legislativas, sin consideración de la complejidad o de la diversidad de las propuestas, en un plazo excesivamente corto y a través de un trámite expedito inexistente en la Constitución y en la ley, podría generar un desbalance en el procedimiento legislativo. Esto debido a que la posibilidad de deliberación democrática del proyecto de ley presentado por el presidente de la República —lo

⁴ De acuerdo con la Ley Orgánica de la Función Legislativa, el Consejo de Administración Legislativa tiene el plazo de 60 días solo para calificar el proyecto (artículo 56) y deben transcurrir 90 días para la elaboración de los informes para primer y segundo debate, respectivamente (artículos 58 y 61).

⁵ Véanse los párrafos 323 y 324 del dictamen.

⁶ En este caso, por ejemplo, no es claro si la pregunta 5 respetaría el principio de estricta legalidad en materia penal. Parecería no existir mayor margen para el debate democrático si la Asamblea Nacional, con la aprobación de la pregunta, se vería obligada a excluir del régimen semiabierto a quienes cometan los delitos especificados en el anexo.

⁷ En la sentencia 6-22-RC/22A (párr. 23), la Corte Constitucional se pronunció sobre la facultad del presidente de la República de presentar simultáneamente propuestas de referéndum que pretenden modificaciones constitucionales. Si bien la Corte reconoció esta facultad del presidente de la República, señaló que se debía analizar las propuestas de forma conjunta a fin de verificar si —de consultarse simultáneamente— respetarían la garantía de plena libertad de las y los electores. El mismo razonamiento es aplicable si se pretendiera consultar simultáneamente varias reformas legislativas que podrían afectar significativamente no solo la libertad de las y los electores para decidir su voto, sino además el debate democrático por parte del órgano legislativo.

cual incluye la discusión y la eventual modificación del proyecto— podría verse sustancialmente reducida. Con ello, los proyectos de ley presentados por el presidente podrían aprobarse sin debate democrático y el Ejecutivo podría llegar a tener un rol protagónico frente a la Asamblea Nacional en el proceso legislativo. Este desbalance de poder, en mi opinión, no podía dejar de ser observado por la Corte Constitucional en su dictamen.⁸

11. Por lo expuesto, si bien estoy de acuerdo con las decisiones que se adoptan en el dictamen, considero que la Corte debió profundizar su análisis sobre los efectos jurídicos de las preguntas 3, 4, 5, 6, 7, 9 y 10 con miras a garantizar la lealtad con las y los electores y asegurar el respeto del sistema de pesos y contrapesos previsto en la Constitución.

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, anunciado en el dictamen de la causa 1-24-CP, fue presentado en Secretaría General el 24 de enero de 2024, mediante correo electrónico a las 14:37; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

⁸ Bajo un razonamiento similar, en el dictamen 1-24-RC/24 esta Corte concluyó que la propuesta del presidente de la República de enmendar el artículo 140 de la Constitución para tener la facultad de calificar cualquier proyecto de ley como ‘urgente’ reforzaba el presidencialismo y alteraba el sistema de pesos y contrapesos. La Corte observó que esta facultad implicaría un procedimiento expedito para cualquier proyecto de ley, que disminuiría el debate dentro de la Asamblea Nacional y ampliaría el poder del presidente de la República frente a la Asamblea Nacional.

DICTAMEN 1-24-CP/24

VOTO SALVADO

Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet

1. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 24 de enero de 2024, aprobó el dictamen 1-24-CP/24 (“**dictamen de mayoría**” o “**decisión de mayoría**”), en la que se resolvió la solicitud de control automático de constitucionalidad de la convocatoria a consulta popular presentada por Daniel Roy-Gilchrist Noboa Azín en su calidad de presidente de la República (“**presidente**”).
2. En la decisión de mayoría se emitió dictamen favorable respecto a los considerandos y preguntas 2, 4, 5, 6, 7 y 9, mientras que se emitió dictamen desfavorable respecto de las preguntas 1, 3, 8 y 10.

1. Consideraciones

3. Respetando los criterios expuestos en el dictamen de mayoría, procedo a exponer las razones por las cuales disiento en algunos puntos de la decisión referida *ut supra*.
4. En primer lugar, cabe remarcar que estoy de acuerdo con la resolución del dictamen de mayoría en cuanto a las preguntas 1, 3, 4, 5, 6, y 8. En contrario, disiento de lo resuelto respecto de las preguntas **2, 7, 9 y 10**, por lo que, a continuación, abordaré mi razonamiento respecto de estas preguntas.

1.1. Respeto de la pregunta 2

5. Conforme se desprende de la solicitud del presidente, la *segunda pregunta* busca consultar lo siguiente: ¿Está usted de acuerdo con que las Fuerzas Armadas realicen control de armas, municiones, explosivos y accesorios, permanentemente, en las rutas, caminos, vías y corredores autorizados para el ingreso a los centros de rehabilitación social?
6. En la decisión de mayoría, en el control constitucional de los considerandos que introducen a la pregunta, se concluye que estos cumplen con los requisitos prescritos en el artículo 104 de la LOGJCC, puesto que “[n]o inducen al elector a respuestas y emplean lenguaje valorativamente neutro, sin carga emotiva y sencillo”. Asimismo, se concluye que “[t]ampoco se proporciona información superflua, permitiendo al elector tener una noción real de la problemática que subyace a la propuesta de consulta. Para formar su criterio frente a una eventual votación”. Finalmente, establece que “se

detecta concordancia plena y relación de causalidad entre los considerandos que introducen la pregunta y la medida que pretende emplear, pues las cifras expuestas sobre el control de armas que ejercen las Fuerzas Armadas, junto a las disposiciones normativas en que se apoya, sustentan la razón por la cual se pretende realizar la consulta”.

7. A mí criterio, la decisión de mayoría debió tomar en consideración que la Asamblea Nacional del Ecuador aprobó —el 21 de diciembre de 2023— el proyecto de reforma parcial al artículo 158 de la Constitución, propuesto por el entonces presidente Guillermo Lasso Mendoza.¹ En el dictamen mediante el cual esta Magistratura dio paso a la reforma mencionada, se estableció que: “[u]n eventual referéndum [al artículo 158 de la CRE] solo procede luego de la aprobación del proyecto de reforma por la Asamblea Nacional”,² por lo que: “el segundo momento de control [...] se lo realizará una vez que la propuesta supere la fase ante la Asamblea Nacional. Es decir, en caso de que se apruebe la reforma parcial, la Corte procederá a realizar el control previo de constitucionalidad de la convocatoria a referendo”.³
8. Ahora bien, en el marco de la causa *in examine*, en el considerando primero de su solicitud, el presidente fundamenta la *segunda pregunta* en el hecho de que “el artículo 158 de la Constitución de la República señala que las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional son instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos; además delimita que las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial”.⁴ Así, puesto que el proceso de reforma parcial al artículo 158 de la CRE aún se encuentra en curso, existe la posibilidad de que este se vea modificado.
9. Lo anterior deviene en que no exista certeza del contenido de dicha disposición, por lo que la “garantía plena de la libertad del elector, y en particular, el cumplimiento de las cargas de claridad y lealtad” determinadas en el artículo 103 de la LOGJCC se verían afectadas al considerar la decisión de mayoría que la *segunda pregunta* supera el examen de constitucionalidad de la convocatoria a referendo.
10. En tal virtud, siendo que la *segunda pregunta* se sustenta en el artículo 158, cuyo trámite de reforma parcial se encuentra en trámite, y —por ende— está aún sujeto a modificaciones, disiento de la decisión de mayoría respecto de este punto. A mi juicio, se debió haber emitido dictamen desfavorable respecto de esta propuesta, por no superar el examen de constitucionalidad aplicable a las consultas populares.

¹ CCE, dictamen 7-22-RC/22, de 28 de noviembre de 2022, párr. 20.1.

² *Id.*, párr. 18.

³ *Id.*, párr. 28.

⁴ Solicitud de control automático de constitucionalidad de la convocatoria a consulta popular, considerando primero.

1.2. Respeto de la pregunta 7

11. En su solicitud, el presidente presentó, la *séptima pregunta*, que busca consultar lo siguiente: ¿Está usted de acuerdo con que las armas, sus partes o piezas, explosivos, municiones o accesorios que fueron instrumentos u objeto material de un delito, puedan destinarse al uso inmediato de la Policía Nacional o las Fuerzas Armadas, reformando el Código Orgánico Integral Penal conforme el Anexo de la pregunta 7?
12. En la decisión de mayoría, esta Magistratura realizó un control material de la *séptima pregunta*, y concluyó que:

[P]ese a que la medida propuesta no presenta la reforma de la norma procesal penal para alcanzar la finalidad que persigue, permite advertirse que la misma tiene potencialidad para surtir efectos jurídicos, esto bajo el entendido de que la Asamblea Nacional [...] expedirá la medida propuesta una vez recibida por parte de la Presidencia de la República.

13. Disiento con lo antes mencionado, pues a mí criterio, la pregunta presentada por el presidente no tiene la capacidad de surtir efectos jurídicos. La decisión de mayoría omite el hecho de que en el ordenamiento jurídico ecuatoriano ya existe la posibilidad de que las armas y municiones decomisadas, en virtud del cometimiento de un delito, sean utilizadas por el personal de Policía Nacional y las Fuerzas Armadas del Ecuador.
14. Al respecto, el artículo 69 del Código Orgánico Integral Penal (“COIP”) prescribe que:

Son penas restrictivas de los derechos de propiedad [...] [el] Comiso penal, procede en todos los casos de delitos dolosos y recae sobre los bienes, cuando estos son instrumentos, productos o réditos en la comisión del delito [...] **los bienes muebles e inmuebles comisados son transferidos definitivamente a la institución encargada de la Administración y Gestión Inmobiliaria del Estado, entidad que podrá disponer de estos bienes para su regularización** (énfasis añadido).

15. Puesto que la interpretación de este artículo presentaba dificultades, mediante Resolución 08-2023 de 12 de julio de 2023, la Corte Nacional de Justicia lo interpretó y amplió, disponiendo:

Artículo 1.- En la audiencia de juicio, la o el fiscal debe individualizar las armas, sus partes o piezas, explosivos, municiones o accesorios que considera como instrumentos, objeto material, productos o réditos en la comisión del delito y que se encuentren bajo cadena de custodia y que podrían ser objeto de la pena de comiso. En la misma audiencia, la Fiscalía, con base en los informes periciales, podrá solicitar a la jueza, juez o tribunal, que en caso de dictar el comiso, declare además de beneficio social o interés público estos bienes, pidiendo que se autorice su uso a la institución pública u otra del fisco, que técnicamente considere.

Artículo 2.- La jueza, juez o tribunal, si considera que efectivamente los bienes previstos en el artículo anterior son objeto material, instrumentos, productos o réditos en la comisión del delito, dictará la pena de comiso en audiencia de juicio. Al momento de motivar la sentencia, individualizará cada uno de los bienes sobre los cuales ha dictado la pena. Impuesto el comiso, la jueza, juez o el tribunal, sobre la base del informe pericial presentado por fiscalía, en la misma audiencia de juicio, podrá declarar el beneficio social o el interés público de los bienes previstos en el artículo 1 de esta Resolución y autorizará su uso fiscal; decisión que la adoptará de forma motivada individualizando los bienes.

Artículo 3.- Las armas previstas en el artículo 1 de esta Resolución que sean encontradas por la Policía Nacional, de manera aislada o como parte de las investigaciones relacionadas con el posible cometimiento de una infracción, deben constar en el parte policial y en el formulario único de cadena de custodia respectivos, que luego serán trasladados a Fiscalía. Posteriormente, Fiscalía de manera inmediata debe ordenar el peritaje de toda arma letal y no letal, informe que al menos debe contener: el lugar y fecha de realización del peritaje; identificación del perito; descripción del objeto y su estado de conservación; su utilidad técnica y funcional; **la posibilidad de que el objeto sea incautado, destruido o comisado y de ser el caso, que resulte o no de interés público y en consecuencia la dependencia de la fuerza pública o del fisco que podría ser autorizada a usarla**; la técnica utilizada en la pericia; la fundamentación científica; ilustraciones gráficas cuando corresponda; las conclusiones y la firma de la o el perito (énfasis añadido).

16. En tal sentido, siendo que las disposiciones anteriores ya abordan el tema que quiere someterse a consulta a través del caso *in examine*, a mi criterio, esta pregunta no cumpliría con el parámetro prescrito en el numeral 4 del artículo 105 de la LOGJCC, pues no se evidencia que “la propuesta normativa tenga efectos jurídicos y modificaciones al sistema jurídico”.
17. Por lo antes descrito, considero que la *séptima pregunta* no superaba el examen de constitucionalidad, y debía emitirse, respecto de esta, un dictamen desfavorable.

1.3. Respetto de la pregunta 9

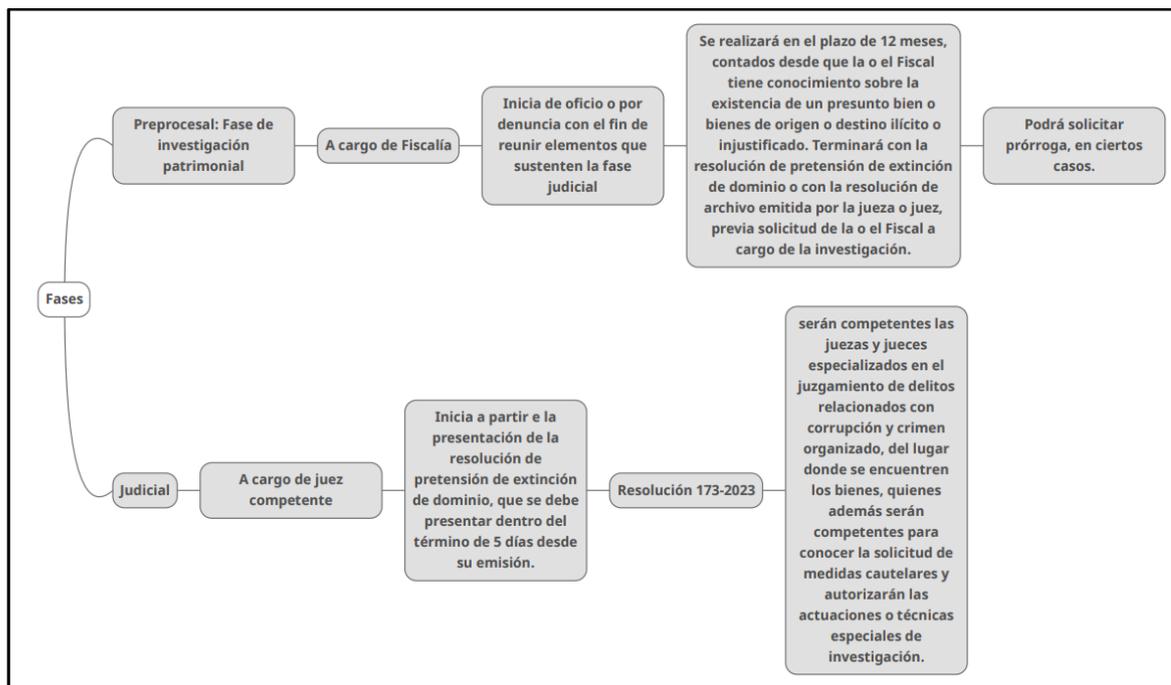
18. La novena pregunta planteada por el presidente de la República señala lo siguiente:

¿Está usted de acuerdo con que el Estado proceda a ser el titular (propietario) de los bienes de origen ilícito o injustificado, simplificando el procedimiento de la Ley Orgánica de Extinción de Dominio, conforme el Anexo de la pregunta 9?

19. La Ley Orgánica de Extinción de Dominio fue aprobada el 23 de abril de 2021 y publicada el 14 de mayo de 2021 (“ley”). La ley “se aplica [...] sobre los bienes de origen ilícito o injustificado o destino ilícito localizados en el Ecuador y los bienes localizados en el extranjero”. En la ley se explica que la extinción de dominio “consiste en la declaración de titularidad a favor del Estado mediante sentencia de autoridad

judicial (...) La extinción de dominio es de naturaleza jurisdiccional y de carácter real, se dirige contra bienes y no contra personas y se declara a través de un procedimiento autónomo e independiente de cualquier otro juicio o proceso”. Otras características de la extinción de dominio, según la ley, es que es autónoma y prescribe luego de 15 años de la fecha en que se adquirió el bien.

20. El procedimiento de extinción de dominio, según los artículos 15 al 33 de la Ley Orgánica de Extinción de Dominio, es el siguiente:



21. Las principales pretensiones del proyecto de la Ley de Recuperación de Activos de Origen Ilícito y Transparencia en la Contratación Pública, enviado por el presidente a la Asamblea Nacional, son “(...) a) la **disminución de términos procesales** b) **reforma de las fases del procedimiento**; c) modificación de competencias a los sujetos procesales (...)” (énfasis añadido).
22. Sobre el mismo tema, el presidente ha enviado a la Corte Constitucional la pregunta 9 de esta consulta popular y la pregunta 2 de la reforma constitucional. La primera se refiere a un procedimiento simplificado y una reforma a la Ley Orgánica de Extinción de Dominio. La segunda es relativa a modificar normativa con el fin de que se aplique la ley en todos los delitos contemplados en el COIP, para que la extinción de dominio sea patrimonial, autónoma, distinta e independiente de cualquier otro proceso o materia, e imprescriptible. Entonces, este cambio busca que se cambie el procedimiento de la ley y se la aplique sin que exista una sentencia condenatoria ejecutoriada.

23. De lo expuesto, se observa que existen tres cambios que se proponen que conllevarían a una reforma de la Ley Orgánica de Extinción de Dominio. Estos se contraponen entre sí, pues proponen distintas alternativas que no son compatibles. Como solicitar que no se exija sentencia ejecutoriada, mientras que en la reforma se indica que sería indispensable. Estas contradicciones, a mi criterio, afectarían la claridad y lealtad hacia el elector. Adicionalmente, no existiría un efecto jurídico de la consulta popular si se diera un cambio paralelo por reforma constitucional o por reforma a la ley, por la vía de la Asamblea Nacional.
24. Por otra parte, discrepo en que exista relación entre la pregunta y los considerandos.⁵ En los considerandos no se expone el fin que se persigue para modificar la Ley Orgánica de Extinción de Dominio, no se explica cómo se simplificaría el procedimiento de la referida ley y tampoco se indica por qué se busca el cambio. Los considerandos, de forma muy general, enuncian artículos de la ley sin relacionarlos a la pregunta presentada. En tal sentido, disiento de que exista concordancia entre la pregunta y los considerandos pues no hay una finalidad expuesta en los considerandos, ni la explicación de una relación con la pregunta presentada. De tal forma, se incumplen los requisitos contenidos en los números 2 y 4 del artículo 104 de la LOGJCC y el número 3 del artículo 103 de la ley *ibidem*.

1.4. Respecto de la pregunta 10

25. El presidente busca consultar, a través de la *décima pregunta*, lo siguiente: ¿Está usted de acuerdo en que se reformen los procedimientos de inadmisión, deportación y expulsión de extranjeros, para controlar la migración y fortalecer la seguridad del Estado, conforme el Anexo de la pregunta 10?
26. En la decisión de mayoría, este Organismo concluyó que: “los considerandos utilizados como soporte de la pregunta 10 no superan el examen de constitucionalidad de consultas populares” puesto que, a criterio de la mayoría: (i) no se identifica la concordancia entre los considerandos y la medida consultada; (ii) no se garantiza la plena libertad del elector; y, (iii) no se verifica una relación entre la medida propuesta y su finalidad. Así, discrepo del criterio de mayoría por cuanto, desde mi punto de

⁵ Los considerandos son los siguientes:

Que, el Código Orgánico Integral Penal, tipifica y sanciona los delitos de lavado de activos, omisión de control de lavado de activos, terrorismo, financiación del terrorismo, delincuencia organizada y otro tipo de delitos que generan recursos económicos que pueden ser objeto de lavado de activos;

Que, el artículo 2 de la Ley Orgánica de Extinción de Dominio dentro de su ámbito menciona que la Ley se aplicará sobre los bienes de origen ilícito o injustificado o destino ilícito localizados en el Ecuador;

Que, la aplicación de medidas como la extinción de dominio permiten que los bienes o activos de origen ilícito o injustificado puedan pasar a propiedad del el [sic] Estado;

vista, los considerandos utilizados como soporte de la *décima pregunta* sí cumplen con los parámetros del artículo 104 de la LOGJCC, conforme expongo a continuación.

27. Los considerandos de la *décima pregunta* están fundamentados en la Carta de Naciones Unidas, la Constitución de la República y la Ley Orgánica de Movilidad Humana. Conforme se estableció en el control realizado a la *segunda pregunta*, los considerandos de orden legal “son válidos siempre que introduzcan al lector al régimen aplicable a la consulta”. En el caso *in examine*, los considerandos de la pregunta tienen relación, por un lado, con el marco legal correspondiente a cuestiones de movilidad humana, y, por otro, con la relación de las atinentes a la movilidad humana y el cometimiento de actividades ilícitas.
28. Junto a los considerandos, el presidente acompaña información proporcionada por el Sistema Migratorio Ecuatoriano (“SIMIEC”), el Informe Global Contra el Crimen Organizado Transnacional, y el censo penitenciario en Ecuador. En esta información se presenta lo atinente a (i) la falta de eficacia de los procesos de deportación; (ii) el aumento estadístico de delitos realizados por personas extranjeras en el Ecuador; y, (iii) el porcentaje de personas privadas de la libertad de nacionalidad extranjera.
29. A mí criterio, la información proporcionada —en concordancia con los considerandos invocados— permiten al elector tener una noción clara del “régimen aplicable a la consulta”. Por un lado, lo presentado demuestra que el sistema migratorio contiene determinadas dificultades respecto del proceso de deportación, al demostrar que solamente el 5,8% de los casos de deportación presentados en el periodo 2022-2023 han sido efectivamente ejecutados. Por otro lado, la información presentada por el presidente permite al elector conocer el porcentaje de personas extranjeras privadas de su libertad, y cómo las deficiencias del sistema migratorio podrían devenir en el aumento del porcentaje antes mencionado.
30. Así, a mí juicio, los considerandos presentados guardan concordancia entre la problemática planteada y la finalidad de la pregunta. Lo anterior, junto al hecho de que los considerandos no inducen a respuestas, y el empleo de un lenguaje valorativamente neutro, permiten que el elector pueda formar un criterio frente a una eventual votación.
31. En tal virtud, disiento de la decisión de mayoría, pues considero que la *décima pregunta* superaba el examen de constitucionalidad respecto de sus considerandos, y, por ende, debía continuarse con el análisis del control formal y material de la pregunta.

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón. - Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Enrique Herrera Bonnet, anunciado en el dictamen de la causa 1-24-CP, fue presentado en Secretaría General el 24 de enero de 2024, mediante correo electrónico a las 15:52; y, ha sido procesado conjuntamente con el Dictamen. - Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

DICTAMEN 1-24-CP/24

VOTO SALVADO DE LAS PREGUNTAS 4, 5 y 6

Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz

1. Antecedente

1. En sesión del Pleno de 24 de enero de 2024, la Corte Constitucional aprobó, con voto de mayoría, el dictamen correspondiente a la causa **1-24-CP**, en el que se determinó que procede la consulta popular para las preguntas 2, 4, 5, 6, 7 y 9 de la propuesta remitida por el presidente de la República. Si bien coincido en parte con lo decidido en el dictamen de mayoría, discrepo de lo resuelto respecto de las preguntas 4, 5 y 6 las cuales, a mi juicio, no cumplen con lo exigido por la Constitución y Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “**LOGJCC**”). En tal sentido, al no coincidir con la decisión de mayoría, sobre la base del artículo 92 de la LOGJCC, formulo respetuosamente el siguiente voto salvado:

2. Análisis

2. La Corte Constitucional en virtud de lo dispuesto en los artículos 104 inciso final y 438 numeral 2 de la Constitución de la República; artículos 103, 104, 105 y 127 de la LOGJCC debe realizar el control constitucional de aquello que se busca consultar a la ciudadanía. El análisis que debe efectuar la Corte tiene el objetivo de garantizar la libertad de las y los electores y que aquello que se consulta se encuentre dentro del marco constitucional. Por ello, el control de los considerandos y preguntas sometidos a consulta popular debe superar un control previo tanto formal como material.
3. Las preguntas 4, 5 y 6 no garantizan la libertad del elector, ni tampoco cumplen con las cargas de claridad y lealtad, debido a que no permiten conocer a la ciudadanía cuáles son las modificaciones y efectos jurídicos concretos de las preguntas consultadas.

2.1 Control constitucional de vía de la pregunta 4

4. El presidente de la República presenta como propuesta:

¿Está usted de acuerdo con que se incrementen las penas de los delitos de: (i) terrorismo y su financiación, (ii) producción y tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización, (iii) delincuencia organizada, (iv) asesinato, (v) sicariato, (vi) trata de personas, (vii) secuestro extorsivo, (viii) tráfico de armas, (ix) lavado de activos y (x)

actividad ilícita de recursos mineros, reformando el Código Orgánico Integral Penal conforme el Anexo de la pregunta 4?

5. El dictamen de mayoría concluye que los considerandos y la pregunta presentada por el presidente de la República cumplen con lo establecido en los artículos 104 y 105 de la LOGJCC y supera el control material. Disiento con dicho criterio y estimo que esta pregunta no garantiza la libertad del elector ni el cumplimiento de las cargas de claridad y lealtad, establecidas en el artículo 103 numeral 3 de la LOGJCC.
6. En el dictamen 10-19-CP/19, la Corte señaló que la libertad de elector busca que este exprese su voluntad sin interferencias indebidas, brindándole la plena libertad para decidir sobre el tema consultado. Para garantizar la libertad del elector, la ley prevé que las peticiones de consulta popular deben ser claras y leales. La claridad “hace referencia a la comprensibilidad de la consulta popular, debiendo estar presente en todo el proceso deliberativo -en la formulación de los considerandos, de las preguntas y de sus efectos- permitiendo con ello que el elector tenga plena libertad para decidir”. La Lealtad, en cambio, alude a “la responsabilidad del consultante frente al electorado, en tanto que la consulta popular debe permitir el ejercicio sustancial del derecho de participación, siendo esta transparente, neutra, viable, factible y dotada de contenido”.
7. En el caso bajo análisis, la pregunta plantea expresamente un incremento de penas y una reforma al Código Orgánico Integral Penal. Dicha modificación, en principio, supondría un referéndum, es decir, la pregunta hace suponer al elector que cuenta con una propuesta normativa específica, sin que aclare cómo se regularía el incremento de penas propuesto. Los anexos que se adjuntan a la pregunta, en lugar de procurar brindar información sobre el alcance y efectos de la reforma legal planteada, se limitan a dar razones operativas de actividades de colegislación entre el presidente de la República y la Asamblea Nacional, como se observa a continuación:

En caso de ser aprobada la presente pregunta, el Presidente de la República en el plazo máximo de 5 días posteriores a la publicación de los resultados, remitirá el proyecto de ley reformativa al Código Orgánico Integral Penal -COIP que contenga las reformas para cumplir con lo establecido en esta pregunta.

La Asamblea Nacional contará con el plazo máximo de 60 días para debatir y aprobar la reforma legal, conforme el trámite previsto en la ley de la materia.

8. Los anexos no contienen el texto de reforma del COIP que permita al elector conocer con relativa claridad las modificaciones que serán incluidas por el legislador. Así mismo, resultaría imposible para el elector conocer cuáles serían los efectos de las reformas planteadas en cada uno de los tipos penales señalados en el Anexo. En

materia penal, esto reviste especial atención, pues la tipificación conductas y las correspondientes penas no es un asunto que deba someterse sin mayor debate a procesos plebiscitarios. Por el contrario, en virtud del principio de estricta legalidad penal y de proporcionalidad, establecidos en el artículo 76 numerales 3 y 6 de la Constitución, la tipificación y regulación de penas requiere de un debate legislativo democrático y técnico, sin las limitaciones temporales e institucionales que plantea la pregunta, y un proceso de carácter plebiscitario de esta naturaleza.

9. El planteamiento de esta pregunta no es plebiscitario, sino normativo y carece de claridad en cuanto a su alcance. Por ello, no garantiza la libertad del elector e incumple lo dispuesto el artículo 103 numeral 3 de la LOGJCC.

2.2 Control constitucional de vía de la pregunta 5

10. El presidente de la República plantea la siguiente pregunta:

¿Está usted de acuerdo con que las personas privadas de la libertad cumplan la totalidad de su pena dentro del centro de rehabilitación social en los delitos detallados en el Anexo de la pregunta 5, reformando el Código Orgánico Integral Penal conforme consta en el referido Anexo?

11. El dictamen aprobado por la mayoría del Pleno de la Corte concluye que los considerandos y las preguntas cumplen con los parámetros exigidos por los artículos 104 y 105 de la LOGJCC y que supera el control material. El dictamen de mayoría se fundamenta en la sentencia 69-21-IN/23, que sostuvo que la distinción establecida respecto al tipo de delito que impide que una persona privada de la libertad pueda acogerse a un régimen semiabierto en la ejecución de la pena se enmarca en los márgenes de configuración legislativa en materia penal.¹

12. En dicho caso, formulé un voto salvado, en el cual sostuve:

someter a las personas privadas de la libertad a que cumplan la totalidad de la pena impuesta en régimen cerrado, no solo que no permite la rehabilitación social por el efecto desocializador de la pena privativa de libertad, sino que provoca el deterioro físico y mental por las penas largas agudizado por las condiciones carcelarias bajo las cuales se encuentran cumpliendo la pena. Lo cual, tampoco permite garantizar el derecho a la integridad personal ni condiciones dignas de habitabilidad en los centros de privación de libertad, mucho menos su reinserción social. De ahí que, la reforma aumenta el abandono y la vulnerabilidad de un grupo de personas privadas de la libertad a causa del delito cometido, e inobserva el mandato de rehabilitación social.²

¹ CCE, sentencia 69-21-IN/23, 13 de septiembre de 2023, párr. 40.

² Voto salvado, Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz de sentencia 69-21-IN/23, 13 de septiembre de 2023, párr. 30.

13. En tal sentido, estimé que una reforma legislativa del COIP orientada a eliminar sin una justificación técnica el régimen semiabierto y abierto en ciertos delitos contraviene el artículo 201 de la Constitución, porque impide la rehabilitación y reinserción de las personas privadas de su libertad a la sociedad. De allí que considero que la pregunta 5 no supera el control de constitucionalidad material, pues inobserva la finalidad de rehabilitación del sistema penitenciaria establecida en el artículo 201 de la Constitución.
14. A lo dicho, se debe agregar que, al igual que en la pregunta 4, el presidente de la República propone una reforma al COIP, sin presentar la propuesta normativa concreta que pretende introducir. El anexo se limita a señalar:

En caso de ser aprobada la presente pregunta, el Presidente de la República en el plazo máximo de 5 días posteriores a la publicación de los resultados, remitirá el proyecto de ley reformativa al Código Orgánico Integral Penal -COIP que contenga las reformas para cumplir con lo establecido en esta pregunta. Los delitos objeto de la reforma, que se sumarán a los ya establecidos en los artículos 698 y 699 del COIP, serán: (i) financiación del terrorismo; (ii) reclutamiento de niños, niñas y adolescentes con fines delictivos; (iii) secuestro extorsivo; (iv) producción ilícita de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización; (v) actividad ilícita de recursos mineros; (vi) armas de fuego, municiones y explosivos prohibidos o no autorizados; (vii) tenencia y porte no autorizado de armas; (viii) extorsión; (ix) revelación de identidad de agente encubierto, informante, testigo, persona protegida o funcionario judicial protegido; (x) tráfico de influencias; (xi) oferta de realizar tráfico de influencias; y, (xii) testaferrismo. La Asamblea Nacional contará con el plazo máximo de 60 días para debatir y aprobar la reforma legal.

15. En los anexos no se incluyen las propuestas normativas que permitan al elector conocer las modificaciones y alcance de la regulación que entrarían en vigencia de aprobarse la consulta. No queda claro, por ejemplo, cómo se regularía el régimen penitenciario semiabierto, en todos los delitos referidos en el Anexo. Esta omisión, al igual que en el caso de la pregunta analizada previamente, hace que la presente petición no garantice la lealtad con el elector conforme lo dispone el artículo 103 de la LOGJCC.
16. Por este motivo, la pregunta 5 no supera el control material pues inobserva lo dispuesto en el artículo 201 de la Constitución, al obstaculizar la reinserción social de las personas privadas de su libertad y no garantiza la plena libertad del elector, incumpliendo lo dispuesto el artículo 103 numeral 3 de la LOGJCC.

2.3 Control constitucional de vía de la pregunta 6

17. La pregunta planteada por el presidente de la República señala lo siguiente:

¿Está usted de acuerdo con que se tipifique el delito de tenencia o porte de armas, municiones o componentes que son de uso privativo de las Fuerzas Armadas o la Policía Nacional, sin afectar a las armas de fuego permitidas para uso civil, reformando el Código Orgánico Integral Penal conforme el Anexo de la pregunta 6?

- 18.** El dictamen aprobado por la mayoría del Pleno de la Corte concluye que los considerandos y las preguntas cumplen con los parámetros exigidos por los artículos 104 y 105 de la LOGJCC y que supera el control material del fondo de esta pregunta. Sin embargo, en esta causa se puede verificar, al igual que en las preguntas 4 y 5 que el presidente de la República propone una reforma al COIP, sin presentar el texto que pretende introducir. El anexo se limita a señalar:

En caso de ser aprobada la presente pregunta, el Presidente de la República en el plazo máximo de 5 días posteriores a la publicación de los resultados, remitirá el proyecto de ley reformativa al Código Orgánico Integral Penal -COIP que contenga las reformas para cumplir con lo establecido en esta pregunta. La Asamblea Nacional contará con el plazo máximo de 60 días para debatir y aprobar la reforma legal, conforme el trámite previsto en la ley de la materia.

- 19.** En esta pregunta, el presidente de la República incurre en la misma omisión que en las preguntas previas, al no incluir la modificación normativa concreta del COIP, con lo cual el elector se ve abocado a decidir sin conocer el alcance del texto propuesto ni de qué manera será tipificada la tenencia o porte de armas. Esta modificación de carácter penal remite a la aplicación del principio de legalidad, que en esta materia es estricta en cuanto la tipificación de conductas y la determinación de las penas, las cuales, deben estar claramente contempladas en la ley. Esta configuración de la pregunta con contenido normativo y no temático, al igual que en el caso de la pregunta analizada previamente, hace que no garantice la lealtad con el elector conforme lo dispone el artículo 103 numeral 3 de la LOGJCC.

2.4 Sobre la limitación de las preguntas de tipo refrendatario

- 20.** Adicionalmente se observa que las preguntas 4, 5 y 6 se refieren a reformas legales que el presidente de la República podría, en ejercicio de sus funciones y de forma directa, remitir a la Asamblea Nacional para su trámite correspondiente. Si bien el artículo 104 de la Constitución refiere que el presidente de la República puede convocar a consulta popular “sobre los asuntos que estime convenientes”, dicha potestad, en el caso del referéndum, está condicionada por lo dispuesto en el artículo 195 del Código de la Democracia” que expresamente dispone: “El Presidente de la República podrá proponer la realización de una consulta popular sobre un proyecto de Ley que haya sido negado por la Asamblea Nacional, de conformidad con las normas de esta sección”.

21. De ahí que es plausible, considerando la urgencia que requiere una crisis que el presidente remita a la Asamblea Nacional los proyectos de ley que viabilicen las reformas propuestas. En caso de ser negados por el legislativo, el presidente de la República podía recurrir a la consulta popular de tipo refrendatario a efectos de que el pueblo se pronuncie sobre los mismos.

2.5 Conclusión

22. Las preguntas 4, 5 y 6 no superan el control formal, por falta de lealtad y claridad con el elector. Estas preguntas no son temáticas o de carácter general, sino que aluden a una cuestión de índole refrendatario. Además, tratan de cuestiones de índole penal, ceñidas por el principio de estricta legalidad. Por ello, las preguntas debían ser presentadas conjuntamente con propuestas normativas que indiquen el alcance de las modificaciones legislativas propuestas. El presidente puede activar un referéndum solo luego de que la Asamblea Nacional niegue el proyecto de ley, observando lo establecido en la Constitución y el Código de la Democracia.

3. Decisión

23. Las preguntas 4, 5 y 6 no cumplen con el parámetro de lealtad con el elector exigido por el artículo 103 numeral 3 de la LOGJCC, dado que emplean un lenguaje normativo y no general sobre un tema plebiscitario. Esta confusión persiste ya que a las preguntas propuestas no se anexan los textos modificatorios al COIP.

Jhoel Escudero Soliz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, anunciado en el dictamen de la causa 1-24-CP, fue presentado en Secretaría General el 24 de enero de 2024, mediante correo electrónico a las 16:55; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

DICTAMEN 1-24-CP/24

VOTO SALVADO

Jueza Constitucional Alejandra Cárdenas Reyes

1. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), presento el siguiente voto salvado al dictamen 1-24-CP/24, emitido por el Pleno del Organismo en sesión miércoles 24 de enero de 2024.
2. Si bien coincido con el voto de mayoría respecto al dictamen emitido para las preguntas 1, 2, 3, 8, 9 y 10 para consulta popular propuestas por el Presidente de la República (“**Presidente**”), el objetivo de este voto se limitará a discrepar del dictamen favorable respecto a las preguntas 4, 5, 6 y 7 de acuerdo al siguiente análisis:

1. Del control formal y las garantías de lealtad y claridad

3. Tal como lo reconoce el voto de mayoría, de conformidad al artículo 127 de la LOGJCC, le corresponde a la Corte realizar un control automático de constitucionalidad de todas las convocatorias a consulta popular en los mismos términos y condiciones del control previsto para la convocatoria a referendo. Este control tiene la finalidad de “**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 [énfasis añadido]”.¹ Según la norma *ibídem*, esta garantía aplica tanto a consultas populares como a referendos y su observancia es de carácter transversal, es decir, debe vigilarse en los considerandos y en el cuestionario.
4. En ocasiones anteriores, este Organismo ha indicado que la libertad del elector

es una garantía institucional que tiene el propósito de alcanzar la neutralidad del poder público en el proceso electoral; y, **preservar la voluntad del elector para que pueda formarse una opinión razonablemente objetiva de los temas planteados**. De ahí que el texto sometido a consideración del pueblo, sus considerandos y las preguntas, deban cumplir con la **doble carga de claridad y lealtad con el elector** [énfasis añadido].²
5. La carga de claridad implica, por una parte, que los considerandos no induzcan al error o sugieran una respuesta para el electorado. La garantía de la claridad se materializa, entre otros, con la observancia de los numerales 1 y 3 del artículo 104 la LOGJCC. En el caso de las preguntas, la claridad implica que estas sean planteadas de una manera

¹ LOGJCC, artículo 127. Ver también, CCE, dictamen 4-22-RC/22A, 9 de noviembre de 2022, párr. 10.

² CCE, dictamen 4-22-RC/22A, 9 de noviembre de 2022, párr. 10. En similar sentido, CCE, dictamen 10-19-CP/19, 17 de septiembre de 2019, párr. 16.

objetiva, descriptiva y concreta.³ Esta garantía se materializa, entre otros, con la observancia de los numerales 1 y 2, del artículo 105 la LOGJCC.

6. La carga de lealtad, en cambio, pretende dotar a la consulta de transparencia para que los electores decidan a partir de información suficiente y pertinente, que se traduce en que los considerandos y preguntas deben estar formuladas de tal modo que procuren una reflexión auténtica del elector.⁴ Esta carga pretende dotar a la consulta de transparencia, para que los electores tomen una decisión a partir de información suficiente y pertinente.⁵

- 6.1. En el caso de los considerandos, estos deben encuadrar la finalidad que persigue la pregunta y, por tanto, deben ser concordantes y tener una relación de causalidad con la propuesta que se consulta. Por eso, la información que aporten debe contextualizar y guardar relación con la propuesta normativa. Los numerales 2, 4 y 5 del artículo 104 de la LOGJCC, buscan garantizar la carga de lealtad.

- 6.2. En el caso de las preguntas, la carga de lealtad implica que estas tengan la potencialidad de crear efectos jurídicos y modificaciones al sistema; es decir, que en caso de que la población vote favorablemente por la pregunta, esta genere los efectos para los cuales se consultó. Por lo mismo, las preguntas deben tener un impacto en el ordenamiento jurídico y no beneficiar a proyectos políticos. Los numerales 3 y 4 del artículo 105 son requisitos que, entre otros, buscan proteger la garantía de lealtad.

7. En su conjunto, estas garantías también implican que los considerandos y las preguntas tengan concordancia *plena* con los textos normativos que están incluidos en cada uno de los anexos.⁶ Los anexos, que a menudo explican cuál será el impacto jurídico de la pregunta planteada, no están exentos de control constitucional. Los textos normativos que ahí se plantean deben respetar, también, las garantías de lealtad y claridad.

8. De ahí que la LOGJCC señale que la Corte debe verificar que exista “[c]oncordancia 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”;⁷ y que, de la revisión del cuestionario, se debe observar que las preguntas contengan una propuesta normativa que genere o cause efectos jurídicos y

³ CCE, dictamen 4-22-RC/22A, 9 de noviembre de 2022, párr. 11.

⁴ *Ibid.*, párr. 11.

⁵ CCE, dictamen 9-19-CP/19, 17 de septiembre de 2019, párr. 50.

⁶ CCE, dictamen 4-22-RC/22A, 9 de noviembre de 2022, párr. 21.

⁷ LOGJCC, artículo 104, numeral 2.

modificaciones al sistema jurídico. Es decir, si la pregunta no aterriza en una modificación del ordenamiento jurídico de alguna manera, la pregunta sería inícuca y la finalidad de consultar carecería de sentido.

9. Tomando todo lo anterior en consideración, el respeto a la garantía de la lealtad y claridad para el elector implica que:

9.1. Las preguntas y sus considerandos no pueden sugerir, de ninguna manera, una respuesta al electorado.⁸

9.2. Deben ser planteadas de una manera comprensible para el electorado. Esto es, si se utilizan términos específicos de una rama o de una ciencia que potencialmente no podrían ser comprendidos por el electorado común, impediría que el mismo realice una reflexión auténtica respecto a las consecuencias de una respuesta afirmativa o negativa.⁹

9.3. El electorado debe conocer con claridad cuál es el efecto o modificación al ordenamiento jurídico. Esto quiere decir que el efecto se debe desprender con claridad de los considerandos y las preguntas, de tal manera que se conozca qué es lo que va a cambiar en el caso de que se la respuesta afirmativa sea la aprobada por la mayoría de los electores.¹⁰ Dicho de otra manera, el efecto jurídico no puede ser el que el proponente interprete con el resultado positivo; mucho menos, el que la Corte considere, en la realización del control, que el proponente pretendía efectuar con los considerandos y las preguntas.

9.4. La finalidad de los considerandos; el efecto de la pregunta; y el texto del anexo, deben guardar concordancia plena.¹¹ Esto con el fin de que el electorado tenga claridad sobre la temática por la que está votando.

10. En mi criterio, el incumplimiento de cualquiera de estos parámetros supondría que la Corte emita un dictamen no favorable por contravenir los principios de lealtad y claridad para el elector.

2. De la configuración legislativa como límite y requisito en reformas en materia penal

11. En términos más o menos similares, al efectuar el control material de las preguntas, el voto de mayoría acertadamente señala que “es necesario realizar algunas

⁸ CCE, dictamen 4-22-RC/22A, 9 de noviembre de 2022, párr. 21.

⁹ Al respecto ver, por ejemplo, CCE, dictamen 7-20-CP/21, 27 de enero de 2021, párr. 174-176.

¹⁰ CCE, dictamen 6-22-CP/23, 9 de mayo de 2023, párr. 67.

¹¹ CCE, dictamen 4-22-RC/22A, 9 de noviembre de 2022, párr. 13.

precisiones con relación a la aplicación del principio de estricta legalidad, lo relativo a la configuración legislativa en materia penal y el principio de proporcionalidad, en relación a las acciones que deberá desarrollar cada uno de los sujetos obligados”.¹²

12. En esa medida, el voto de mayoría considera, como lo ha hecho este Organismo en ocasiones anteriores,¹³ que “el Poder Legislativo tiene la potestad exclusiva para configurar los bienes jurídicos penalmente protegidos, los comportamientos penalmente relevantes, el tipo y el modo de las sanciones penales, es decir, lo que se denomina principio de configuración legislativa”.¹⁴
13. Siguiendo esta misma línea, he expresado mi criterio de que, **especialmente en materia penal**, “el balance entre garantizar la participación directa y proteger los demás derechos reconocidos en la Constitución debe decantarse por aquella opción en la que prevalezcan las garantías conducentes a asegurar que la intervención del derecho penal se realice bajo condiciones de validez democrática”.¹⁵ Esto implica diferenciar los mecanismos de participación ciudadana. Por un lado, los que permiten un pronunciamiento directo de la ciudadanía para que expresen su voluntad al respecto, y por otro, el rol esencial que tiene el debate democrático en el seno del parlamento para que, en la tipificación de delitos; la gradación de penas; o, en general, cualquier otra modificación cuyo objetivo sea expandir de alguna forma el poder punitivo del Estado (como por ejemplo, restringir el acceso a beneficios penitenciarios o reforzar el armamento letal de las fuerzas del orden), sea absolutamente necesario respetar el debido proceso y el principio de estricta legalidad en materia penal.¹⁶
14. Por ello, toda vez que la Constitución reconoce que esta es una facultad exclusiva de la Asamblea Nacional, el voto de mayoría considera que, por el término “aprobar” constante en los **anexos** a las preguntas, se debe entender que

no implica, en modo alguno, que el poder legislativo deba aceptar, sin discusión alguna, los textos legales propuestos por el proponente. Así, en caso de que las medidas de la consulta sean aprobadas por votación popular, se debe asegurar que la Asamblea Nacional cuente con las etapas del procedimiento legislativo ordinario, tales como el ser sometido a dos debates, **ser aprobado por el quorum previsto para el tipo de norma que se**

¹² CCE, dictamen 1-24-CP/24, 22 de enero de 2024, voto de mayoría, párrafos 91 (pregunta 4); párrafo 141 (pregunta 5); y párrafo 202 (pregunta 6).

¹³ CCE, sentencia a 69-21-IN/23, 13 de septiembre de 2023, párr. 34; CCE, dictamen 7-22-CP/22, 28 de noviembre de 2022, voto concurrente, párr. 10.

¹⁴ CCE, dictamen 1-24-CP/24, 22 de enero de 2024, voto de mayoría, párrafos 92 y 93 (pregunta 4); párrafo 142, 143 (pregunta 5) párrafo 203 (pregunta 6).

¹⁵ CCE, dictamen 7-22-CP/22, 28 de noviembre de 2022, voto concurrente párr. 12.

¹⁶ *Ibid.*

aprueba, entre otros, ajustando dichos momentos en el tiempo que la voluntad popular ha ordenado para el efecto [énfasis añadido].¹⁷

15. Lo anterior quiere decir que, en el caso de que las preguntas relacionadas con reformas al COIP obtengan un resultado favorable, se descartaría que el efecto jurídico de aquellas sea uno “directo”, pues caso contrario, el efecto jurídico no solo implicaría una reforma al COIP, sino que implicaría desconocer las garantías de estricta legalidad, proporcionalidad y, en general, minimizaría el rol de la Asamblea Nacional de tal manera que apruebe un texto sin ningún tipo de debate o procedimiento legislativo.
16. Con base lo anteriormente expuesto, a continuación, procederé a verificar las preguntas 4, 5, 6 y 7, con sus considerandos y sus anexos; y evidenciaré que para mí estas incumplen los parámetros sintetizados en los párrafos 9.1.-9.4, por lo que, en mi criterio, no se debía emitir dictamen favorable.

Pregunta 4

17. La pregunta, presentada por la Presidencia de la República, señala:

¿Está usted de acuerdo con que se incrementen las penas de los delitos de: (i) terrorismo y su financiación, (ii) producción y tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización, (iii) delincuencia organizada, (iv) asesinato, (v) sicariato, (vi) trata de personas, (vii) secuestro extorsivo, (viii) tráfico de armas, (ix) lavado de activos y (x) actividad ilícita de recursos mineros, reformando el Código Orgánico Integral Penal conforme el Anexo de la pregunta 4?

18. Los considerandos de la pregunta 4 son los siguientes:

1. Que, en el año 2022 en Ecuador se reportaron 4.603 muertes violentas, lo que significó una tasa de 25 casos por cada 100.000 habitantes.
2. Que, el Informe de Caracterización del Crimen Organizado en Ecuador, de septiembre de 2023, determinan que el narcotráfico es la principal expresión del crimen organizado en Ecuador; fenómeno que ha dinamizado otros delitos conexos como el tráfico de hidrocarburos, la corrupción, el tráfico de armas y el lavado de activos.
3. Que, el artículo 76 de la Constitución de la República garantiza que toda infracción penal estará tipificada en la ley, y que la ley establecerá la debida proporcionalidad entre las infracciones y sanciones penales.

¹⁷ CCE, dictamen 1-24-CP/24, 22 de enero de 2024, voto de mayoría, párrafo 323.

19. El anexo de la pregunta 4 expone:

En caso de ser aprobada la presente pregunta, el Presidente de la República en el plazo máximo de 5 días posteriores a la publicación de los resultados, remitirá el proyecto de ley reformativa al Código Orgánico Integral Penal -COIP que contenga las reformas para cumplir con lo establecido en esta pregunta.

La Asamblea Nacional contará con el plazo máximo de 60 días para debatir y aprobar la reforma legal, conforme el trámite previsto en la ley de la materia.

- 20.** En lo principal, el voto de mayoría establece que los considerandos cumplen con los requisitos previstos en el artículo 104 de la LOGJCC porque no inducen al elector a una respuesta, pues se limitarían a expresar información contextual y datos sobre asuntos relacionados con la actividad delictiva en el contexto nacional y con una norma constitucional del contexto penal.¹⁸
- 21.** Al realizar el control material, el voto de mayoría analiza cuatro aspectos: i) la posibilidad de generar efectos jurídicos; ii) la materia consultada; y, iii) si existe una posible restricción a derechos. Discrepo con el análisis del voto de mayoría en lo concerniente a la posibilidad de generar efectos jurídicos, por los motivos que expongo a continuación.
- 22.** Al identificar la potencialidad de generar efectos jurídicos, el voto de mayoría afirma que, de esta propuesta, sí “se deriva la potencialidad de surtir efectos jurídicos” porque concurren dos sujetos obligados – la Asamblea Nacional y el Presidente de la República –; una medida clara – una reforma legislativa al COIP para aumentar las penas de los delitos detallados en la pregunta; y, un plazo de ejecución –; y el deber del Presidente de remitir en el plazo máximo de 5 días a la Asamblea Nacional el proyecto de ley y el de 60 días para que la Asamblea lo debata y apruebe.
- 23.** No obstante, considero que, al realizar una lectura integral de los considerandos, la pregunta y sus anexos, es posible arribar a la conclusión de que, en caso de que el resultado sea favorable, la Asamblea Nacional deberá aprobar una reforma del COIP que incremente las penas de los delitos de i) terrorismo y su financiación, (ii) producción y tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización, (iii) delincuencia organizada, (iv) asesinato, (v) sicariato, (vi) trata de personas, (vii) secuestro extorsivo, (viii) tráfico de armas, (ix) lavado de activos y (x) actividad ilícita de recursos mineros. Este, no solo sería el efecto jurídico que, a criterio del voto de mayoría, generaría la pregunta, sino que, considero que esta es la opinión razonablemente objetiva que se le genera al votante.

¹⁸ CCE, dictamen 1-24-CP/24, 22 de enero de 2024, voto de mayoría, párr. 76-77.

24. A mi criterio, esta opinión razonablemente objetiva del elector no es concordante con los efectos jurídicos de la pregunta 4. Las penas de los delitos especificados no se incrementarán –necesariamente– si es aprobada por mayoría los votantes. Es el anexo el que especifica que, en caso de que la pregunta sea aprobada, el Presidente deberá remitir a la Asamblea Nacional el proyecto de ley reformativa al COIP que aumente las penas de estos delitos. La Función Legislativa debería, en consecuencia, recibir el proyecto de ley del Presidente y debatirlo, pero no se encuentra obligada a aprobarlo (párrafo 14 *supra*).
25. El voto de mayoría reconoce que la finalidad de esta pregunta implica "una reforma legislativa al COIP para aumentar las penas de los delitos detallados".¹⁹ No obstante, considero que este no es concordante con el efecto jurídico que la pregunta tendría en la práctica, pues la Asamblea Nacional se vería obligada, tan solo, a debatir la propuesta del Presidente en el plazo de 60 días, sin que necesariamente deba aprobarla. Este efecto no guarda relación con la opinión razonable que se le generaría al votante al acudir a las urnas de incrementar las penas de los delitos detallados.
26. Diferente sería si se consultara a la ciudadanía si está de acuerdo con que la Asamblea Nacional debata un proyecto de ley que incremente las penas en los delitos de i) terrorismo y su financiación, (ii) producción y tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización, (iii) delincuencia organizada, (iv) asesinato, (v) sicariato, (vi) trata de personas, (vii) secuestro extorsivo, (viii) tráfico de armas, (ix) lavado de activos y (x) actividad ilícita de recursos mineros. Si ese fuera el texto de la pregunta, guardaría plena concordancia con el efecto jurídico propuesto.
27. No obstante, estimo que, aún si este fuera el caso, tampoco se podría haber emitido un dictamen favorable. Hacerlo habría implicado, principalmente, condicionar el debate legislativo a un plazo que no se encuentra previsto en la ley ni en la Constitución.
28. Como el planteamiento de la pregunta no guarda relación con el efecto jurídico que produciría si se aprueba, estimo que esta incumple con la lealtad con el elector. La información proporcionada en la pregunta y en su anexo no es concordante con sus efectos jurídicos, por lo que no permite al elector que tome una decisión a través de una reflexión auténtica. Por lo tanto, no correspondía emitir un dictamen favorable para la pregunta 4.

Pregunta 5

¹⁹ CCE, dictamen 1-24-CP/24, 22 de enero de 2024, voto de mayoría, párr. 82.

29. Por su parte, la pregunta 5 enviada por el Presidente de la República expone lo siguiente:

¿Está usted de acuerdo con que las personas privadas de la libertad cumplan la totalidad de su pena dentro del centro de rehabilitación social en los delitos detallados en el Anexo de la pregunta 5, reformando el Código Orgánico Integral Penal conforme consta en el referido Anexo?

30. Los considerandos introductorios a la pregunta son:

Que, el artículo 697 del Código Orgánico Integral Penal – COIP, define al régimen de rehabilitación social cerrado como el período de cumplimiento de la pena que se iniciará a partir del ingreso de la persona sentenciada a uno de los centros de privación de libertad.

Que, el artículo 698 del Código Orgánico Integral Penal – COIP, define al régimen semiabierto como el proceso de rehabilitación social de la persona sentenciada que cumple con los requisitos y normas del sistema progresivo para desarrollar su actividad fuera del centro de ejecución de penas de manera controlada por el Organismo Técnico. Además, establece que para acceder a este régimen se requiere el cumplimiento de por lo menos el 60% de la pena impuesta.

Que, el artículo 699 del Código Orgánico Integral Penal – COIP, define al régimen abierto como el período de rehabilitación social tendiente a la inclusión y reinserción social de la persona privada de libertad, en el que convive en su entorno social, supervisada por el Organismo Técnico. Establece además que, para acceder a este régimen se requiere el cumplimiento de por lo menos el 80% de la pena.

Que, es necesario que la Asamblea Nacional tramite reformas al Código Orgánico Integral Penal – COIP, en donde se analice y debata reformas para que las personas privadas de libertad que hayan sido condenadas por los delitos de (i) financiación del terrorismo; (ii) reclutamiento de niños, niñas y adolescentes con fines delictivos; (iii) secuestro extorsivo; (iv) producción ilícita de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización; (v) actividad ilícita de recursos mineros; (vi) armas de fuego, municiones y explosivos prohibidos o no autorizados; (vii) tenencia y porte no autorizado de armas; (viii) extorsión; (ix) revelación de identidad de agente encubierto, informante, testigo, persona protegida o funcionario judicial protegido; (x) tráfico de influencias; (xi) oferta de realizar tráfico de influencias; y, (xii) testaferrismo, no puedan acceder al régimen semiabierto y abierto, cumpliendo de esta forma su condena en el régimen cerrado.

31. El anexo de la pregunta establece lo siguiente:

En caso de ser aprobada la presente pregunta, el presidente de la República en el plazo máximo de 5 días posteriores a la publicación de los resultados remitirá el proyecto de ley reformativa al Código Orgánico Integral Penal – COIP que contenga las reformas para cumplir con lo establecido en esta pregunta. Los delitos objeto de la reforma, que se sumarán a los ya establecidos en los artículos 689 y 699 del COIP, serán:

(i) financiación del terrorismo; (ii) reclutamiento de niños, niñas y adolescentes con fines delictivos; (iii) secuestro extorsivo; (iv) producción ilícita de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización; (v) producción ilícita de sustancias catalogadas sujetas a

fiscalización; (v) actividad ilícita de recursos mineros; (vi) armas de fuego, municiones y explosivos prohibidos o no autorizados; (vii) tenencia y porte no autorizado de armas; (viii) extorsión; (ix) revelación de identidad de agente encubierto, informante, testigo, persona protegida o funcionario judicial protegido; (x) tráfico de influencias; (xi) oferta de realizar tráfico de influencias; y, (xii) testaferrismo.

La Asamblea Nacional contará con el plazo máximo de 60 días para debatir y aprobar la reforma legal.

- 32.** De manera similar a la anterior pregunta, al efectuar el control constitucional formal, el voto de mayoría concluye, que los considerandos “contienen información descriptiva sobre cómo se encuentra configurado el proceso de rehabilitación social en el ordenamiento jurídico”²⁰ y que “existe concordancia y relación directa de causalidad de los considerandos [...] con la medida que se propone adoptar [...] especificada en el anexo”.²¹ Coincide también que, del control formal de la pregunta esta cumple con los requisitos previstos en los numerales 1 y 2 del artículo 105 de la LOGJCC.²²
- 33.** Al proceder con el control material de la pregunta, el voto de mayoría analiza tres aspectos: i) posibilidad de generar efectos jurídicos; ii) materia consultada; y, iii) restricción de derechos.
- 34.** Al analizar el primer punto, la Corte concluye que la pregunta tiene la potencialidad de generar efectos jurídicos. Esto se debe a que: i) existen sujetos obligados- el Presidente y la Asamblea Nacional; ii) la finalidad de la medida propuesta consiste en una reforma a los artículos 698 y 699 del COIP; y, iii) existe un tiempo cierto y determinado para el cumplimiento de la medida, el cual es de cinco días para que el Presidente presente el proyecto de ley reformativa a la Asamblea Nacional y de sesenta para que esta lo discuta y aprueba.²³
- 35.** No obstante, no estoy de acuerdo con lo expuesto por el voto de mayoría. Considero que los votantes no están consignando su voto a favor de la exclusión de los delitos establecidos en el anexo del acceso a beneficios penitenciarios. A mi criterio, el efecto jurídico se compone de dos elementos: i) el Presidente deberá elaborar una reforma al COIP y remitirlo a la Asamblea Nacional en el plazo de cinco días; y, ii) la Asamblea Nacional deberá debatirlo y, de considerarlo conveniente aprobarlo, en el plazo máximo de sesenta días.

²⁰ CCE, dictamen 1-24-CP/24, 22 de enero de 2024, voto de mayoría, párr. 117.

²¹ *Ibid.*, párr. 118.

²² *Ibid.*, párr. 124-131.

²³ *Ibid.*, párr. 134-146.

36. Por ello, estimo que la pregunta 5 inobserva las cargas de lealtad y claridad del elector. Esto se debe a que la finalidad de los considerandos y la pregunta no guardan relación de causalidad con el anexo y el efecto jurídico de la pregunta no guarda coherencia con aquel que se deriva del anexo propuesto por el Presidente.
37. En mi criterio, la pregunta debió considerar que el efecto jurídico, en caso de que el electorado vote a favor de esta propuesta, sería que el Presidente remita el proyecto de reforma al COIP en el plazo de cinco días y que la Asamblea Nacional lo debata en el plazo de 60 días. Para ello, podría plantearse modificar el anexo planteado para que guarde concordancia con los considerandos de la pregunta planteada y sus anexos. Sin embargo, estimo que la temática de esta propuesta, por su planteamiento específico, tampoco se compatibiliza con la naturaleza de materia que puede consultarse mediante un plebiscito, por las razones que expongo a continuación.
38. Sobre este aspecto, el voto de mayoría concluye que no existe “disposición constitucional alguna en la que se establezca la imposibilidad de regular el acceso a cada una de las modalidades previstas dentro del régimen de rehabilitación social”.²⁴ De hecho, reconoce que actualmente los artículos 698 y 699 del COIP ya prevén la imposibilidad de que las personas privadas de libertad por ciertos delitos accedan a beneficios penitenciarios²⁵ y que la facultad de configuración legislativa, de la cual la Asamblea Nacional es titular, le permite actuar en un marco de libertad, sujeta a los límites constitucionales y convencionales, para establecer las reglas, regulaciones, requisitos y procedimientos relacionados a la tipificación de delitos y la ejecución de penas.²⁶
39. Este es el segundo aspecto con el que discrepo del voto de mayoría. No cuestiono que la Asamblea Nacional pueda configurar tipos penales, establecer las reglas procesales, ni su potestad de delimitar las condiciones que deben operar para que una persona privada de libertad pueda acogerse a beneficios penitenciarios. De hecho, la Corte

²⁴ *Ibid.*, párr. 148.

²⁵ Actualmente, los artículos 689 y 699 del COIP consagran prohibiciones de que las personas privadas de libertad condenadas por ciertos delitos accedan al régimen semiabierto y abierto, respectivamente. Los delitos exentos de acceder a estos beneficios penitenciarios son: asesinato, femicidio, sicariato, delitos contra la integridad y libertad personal con resultado de muerte, robo con resultado de muerte, delitos contra la integridad sexual y reproductiva, trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, delitos de violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar, cohecho, concusión, peculado, enriquecimiento ilícito, obstrucción de la justicia, sobreprecios en contratación pública, actos de corrupción en el sector privado, lavado de activos, enriquecimiento privado no justificado, delitos de tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización en alta y gran escala, terrorismo, delincuencia organizada, abigeato con resultado de muerte y graves violaciones a los derechos humanos y delitos contra el derecho internacional humanitario.

²⁶ CCE, sentencia 34-19-IN/21, 28 de abril de 2021, párr. 98. En similar sentido, CCE, sentencia 69-21-IN/23, 13 de septiembre de 2023, párr. 33.

Constitucional ha establecido que el legislador tiene potestad de valorar la gravedad de un delito, lo cual no solo se refleja en la severidad de la pena.²⁷

- 40.** Asimismo, ha reconocido que la Asamblea Nacional también tiene la atribución de determinar las infracciones respecto de las cuales se puede conceder o no beneficios penitenciarios, de conformidad con su atribución de configuración legislativa en materia penal, con sujeción a los estándares constitucionales y de los instrumentos internacionales de derechos humanos.²⁸ Para tal efecto, la deliberación democrática que se produce en la Función Legislativa tiene un rol fundamental. Se trata de la garantía que permite la legitimidad del reconocimiento de las conductas criminales que, por su gravedad y con el objetivo de tutelar derechos o valores protegidos constitucionalmente,²⁹ no podrían acogerse a beneficios penitenciarios.
- 41.** Sin embargo, considero que la pregunta 5 planteada por el Presidente no permitiría que la Asamblea Nacional delibere acerca de si, en el caso de cada uno de los delitos propuestos, debería eliminarse la posibilidad del acceso a régimen semiabierto y abierto. Es decir, la consideración y debate de los valores constitucionales protegidos a través de estos delitos, así como su gravedad, no se produciría a través de un debate democrático en la Asamblea Nacional, pues se trata de un análisis que fue realizado por el Presidente.
- 42.** En este orden de ideas, en caso de que la respuesta de los electores sea afirmativa y el Presidente deba enviar su proyecto de ley reformativa para que la Asamblea Nacional la debata, su opción de votación sería binaria: aceptar que la integralidad de delitos propuestos por el anexo de la pregunta debe ser exenta de los beneficios penitenciarios de régimen semiabierto y abierto o, en su defecto, rechazar la propuesta. Considero que el debate democrático producido en el seno de la Función Legislativa es indispensable para regular la tipificación de penas y el acceso a beneficios penitenciarios. Debido a que los tipos penales que se eximirían de acceder a beneficios penitenciarios sería enviado a la Asamblea Nacional, no podría emprender un debate democrático sobre la conveniencia político-criminal al respecto. Por lo tanto, la reforma sobre el sistema de penas no se daría a través de un debate con una robusta participación democrática producida en la Función Legislativa.
- 43.** Al consignar su voto, ni siquiera el electorado podría realizar una valoración de si las conductas penales propuestas deben ser exentas del acceso a beneficios penitenciarios. Este ejercicio fue realizado previamente por el Presidente al consignar

²⁷ CCE, sentencia 69-21-IN/23, 13 de septiembre de 2023, párr. 47.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *Ibid.*, párr. 52.

un listado de delitos que, a su criterio, deberían cumplir la “condena en el régimen cerrado”.

- 44.** Conforme lo he expuesto con anterioridad,³⁰ considero que la legitimidad del poder punitivo estatal demanda la participación del pueblo en el diseño y aplicación de los tipos penales y en la configuración del sistema de penas. Para ello, es indispensable que los procedimientos democráticos permitan una discusión auténtica del contenido de las reformas penales, las cuales no solo abarcan la tipificación de delitos, sino también las condiciones de ejecución de la pena.
- 45.** Por tanto, considero que la pregunta 5 atenta contra los criterios de claridad y lealtad con el elector, ya que los efectos jurídicos analizados por el voto de mayoría no concuerdan con los planteados por la pregunta. El electorado no votará a favor de que los tipos penales detallados se eximan del acceso al régimen semiabierto y abierto, sino respecto de que el Presidente de la República, en el plazo de 5 días, elabore un proyecto de reforma al COIP y lo remita a la Asamblea Nacional y que la Función Legislativa lo debata y decida aprobarlo o rechazarlo, en el plazo máximo de 60 días.
- 46.** No obstante, considero también que, por su propio planteamiento, la pregunta 5 no permitirá que el debate democrático evalúe si, por la gravedad de los tipos penales y por los valores constitucionales que protegen, cada uno de ellos debe verse imposibilitado de acceder a beneficios penitenciarios. La Asamblea Nacional se vería limitada a aprobar o rechazar la propuesta planteada por el Presidente, sin poder determinar la conveniencia político-criminal, a través de un debate democrático, de que estos delitos se añadan a aquellos que, actualmente, no pueden acceder a beneficios penitenciarios.

Pregunta 6

- 47.** La pregunta, presentada por la Presidencia de la República, señala:

¿Está usted de acuerdo con que se tipifique el delito de tenencia o porte de armas, municiones o componentes que son de uso privativo de las Fuerzas Armadas o la Policía Nacional, sin afectar a las armas de fuego permitidas para uso civil, reformando el Código Orgánico Integral Penal conforme el Anexo de la pregunta 6?

- 48.** Como considerandos para la pregunta 6, se plantean los siguientes:

Que, la Constitución reconoce que es deber primordial del Estado garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción.

³⁰ CCE, dictamen 7-22-CP/22, 28 de noviembre de 2022, voto concurrente, párr. 11-12.

Que, el Reglamento a la Ley sobre Armas, Municiones, Explosivos y Accesorios, determina que las armas de fuego se clasifican en armas de guerra de uso privativo de las fuerzas armadas; armas de uso restringido (uso privativo de la Policía Nacional); armas de uso civil; y, en armas químicas, radioactivas y bacteriológicas.

Que, el Reglamento a la Ley sobre Armas, Municiones, Explosivos y Accesorios, clasifica las armas de uso privativo de las Fuerzas Armadas en pistolas superiores a calibre 9mm; fusiles y armas automáticas, sin importar calibres; y, los tanques de guerra, cañones, morteros, obuses y misiles de tierra, mar y aire en todos los calibres.

Que, el Reglamento a la Ley sobre Armas, Municiones, Explosivos y Accesorios, clasifica las armas de uso privativo de la Policía Nacional en, revólveres hasta calibre 38, pistolas y subametralladoras semiautomáticas hasta el calibre 9mm; carabinas de repetición o semiautomáticas; gases de uso y empleo de la Policía Nacional; y, otros, previa autorización del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.

Que, en Ecuador entre el año 2020 y 2023 se incautaron 4.597 armas de uso privativo de las Fuerzas Armadas y de uso privativo de la Policía Nacional, existiendo un aumento en el índice de incautaciones por año, incautando en el año 2020 la cantidad de 823 armas de este tipo, en el año 2021 la cantidad de 1,041, en el año 2022 la cantidad de 1.200; y, en el año 2023 la cantidad de 1.442.

Que, el Código Orgánico Integral Penal no diferencia de otros delitos a la tenencia y porte de armas, o sus componentes, y municiones que son de uso privativo de las Fuerzas Armadas o la Policía Nacional.

- 49.** El voto de mayoría concluye que los considerandos cumplen con los requisitos del artículo 104 de la LOGJCC pues, en lo principal, considera que los datos estadísticos proporcionados y las referencias al Reglamento a la Ley de Fabricación, Importación, Exportación, Comercialización y Tenencia de Armas, Municiones, Explosivos y Accesorios “guardan concordancia plena y relación directa con el objeto y finalidad de la pregunta consultada”.³¹
- 50.** Por su parte, en cuanto al control de la pregunta, el voto de mayoría argumenta que, en lo formal, cumple con los requisitos del artículo 105 de la LOGJCC;³² y, en cuanto al control material, en lo principal, indica que analizará cuatro aspectos: i) la posibilidad de generar efectos jurídicos; ii) la materia consultada; y, iii) si existe una posible restricción a derechos.³³ Al igual que en las preguntas anteriores, discrepo del análisis de la posibilidad de generar efectos jurídicos.
- 51.** Si se realiza una lectura exclusiva de la pregunta y sus considerandos, se podría llegar a la conclusión de que, en el caso de que la pregunta obtenga un resultado favorable, se va a reformar el COIP con la inclusión de un nuevo tipo penal con el que se

³¹ CCE, dictamen 1-24-CP/24, 22 de enero de 2024, voto de mayoría, párr. 189.

³² *Ibid.*, párr. 196.

³³ *Ibid.*, párr. 197.

describa una conducta penalmente relevante y que se sancione con una pena. Ese es, en mi criterio, la expectativa que se le genera al elector, pues los considerandos están encaminados a sustentar la necesidad de que cree este nuevo tipo penal. Insisto, desde este punto de vista, el elector estaría votando para que se tipifique el delito de tenencia o porte de armas, municiones o componentes que son de uso privativo de las Fuerzas Armadas o la Policía Nacional. Ese no es el caso.

52. Cuando se revisa el anexo a la pregunta 6, se observa que el efecto jurídico de esa pregunta es lo siguiente:

En caso de ser aprobada la presente pregunta, el presidente de la República en el plazo máximo de 5 días posteriores a la publicación de los resultados remitirá el proyecto de ley reformativa al Código Orgánico Integral Penal -COIP que contenga las reformas para cumplir con lo establecido en esta pregunta.

La Asamblea Nacional contará con el plazo máximo de 60 días para debatir y aprobar la reforma legal, conforme el trámite previsto en la ley de la materia.

53. El electorado no está votando a favor de la inclusión o no de un nuevo tipo penal, sino que, a consideración del voto de mayoría, en el caso de que la pregunta 6 obtenga un resultado favorable, el **efecto jurídico es que el Presidente de la República elabore** el proyecto de reforma al COIP y remitirlo a la Asamblea Nacional en el **plazo máximo de 5 días**; y, el órgano legislativo, una vez recibida la propuesta, procederá a debatirla (tomando en cuenta el principio de estricta legalidad y proporcionalidad de la pena) y aprobarla (o no) en el **plazo máximo de 60 días**.³⁴
54. De lo anterior, en mi criterio, se evidencia que la pregunta 6 contraría el principio de lealtad y claridad del elector pues: i) la finalidad de los considerandos y de la pregunta no tiene relación directa de causalidad con el anexo; y, ii) el efecto jurídico de la pregunta no tiene concordancia plena con la propuesta normativa del anexo.
- 54.1. Si la pregunta quisiera plantear que, como efecto jurídico, es que el legislativo ejecutará el debate y demás procedimientos parlamentarios para la aprobación -o no- de reforma al COIP para la inclusión de un nuevo tipo penal en un plazo corto y predeterminado, considero que el cuestionario estaría planteado de otra manera. Así, en mi criterio, los considerandos además de incluir datos estadísticos y remisiones a normativa vigente, **deberían también incluir considerandos respecto a la necesidad o urgencia de que el proceso legislativo deba realizarse en un plazo corto dada, por ejemplo, la coyuntura nacional**. Por su parte, la pregunta debería especificar ese efecto en

³⁴ *Ibid.*, párrafos 201 y 206.

su formulación; y así el anexo establecería que, quien elaboraría dicho proyecto de reforma, sería la Presidencia de la República.

54.2. En ese sentido, para que la pregunta, considerandos y anexos guarden concordancia plena y el elector conozca qué efecto iba a conseguir su votación, la pregunta debía ser planteada como:

¿Está usted de acuerdo que la Asamblea Nacional delibere un proyecto de reforma al Código Orgánico Integral Penal con el cual se proponga la tipificación del delito de tenencia o porte de armas, municiones o componentes que son de uso privativo de las Fuerzas Armadas o la Policía Nacional, sin afectar a las armas de fuego permitidas para uso civil, en un plazo máximo de 60 días, conforme el Anexo de la pregunta 6?

54.3. De esta manera, el anexo de la pregunta 6 no plantearía un efecto distinto a la finalidad de los considerandos y a la modificación jurídica de la pregunta. En ese caso, en mi opinión, la pregunta debería obtener un dictamen favorable.

- 55.** Ahora bien, también cabría la posibilidad de que el **anexo** actual sea modificado para que guarde concordancia plena con la pregunta y sus considerandos y se obtenga un efecto “directo”, es decir, que el electorado efectivamente conozca que está votando a favor de la inclusión de un nuevo tipo penal, bajo la premisa de que el rol del legislativo se reduzca a ser un mero tramitador de la propuesta del Presidente, a efectos de dar cumplimiento a un requisito formal para su vigencia.
- 56.** Sin embargo, de ser ese el caso, tampoco podría estar de acuerdo con la emisión de un dictamen favorable en ese supuesto pues: i) contradeciría el principio de estricta legalidad, al inobservar el procedimiento legislativo regular para la determinación de delitos y sus penas; ii) desconocería el rol de la Asamblea Nacional y libertad configurativa; iii) implicaría el establecimiento de un nuevo procedimiento legislativo, reformando la Ley Orgánica de la Función Legislativa y pasando por alto el proceso establecido en la Constitución; y iv) el elector estaría votando sobre un texto -reforma penal- que no ha sido puesto ni en su consideración, ni que sería debatido de manera como correspondería por la Asamblea Nacional.
- 57.** En definitiva, en mi criterio ni siquiera en un ejercicio de modulación del anexo, ni tampoco con la inclusión del anexo en la papeleta (párr. 219 del voto de mayoría) podrían constituir formas bajo las cuales se podría subsanar las falencias de la pregunta planteada por el Presidente pues, al no guardar plena concordancia la pregunta, sus considerandos y el anexo, se está vulnerando la garantía de libertad del elector y, consecuentemente, correspondía no emitir dictamen favorable para la pregunta 6.

Pregunta 7

58. Finalmente, la pregunta señala:

¿Está usted de acuerdo con que las armas, sus partes o piezas, explosivos, municiones o accesorios que fueron instrumentos u objeto material de un delito, puedan destinarse al uso inmediato de la Policía Nacional o las Fuerzas Armadas, reformando el Código Orgánico Integral Penal conforme el Anexo de la pregunta 7?

59. Los considerandos por el Presidente para esta pregunta señalan:

Que, la Constitución reconoce que es deber primordial del Estado garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción.

Que, hasta el 31 de diciembre del 2023 existían 42.166 armas de fuego y 494.316 municiones en los Centros de Acopio de Evidencia de la Policía Nacional.

Que, el Código Orgánico Integral Penal contempla la pena de comiso penal a los bienes (armas), cuando estos fueron instrumentos, productos o réditos en la comisión del delito. El proceso para llegar al comiso penal puede ser reformado legalmente, con la finalidad de que se pueda disponer de las armas, sus partes o piezas, explosivos, municiones o accesorios, en tiempos y etapas menores.

60. Al igual que en las preguntas anteriores, el voto de mayoría consideró que estos “hacen referencia a textos normativos [que] no son inconexos o incoherentes para los efectos de la consulta que se plantea, los que se acompañan de un considerando de orden fáctico permitiendo, de tal forma, guardar el hilo conductor que tiene como propósito darle contenido a la propuesta”.³⁵ De igual manera, considera que la pregunta cumple los requisitos formales del artículo 105 de la LOGJCC y procede a verificar los cuatros aspectos ya indicados para el control material.³⁶

61. Sin embargo, al igual que en las preguntas anteriores, el anexo de la pregunta expresamente señala que:

En caso de ser aprobada la presente pregunta, el presidente de la República en el plazo máximo de 5 días posteriores a la publicación de los resultados remitirá el proyecto de ley reformativa al Código Orgánico Integral Penal -COIP que contenga las reformas para cumplir con lo establecido en esta pregunta.

La Asamblea Nacional contará con el plazo máximo de 60 días para debatir y aprobar la reforma legal, conforme el trámite previsto en la ley de la materia.

62. Esto quiere decir que el efecto jurídico de la pregunta, nuevamente, no es una modificación directa al COIP como sugerirían sus considerandos y el texto de la pregunta; sino que, al ser una reforma legal en materia penal, lo que sucederá en la

³⁵ *Ibid.*, párrafo 228.

³⁶ *Ibid.*, párrafo 233-234.

práctica es que la Presidencia elaborará una propuesta que será remitida en un plazo determinado; y que la Asamblea Nacional, debatirá, podrá modificar y aprobará, si reúne los votos suficientes (párr. 14 *supra*) dicha propuesta. Así lo reconoce el propio voto de mayoría:

[...] en el caso de ser aprobada la pregunta planteada, la Presidencia de la República remitirá el proyecto reformativo al Código Orgánico Integral Penal, en el plazo de 5 días contados desde la publicación de los resultados a la Asamblea Nacional para su debate y aprobación, en un plazo máximo de 60 días, conforme al trámite previsto en la ley de la materia. [...]

La finalidad se traduce en una reforma legislativa al Código Orgánico Integral Penal. Por ello, deberá ser la Presidencia de la República que configure la disposición normativa, la que atienda al objetivo propuesto y la Asamblea Nacional, en el ejercicio de sus atribuciones y deberes, la que conocerá, debatirá y expedirá la medida propuesta. Se debe resaltar que la reforma deberá tomar en cuenta las disposiciones normativas sobre la figura de comiso penal, proceso judicial, la cadena de custodia y atender al cumplimiento de obligaciones internacionales que tiene el Ecuador.³⁷

63. Sin embargo, en mi criterio, dicha finalidad no se desprende de la lectura de los considerandos ni la pregunta 7 en sí misma, sino que viene dada por la interpretación que realiza la Corte del anexo de la pregunta 7. En ese orden de ideas, si la intención del Ejecutivo fuera efectivamente consultar aquello, entonces:

63.1. Los considerandos, además de las remisiones a textos normativos y la cifra de armas comisadas, incluiría la necesidad de que esta reforma sea tramitada con urgencia, ya sea por un presunto desabastecimiento de las fuerzas del orden; ya sea porque en los centros de acopio de evidencias se encuentran rebasados; ya sea porque por la optimización de recursos, entre algunas otras opciones, de tal manera que la finalidad de los considerandos guarde concordancia plena con el efecto jurídico de la pregunta y;

63.2. La pregunta se formularía señalando expresamente cuál es el efecto que se va a conseguir con un resultado favorable, es decir, algo como:

¿Está usted de acuerdo que la Asamblea Nacional delibere un proyecto de reforma al Código Orgánico Integral Penal con el cual se proponga con que las armas, sus partes o piezas, explosivos, municiones o accesorios que fueron instrumentos u objeto material de un delito, puedan destinarse al uso inmediato de la Policía Nacional o las Fuerzas Armadas, reformando el Código Orgánico Integral Penal en un plazo máximo de 60 días, conforme el Anexo de la pregunta 7?

³⁷ *Ibid.*, párr. 237 y 240.

64. En mi criterio, la necesidad de que la pregunta esté formulada de otra manera se refuerza en el siguiente escenario: ¿Qué pasa si la pregunta obtiene un resultado favorable, pero la Asamblea decide no aprobar ni el texto remitido por el Presidente, ni en general ninguna reforma al COIP? ¿Dónde queda el efecto jurídico conseguido a través de la consulta popular?
65. Por estas razones, toda vez que con la pregunta 7 el electorado no está conociendo con claridad cuál es el efecto o modificación al ordenamiento jurídico por el que está consignando su voto, en definitiva; y que, en mi criterio, esta circunstancia no sería subsanable ni siquiera con la inclusión del texto del anexo en la papeleta (párr. 252 del voto de mayoría), dado que la pregunta y sus considerandos **no guardan concordancia plena** con el anexo, esta pregunta tampoco debía contar con un dictamen favorable porque contraría el principio de lealtad y claridad del elector.
66. En definitiva, he expuesto mis razones por las cuales, bajo una observancia estricta de los requisitos establecidos en la LOGJCC para el control del cuestionario de la consulta popular; y de los límites que el procedimiento legislativo supone para reformas en materia penal, de acuerdo a la jurisprudencia de la Corte y la Constitución, considero que la Corte no debió emitir un dictamen favorable para las preguntas 4, 5, 6 y 7 pues, en mi opinión, el elector no va a conocer con absoluta claridad, qué es lo que está votando.
67. Enfatizo además, que mis argumentos se refieren estrictamente a **la forma en cómo las preguntas se han planteado por el Presidente de la República**, para que el electorado conozca con absoluta certeza y claridad qué es lo que va a ocurrir en el caso de un resultado favorable. Esto quiere decir que no desconozco, ni desmerezco la facultad que tiene el Presidente de proponer preguntas a ser consultadas al pueblo; ni tampoco que, dada la coyuntura nacional, el Presidente haya considerado que ciertas reformas al COIP son una medida necesaria y adecuada para hacer frente a la situación actual del país. No obstante, insisto y me ratifico en que, más allá de la conveniencia o no de las preguntas, si lo que se pretendía era que dichas reformas se tramiten con cierta agilidad en un plazo determinado, lo debió haber planteado de esa manera al electorado, de manera explícita, en los considerandos y las preguntas y no de manera aislada en el texto de los anexos.

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto salvado de la Jueza Constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, anunciado en el dictamen de la causa 1-24-CP, fue presentado en Secretaría General el 24 de enero de 2024, mediante correo electrónico a las 17:02; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

DICTAMEN 1-24-CP/24

VOTO SALVADO

Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce

1. En la consulta popular presentada por el presidente de la República, signada con el número 1-24-CP, este Organismo emitió su dictamen en sesión del pleno de fecha 24 de enero de 2024.
2. En primer lugar, quiero manifestar que estoy de acuerdo con el dictamen efectuado sobre las preguntas 1 a 9. Además, comparto el criterio empleado, que centra su análisis en los considerandos que introducen las preguntas a ser consultadas, de tal forma que, si no cumplen con los requisitos, no se procede a examinar la constitucionalidad de la pregunta.
3. En efecto, el análisis constitucional comienza con los considerandos, debiéndose constatar si la mayoría de ellos dotan de datos e información requeridos por la ley. El ejercicio del control de constitucionalidad de los considerandos tiene como objetivo verificar que no resulte inoficioso continuar con el examen de la pregunta. Sin embargo, cuando la mayoría de los considerandos superan el examen de constitucionalidad, se torna indispensable proseguir con el control de las preguntas.¹
4. Es así que reconociendo que la consulta popular es un derecho de la ciudadanía y un mecanismo de democracia participativa activado por el presidente de la República, considero que un asunto de especial relevancia, como el propuesto consultar en la pregunta número 10, ameritaba el siguiente análisis.
5. El planteamiento contiene seis textos introductorios.² Los considerandos números 2, 3, 4 y 6, es decir, cuatro de los seis sí otorgan información presentada con un lenguaje

¹ CCE, dictamen 7-22-CP/22, 28 de noviembre de 2022, párr. 31.

[...] En el presente caso, este Organismo **constata que la mayoría de los considerandos analizados no cumplen** con los requisitos establecidos en el artículo 104, así como con el artículo 103 LOGJCC y consecuentemente, **al excluir 5 de los textos introductorios de la propuesta, la pregunta tan solo contaría con 2 considerandos que, por sí solos, no brindan la información** necesaria y suficiente sobre la cuestión planteada, **pese a esto, esta Corte, considera adecuado continuar con el análisis de la pregunta 1**, a fin de identificar si ésta cumple con los requisitos legales para su aprobación y así como brindar al ejecutivo y a la ciudadanía **un análisis integral de lo planteado**. [...] (énfasis agregado).

² Los considerandos de la pregunta número 10 expresan lo siguiente:

[...] Que, la Carta de Naciones Unidas reconoce la igualdad soberana de los Estados y que los principios de los Estados americanos están fundamentados en el respeto a la soberanía e independencia, así como en el cumplimiento de obligaciones internacionales.

Que, la Constitución asigna al Estado responsabilidades exclusivas, incluyendo la defensa nacional, protección interna, mantenimiento del orden público, control y registro de personas, nacionalización de

neutral y reflejando cifras oficiales que contextualizan la cuestión relacionada con la reforma legal a los procedimientos de inadmisión, deportación y expulsión de personas extranjeras, que se pretendía consultar al electorado.

6. Es importante mencionar que la finalidad de los considerandos 2, 3, 4 y 6 de la pregunta 10 mantienen una relación con la pregunta. En efecto, se puede observar una vinculación entre el texto a ser consultado y los datos, cifras y estadísticas que los considerandos indicados ofrecen respecto de los procedimientos de inadmisión, deportación y expulsión de los extranjeros, lo que permite visualizar la ineficacia de los procesos anteriormente mencionados. A esto se suma que la pregunta busca regular dichos procedimientos ineficaces, por medio del fomento de una reforma a la Ley Orgánica de Movilidad Humana.
7. En tal virtud, la mayoría de los considerandos en su integralidad se adecúan al principio de claridad y lealtad frente al elector; debiéndose haber proseguido con el control constitucional de la pregunta, de conformidad con los parámetros del artículo 105 de la LOGJCC.³
8. Es preciso entonces examinar el contenido del texto la pregunta número 10:

¿Está usted de acuerdo en que se reformen los procedimientos de inadmisión, deportación y expulsión de extranjeros, para controlar la migración y fortalecer la seguridad del Estado, conforme el Anexo de la pregunta 10?⁴

extranjeros y supervisión del control migratorio. Se destaca la responsabilidad de garantizar la seguridad humana mediante políticas integradas para asegurar la convivencia pacífica y prevenir la violencia y delitos. Que, la Ley Orgánica de Movilidad Humana establece requisitos para el ingreso y salida del territorio nacional, reconoce derechos de los migrantes y regula la inadmisión, deportación y expulsión como actuaciones administrativas.

Que, entre abril de 2022 y octubre de 2023, se realizaron 2,822 inadmisiones y se resolvieron 31 actos administrativos de deportación, pero solo el 5.8% se llevó a cabo efectivamente.

Que, según el Censo Penitenciario de 2022, el 9.88% de la población privada de libertad corresponde a extranjeros.

Que, las regulaciones para el ingreso de personas al país y el control migratorio de éstas, así como los procedimientos para inadmisión, deportación y expulsión, se encuentran regulados en la ley. [...]

³ LOGJCC: 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.

⁴ Anexo: En caso de ser aprobada la presente pregunta, el Presidente de la República en el plazo máximo de 5 días posteriores a la publicación de los resultados, remitirá el proyecto de ley reformativa a la Ley Orgánica de Movilidad Humana que contenga las reformas para cumplir con lo establecido en esta pregunta.

9. En primer lugar, es imperativo destacar que la pregunta en cuestión aborda de manera específica la necesidad de reformar los procedimientos legales relacionados con la inadmisión, deportación y expulsión de extranjeros. Por lo que se advierte que la pregunta comporta, en lo medular, una sola temática con elementos interrelacionados.
10. Adicionalmente, si bien es cierto que la pregunta abarca dos finalidades como lo son “controlar la migración y fortalecer la seguridad del Estado”; un análisis detallado del primer propósito, relativo al control migratorio, revela fundamentación suficiente, respaldada por los considerandos 2, 3, 4 y 6, los cuales como se ha demostrado, superan el escrutinio constitucional. En tanto que, del segundo elemento referente al fortalecimiento de la seguridad del Estado, es plausible colegir que al no haberse superado el control constitucional de los considerandos 1 y 5, esta referencia pudo haberse modulado para no incluir los indicados textos introductorios y la parte final de la pregunta que no pasaron el examen.
11. En segundo lugar, la pregunta no es compuesta, por cuanto se dirige a la consecución de un objetivo específico: obtener la aprobación de la reforma legal propuesta, a fin de modificar los procedimientos migratorios indicados.
12. En tercer lugar, no está encaminada a establecer ninguna excepción que beneficie a un proyecto político específico, porque la pregunta no apunta a generar ningún tipo de régimen excepcional, sino a reformar el procedimiento ordinario de inadmisión, deportación y expulsión de extranjeros.
13. En cuarto lugar, la propuesta normativa tiene un efecto jurídico manifiesto porque la aprobación de la pregunta se dirige a cambiar el ordenamiento jurídico, mediante la reforma a la Ley Orgánica de Movilidad Humana.
14. En tal virtud, a mi criterio la pregunta número 10, con las modulaciones indicadas podía contar con dictamen favorable para el pronunciamiento popular.

Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

La Asamblea Nacional contará con el plazo máximo de 60 días para debatir y aprobar la reforma legal, conforme el trámite previsto en la ley de la materia.

Razón. - Siento por tal que el voto salvado de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, anunciado en el dictamen de la causa 1-24-CP, fue presentado en Secretaría General el 24 de enero de 2024, mediante correo electrónico a las 20:46; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen. - Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

DICTAMEN 1-24-CP/24

VOTO SALVADO SOBRE LA QUINTA PREGUNTA

Juez Constitucional Alí Lozada Prado

1. Respetuoso del dictamen de mayoría, disiento de una de sus decisiones. Las razones de mi disidencia, que se expusieron en las deliberaciones del Pleno de la Corte Constitucional, se sintetizan a continuación.
2. La mencionada decisión se refiere al dictamen favorable respecto de la quinta pregunta de la propuesta. En esta se plantea consultar plebiscitariamente al pueblo una reforma al Código Orgánico Integral Penal, para añadir doce delitos a aquellos en los que los condenados no pueden acceder a los regímenes semiabierto y abierto de cumplimiento de penas.
3. Esta pregunta, por lo tanto, pretende incidir directamente en el sistema penal ecuatoriano, particularmente, en el régimen de ejecución de penas, por lo que es oportuno realizar algunas consideraciones generales respecto de consultas populares que se refieran a esta materia. Al respecto, y en el contexto de un referendo, la Corte ha señalado lo siguiente:

Al realizar el control material, la Corte tendría que observar que, en materia penal, es indispensable que la determinación de los tipos penales y la gradación de las penas respete el principio de estricta legalidad. Para garantizar este principio es fundamental que exista un adecuado debate parlamentario que determine la gradación de cada pena, la cual debe ser proporcional a la gravedad de la afectación del bien jurídico protegido y a las propiedades subjetivas de la conducta. Por su naturaleza, la consulta popular no permite el debate en sede parlamentaria y esto puede incidir en la constitucionalidad de utilizar este mecanismo para la adopción de nuevos tipos penales o el aumento de las penas previstas para los tipos ya existentes.¹

4. Dado que en un referendo el pueblo se pronuncia directamente sobre un texto normativo, se prescinde totalmente de deliberación legislativa, por lo que la Corte debe ser más estricta en verificar la procedencia de la propuesta que en un caso como el que ahora se examina, que se presenta al menos formalmente como un plebiscito.
5. La procedencia de un plebiscito en materia penal depende, entonces, del alcance de la propuesta respecto de la tipificación de un delito, sus penas o el régimen de ejecución de dichas penas, es decir, del margen que el pronunciamiento popular deja al legislador para la configuración de la reforma normativa.

¹ CCE, dictamen 7-20-CP/21, 27 de enero de 2021, párr. 42.

6. Considero que la propuesta en análisis, mencionada en el párrafo 2 *supra*, no deja margen significativo a la deliberación y configuración legislativas. En primer lugar, porque la propuesta no constituye una extensión ni lógica ni analógica de las normas vigentes, que excluyen a ciertos delitos de los regímenes semiabierto y abierto de rehabilitación, normas que sí fueron objeto de deliberación y aprobación legislativa. Y, en segundo lugar, porque, si bien el anexo de esta pregunta remite a un procedimiento legislativo de aprobación de la propuesta, no otorga en realidad margen alguno de actuación al legislador pues el contenido de las futuras normas está completamente definido por la propuesta plebiscitaria. Es decir, esta propuesta tiene la forma de un plebiscito, pero es, en realidad, un referendo.
7. En definitiva, en mi opinión, la quinta propuesta del caso 1-24-CP no debió obtener un dictamen favorable.

Alí Lozada Prado
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Alí Lozada Prado, anunciado en el dictamen de la causa 1-24-CP, fue presentado en Secretaría General el 25 de enero de 2024, mediante correo electrónico a las 12:02; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL