

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

## CASO 2-24-CP

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

#### DICTAMEN 2-24-CP/24

**Resumen:** En el presente dictamen se realiza el control de constitucionalidad de la solicitud de consulta popular presentada por Daniel Noboa Azín, presidente de la República, respecto a tres planteamientos que contemplan: la temática en torno a la minería ilegal; la reforma al Código Orgánico Integral Penal para la concesión de indultos presidenciales durante la tramitación de procesos penales que involucren a servidores de las Fuerzas Armadas, Policía Nacional o del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria en el uso de la fuerza; y, el juzgamiento penal de los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional por el cometimiento de delitos en el ejercicio de su misión, a través de órganos jurisdiccionales especializados en materia Penal Militar y Penal Policial.

#### 1. Antecedentes procesales

1. El 09 de enero de 2024, el presidente de la República Daniel Noboa Azín (“**el proponente**”), solicitó a este Organismo emitir dictamen de control automático de constitucionalidad de nueve preguntas formuladas en su petitorio original de consulta popular.
2. El caso fue signado con el número **1-24-RC**, siendo sorteado a través del sistema automatizado de la Corte Constitucional (“**SACC**”), correspondiéndole su sustanciación a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.
3. El 17 de enero de 2024 consta el ingreso de un escrito de *amicus curiae* en la causa 1-24-RC.<sup>1</sup>
4. El 17 de enero de 2024, la jueza constitucional sustanciadora remitió para conocimiento del Pleno de este Organismo el memorando No. CC-JKA-2024-9, por el cual solicitaba la apertura de un nuevo expediente constitucional, al identificar que seis de las nueve

<sup>1</sup> En escrito ingresado el 17 de enero de 2024 consta “[...] Ivonne Ramos [...] me permito presentar adjunto un Amicus Curiae dentro del caso 1-24-RC [...] quiero compartir con ustedes algunas preocupaciones relacionadas con la pregunta tres presentada por el Presidente Daniel Noboa para la consulta popular relacionada con la minería ilegal”.

preguntas planteadas (la 1, 2, 4, 6, 7, y 9) consisten en propuestas de modificación constitucional (“**RC**”); y, tres de ellas (la 3, 5, y 8) son propuestas de cambios infra constitucionales (emisión de decretos y reformas legales) (“**CP**”); y, en tal sentido, por las características y procedimiento específico de cada causa, consideró que es necesario dividir el proceso en dos causas separadas.

5. El 17 de enero de 2024, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó la solicitud anterior y dispuso a la Secretaría General realizar la apertura de un expediente, distinto al caso 1-24-RC, con el contenido de las tres preguntas (3, 5 y 8) de consulta popular, bajo la nomenclatura CP, a fin de que sea sorteado a un nuevo juez ponente para que sea resuelto conforme a dicho procedimiento. Ese mismo día, la causa **2-24-CP** fue sorteada a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce.
6. El 18 de enero de 2024, la jueza constitucional sustanciadora avocó conocimiento de la causa, dispuso notificar su contenido al proponente y poner en conocimiento de la ciudadanía en general la propuesta de consulta popular, por medio de su publicación en el Registro Oficial y en la página web institucional.<sup>2</sup>
7. El 19 de enero de 2024, se reitera la presentación del *amicus curiae* antes ingresado, y ahora en la causa 2-24-CP.<sup>3</sup>

## **2. Competencia**

8. 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, artículo 85 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“**RSPCCC**”), se establece la competencia de la Corte Constitucional para ejercer el control automático de constitucionalidad de las propuestas de consulta popular.

## **3. Contenido y facultad para presentar la propuesta**

9. El presidente de la República cuenta con la atribución constitucional de convocar al pueblo a fin de que se pronuncie a través de un mecanismo de participación ciudadana,

---

<sup>2</sup> De conformidad con el Dictamen 4-18-RC/19, de 09 de julio de 2019, a partir del antedicho avoco -actuación jurisdiccional inicial como Jueza Constitucional Ponente-, inicia el término establecido en el inciso final del artículo 105 de la LOGJCC.

<sup>3</sup> En escrito ingresado el 19 de enero de 2024 consta: “[...] Ivonne Ramos [...] este Amicus Curiae deberían volverlo a remitir a la causa 2-24-CP [...]”.

como es la consulta popular. Por medio de este proceso, el primer mandatario se encuentra facultado para proponer planteamientos a la ciudadanía que le permitan recabar su posición respecto de las cuestiones que estime pertinente de consultar.<sup>4</sup>

10. De este modo, el presidente de la República puede proponer que el pueblo manifieste su postura respecto de las temáticas con relevancia pública que a criterio del primer mandatario ameriten el pronunciamiento popular para la adopción de medidas institucionales (plebiscito); y, sobre la implementación de instrumentos jurídicos, cuyos textos se proponen para la emisión de normas infraconstitucionales (referéndum), siempre que no impliquen una modificación a la Constitución (enmienda, reforma o cambio constitucional).<sup>5</sup>
11. La presente solicitud de consulta popular abarca tres planteamientos, cuya propuesta fue presentada en una petición original contentiva de nueve preguntas, las mismas que corresponden a las preguntas signadas con los números 3, 5 y 8.
12. En cuanto a la pregunta número 3, la misma que para el presente análisis se la configura como el **primer planteamiento**, busca recabar el pronunciamiento popular respecto de la implementación de una **medida** consistente en la declaratoria de interés nacional de algunas zonas del territorio nacional en las que el ejecutivo identifica como necesario erradicar la minería ilegal y combatir el crimen organizado, con el objetivo de evaluar por única ocasión la posibilidad de revocar concesiones mineras. En caso de que la pregunta sea aprobada por el pueblo, el primer mandatario la instrumentaría mediante la emisión de un **decreto ejecutivo**. Se trata, por lo tanto, de un planteamiento a modo de **plebiscito**.
13. Respecto de la pregunta número 5, que para el presente examen se la denomina como el **segundo planteamiento**, propone que el pueblo apruebe un **texto normativo** propuesto de **reforma legal** para modificar el contenido del artículo 74 del Código Orgánico Integral Penal (COIP) que permita la concesión de indultos presidenciales durante la tramitación de procesos penales que involucren a servidores de las Fuerzas Armadas, Policía Nacional o del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria en el uso de la fuerza. En tal virtud, este planteamiento consiste en un **referéndum**.

---

<sup>4</sup> 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 CRE, consagra como una de las atribuciones del Ejecutivo, la de convocar a consulta popular en los casos y de acuerdo a los requisitos previstos en la Constitución.

<sup>5</sup> CCE, Dictamen 9-19-CP/19, 17 de septiembre de 2019, párr. 13, expone que la consulta popular no puede contener aspectos que "reformen la Constitución en tanto para ello existen procedimientos específicos para tal efecto".

14. Sobre la pregunta número 8, que para los fines de este dictamen se la establece como el **tercer planteamiento**, pretende que el pueblo se pronuncie respecto de la implementación de una **medida** que posibilite el juzgamiento penal de los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional por el cometimiento de delitos en el ejercicio de su misión, a través de órganos jurisdiccionales especializados en materia Penal Militar y Penal Policial. De ser aprobada la pregunta, se plasmaría a través de una **reforma legal**, para lo cual, en un plazo de 45 días, la Asamblea Nacional y el Consejo Nacional de la Judicatura deberán reformar el COIP y expedir la ley penal y la ley de procedimiento penal en materia militar y policial. Visto este planteamiento corresponde a un **plebiscito**.
15. En consecuencia, denotado que el contenido de la presente solicitud de consulta popular contempla dos preguntas a modo de plebiscito (primer y tercer planteamiento), así como una de referéndum (segundo planteamiento), que de llegar a aprobarse se instrumentarían mediante la expedición de normas infraconstitucionales (decreto ejecutivo y leyes);<sup>6</sup> se determina que el presidente de la República se encuentra facultado para presentar la propuesta.

#### 4. Control constitucional

16. La LOGJCC en su artículo 103 determina que la Corte Constitucional, 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”.
17. En cuanto al control constitucional de los **considerandos** introductorios, el artículo 104 de la LOGJCC dispone que este Organismo deberá 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 se señalan en el considerando que introduce la pregunta y el texto sometido a consideración del pueblo;
  3. Empleo de lenguaje valorativamente neutro y sin carga emotiva, sencillo y comprensible para el elector;
  4. Relación directa de causalidad entre el texto normativo sometido a aprobación del pueblo y la finalidad o propósito que se señala en el considerando que introduce la pregunta, de modo que una vez aprobada la disposición jurídica, la finalidad perseguida se obtenga con una alta probabilidad; y,

---

<sup>6</sup> CCE, Dictamen 7-20-CP/21 de 27 de enero de 2021, párr. 48, expresa que “no existe, en principio, una prohibición constitucional de proponer, a través de consulta popular, reformas legales concretas. De hecho, a nivel legal los artículos 105 y 127 de la LOGJCC expresamente permiten aquello”.

5. No se proporcione información superflua o ninguna otra que no guarde relación con el texto normativo a ser aprobado por el electorado.

**18.** En cuanto a las **preguntas** del cuestionario, el artículo 105 de la LOGJCC establece que estas deberán garantizar la libertad del elector, según 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.

**19.** El artículo 127 de la LOGJCC determina que el control automático de constitucionalidad de todas las convocatorias a consulta popular se efectuará en los mismos términos y condiciones del control previsto para la convocatoria a referendo y señala que el control “estará encaminado a garantizar la libertad de la electora o elector y la constitucionalidad de las disposiciones jurídicas o las medidas a adoptar a través de este procedimiento”. En tanto que 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”.

**20.** Respecto del control constitucional de los **considerandos** esta Corte ha señalado que: “son los contenidos introductorios, conceptos de apoyo o razones que motivan una consulta y tienen como función principal brindar al elector un contexto y delimitación de las preguntas que serán sometidas a su consideración”.<sup>7</sup> Por consiguiente, el escrutinio constitucional de los considerandos introductorios debe garantizar la plena libertad del elector, para lo cual, será indispensable que satisfagan las cargas argumentativas de claridad y lealtad.<sup>8</sup>

**21.** En este sentido, se impone la necesidad de que los considerandos introductorios incorporen, como requisitos mínimos,<sup>9</sup> una exposición objetiva de los elementos fácticos, espaciales, demográficos y técnicos vinculados al asunto bajo consulta. Esto incluye la presentación de datos oficiales, cifras precisas y toda aquella información que resulte pertinente y que garantice una comprensión cabal de la cuestión o problemática planteada al electorado, así como de los objetivos perseguidos por la consulta y la delimitación de sus efectos o repercusiones.

<sup>7</sup> CCE, Dictamen 10-19-CP/19, 17 de septiembre de 2019, párr. 27.

<sup>8</sup> Contempladas en el artículo 103 número 3 de la LOGJCC.

<sup>9</sup> CCE, Dictamen 10-19-CP/19, 17 de septiembre de 2019, párr. 28.

22. Al respecto, se aclara que la formulación de cada uno los presupuestos citados *ut supra*, no responde a un aspecto meramente procedimental, pues su función principal es proporcionar a los destinatarios de la consulta un contexto explicativo suficiente que les permita tomar decisiones informadas.
23. La Corte Constitucional también ha determinado que el examen de constitucionalidad de una propuesta de consulta popular contempla en primer lugar el análisis en cuanto a que el planteamiento “no incurra en prohibiciones o violaciones constitucionales”.<sup>10</sup> Es por ello que el control material consiste en verificar que las **preguntas** “no menoscaben el orden constitucional y, por tanto, protejan los derechos de la ciudadanía”.<sup>11</sup>
24. En este sentido, de una forma integral es imperativo que este Organismo verifique que **“los electores deben contar con preguntas constitucionales, con considerandos que brinden la información necesaria y neutra que les permita conocer el contexto, los fines, razones y consecuencias de la misma; así como con preguntas claras y leales”**.<sup>12</sup> (énfasis agregado).
25. A tal efecto, esta Corte enfatiza que el ejercicio del control constitucional de una consulta popular contempla a los **considerandos, preguntas y anexos** de cada uno de los planteamientos.
26. Respecto a estos últimos se enfatiza que “los anexos que contengan reformas legales específicas deben leerse como parte integral de la pregunta. En consecuencia, **las reformas legales que se incluyan como anexos deben guardar plena correspondencia con el alcance de la pregunta propuesta y éstas, junto a sus considerandos**”.<sup>13</sup> (énfasis añadido).
27. En este punto se aclara que, en el presente caso, si bien se ha hecho constar en la propuesta acápite referidos a la “fundamentación” de cada pregunta, este aspecto no será examinado, puesto que la presentación fragmentada de información dividida entre “considerandos” y “fundamentación”, no solo que carece de respaldo jurídico, sino que también puede comprometer la capacidad de reflexión auténtica del elector en el proceso

<sup>10</sup> CCE, Dictamen 9-19-CP/19, 17 de septiembre de 2019, párr. 13.

<sup>11</sup> CCE, Dictamen 14-19-CP/19, 07 de noviembre de 2019, párr. 21.

<sup>12</sup> CCE, Dictamen 1-20-CP/20, 21 de febrero de 2020, párr. 18.

<sup>13</sup> CCE, Dictamen 7-20-CP/21, 27 de enero de 2021, párr. 48.



democrático. Sumado a lo anterior, en casos similares la Corte ha referido que la “exposición de motivos” no forma parte de los considerandos.<sup>14</sup>

28. Finalmente, se deja constancia que si la mayoría de los considerandos no cumplen con los parámetros exigidos para su constitucionalidad, esta Corte no procederá a examinar las preguntas y anexos, como ha ocurrido en repetidas ocasiones, ya que en este supuesto, la continuación del análisis de los otros elementos del planteamiento es una decisión de este Organismo de carácter excepcional y estrictamente circunscrita a la necesidad de ofrecer una mejor ilustración de la integralidad de la propuesta.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> CCE, dictamen 3-21-CP/21, de 11 de agosto de 2021, párr. 23.

<sup>15</sup> CCE, Dictamen 2-19-CP/19, 20 de junio de 2019, párr. 20: “A pesar de que la inexistencia de considerandos es razón suficiente para dictaminar la inconstitucionalidad de la pregunta materia de la presente consulta, esta Corte Constitucional procede a realizar el control constitucional de la pregunta”.

Dictamen 6-19-CP/19, 01 de agosto de 2019, párr. 23: “A pesar de que el incumplimiento de los requisitos previstos para los considerandos o textos introductorios es motivo suficiente para que se dictamine la inconstitucionalidad de una propuesta de consulta popular, en este caso, la Corte Constitucional considera necesario pronunciarse acerca de la constitucionalidad de las preguntas”.

Dictamen 10-19-CP/19, 17 de septiembre de 2019, párr. 31: “Finalmente, de conformidad con el dictamen. 2-19-CP/19, *la inexistencia de considerandos es razón suficiente para dictaminar la inconstitucionalidad de la pregunta*, de tal manera que en este caso resulta innecesario continuar con el análisis previsto en el artículo 105 de la LOGJCC respecto del cuestionario”.

Dictamen 14-19-CP/19, 07 de noviembre de 2019, párr. 26: “A pesar que el incumplimiento de los requisitos previstos para los considerandos o textos introductorios es motivo suficiente para que se dictamine la inconstitucionalidad de una propuesta de consulta popular, en este caso, la Corte Constitucional considera necesario pronunciarse acerca de la constitucionalidad de las preguntas, como lo ha hecho en casos similares”.

Dictamen 1-20-CP/20, 21 de febrero de 2020, párr. 52: “Más allá de los aspectos formales, como ya se ha hecho en otros dictámenes, en este caso, este Organismo considera necesario pronunciarse también sobre la constitucionalidad material de esta pregunta, a fin de que los consultantes y la ciudadanía, en general, puedan conocer sobre su conformidad constitucional”.

CCE, Dictamen 7-20-CP/20, 27 de enero de 2021, párr. 38:

[...] a pesar de que el incumplimiento de los requisitos formales previstos para los considerandos y las preguntas es motivo suficiente para que se dictamine la inconstitucionalidad de una propuesta de consulta popular, como lo ha realizado en ocasiones anteriores, respecto de esta pregunta la Corte Constitucional considera necesario advertir que si la pregunta superara el control formal, al momento de realizar el control material la Corte tendrá que analizar su constitucionalidad a la luz de los fines que persigue el sistema penal ecuatoriano [...]

Dictamen 4-21-CP/21, 15 de diciembre de 2021, párr. 16: “si después del análisis efectuado, los considerandos no superan el control de constitucionalidad, no será necesario realizar el control material del pliego de preguntas”.

CCE, Dictamen 7-22-CP/22, 28 de noviembre de 2022, párr.31:

[...] 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 [...]

#### **4.1. Primer planteamiento (pregunta número 3 de la propuesta original)**

- 29.** El presidente de la República a través de esta pregunta persigue que el pueblo se pronuncie respecto de una medida a implementar para erradicar la minería ilegal y combatir el crimen organizado a través de la declaratoria de interés nacional de ciertas zonas, con el objetivo de evaluar por única ocasión la posibilidad de revocar concesiones mineras, lo cual, de ser aprobado por el pueblo se plasmaría a través de la emisión por parte del primer mandatario de un decreto ejecutivo.
- 30.** El primer planteamiento se integra de 11 considerandos, una pregunta y un anexo.

##### **4.1.1. Considerandos**

- 31.** Los considerandos introductorios son:

1. Que, el artículo 14 de la Constitución de la República “[se] reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, *sumak kawsay*. Se declara de interés público la preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país, la prevención del daño ambiental y la recuperación de los espacios naturales degradados;
2. Que, el artículo 71 de la Constitución dispone que “[l]a naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia [...]”;
3. Que, los recursos naturales no renovables se consideran un sector estratégico, tal como lo establece la Constitución en su artículo 313, sobre los cuales el Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia; así como también delegar de manera excepcional a la iniciativa privada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 316 de la Constitución de la República del Ecuador;
4. Que, la Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 395, señala que "El Estado garantizará un modelo sustentable de desarrollo, ambientalmente equilibrado y respetuoso de la diversidad cultural, que conserve la biodiversidad, la capacidad de regeneración natural de los ecosistemas y asegure la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras";
5. Que, la Constitución en el artículo 408, establece que "Son de propiedad inalienable, imprescriptible e inembargable del Estado los recursos naturales no renovables y, en general, los productos del subsuelo, yacimientos minerales y de hidrocarburos, sustancias cuya naturaleza sea distinta de la del suelo, incluso los que se encuentren en las áreas cubiertas por las aguas del mar territorial y las zonas marítimas; así como la biodiversidad y su patrimonio genético y el espectro radioeléctrico";
6. Que, la Ley de Minería en su artículo 1 establece: “La presente Ley de Minería norma el ejercicio de los derechos soberanos del Estado ecuatoriano, para administrar, regular, controlar y gestionar el sector estratégico minero, de conformidad con los principios de sostenibilidad, precaución, prevención y eficiencia. Se exceptúan de esta Ley, el petróleo y demás hidrocarburos”, así también determina que se podrá delegar su participación en el



sector minero, a empresas mixtas mineras en las cuales tenga mayoría accionaria, o a la iniciativa privada y a la economía popular y solidaria, para la prospección, exploración y explotación [...]”;

7. Que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4 del mismo cuerpo normativo “Es atribución y deber de la Presidenta o Presidente de la Republica, la definición y dirección de la política minera del Estado. [...]”;
8. Que, el artículo 16 de la ley ibídem, dispone que la exploración y explotación racional de los recursos naturales no renovables y en general los productos del subsuelo y minerales, se realizarán en función de los intereses nacionales, por personas naturales o jurídicas, empresas públicas, mixtas o privadas, nacionales o extranjeras, otorgándoles derechos mineros, de conformidad con la ley;
9. Que, el artículo 56 de la mencionada ley establece que incurrirán en explotación ilegal de sustancias minerales quienes realicen las operaciones, trabajos y labores de minería en cualquiera de sus fases sin título alguno para ello o sin el permiso legal correspondiente;
10. Que, la minería ilegal es una de las economías criminales de mayor crecimiento en el mundo y, en el Ecuador, financia y facilita el tráfico de armas, el terrorismo, el narcotráfico, la extorsión, la corrupción, la trata de personas, los delitos financieros, la explotación infantil, los delitos ambientales, el robo de combustible, entre otros;
11. Que, la minería ilegal profundiza la interdependencia de los mercados criminales y se infiltra en las prácticas económicas, sociales y políticas de las sociedades. Estas convergencias se han manifestado en ecosistemas criminales o espacios inseguros geográficamente localizados, en los que una serie de actores criminales cooperan ante la ausencia del Estado de Derecho.<sup>16</sup>

#### **4.1.2. Pregunta**

- 32.** El primer planteamiento propuesto por el presidente de la República señala la siguiente pregunta a ser consultada al pueblo:

¿Está usted de acuerdo que, para erradicar la minería ilegal se declaren a las zonas mencionadas en el anexo 6, como territorios de interés nacional, con la finalidad de evaluar, por una sola vez, la pertinencia de revocar concesiones mineras, para garantizar el correcto aprovechamiento de recursos minerales y combatir el crimen organizado?

#### **4.1.3. Anexo**

- 33.** El anexo contempla lo siguiente:

Se han identificado cuatro áreas geográficas en las cuales se ha detectado presencia de la minería ilegal:

- a. Provincias de Esmeraldas (San Lorenzo), Carchi e Imbabura (Buenos Aires);
- b. Provincia de Napo (Yutzupino);
- c. Provincias de Zamora Chinchipe (Chinapintza) y Morona Santiago; y,

---

<sup>16</sup> Si bien la solicitud del presidente de la República no ha enumerado a los considerandos, este Organismo lo realiza con el fin de brindar orden y claridad al lector.

d. Provincias de Azuay, El Oro y Loja.

Sin perjuicio de los territorios señalados en el párrafo precedente, le corresponderá al Ministerio de Energía y Minas (“MEM”) a través de un trabajo coordinado con las entidades del Estado que considere necesarias para el efecto, determinar las zonas afectadas por la minería ilegal dentro de las concesiones mineras, así como también en los otros derechos mineros (contrato de explotación minera, licencias y permisos, autorizaciones para instalar y operar plantas de beneficio, fundición y refinación y licencias de comercialización) [sic]

Para esto, se debe considerar además que las actividades de minería ilegal se realizan principalmente en: (i) explotación, (ii) procesamiento, (iii) comercialización.

Una vez identificadas dichas áreas y/o actividades de explotación, procesamiento y comercialización ilícita de minerales, el Presidente de la República emitirá el correspondiente Decreto Ejecutivo en el que se declaren las áreas de interés nacional y ordenará al Ministerio de Energía y Minas ejecute las actividades técnicas y legales que permitan identificar aquellos derechos mineros que habrían permitido actividades mineras ilegales, a fin de iniciar con el procedimiento administrativo de extinción de derechos.

#### **4.1.4. Control de los considerandos**

- 34.** Conforme se ha señalado a este Organismo le corresponde realizar el control de constitucionalidad de los considerandos que introducen la pregunta que se pretende someter a consulta, para lo cual verificará el cumplimiento de los parámetros previstos en los artículos 103 y 104 de la LOGJCC.
- 35.** La pregunta 1 consta de 11 considerandos. Los cinco considerandos iniciales se fundamentan en disposiciones constitucionales (del 1 al 5). Así, por ejemplo, se refieren al derecho de la población a vivir en un ambiente sano; los derechos de la naturaleza; la prerrogativa del Estado de administrar, regular, controlar y gestionar sectores estratégicos, así como la posibilidad de delegar la participación en sectores estratégicos; los principios ambientales bajo los cuales el Estado garantizará un modelo sustentable de desarrollo; y, la propiedad inalienable, imprescriptible e inembargable del Estado sobre los recursos naturales no renovables.
- 36.** Los siguientes 4 considerandos (del 6 a 9) se fundamentan en disposiciones legales, los cuales, se aluden, en lo medular al objeto de la Ley de Minería vigente; la atribución del presidente de la República de definir y dirigir la política minera del Estado; que la exploración y explotación racional de los recursos naturales no renovables y en general los productos del subsuelo y minerales, se realizarán en función de los intereses nacionales; y, la definición de explotación ilegal de sustancias minerales.
- 37.** En lo que atañe a los considerandos finales (10 y 11), se verifica que los mismos son referenciales, pues, a decir del proponente, se destaca que minería ilegal es una de las economías criminales de mayor crecimiento a nivel global y que en Ecuador este tipo de

actividades promueven y financian la comisión de otras actividades delictivas, tales como el terrorismo, narcotráfico, corrupción, tráfico de armas, etc. De igual forma, se afirma que la minería ilegal refuerza la conexión entre los mercados criminales y permea las prácticas económicas, sociales y políticas de las sociedades.

38. Con base en la síntesis previa, se advierte que los primeros 9 considerandos de la pregunta examinada se circunscriben a la cita directa de disposiciones contenidas en la Constitución y en la Ley de Minería. En este sentido, pueden interpretarse como referencias introductorias cuya finalidad es la de familiarizar al elector con el marco jurídico pertinente al sector minero y la protección ambiental. No obstante, se observa que, en esta medida, su aporte se limita a un carácter referencial o de contexto normativo general, sin que aquello provea información útil, idónea, verificable y específica que le permita al elector conocer los pormenores o el alcance de la problemática que subyace tras la propuesta de consulta.
39. Con respecto a los dos últimos considerandos, se constata que aquellos son descriptivos, sin cifras, ni información contrastable, pues exponen en abstracto la relación entre la minería ilegal y la eventual concurrencia de otros delitos, así como de su capacidad de generar entornos inseguros en espacios geográficos donde se denota la ausencia de un Estado de Derecho. En ese orden de ideas, se infiere que estos considerandos tampoco cumplen con la función de garantizar las cargas de claridad y lealtad, pues carecen de información fáctica, estadística, georreferenciada y técnica concreta que oriente al elector de forma precisa y objetiva sobre la necesidad de expresar su voto en torno a la temática consultada.
40. Es justamente por estas razones que el artículo 104, numeral 2 de la LOGJCC, prescribe que debe existir una concordancia plena entre el considerando que introduce la pregunta y el texto sometido a votación popular. Dicha concordancia abarca la inexorable relación que debe coexistir entre las finalidades que se expresan en el considerando y el cuestionario. Por su parte, el numeral 5 de la norma *ejusdem*, manifiesta que los considerandos no deben proporcionar información *superflua* o ninguna otra que no guarde relación con el texto a ser aprobado por el electorado.
41. De este modo, se colige que los 11 considerandos contienen -en su mayoría- paráfrasis de disposiciones jurídicas e información genérica sobre las supuestas repercusiones de la minería ilegal, lo cual, por sí solo no logra evidenciar cuál es la finalidad intrínseca que persiguen respecto del contenido de la pregunta.

42. Esto es, verbigracia, la vinculación inequívoca entre la necesidad de delimitar “áreas de interés nacional” y la justificación de los motivos por los que procederían las eventuales “revocatorias” de determinadas concesiones mineras, así como la permanencia de otras; aspecto que de llegarse a aprobar el plebiscito se plasmaría a través de un decreto ejecutivo, instrumento jurídico cuya referencia no se encuentra en los textos introductorios, ni en la pregunta, sino únicamente consta en el anexo.
43. Asimismo, se observa que los considerandos de orden normativo, por su nivel de abstracción y al redundar en la mera cita de enunciados constitucionales y legales sin un componente explicativo adicional, diluye la esencia informativa que deben comportar los mismos, por lo que se tornan en superfluos, ya que no aportan elementos concretos ni detallados que permitan al elector comprender la complejidad de la problemática sometida al escrutinio nacional, el valor sustancial de la pregunta formulada y las consecuencias o repercusiones producto de la misma.<sup>17</sup>
44. Por lo tanto, se concluye que los considerandos del primer planteamiento *in examine*, no superan el control constitucional previsto en los artículos 103 numeral 3 y 104 numerales 2 y 5 de la LOGJCC. En ese sentido, se precisa que respecto de la pregunta analizada no se estima necesario continuar con el control constitucional del cuestionario y su anexo.

#### **4.2. Segundo planteamiento (pregunta número 5 de la propuesta original)**

45. La propuesta planteada por el presidente de la República busca que el pueblo apruebe un texto normativo de reforma al artículo 74 del COIP en lo referente al indulto presidencial.
46. El segundo planteamiento se compone de tres considerandos, una pregunta y un anexo.

##### **4.2.1 Considerandos<sup>18</sup>**

47. Los textos introductorios son los siguientes:

1. Que es facultad del Presidente expedir indultos.
2. Que esa facultad esta (sic) limitada a circunstancias y tiempos procesales, esto es, que esté privado de la libertad el peticionario y que la sentencia se encuentre ejecutoriada.
3. Que es preciso regular un tipo de indulto exclusivo para las fuerzas del orden que no requiera del cumplimiento de dichos requisitos.

---

<sup>17</sup> CCE, dictamen 6-20-CP/20, de 18 de septiembre de 2020, párr. 32.

<sup>18</sup> Si bien la solicitud del presidente de la República no ha enumerado a los considerandos, este Organismo lo realiza con el fin de brindar orden y claridad al lector.

#### **4.2.2. Pregunta**

- 48.** El segundo planteamiento que se busca someter a pronunciamiento de la ciudadanía es el siguiente:

¿Está usted de acuerdo en que se reforme el Código Orgánico Integral Penal para que el Presidente de la República pueda conceder indultos durante la sustanciación de las causas penales a los servidores de Policía Nacional, Fuerzas Armadas o del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria a quienes se haya imputado un delito relacionado con el uso de la fuerza en contra de sospechosos de delitos?

#### **4.2.3 Anexo**

- 49.** El anexo expone la reforma que se llevaría a cabo en el Código Orgánico Integral Penal (COIP) en los siguientes términos:

Sustituir el art. 74 del Código Orgánico Integral Penal por el siguiente:

Art. 74.-Indulto presidencial.- La o el Presidente de la República podrá conceder indulto, conmutación o rebaja de las penas impuestas en sentencia ejecutoriada. Se concederá a la persona sentenciada que se encuentra privada de libertad y que observe buena conducta posterior al delito.

Excepcionalmente, el indulto si (sic) podrá concederse durante la sustanciación de la causa penal a la o el servidor de Policía Nacional, Fuerzas Armadas o del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria a quienes se haya imputado un delito relacionado con el uso de la fuerza en contra de sospechosos de delitos.

El indulto no acarreará ninguna consecuencia jurídica negativa a sus beneficiarios, ni podrán ser desvinculados del servicio público por dicha causa. La solicitud se dirigirá a la o al Presidente de la República o a la autoridad que designe para el efecto, quien evaluará si la solicitud es o no procedente.

Si la solicitud es negada, se podrá presentar nuevamente si ha transcurrido por lo menos un año más de cumplimiento de la pena y si se ha observado conducta ejemplar.

#### **4.2.4. Control constitucional de los considerandos**

- 50.** El considerando 1 describe una de las facultades del presidente de la República que consiste en la posibilidad de conceder indultos. En tanto que el considerando 2 describe que la facultad de expedir indultos presidenciales está limitada a dos circunstancias vinculadas a que el peticionario se encuentre privado de la libertad y que exista una sentencia ejecutoriada. Finalmente, el considerando 3 determina que “es preciso regular

un tipo de **indulto exclusivo** para las fuerzas del orden” (énfasis agregado) que no requiera el cumplimiento de los requisitos identificados anteriormente.

51. Con relación a los considerandos 1 y 2, este Organismo identifica que estos simplemente brindan información descriptiva en torno a la posibilidad y límites legales vinculados al indulto presidencial, los cuales se encuentran recogidos en la Constitución y en la ley (COIP). Al respecto, se debe indicar que esta mera transcripción o simple paráfrasis de disposiciones constitucionales y legales, no provee al elector con información específica que permita contextualizar la problemática concreta que aborda la pregunta sometida a consulta de la ciudadanía.
52. Esto es, que el texto normativo sujeto a referéndum contemplaría que para la concesión del indulto presidencial a favor de los miembros de las Fuerzas Armadas, Policía Nacional o del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria, ya no resultaría necesario contar con una sentencia ejecutoriada, pudiendo ser otorgado durante el trámite del juzgamiento penal de estos servidores por el uso de la fuerza, aspecto que no consta expresamente en los considerandos ni en la pregunta, sino solo en el anexo.
53. Con ello no se permite la reflexión auténtica del electorado; y, en consecuencia, no se garantiza la plena libertad al elector, ni se cumple con la doble carga de claridad y lealtad contempladas en el artículo 103 número 3 de la LOGJCC.
54. Por su parte, el considerando 3 tampoco cumple con los requisitos del artículo 103.3 y 104.2 de la LOGJCC, pues el mismo simplemente considera que es necesario regular un tipo de “**indulto exclusivo** para las fuerzas del orden” (énfasis añadido), sin explicar de manera alguna la relación directa entre la propuesta del texto normativo y su finalidad, lo que conlleva a que el considerando esté incompleto y no guarde concordancia con la pregunta planteada ni garantice la claridad y lealtad de las y los electores.
55. Consecuentemente, los considerandos bajo análisis no garantizan de forma plena la libertad del elector; ya que por un lado no existe concordancia plena entre los considerandos y el fin que persigue el segundo planteamiento, y se omite cumplir con las cargas de claridad y lealtad al elector. De igual manera, se aclara que respecto de la pregunta analizada no se estima necesario continuar con el control constitucional del cuestionario y su anexo.

#### 4.3 Tercer planteamiento (pregunta número 8 de la propuesta original)



56. La propuesta planteada por el presidente de la República pretende que el pueblo se manifieste respecto de la implementación de una medida que, de aprobarse, se plasmaría por medio de la emisión de la legislación que permita que los delitos cometidos por el personal de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, dentro de su misión, sean juzgados en todas las etapas procesales por jueces pertenecientes a la misma Función Judicial y especializados exclusivamente en materia Penal Militar y Penal Policial.
57. El tercer planteamiento contempla 10 considerandos, una pregunta y un anexo.

#### **4.3.1 Considerandos<sup>19</sup>**

58. Los considerandos correspondientes son:

1. Que, la Constitución de la República del Ecuador (Art. 76), en su numeral 3), dentro de las garantías básicas al derecho al debido proceso, establece que sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento.
2. Que, la Constitución de la República del Ecuador (Arts. 168 y 188), determinó la aplicación del principio de unidad jurisdiccional, lo que llevó a la eliminación del anterior sistema de justicia penal militar.
3. Que, la Constitución de la República del Ecuador (Arts. 160), estableció que los miembros de Fuerzas Armadas y Policía Nacional, en caso de delitos cometidos dentro de su misión específica, serán juzgados por salas especializadas en materia militar y policial, pertenecientes a la Función Judicial; y, en la Disposición Transitoria Primera, considero (sic) el plazo máximo de trescientos sesenta días, se deberán aprobar entre otras la “Ley penal y la ley de procedimiento penal en materia militar y policial.”
4. Que, la Convención Interamericana de Derechos Humanos en su artículo 8, numeral 1, señala que toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella.
5. Que, mediante la Sentencia Interpretativa No. 001-08-SI-CC del 28 de noviembre de 2008, emitida por la Corte Constitucional para el período de transición y publicada en el Registro Oficial No. 479 del 2 de diciembre del 2008, señaló lo siguiente: “(...) En cuanto a la naturaleza jurídica (...) de las ex cortes militares y policial, la correcta interpretación del principio de unidad jurisdiccional, indica que una vez que la nueva Constitución entró en vigencia el 20 de octubre de 2008, estos órganos forman parte de la Función Judicial Ordinaria; y, por consiguiente, están sujetos a sus principios, reglas y procedimientos, debiendo el Consejo de la Judicatura expedir las normas pertinentes para su incorporación inmediata a la Función Judicial”.
6. Que, el Código Orgánico de la Función Judicial, además de la Constitución y la Sentencia Interpretativa, también garantiza la “especialización” y “competencia” para la

---

<sup>19</sup> Si bien la solicitud del presidente de la República no ha enumerado a los considerandos, este Organismo lo realiza con el fin de brindar orden y claridad al lector.

- administración de justicia, complementando en sus artículos 156 y 157, lo que se debe entender por competencia y la necesidad de que conste establecida en la ley, al señalar: “Competencia es la medida dentro de la cual la potestad jurisdiccional está distribuida entre las diversas cortes, tribunales y juzgados, en razón de las personas, del territorio, de la materia, y de los grados”.
7. Que, respecto de la unidad jurisdiccional y la implementación en el caso de la justicia militar, finaliza el Código Orgánico de la Función Judicial estableciendo, entre una de sus disposiciones transitorias, lo siguiente: “QUINTA. Estabilidad de las servidoras y los servidores judiciales y fiscales. - (...) De acuerdo a la evaluación que efectuará el nuevo Consejo de la Judicatura dentro de los ciento ochenta días siguientes a su conformación ... organizará los procedimientos y dictará los instructivos que sean necesarios, para: e. Las y los integrantes de los tribunales y juzgados penales militares y policiales, comisarías de policía, de la mujer y familia, intendencias, subintendencias y tenencias políticas, como el personal administrativo y auxiliar que actualmente labora en ellos, siempre que cumplan con los requisitos exigidos para las servidoras y servidores de la Función Judicial, que merezcan evaluación positiva, pasarán a formar parte de la Función Judicial en cargos de similar jerarquía y remuneración en atención a la nueva organización dispuesta por este Código. Para la integración de las judicaturas especializadas en esta materia en la Función Judicial, se tomará en cuenta solamente a las juezas y jueces que tengan título universitario en derecho, jurisprudencia o ciencias jurídicas. Los demás permanecerán dentro de las Fuerzas Armadas, Policía Nacional o Ministerio de Gobierno, según corresponda, pudiendo estas instituciones suprimir la partida en el evento de que el cargo sea innecesario”.
  8. Que, el Código Orgánico Integral Penal, publicado mediante Registro Oficial Suplemento No. 180 de 10 de febrero del 2014, mediante la Disposición Reformatoria Segunda, con relación a otra norma, Código Orgánico de la Función Judicial, dispuso en su numeral 19 y 20 lo siguiente: “19.- En el artículo 226, elimínese la frase “penales de lo militar, de lo policial; 20.- Elimínese el artículo 227”.
  9. Que, la expedición del Código Orgánico Integral Penal por parte de la Asamblea Nacional, concretó la eliminación que sobre los órganos jurisdiccionales de la materia militar y policial constaba regulado, y que el Consejo de la Judicatura no desarrolló, a través de normas derogatorias dirigidas al Código Orgánico de la Función Judicial; este proceder de la Asamblea Nacional fue ajeno a lo ordenado por el Asambleísta Constituyente.
  10. Que, actualmente, según el Código Orgánico de la Función Judicial vigente, consta exclusivamente relacionado con el sistema de justicia penal militar y penal policial, regulados que en una misma Sala y de manera integrada tanto en las Corte Provinciales como en la Corte Nacional de Justicia en la ciudad de Quito, como Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y de Tránsito, no de manera diferenciada; las Salas referidas, además, son para sustanciar instancia de apelación y recurso de casación.

#### **4.3.2. Pregunta**

- 59.** El tercer planteamiento que se busca someter al pronunciamiento de la ciudadanía contiene la siguiente pregunta:

¿Está usted de acuerdo con que el personal de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, respetando el principio constitucional de unidad jurisdiccional, en el caso de los delitos cometidos dentro de su misión, sean juzgados en todas las etapas procesales por jueces

especializados exclusivamente en materia penal militar y policial, pertenecientes a la misma Función Judicial a través de legislación específica?

#### **4.3.3 Anexo**

- 60.** En el anexo consta el sometimiento a aprobación popular de una medida para proceder a la instrumentación de una reforma legal:

La Asamblea Nacional y el Consejo Nacional de la Judicatura, en un plazo de 45 días, deberán reformar el Código Orgánico Integral Penal y expedir la ley penal y la ley de procedimiento penal en materia militar y policial; y, la regulación para la implementación y conformación del sistema de justicia para el juzgamiento al personal militar y policial para los delitos cometidos dentro de su misión constitucional, con profesionales que tengan la experiencia el ámbito militar y policial.

#### **4.3.4. Control constitucional de los considerandos**

- 61.** Los considerandos 1, 3, 4, 7 y 8 describen normativa constitucional, convencional y legal. Estas normas se refieren al principio de unidad jurisdiccional; a la obligación de contar con salas especializadas en materia militar y policial pertenecientes a la Función Judicial; al derecho a ser oído con las debidas garantías y en un plazo razonable por un juez o tribunal competente; a la integración de los órganos especializados en materia militar y policial dentro de la Función Judicial; y, a las disposiciones reformativas incorporadas por el COIP respecto de dicho tema.
- 62.** El considerando 2 indica que la eliminación del antiguo sistema de justicia penal militar fue causada por el reconocimiento del principio de unidad jurisdiccional, consagrado en los artículos 168 y 188 de la CRE.
- 63.** El considerando 5 transcribe el contenido de la Sentencia Interpretativa 001-08-SI-CC de la Corte Constitucional, emitida el 28 de noviembre de 2008. Dicha sentencia establece que *“una vez que la nueva Constitución entró en vigencia el 20 de octubre de 2008, estos órganos [las ex cortes militares y policiales] forman parte de la Función Judicial Ordinaria; y, por consiguiente, están sujetos a sus principios, reglas y procedimientos”*.
- 64.** El considerando 6 se refiere a la especialización y competencia para la administración de justicia, que estaría reconocida en la CRE y la sentencia interpretativa señalada en el párrafo precedente. Además, describe el contenido del artículo 156 del Código Orgánico de la Función Judicial, que define el concepto de competencia jurisdiccional, y alude al artículo 157 del mismo cuerpo normativo.

- 65.** El considerando 9 explica que el Consejo de la Judicatura no actuó para integrar –a la Función Judicial– a las judicaturas especializadas en penal militar y policial, incumpliendo así la Disposición Transitoria Quinta del Código Orgánico de la Función Judicial. Adicionalmente, señala que el Código Orgánico Integral Penal habría concretado la eliminación de los órganos jurisdiccionales de la materia militar y policial. Por ello, el proceder de la Asamblea Nacional habría sido contrario a los preceptos constitucionales.
- 66.** El considerando 10 plantea que el Código Orgánico de la Función Judicial deriva de forma no diferenciada las materias penal militar y penal policial a una misma sala, tanto de Cortes Provinciales, como de Corte Nacional de Justicia. Estas salas son competentes para sustanciar recursos de apelación y casación originados en todo tipo de controversia penal.
- 67.** De la propuesta presentada por la Presidencia de la República, se verifica que los primeros 8 considerandos están fundamentados en disposiciones constitucionales, legales y jurisprudenciales (1 al 8). Desde una perspectiva lingüística, este Organismo evidencia que dichos considerandos se limitan a enunciar descriptivamente el texto de ciertas disposiciones normativas de la CRE, Convención Americana sobre Derechos Humanos, Código Orgánico de la Función Judicial y Código Orgánico Integral Penal. Además, el considerando 9 señala que por medio de la expedición del COIP se eliminaron los órganos jurisdiccionales de la materia militar y policial que el Consejo de la Judicatura debió integrar a la Función Judicial y no lo hizo. Además, emite un juicio de valor sobre la constitucionalidad de la conducta de la Asamblea Nacional. Por último, el considerando 10 describe cómo se organizan los órganos de administración de justicia penal actualmente, en materia penal, penal militar, penal policial, y tránsito.
- 68.** De lo anteriormente reseñado, no es posible identificar que los considerandos planteados por el presidente de la República hayan indicado expresamente cuáles serían las finalidades que el tercer planteamiento persigue. La mera descripción de disposiciones normativas no basta para considerar que existe una concordancia entre los considerandos, sus finalidades –que en este caso no fueron señaladas– y el texto de la pregunta.
- 69.** En similar sentido, describir cuál es la forma de organización del sistema de administración de justicia penal e insistir en que actualmente no existen órganos especializados en la materia penal militar y policial, no alcanza para determinar que los considerandos guarden concordancia con la pregunta que se pretende plantear. La sola enunciación de considerandos descriptivos no demuestra la necesidad de la pregunta y no

permite comprender los motivos por los que se incluyó en el trámite de la consulta popular. Tampoco permite al elector identificar la finalidad y consecuencias de la generación de judicaturas especializadas en las materias señaladas.

- 70.** La implementación de la pregunta, que se seguiría en caso de aprobarse el plebiscito, no consta expresamente en los textos introductorios. Es la propia pregunta que señala que dicha implementación debe ocurrir “a través de legislación específica”; y, el aspecto de “expedir la ley penal y la ley de procedimiento penal en materia militar y policial” se refiere únicamente en el anexo, mas no en los considerandos, ni en la pregunta.
- 71.** Este Organismo evidencia que los considerandos no exponen la esencia de la finalidad de la pregunta. Como se ha visto, los considerandos simplemente recalcan la inexistencia de salas especializadas en lo penal militar y penal policial para el juzgamiento de delitos penales cometidos por policías y militares dentro de su misión específica. Sin embargo, no exponen cuál sería la finalidad de preguntar a la ciudadanía si está de acuerdo con que dichos delitos sean juzgados por jueces especializados exclusivamente en materia penal militar y policial. En consecuencia, no se garantiza la claridad y lealtad al elector contemplada en el artículo 103 número 3 de la LOGJCC, específicamente sobre la relación entre los considerandos y la medida consultada, así como no se cumple con el requisito del artículo 104, numeral 2, de la LOGJCC, que prescribe que debe existir concordancia entre las finalidades que se señalan en el considerando que introduce la pregunta y el texto sometido a consideración del pueblo.
- 72.** Además, este Organismo evidencia que el considerando 9 utiliza lenguaje valorativo, pues se acusa a la Asamblea Nacional de haber actuado en contra de la voluntad del constituyente, al haber permitido que el COIP elimine los juzgados especializados penal militar y penal policial. A su vez, el considerando 10 no utiliza un lenguaje sencillo ya que incluso lleva a la confusión al elector, por cuanto, pareciera insinuar que ya existen juzgados especializados en las materias señaladas, mientras que la pregunta busca crearlos. En tal sentido, se observa que estos textos introductorios incumplen lo prescrito en el artículo 104, numeral 3, de la LOGJCC.
- 73.** En consecuencia, se establece que los 10 considerandos del planteamiento 3 no superan el control constitucional previsto en los artículos 103, numeral 3, y 104 numerales 2 y 3 de la LOGJCC, puesto que mayoritariamente mantienen enunciados meramente descriptivos, no aportan elementos concretos ni detallados que permitan al elector comprender de manera clara la complejidad de la problemática o el valor sustancial que comporta la pregunta formulada, y contienen lenguaje valorativo. En ese orden de ideas,

se puntualiza que respecto de la pregunta analizada no se estima necesario continuar con el control constitucional del cuestionario y su anexo.

74. Este Organismo indica al presidente de la República que él podría volver a plantear la temática propuesta en estas preguntas, si fuera su voluntad. De ser así, en caso de que los considerandos superaren el control de constitucionalidad, la Corte examinará la constitucionalidad formal y material de las preguntas que se buscan someter a conocimiento de la ciudadanía, sin que esto signifique un pronunciamiento favorable sobre la eventual nueva propuesta.

### **5. 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 desfavorable a los tres planteamientos de la consulta popular **2-24-CP** por incumplir los requisitos previstos en los artículos 103.3 y 104 de la LOGJCC.
2. Notifíquese y archívese.

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: todas las preguntas (3, 5 y 8) con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Joel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 24 de enero de 2024.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**