



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

SEÑORES JUECES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR. -

DANIEL ROY-GILCHRIST NOBOA AZÍN, en mi calidad de Presidente Constitucional de la República del Ecuador, me presento ante Ustedes, con la siguiente solicitud de control automático de constitucionalidad de la convocatoria a consulta popular, de conformidad con lo previsto en el último inciso del artículo 104 de la Constitución de la República, el artículo 127 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; y, el artículo 85 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional; contenida en los siguientes términos:

I. SOBRE LA CONSULTA POPULAR

1. A través de esta petición se remiten, para el control de constitucionalidad respectivo, la fundamentación de las siguientes preguntas, cuyos considerandos y anexos se exponen más adelante, para convocatoria a consulta popular, en el marco de las atribuciones del Presidente de la República:

PREGUNTAS
1. ¿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?
2. ¿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?
3. ¿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?
4. ¿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. ¿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



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

<p>pregunta 5, reformando el Código Orgánico Integral Penal conforme consta en el referido Anexo?</p>
<p>6. ¿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?</p>
<p>7. ¿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?</p>
<p>8. ¿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?</p>
<p>9. ¿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?</p>
<p>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?</p>
<p>11. ¿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?</p>

2. La Constitución de la República del Ecuador (en adelante CRE) faculta al Presidente de la República a disponer al Consejo Nacional Electoral que convoque a consulta popular, sobre los asuntos que estime convenientes, previo dictamen previo de la Corte Constitucional de las preguntas propuestas. En concordancia, el artículo 147 numeral 14 de la CRE contempla como atribuciones del Ejecutivo, la de convocar a consulta popular en los casos y con los requisitos previstos en la Constitución de la República. Por lo expuesto, el Presidente de la República se encuentra legitimado en la presente solicitud.
3. Dentro del control automático la magistratura efectuará un análisis material de la propuesta, el presente escrito incluye la formulación de los considerandos introductorios y el cuestionario correspondiente. En este análisis, el principio que guía la elaboración de ambos -considerandos y cuestionario- es el de precautelar la libertad del elector, como expresamente manda el numeral 3 del artículo 103 de la LOGJCC.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

4. El artículo 127 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucionales (en adelante LOGJCC) determina el alcance del control automático de constitucionalidad de las convocatorias a consulta popular, remitiéndose a que este control será en los mismos términos y condiciones del control previsto para la convocatoria a referendo. Puntualiza además el citado artículo 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*”. Adicionalmente, se tiene dentro del marco regulatorio aplicable, a lo establecido en el artículo 85 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (en adelante RSPCCC).
5. El artículo 127 de la LOGJCC enmarca el control constitucional en determinados parámetros, a los cuales se suman los parámetros contenidos en los artículos 102 al 105 de la Ley *ibídem*. Estos parámetros han tenido un importante desarrollo jurisprudencial por parte de la Corte Constitucional, siendo relevante destacar los dictámenes No. 6-22-CP/23 del 09 de mayo de 2023, que recopila los criterios que configuran el estándar aplicado por la Corte Constitucional en estos temas, y el Dictamen No. 7-22-CP del 28 de noviembre de 2022, que analiza una propuesta plebiscitaria de consulta popular presidencial.
6. Respetuosos del Estado constitucional de derechos y justicia, se ha preparado la fundamentación y contenido de las preguntas (considerandos, pregunta y anexo) objeto de consulta popular, observando el estándar jurisprudencial, siendo pertinente citar lo que la Corte Constitucional ha determinado reiteradamente:

45. La jurisprudencia de esta Corte también ha establecido¹⁴ que, para el control de constitucionalidad de una convocatoria a consulta popular, el citado inciso primero del art. 127 de la LOGJCC se remite –en lo que fuere aplicable– a las normas de validación atinentes a la convocatoria a *referendos* de modificación constitucional (arts. 103, 104 y 105 de la LOGJCC). Sin embargo, subordina la aplicación –por remisión– de aquellas normas de validación al cumplimiento de dos finalidades, a saber: (i) la de asegurar la libertad del elector (*supra* párrafo 44.2) y (ii) la de asegurar la constitucionalidad de una de estas dos cosas: o bien, (ii.a) de “*las disposiciones jurídicas*” propuestas, en el caso de que la consulta popular consista en un *referendo*, o bien, (ii.b) de “*las medidas a adoptar*”, en caso de pronunciamiento afirmativo del cuerpo electoral, cuando la consulta popular consista en un *plebiscito* (*supra* párrafo 44.3)¹⁵.

46. Esta Corte ha establecido¹⁶, adicionalmente, que la aplicación de las referidas normas de validación recae sobre tres objetos: (i) los considerandos que introducen la pregunta, (ii) el cuestionario y (iii) “*las disposiciones jurídicas*” o “*las medidas a adoptar*”, según la consulta popular consista en referendo o en plebiscito, respectivamente. En la práctica jurisprudencial de la Corte, al control de los dos primeros objetos se le ha llamado “*formal*” y al relativo al tercer objeto, “*material*”. De manera que ambos tipos de control persiguen, respectivamente, las dos finalidades sustanciales antes señaladas: el examen *formal*, la finalidad de garantizar la libertad del elector; y el examen *material*, la constitucionalidad de “*las disposiciones jurídicas*” o de las “*medidas a adoptar*”, según corresponda a un referéndum o a un plebiscito¹⁷.

1

7. 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

¹ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 6-22-CP/23. Pág. 10.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

plebiscito, buscando consultar a la ciudadanía si están o no de acuerdo con medidas a adoptar.

8. En ese contexto, dentro de la fundamentación la Corte Constitucional encontrará elementos para que pueda responder los problemas jurídicos que se plantean en este tipo de dictámenes, a saber:

¿Cumplen, (i) los considerandos que introducen la pregunta y (ii) el cuestionario, los requisitos del examen formal enfocado en la finalidad de garantizar la libertad del elector?

¿Las medidas que la pregunta propone adoptar son constitucionales desde una perspectiva material?

9. Es pertinente destacar que el artículo 61 de la CRE garantiza el derecho de las ecuatorianas y ecuatorianos a participar en los asuntos de interés público, y a ser consultados. Por tal razón, en el segundo inciso del artículo 1 de la CRE, de forma contundente, se afirma que la voluntad del pueblo es el fundamento de la autoridad.
10. La inseguridad ciudadana, el desempleo y la injusticia, son problemas que han ido en aumento en nuestro país, y que la ciudadanía observa indignada al darse cuenta que el poder y la agenda política no se enfocan en sus necesidades; por esta razón, la participación ciudadana en la agenda política es de vital importancia para que todas las Funciones del Estado respondan a las necesidades que la ciudadanía tiene la oportunidad de expresar.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

II. SOBRE LAS PREGUNTAS DE LA CONSULTA POPULAR

PREGUNTA 1:

Considerandos:

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.

Pregunta:

¿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?

SÍ

NO

Anexo:

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



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

de Seguridad Pública y del Estado definirá, de forma reservada, (i) las zonas 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.

FUNDAMENTACIÓN PREGUNTA 1:

11. Actualmente, la CRE, en su artículo 158 determina que las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial.

12. La Ley de Seguridad Pública y del Estado², en su artículo 11, literal a), inciso final, indica:

“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.”

13. La Corte Constitucional del Ecuador, en su Sentencia No. 6-23-EE/23 de 25 de agosto de 2023, en lo relativo a la movilidad en todo el territorio nacional de las entidades de la Administración Pública Central, Fuerzas Armadas y Policía Nacional, señaló:

“72. Como se analizó en los párrafos 44 y siguientes de este dictamen, la medida es necesaria, pues el Ejecutivo no cuenta con otros mecanismos menos gravosos o eficaces para salvaguardar la seguridad. Al respecto, se tiene que considerar la insuficiencia de los mecanismos ordinarios para atender hechos de gravedad como los expuestos en el decreto ejecutivo 841. De manera particular, se tiene que considerar aún más la necesidad de la medida por estar en curso el proceso electoral. Pese a que la medida de movilización de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional es de última ratio, no se puede dejar de observar la obligación del Estado de salvaguardar la seguridad personal, integridad física y la vida de todas las personas propiciando las condiciones adecuadas para el ejercicio de la participación ciudadana”;

14. El 07 de noviembre de 2022, frente a los atentados que violentaron el derecho del pueblo ecuatoriano a vivir en un ambiente de paz y seguridad, especialmente aquellos ataques

² Última reforma publicada en el Registro Oficial Suplemento 279 de 29 de marzo del 2023



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

perpetrados contra la Fuerza Pública por más de 24 horas, la Asamblea Nacional expidió la resolución No. 2021-2023-109, resolviendo:

“Artículo 2.- Condenar la violencia perpetrada por el crimen organizado y los atentados terroristas que debe ser entendida por la institucionalidad y el pueblo ecuatoriano como una declaratoria de guerra contra el Estado en su conjunto, amenazando su supervivencia misma, la soberanía, el Estado de derecho y el régimen democrático, por lo que es deber histórico de todas las funciones del Estado coadyuvar en la lucha contra el crimen organizado y el terrorismo (...)

Artículo 7.- Declarar como prioridad estatal y convocar a todas las funciones del Estado a una gran cruzada por la Depuración, la Reestructuración y Fortalecimiento Institucional de las principales entidades vinculadas a la seguridad como son la Policía Nacional, las Fuerzas Armadas, el Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria y la Función Judicial (...)”

- 15.** Los grupos armados organizados han realizado ataques y atentados en contra de la integridad física de ciudadanos y contra funcionarios y servidores públicos de todo nivel (Alcaldes, asambleístas, militares y policías, entre otros), así como, en contra de infraestructuras gubernamentales de sectores estratégicos, zonas de seguridad; lo cual ha perturbado la convivencia y paz social, amenazando la soberanía del Estado ecuatoriano y sus habitantes, siendo de conocimiento público, a través de los medios de comunicación nacionales e internacionales.
- 16.** El Servicio Integrado de Seguridad ECU-911 en su informe de 6 de octubre de 2023, remitido mediante Oficio No. SIS-SIS-2023-0671-OF, señaló que, desde el 10 de agosto hasta el 30 de septiembre de 2023, coordinó la atención de 489.236 emergencias, de las cuales el servicio de seguridad ciudadana representó el 69.27% del total de emergencias atendidas. En el informe citado, el Servicio Integrado de Seguridad ECU-911 señaló que, desde el 10 de agosto hasta el 30 de septiembre de 2023, el SIS ECU 911 ha atendido 61 alertas por explosivos y, en comparación con el periodo previo, se refleja un incremento del 126% de emergencias:



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

ALERTAS DE EXPLOSIVOS			
Detalle	Estado de Normalidad	Estado de Excepción	% variación
Alertas Explosivos	27	61	126%

ALERTAS DE EXPLOSIVOS			
Detalle	Estado de Normalidad	Estado de Excepción	% variación
EL ORO	16	42	163%
GUAYAS	6	8	33%
ESMERALDAS	3	6	100%
SANTO DOMINGO DE LOS TS	1	4	300%
PASTAZA	0	1	-
Otras provincias	1	0	-100%
Total Emergencias	27	61	126%

Fuente: DNAD (Informe de 6 de octubre de 2023 remitido por el Servicio Integrado de Seguridad Ecu 911)

17. Así mismo, el Servicio Integrado de Seguridad ECU-911 expuso que, desde el 10 de agosto hasta el 30 de septiembre de 2023, coordinó la atención de 82 emergencias por amenaza de bombas que, en comparación con el periodo previo, refleja un aumento del 6.5% de manera general;

EMERGENCIAS POR AMENAZA DE BOMBAS			
Detalle	Estado de Normalidad	Estado de Excepción	% variación
Amenaza de Bombas	77	82	6,5%
Total Emergencias	77	82	6,5%

EMERGENCIAS POR AMENAZA DE BOMBAS			
Detalle	Estado de Normalidad	Estado de Excepción	% variación
Guayas	44	36	-18,2%
El Oro	15	12	-20,0%
Pichincha	7	9	28,6%
Esmeraldas	5	6	20,0%
Otras provincias	6	19	216,7%
Total Emergencias	77	82	6,5%

Fuente: DNAD (Informe de 6 de octubre de 2023 remitido por el Servicio Integrado de Seguridad Ecu 911)

18. El Servicio Integrado de Seguridad ECU-911, concluyó en el mencionado informe, que, durante la vigencia del estado de excepción, se evidenció un aumento de alertas por explosivos de 126%, en emergencias por secuestro de 31.8%, extorsión de 0.5%, amenaza de bombas de 6.5%, una reducción de las emergencias por muertes violentas de -9,9%, robos de -0,2%, de los cuales el 60% de los subtipos relacionados con éste, tienen un incremento considerable.
19. El 14 de diciembre de 2023 se ejecutó el operativo denominado “METASTASIS”, que visualizó la gravedad de la situación actual del país, evidenciando la influencia de los grupos armados organizados transnacionales que operan el país, en varias funciones e instituciones del Estado.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

20. Los considerandos de la pregunta 1 se enfocan en entregar el marco normativo aplicable al elector. El artículo 158 de la CRE delimita claramente el marco de actuación de las Fuerzas Armadas, encontrándose actualmente impedidas de participar en la protección interna; sin embargo, el artículo 11 de la Ley de Seguridad Ciudadana considera que se afecta la soberanía cuando existen actividades de organizaciones criminales transnacionales, por lo que las Fuerzas Armadas pueden actuar, cumpliendo ciertos parámetros.
21. En los considerandos no se busca inducir a la respuesta del elector, ya que los considerandos en su mayoría citan las disposiciones jurídicas involucradas, con la finalidad de dar a conocer el régimen jurídico aplicable. Además, se presenta al electorado estadísticas oficiales de actividades relacionadas al crimen organizado, como son los explosivos y bombas. Por lo que, los considerandos están estructurados de manera objetiva, aportando el marco jurídico aplicable y datos para una toma de decisiones, sin que ninguno de ellos contenga información superflua o que no guarde relación con lo que se pregunta y propone.
22. Por otro lado, el lenguaje utilizado ha sido neutro, de tal forma que se explica la problemática basada en la normativa citada. Las palabras utilizadas forman parte de los artículos legales citados, por lo que no se han construido frases emotivas, o se ha utilizado valoraciones, calificativos o adjetivos que no estén previamente en la ley. El lenguaje es sencillo y comprensible, ya que forma parte de la manifestación del legislador, y que no puede ser parafraseado o interpretado ya que se consideraría un vicio, ya que pasaría de la objetividad de la norma a la subjetividad del relator o intérprete.
23. La pregunta planteada formula una sola cuestión: el inicio de acciones de las Fuerzas Armadas para prevenir y erradicar la actividad de organizaciones criminales transnacionales que operan en el territorio nacional, previo el cumplimiento de lo detallado en el Anexo 1. Por lo que el elector puede optar por elegir si acepta o no que se efectúen estas acciones con los requisitos establecidos en el Anexo de la misma pregunta. El lenguaje de la pregunta no es emotivo, ni calificativo, sino que constituye la utilización de los términos exactos de lo contenido en la ley.
24. Sin lugar a duda no existe una pregunta compuesta, ya que se somete a elección una sola cuestión, y además el Anexo está desarrollado a partir de los componentes establecidos en la misma ley, por lo que las definiciones que se proponen en el Anexo, forman parte de la misma temática. Además, la propuesta no se dirige a beneficiar a un proyecto político, ya que se trata de una cuestión de Estado, siendo el mecanismo propuesto aplicable por cualquier gobernante que se encuentre en ejercicio del poder.
25. El Anexo de esta pregunta propone un efecto jurídico determinado para que el Consejo de Seguridad Pública y del Estado defina de forma reservada, (i) las zonas 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;



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

y (iii) el mecanismo de fiscalización del cumplimiento de los derechos humanos en las acciones de las Fuerzas Armadas; y de esta forma la participación de Fuerzas Armadas se enmarque en la Constitución de la República.

26. Esta pregunta no busca reformas constitucionales o legales, sino que se encuentra enfocada en adoptar medidas específicas. Las medidas a aplicarse, en caso de que se apruebe la pregunta, forman parte de las competencias y atribuciones otorgadas por la Constitución y la Ley a las instituciones del Estado.
27. Si bien la Corte Constitucional ha determinado que la participación de las Fuerzas Armadas, como apoyo complementario a la Policía Nacional, amerita una reforma parcial de la Constitución, es importante aclarar que, la Ley de Seguridad Pública y del Estado se enmarca en que las Fuerzas Armadas tienen a su cargo la defensa de la soberanía, y por tal razón pueden intervenir cuando se trate de actividades criminales de organizaciones criminales **transnacionales**, bajo ciertos parámetros.
28. En esos parámetros se encuentra la clave para que estas actividades de las Fuerzas Armadas no violenten el segundo inciso del artículo 158 de la CRE. Por esa razón, la pregunta planteada solo constituye la propuesta de medida a adoptar, para que las actividades que ejecute el Gobierno Nacional en materia de seguridad, estén apegadas a Derecho y sean respetuosas de los límites establecidos en la CRE y por la Corte Constitucional.
29. El legislador ya ha determinado que las actividades de las organizaciones criminales transnacionales se considera una afectación a la soberanía, por lo que independientemente de las reformas que se tramiten para el apoyo complementario de las Fuerzas Armadas a la Policía Nacional, es necesario que las Fuerzas Armadas empiecen a cumplir con esta dimensión de defensa a la soberanía.
30. La propuesta implica la adopción de actuaciones administrativas viables jurídica y fácticamente, pero además el mandato popular busca que estas actuaciones no se encuentren fuera de la CRE.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

PREGUNTA 2:

Considerandos:

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.

Pregunta:

¿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?

SÍ

NO



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

FUNDAMENTACIÓN PREGUNTA 2

- 31.** De acuerdo con la Constitución de la República, uno de los deberes primordiales del Estado es el de garantizar el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción. En este mismo contexto, el Estado está encargado de garantizar la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos.
- 32.** Es justamente con este objetivo que resulta fundamental el desarrollo de una política pública específica en materia de criminalidad, o más comúnmente conocida como política criminal. De acuerdo con la definición planteada por la Corte Constitucional de Colombia, al referirnos a política criminal se entiende que se trata del *“conjunto de respuestas que un Estado estima necesario adoptar para hacerle frente a conductas consideradas reprochables o causantes de perjuicio social con el fin de garantizar la protección de los intereses esenciales del Estado y de los derechos de los residentes en el territorio bajo su jurisdicción. Dicho conjunto de respuestas puede ser de la más variada índole. Puede ser social, como cuando se promueve que los vecinos de un mismo barrio se hagan responsables de alertar a las autoridades acerca de la presencia de sucesos extraños que puedan estar asociados a la comisión de un delito. También puede ser jurídica, como cuando se reforman las normas penales. Además, puede ser económica, como cuando se crean incentivos para estimular un determinado comportamiento o desincentivos para incrementarles los costos a quienes realicen conductas reprochables. Igualmente puede ser cultural, como cuando se adoptan campañas publicitarias por los medios masivos de comunicación para generar conciencia sobre las bondades o consecuencias nocivas de un determinado comportamiento que causa un grave perjuicio social. Adicionalmente pueden ser administrativas, como cuando se aumentan las medidas de seguridad carcelaria. Inclusive pueden ser tecnológicas, como cuando se decide emplear de manera sistemática un nuevo descubrimiento científico para obtener la prueba de un hecho constitutivo de una conducta típica”*.³
- 33.** Dentro de la realidad social que vive el Estado ecuatoriano se debe realizar una diferenciación entre la problemática social que viven los centros de rehabilitación social y las facultades emitidas a las Fuerzas Armadas, para lo cual señalamos el siguiente análisis:
- 34.** La Corte Constitucional, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Asamblea Nacional, la Defensoría del Pueblo, organizaciones de la sociedad civil y la Academia han realizado profundos análisis y diagnósticos de la actual situación que enfrenta el Sistema Nacional de Rehabilitación Social, caracterizado por la violencia, pérdida de la soberanía del Estado, extorsión por parte de grupos de delincuencia organizada, vulneración de derechos humanos, problemáticas profundizadas por la debilidad institucional.

³ Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-646 de 2021



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

- 35.** El sistema penitenciario del Ecuador, bajo la administración del órgano rector del Sistema Nacional de Rehabilitación Social, cuenta con 35 centros de privación de libertad a nivel nacional, que por su clasificación, infraestructura y servicios que presta se categorizan en: 27 complejos penitenciarios o centros de privación de libertad debido a que se prestan dos o más servicios, 2 centros de privación provisional de libertad y 6 centros rehabilitación social; donde se encuentran reclusos 31.189 PPL a nivel nacional⁴.
- 36.** La problemática que enfrenta el actual gobierno, responde a una situación originada años atrás por diferentes gestiones gubernamentales que no han abordado las causas estructurales que han dado origen a esta crisis carcelaria. De conformidad con la información oficial aportada por el Estado, antes, durante y con posterioridad de la visita de la CIDH, entre el 2021 y 2022, tuvieron lugar 8 eventos violentos en centros de privación de libertad, en los que perecieron 316 personas.
- 37.** Como principales causas de la violencia intracarcelaria, la CIDH identifica las siguientes: ausencia de control efectivo por parte del Estado de los centros penitenciarios y sistemas de autogobierno, corrupción, e insuficiencia de personal de seguridad. En particular, uno de los problemas apremiantes en las cárceles donde han ocurrido los hechos más graves de violencia es la falta de control efectivo por parte del Estado de los centros penitenciarios.⁵ Esta violencia es ocasionada en gran parte por las armas que ingresan a los centros penitenciarios.
- 38.** La Corte Constitucional de Colombia, respecto de la soberanía en la sentencia C-187/96, señaló que: “... *ha sido necesario adoptar una concepción más flexible y más adecuada a los tiempos que corren, que proteja el núcleo de libertad estatal propio de la autodeterminación, sin que ello implique un desconocimiento de reglas y de principios de aceptación universal...*”.⁶
- 39.** Frente a este contexto, que afecta los intereses del Estado y principalmente su soberanía, las Fuerzas Armadas deben ejecutar operaciones militares, desde la concepción política de la defensa, la nación fomenta la convivencia pacífica en el marco del respeto y la aplicación de la normativa legal interna. Así también, del derecho internacional sin desestimar el uso del poder nacional cuando los intereses del Estado se vean afectados. Por ello, el Estado ecuatoriano mantiene una actitud defensiva y disuasiva, basada en la prevención y alerta temprana que contempla el empleo de la fuerza militar para gestionar riesgos y contrarrestar amenazas estatales y no estatales, sustentado en el concepto de legítima defensa.

⁴ Decreto Ejecutivo No. 823. “Se declara el Estado de Excepción por grave conmoción interna en todos los centros de privación de libertad que integran el Sistema de Rehabilitación Social a nivel nacional, sin excepción alguna, por el plazo de 60 días contados desde la publicación de este Decreto Ejecutivo.” 24 de julio de 2023.

⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Personas Privadas de Libertad en Ecuador, año 2022, pág. 9

⁶ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia No. C-187/96, 14 de diciembre de 1992. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/C-187-96.htm>



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

40. La Corte Constitucional del Ecuador ha señalado que *“la medida de movilización e intervención de la fuerza pública es constitucional siempre que se circunscriba al perímetro exterior, incluido el primer filtro de ingreso, de los Centros de Privación de Libertad”*⁷. Y respecto a la actuación de registro y requisas efectuado por la fuerza pública al ingreso e interior de los Centros de Privación de Libertad, es oportuno mencionar que las requisas o registros practicados *“deben realizarse con respeto a los derechos de las personas privadas de libertad y sus visitantes, evitando registros intrusivos y destrucción de objetos inofensivos”*.⁸
41. En este contexto, mediante distintos pronunciamientos, la CIDH ha reiterado que de acuerdo con sus Principios y Buenas Prácticas de la Protección de los Derechos de las Personas Privadas de Libertad en las Américas (Principios y Buenas Prácticas), los Estados tienen el deber ineludible de adoptar medidas concretas e inmediatas para garantizar los derechos a la vida e integridad personal de las personas que se encuentran bajo su custodia. Este deber abarca la obligación positiva de tomar todas las acciones de prevención orientadas a controlar y reducir los factores de violencia en las cárceles, con el objeto de proteger a las personas detenidas contra actos de violencia, ataques o atentados provenientes tanto de los propios agentes del Estado, así como de otras personas privadas de libertad y de terceros.⁹
42. La CIDH reitera que, para garantizar efectivamente los derechos de las personas privadas de libertad, es preciso que los Estados ejerzan el control efectivo de los centros penitenciarios.¹⁰ En particular, la Comisión ha indicado que el control efectivo de los centros penitenciarios implica que el Estado, además de custodiar de manera externa, sea capaz de mantener el orden y la seguridad a lo interno de las cárceles¹¹. Al no contar con vigilancia y control internos, el Estado ecuatoriano está colocando a la población penitenciaria en una situación inminente y permanente de riesgo y exponiéndola a altísimos actos de violencia carcelaria sin precedentes, que está resultando en que cientos de personas pierdan la vida aun estando bajo la custodia del propio Estado.
43. Como se observa a continuación, el control de armas varía en cada año, siendo importante que este control continúe y **sea permanente**:

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 5-21-EE/21 y voto concurrente, párrafo 63.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 5-21-EE/21 y voto concurrente, párrafo 64

⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas, OEA/Ser.L/V/II, adoptado el 31 de diciembre de 2011, párr. 116.

¹⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas, OEA/Ser.L/V/II, adoptado el 31 de diciembre de 2011, párr. 76

¹¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas, OEA/Ser.L/V/II, adoptado el 31 de diciembre de 2011, párr. 77.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



ARMAS Y MUNICIÓN DESTROYIDAS



ORD.	AÑO	ARMAS LETALES	ARMAS NO LETALES	ACCESORIOS	MUNICIÓN LETAL	MUNICIÓN NO LETAL
01	2020	4.729	122	1.669	101.091	119.740
02	2021	9.768	1.088	14.309	96.215	4.845
03	2022	4.484	299	2.899	88.911	10.983
04	2023	4.243	323	8.520	82.124	19.463
TOTAL		23.224	1.832	27.397	368.341	155.031

Fuente Comando Conjunto de las FFAA



EXPLOSIVOS DESTROYIDOS



ORD.	AÑO	CANTIDAD
01	2021	1.828,22 Kg
02	2022	4.613,09 Kg
03	2023	3.619,00 Kg
TOTAL		10.060,31 Kg

Fuente Comando Conjunto de las FFAA

44. Los considerandos de la pregunta 2 se enfocan en entregar el marco normativo aplicable al elector, y de mostrar estadísticas del control de armas. Estos considerandos no buscan inducir a la respuesta del elector, ya que nuevamente se citan las disposiciones jurídicas involucradas, con la finalidad de dar a conocer el régimen jurídico aplicable. Los considerandos están estructurados de manera objetiva, aportando el marco jurídico y datos para una toma de decisiones, evidenciando que, si bien las potestades se encuentran establecidas en la norma, es necesario que la voluntad popular ordene a sus mandatarios que el control de armas descrito sea permanente, para que independientemente del poder de turno, este mandato sea cumplido.
45. Por otro lado, el lenguaje utilizado es neutro, de tal forma que se explica la problemática basada en la normativa citada. Las palabras utilizadas forman parte de los artículos legales



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

citados, por lo que no se han construido frases emotivas, o se ha utilizado valoraciones, calificativos o adjetivos que no estén previamente en la ley. El lenguaje es sencillo y comprensible, ya que forma parte de la manifestación del mismo legislador.

- 46.** La pregunta planteada formula una sola cuestión: que se realice 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. Por lo que el elector puede optar por elegir si acepta o no que se efectúen esta acción. Sin lugar a duda no existe una pregunta compuesta, ya que se somete a elección una sola cuestión.
- 47.** La propuesta no se dirige a beneficiar a un proyecto político, ya que se trata de una cuestión de Estado, siendo el mecanismo propuesto aplicable por cualquier gobernante que se encuentre en ejercicio del poder.
- 48.** El efecto jurídico propuesto es que los referidos controles de armas, municiones, explosivos y accesorios sean permanentes, es decir que no se suspendan o sean ocasionales en las rutas, caminos, vías y corredores autorizados para el ingreso a los centros de rehabilitación social. La consulta tiene un fin constitucionalmente válido, que es coadyuvar a erradicar la presencia de armas, municiones y explosivos al interior de los centros de privación de libertad, y por ende garantizar la paz de los ciudadanos.
- 49.** Esta pregunta no busca reformas constitucionales o legales, sino que se encuentra enfocada en adoptar medidas específicas. Las medidas a aplicarse, en caso de que se apruebe la pregunta, forman parte de las competencias y atribuciones otorgadas por la Constitución y la Ley a las instituciones del Estado. La propuesta implica que el mandato popular determine el modo en que las actuaciones administrativas permitidas, serán efectuadas; siendo importante recalcar que estas actuaciones no se encuentren fuera de la CRE.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

PREGUNTA 3:

Considerandos:

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.

Pregunta:

¿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?

SÍ

NO

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 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.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

FUNDAMENTACIÓN PREGUNTA 3:

- 50.** A los organismos encargados de hacer cumplir la ley se les encomienda una amplia gama de obligaciones para proteger y defender los derechos de las personas; con este fin, los miembros de las Fuerzas Armadas, Policía Nacional y Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria, cuentan con atribuciones especiales que le permiten servir y proteger a la ciudadanía mediante la prestación de asistencia social, el mantenimiento del orden y, la disuasión de la conducta delictiva. Dichas atribuciones comprenden, en muchos casos, la facultad de usar la fuerza, elevando a las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley a una posición particularmente privilegiada.
- 51.** Este poder conlleva obligaciones y responsabilidades, al efecto, el establecimiento de un equilibrio entre la autoridad y la responsabilidad, es fundamental para las cuestiones relacionadas con legitimidad y consentimiento por lo que requiere un sistema de gobernanza.
- 52.** Aunque no existe una definición única y universalmente acordada respecto al *uso de la fuerza*, existe un entendimiento habitual del *uso de la fuerza policial* como la: "*cantidad de esfuerzo requerido por la policía para obligar a un sujeto renuente a cumplir*". A este efecto, los miembros de las fuerzas del orden pueden tener que recurrir al uso de la fuerza para mitigar un incidente, hacer frente a la resistencia o protegerse a sí mismos o a otras personas de cualquier daño.
- 53.** Dependiendo del contexto, los niveles de fuerza empleados pueden variar desde una contención física moderada hasta la fuerza letal, empero del particular, en todos los casos, el uso de la fuerza debe regirse por el derecho internacional de los derechos humanos y la respectiva legislación nacional.
- 54.** En ese marco, en el desempeño de sus funciones, los miembros de la policía a cargo de hacer cumplir la ley utilizarán, en la medida de lo posible, medios no violentos antes de recurrir al uso de la fuerza o de armas de fuego. Pueden usar la fuerza solo si otros medios parecen ineficaces o sin ninguna promesa de lograr el resultado deseado. Es preciso destacar que el uso de la fuerza ha sido ampliamente estudiado respecto a los servidores policiales, lo cual, sin embargo, al tratarse de potestades que le facultan a ejercer la fuerza, es analógicamente aplicable a las Fuerzas Armadas y el Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria, por ser cuerpos de seguridad estatales, los cuales se diferencian por el objeto y/o la población sobre la cual actúan.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

55. A continuación, se detallan los principios para los funcionarios encargados de cumplir la ley en el uso excepcional de la fuerza, y su alcance:

Principio	Alcance
Legalidad	El uso de la fuerza se regirá por la legislación nacional y los reglamentos administrativos de acuerdo con las normas reconocidas internacionalmente. El uso de la fuerza solo puede justificarse cuando se utiliza con el fin de lograr un objetivo legítimo de aplicación de la ley. La legislación estatal pertinente debe ser lo suficientemente clara para garantizar que sus implicaciones legales sean previsibles y debe ser publicada de manera que garantice el fácil acceso para todos.
Necesidad	El principio de necesidad requiere que, para lograr un objetivo legítimo de hacer cumplir la ley, no exista en ese momento otra alternativa razonable que no sea recurrir al uso de la fuerza. En particular, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben tratar de reducir el riesgo siempre que sea posible. Cuando el uso de la fuerza sea razonablemente necesario dadas las circunstancias, solo se utilizará la fuerza mínima requerida para lograr ese objetivo. El uso de la fuerza debe cesar tan pronto como ya no sea necesaria.
Proporcionalidad	El tipo y nivel de la fuerza utilizada y el daño que se puede esperar razonablemente que resulte de ella serán proporcionales a la amenaza planteada. En ningún caso la fuerza empleada debe ser excesiva en relación con el objetivo legítimo a alcanzar. ¹²
Precaución	Las operaciones y acciones de aplicación de la ley deben planificarse y llevarse a cabo tomando todas las precauciones necesarias para prevenir o al menos minimizar el riesgo de recurrir a la fuerza y minimizar la gravedad de cualquier lesión que pueda causarse. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben retrasar el contacto directo o la interacción con miembros del público si eso disminuiría la probabilidad de recurrir a usar la fuerza o la posibilidad de resultados violentos, y si la demora no supone ningún peligro para la persona que presenta la amenaza ni para los demás. La capacitación a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, equiparlo con el equipo de protección adecuado y una gama apropiada de armas menos letales, así como desplegarlo, son medidas de precaución esenciales si se quieren evitar daños innecesarios o excesivos.
No discriminación	Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no discriminarán por motivos de etnia, color, sexo, orientación sexual, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, discapacidad, posición económica o nacimiento, u otros criterios similares. Para garantizar la no discriminación y de facto la igualdad de trato de las personas sujetas al uso de la fuerza, un mayor nivel de atención, precaución y diferenciación se ejercerá con respecto a los individuos que se sabe o es probable que sean especialmente vulnerables a los efectos de un uso particular de la fuerza.

¹² Por ejemplo, la fuerza que probablemente resulte en lesiones moderadas o graves, incluso cuando se aplica con armas menos letales, no puede usarse simplemente para obtener el cumplimiento de una orden por parte de una persona que solo se resiste pasivamente. En todo momento, los miembros de la fuerza policial deben considerar y minimizar el posible impacto incidental de su uso de la fuerza en las personas presentes, transeúntes, el personal médico y la prensa. No dirigirán la fuerza contra tales personas, y cualquier impacto incidental debe ser estrictamente proporcional al objetivo legítimo que se pretende alcanzar.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Rendición de cuenta:	El derecho internacional de los derechos humanos y los principios internacionales sobre el uso de la fuerza, obliga a los Estados garantizar que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley rindan cuentas de sus acciones, incluida cualquier decisión de usar la fuerza. La rendición de cuentas es clave para cerrar la brecha entre la política y la práctica policial. ¹³
----------------------	---

Fuente: *Un marco para garantizar una buena gobernanza sobre el Uso de la fuerza*, 2021

- 56.** Si bien el uso de la fuerza por parte de los servidores de la Policía Nacional, Fuerzas Armadas y Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria debe reflejar las normas internacionales y adherirse a los principios clave consagrados en los diversos Códigos de las Naciones Unidas, los miembros de las referidas fuerzas de orden deben, además, hacer cumplir la legislación nacional.
- 57.** En la aplicación de la ley, la fuerza nunca se utilizará de forma punitiva. El personal a cargo de hacer cumplir la ley solo puede utilizar equipos debidamente autorizados por las autoridades estatales pertinentes. Las leyes y reglamentos nacionales especifican las condiciones para el uso de armas menos letales y equipo relacionado, e imponen limitaciones a su uso para minimizar el riesgo de lesiones.
- 58.** La comprensión de las prácticas del uso de la fuerza en términos de cómo y en qué medida usan la fuerza, es esencial para la actuación de los servidores, porque tiene un impacto directo en la legitimidad y la eficacia, especialmente dentro de un contexto democrático. Por otro lado, la ciudadanía debe tener la confianza de que la institución que tiene poderes especiales para hacer cumplir la ley, también observa la ley, protege sus derechos y rinde cuentas sobre sus acciones.
- 59.** Con estos elementos, los países utilizan la legislación para establecer el tono de la naturaleza de la actuación policial, especialmente en lo que respecta al uso de la fuerza. Si bien la legislación no puede abordar todos los desafíos que los miembros de las fuerzas de orden pueden enfrentar en su trabajo diario, al menos debe proporcionar una guía básica para garantizar que quienes están a cargo de hacer cumplir la ley, efectivamente la cumplan, así como los estándares internacionales de derechos humanos pertinentes.
- 60.** El personal a cargo de hacer cumplir la ley no debe estar exento de responsabilidad penal por actos ilícitos cometidos en el desempeño de sus funciones, sin embargo, se debe propender a que las disposiciones legales garanticen el derecho a mantener su libertad para

¹³ *Uso de la fuerza policial: Un marco para garantizar una buena gobernanza sobre usos de la fuerza*, Gary White y Natalia Alejandra Escobar Cadena



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

justificar y probar dentro de las investigaciones o procesos ejecutados por el uso legítimo de la fuerza en cumplimiento de sus funciones.

61. El uso de la fuerza por parte de los cuerpos de seguridad estatales debe estar definido por la excepcionalidad, y debe ser planeado y limitado proporcionalmente por las autoridades. En este sentido, sólo podrá hacerse uso de la fuerza o de instrumentos de coerción cuando se hayan agotado y hayan fracasado todos los demás medios de control.
62. En un mayor grado de excepcionalidad se ubica el uso de la fuerza letal y las armas de fuego por parte de agentes de seguridad estatales contra las personas. Su uso excepcional está formulado en el artículo 8 de la Ley Orgánica que Regula el Uso Legítimo de la Fuerza, en el cual se describe los casos en los que se puede aplicar la misma de manera estricta, inevitable y absolutamente necesario para proteger la vida de terceras personas o la suya propia, en relación con la fuerza o amenaza que se pretende repeler.
63. El uso de la fuerza está limitado por los principios de proporcionalidad, necesidad y humanidad. La fuerza excesiva o desproporcionada por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que da lugar a la pérdida de la vida, puede, por tanto, equivaler a la privación arbitraria de la vida.
64. El principio de necesidad justifica sólo las medidas de violencia militar no prohibidas por el derecho internacional, que son relevantes y proporcionadas para garantizar el pronto sometimiento del enemigo con el menor gasto posible de recursos humanos y económicos. El principio de humanidad complementa y limita intrínsecamente el principio de necesidad, al prohibir las medidas de violencia que no son necesarias (es decir, relevantes y proporcionadas) para el logro de una ventaja definitiva. En situaciones de paz, los agentes del Estado deben distinguir entre las personas que, por sus acciones, constituyen una amenaza inminente de muerte o lesión grave y aquellas personas que no presentan esa amenaza, y usar la fuerza sólo contra las primeras.
65. La Constitución de la República, en su artículo primero, define al Ecuador como un Estado constitucional de derechos, justicia, social y democrático; en función de ello, el artículo 3 determina que son deberes del Estado, entre otros *“1. Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales (...) 8. 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.”*



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

66. Por otra parte, este cuerpo legal, en el artículo 16 declara que el más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos humanos, en concordancia con su artículo 17, que dispone que el Estado garantizará los derechos humanos establecidos en la Constitución y en las declaraciones, pactos, convenios y más documentos normativos nacionales e internacionales; por lo tanto, el estado de derecho es el mecanismo de aplicación de los derechos humanos, convirtiéndolos de un principio en una realidad.
67. En ese marco, conviene señalar que un *Estado de Derecho* es un sistema de “auto limitación”, con una potestad de hecho que se transforma en derecho ya que está jurídicamente reglamentada y limitada según (R. Carre de Malberg. 19 sept 2008). En esa línea, es una construcción jurídica compuesta principalmente por un *sistema de gobierno* en el que reina la democracia, y es esta democracia la que otorga legitimidad a cada decisión que emana de las autoridades: respetar, proteger, garantizar y hacer respetar los derechos consagrados en la Constitución, lo cual constituye el más alto deber del Estado ecuatoriano. De la misma manera, el adoptar medidas apropiadas, con miras a lograr la plena efectividad de los derechos, constituye otra importante obligación del *Estado de Derecho*.
68. Siguiendo esto, el artículo 163 de la CRE, determina que la Policía Nacional es una institución “armada”, por lo tanto, tiene la *facultad privativa y responsabilidad de utilizar armas no letales o letales*, es decir, tiene la facultad del *uso de la fuerza*. La fuerza, dentro de un estado de derecho, es precisamente *la fuerza empleada por la policía*, la misma que debe ser legal, necesaria, racional y proporcional, usada solamente ante una acción para garantizar y proteger el libre ejercicio de los derechos y mantener la seguridad y el orden público.
69. Es importante mencionar que “*La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público*” (Art 424). De igual forma, se indica que los tratados internacionales ratificados por el Ecuador, se incorporan al ordenamiento jurídico, y con ello también, se entienden incorporados los estándares de derechos humanos reconocidos, en las sentencias provenientes de órganos de protección internacional de derechos humanos.
70. Los artículos señalados le dan al Estado el derecho y la obligación de brindar protección y seguridad a la ciudadanía; y para ello el derecho o facultad de utilizar la fuerza, y de requerirse el uso de la fuerza letal, en situaciones que se requiera proteger el bien



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

fundamental a la vida, dicha facultad debe estar restringida por cuanto debe ser estrictamente necesario y proporcional.

71. En el normal desarrollo de los Estados democráticos, el uso de la fuerza es facultad exclusiva de las fuerzas públicas, el Ecuador para dar cabal cumplimiento a su deber de garantizar una seguridad integral a las personas bajo su jurisdicción, ha determinado en su Constitución que es misión de la Policía Nacional la *“protección interna y el mantenimiento del orden público”*; mientras que, constituye como responsables de la defensa de la soberanía y la integridad territorial a las Fuerzas Armadas. (Art 158); por su parte, el sistema de rehabilitación social tiene entre sus finalidades *“la protección de las personas privadas de libertad y la garantía de sus derechos”* (Art. 202).
72. En la ejecución de su deber jurídico de obrar, dichas fuerzas de seguridad pueden hacer uso de la fuerza en un marco de respeto a los derechos humanos, y en apego a las directrices proporcionadas por diversos instrumentos nacionales e internacionales, para que el uso de la fuerza sea legítimo y no devenga en excesos.
73. Sobre el deber del Estado de precautelar la seguridad de sus habitantes y el uso de la fuerza, sobre todo la letal, la CIDH se ha manifestado en este sentido: *“(..) si bien el Estado tiene el derecho y la obligación de brindar protección contra las amenazas y para ello puede utilizar la fuerza letal en ciertas situaciones, dicha facultad debe estar restringida a cuando sea estrictamente necesario y proporcionado. Si no responde a esos principios, el uso de la fuerza letal puede constituir una privación arbitraria de la vida o una ejecución sumaria. Ello equivale a decir que el uso de la fuerza letal tiene necesariamente que estar justificado por el derecho del Estado a proteger la seguridad de todos”*.
74. El uso de la fuerza está inseparablemente vinculado al deber de respeto y garantía de los derechos humanos, pues en su ejercicio tiene un encuentro directo particularmente con los derechos humanos: como son el derecho a la vida e integridad personal.
75. El funcionario debe justificar que, en el ejercicio del uso de la fuerza, ha observado los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad y en el caso de no hacerlo, responde individualmente por su acto, al efecto, en caso de que sea investigado o procesado por el uso de la fuerza en el ejercicio de sus funciones presentará la justificación y proporcionará medios probatorios, en ejercicio de la libertad, sin perjuicio de que se le impongan otras medidas cautelares sustitutivas a la privación de la libertad que cumplan con los fines establecidos en la norma.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

- 76.** La CIDH, respecto a la justificación del uso de la fuerza, ha detallado que: “(...) *el uso de la fuerza puede estar justificado, por ejemplo, en la defensa propia o en la necesidad de neutralizar o desarmar a los individuos involucrados en un enfrentamiento armado. Sin embargo, si una persona pierde la vida como consecuencia del uso de la fuerza en forma excesiva o desproporcionada por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, ese hecho equivaldría a una privación arbitraria de la vida*”.¹⁴
- 77.** En conclusión, en virtud del principio de Unidad del Ordenamiento Jurídico ecuatoriano y debido a que expresamente se determina en la Constitución de la República que los Instrumentos Internacionales ratificados por el Ecuador, se entienden incorporados al Ordenamiento Jurídico ecuatoriano; el principal marco normativo al que han de sujetarse los funcionarios de hacer cumplir la ley, son los instrumentos internacionales sobre el uso progresivo de la fuerza y los estándares internacionales de derechos humanos, como por ejemplo, los establecidos por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.¹⁵
- 78.** De conformidad con la información recabada por la Inspectoría General de la Policía Nacional, en el año 2022, 30 policías fallecieron como consecuencia del combate directo al delito, mientras que en el 2023 fallecieron 47 servidores policiales por las mismas causas.
- 79.** Como consecuencia de las funciones de prevención y combate del delito propias de los servidores policiales se detectaron 215 casos de tentativa de homicidios/asesinatos en el 2022, en contraposición a 300 casos en el 2023. En cuanto a agresiones físicas y a heridas y lesiones se ha visto un decremento en las cifras comparadas en los años 2022 y 2023. Lo anterior evidencia el incremento de violencia en los procedimientos de combate del delito en el año 2023, lo cual concuerda con los datos recientes en el país.
- 80.** Por su parte, indica la data, que en el uso legítimo de la fuerza por parte de servidores policiales fallecieron 49 personas en el 2022, y 90 hasta el 22 de diciembre de 2023:

¹⁴ CIDH. Informe N.- 1/96, Caso 10559. Chumbivicas (Perú). 1 de marzo de 1996; CIDH. Informe N.- 31/00, Caso 11.291, Carandiru (Brasil).3 de abril de 2000, párrs 63, 67, 91. Citado por: Informe N.- 33/13, Caso 11.576, García Ibarra (Ecuador). 10 de julio de 2013

¹⁵ CIDH. Informe N.- 1/96, Caso 10559. Chumbivicas (Perú).



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



NOVEDADES CON SERVIDORES POLICIALES

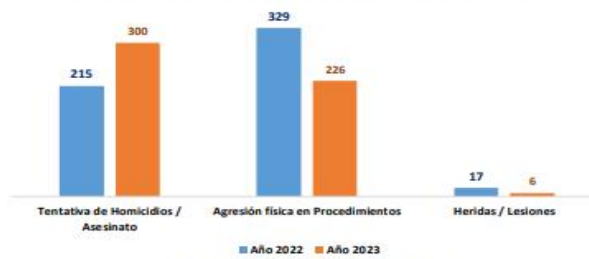
Policías Fallecidos a Manos de la Delincuencia

Personas Fallecidas por Uso Legítimo de la Fuerza



Fuente: DINASED corte 22 de diciembre del 2023

Servidores Policiales Afectados en Procedimientos



Fuente: IGPN corte 01-Ene al 03-Dic: 2022 vs 2023

POLICÍA
Ecuador

81. 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.
82. La utilización de las armas de fuego en el ejercicio de las funciones inherentes a los servidores policiales ha traído como consecuencia la necesidad de auspicio legal en 59 casos en el 2022, y en 85 casos en el 2023, como se muestra en el cuadro a continuación:



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



AUSPICIO LEGAL A SERVIDORES POLICIALES POR EL USO DE ARMAS DE FUEGO

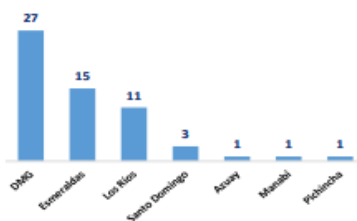
AÑO 2022

Subzona	Total	Porcentaje
DMG	27	46%
Esmeraldas	15	25%
Los Rios	11	19%
Santo Domingo	3	5%
Azuay	1	2%
Manabí	1	2%
Pichincha	1	2%
Total	59	100%

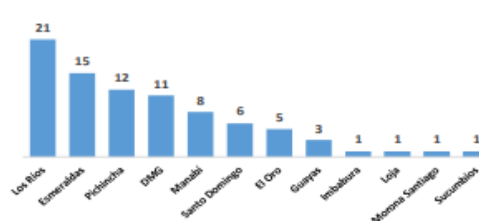
AÑO 2023

Subzona	Total	Porcentaje
Los Rios	21	25%
Esmeraldas	15	18%
Pichincha	12	14%
DMG	11	13%
Manabí	8	9%
Santo Domingo	6	7%
El Oro	5	6%
Guayas	3	4%
Imbabura	1	1%
Loja	1	1%
Morona Santiago	1	1%
Sucumbios	1	1%
Total	85	100%

Distribución Subzonal



Distribución Subzonal



Fuente: Dirección Nacional de Asesoría Jurídica



Fecha de elaboración: 23/12/2023

- 83.** Si bien la data presentada se refiere a la actuación y procedimientos relaciones con la labor de la Policía Nacional, es preciso indicar que, al constituir las Fuerzas Armadas y el Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria fuerzas estatales con potestad de orden y control aplicados en distintos casos y a distinta población, es analógicamente aplicable las reglas que se vayan a usar en uno y otro caso.
- 84.** En un esfuerzo por fortalecer la seguridad integral de los habitantes de la República, así como la labor de las fuerzas de orden, en el Tercer Suplemento del Registro Oficial No.131, publicado el 22 de Agosto 2022, se promulgó la Ley Orgánica que Regula el Uso Legítimo de la Fuerza, cuyo objeto es normar el uso legítimo y excepcional de la fuerza conferido por parte del Estado a las servidores y servidores de la Policía Nacional, de las Fuerzas Armadas y del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria para proteger los derechos, libertades y garantías ciudadanas y, precautelar el derecho a la seguridad integral de los habitantes.
- 85.** En la referida Ley, se establece en su artículo 54:



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

“Art. 54.- Presunción de inocencia y debido proceso.- Las servidoras y servidores de las entidades reguladas en esta Ley, tienen el derecho de presunción de inocencia y se les garantizará el debido proceso en todo momento.

El Estado, a través de las entidades competentes del sistema judicial, implementará programas de capacitación permanente a las servidoras y servidores judiciales a fin de promover la idónea aplicación de medidas sustitutivas a la prisión preventiva procurando que, en las investigaciones por uso indebido de la fuerza, la servidora o servidor pueda defenderse en libertad.

Mientras dure un proceso de investigación penal por un hecho relacionado con el uso de la fuerza en cumplimiento del deber legal, las servidora o servidores de las entidades reguladas no podrán ser separadas de la entidad y conservan sus derechos laborales, salvo sanción disciplinaria administrativa de conformidad con la Ley.” (Énfasis añadido)

- 86.** La citada Ley orienta a los operadores del sistema de justicia a la aplicación de medidas sustitutivas a la prisión preventiva en los casos de investigaciones por uso indebido de la fuerza, con el fin de que el servidor se pueda defender en libertad; e inclusive, cumpliendo sus deberes y obligaciones laborales, al servicio del orden público. Si bien el esfuerzo va encaminado hacia el fin que se busca, en la práctica al no tratarse de un mandato vinculante ni determinante, los operadores de justicia pudieren continuar imponiendo la medida cautelar de prisión preventiva en los servidores indicados.
- 87.** La posibilidad de que los miembros de la Policía Nacional, Fuerzas Armadas y Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria puedan defenderse en libertad, procura la eficiencia del servicio que presta el personal de dichas fuerzas de orden, su confianza en el sistema y la garantía de sus derechos, cuando en ejercicio regular de su función constitucional, hagan uso de sus armas o medios de defensa, en forma reglamentaria causando lesiones o muerte a las personas que intervienen.
- 88.** Adicionalmente, la medida busca fortalecer la labor de la Policía Nacional, Fuerzas Armadas y Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria, toda vez que el cumplimiento de las funciones de dichas fuerzas, en la realidad ecuatoriana actual, requiere que se cuente con el mayor número de servidores activos, lo cual se imposibilita de cumplir cuando dichos servidores se encuentran cumpliendo medidas restrictivas a la libertad, por el ejercicio legítimo y excepcional de la fuerza.
- 89.** Se añada que dicha posibilidad no implica, en ningún caso, la impunidad en los casos en los que los servidores se aparten del principio de racionalidad y demás que son aplicables



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

al uso legítimo de la fuerza, toda vez que, de ser el caso, culminado el proceso penal y probado los hechos constitutivos del delito, dichos servidores deberán cumplir la pena establecida en la norma para el efecto.

- 90.** En tal sentido, es preciso contar con una norma expresa que permita que los agentes de control, en los casos que sean investigados o procesados por el uso legítimo de la fuerza en el ejercicio de sus funciones, puedan defenderse en libertad y continuar así cumpliendo con su rol y tareas inherentes a las funciones que desempeñan, las cuales son necesarias para el cumplimiento de los fines del Estado.
- 91.** De la lectura simple de los considerados expuestos, se verifica que los mismos, en su contenido, dan a conocer al elector el marco jurídico vigente, redactados en lenguaje neutro con la única finalidad de informar a quien lee sobre la situación jurídica actual y la necesidad de una reforma puntual al Código Orgánico Integral Penal para que exista armonía normativa, garantizando la seguridad jurídica.
- 92.** Existe plena concordancia entre aquello que se desarrolla como parte de los considerandos y la pregunta sometida a decisión del pueblo elector; en tal sentido, es menester recalcar que la información proporcionada guarda relación con la pregunta formulada, pues se evidencia que existe una norma relacionada al problema en la Ley Orgánica que Regula el Uso Legítimo de la Fuerza, pero no en el COIP.
- 93.** Los considerandos fueron redactados sin ningún tipo de carga emotiva, pues se limitan a la exposición de la problemática empleada con el único fin de otorgar un contexto real al elector en el ámbito de la pregunta consultada; así mismo, fueron elaborados con un lenguaje comprensible y totalmente neutro a fin de garantizar la libertad que tiene el elector de decidir.
- 94.** La pregunta se trata de una sola temática, y ha sido redactado de tal forma que el electorado puede aceptar o negar varios temas dentro de la misma consulta. Además, esta pregunta no beneficia a ningún proyecto político específico.
- 95.** En lo que concierne los efectos jurídicos y posibles modificaciones al sistema jurídico es pertinente recalcar que estas son necesarias, y respetan las atribuciones del poder legislativo, por lo que la voluntad popular se enfoca en que la Asamblea Nacional tramite y discuta un proyecto de ley, permitiendo de esta forma que el plebiscito no impida el debate en sede parlamentaria y, de esta forma respetar el principio de estricta legalidad



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

penal, que ya ha sido citado por la Corte Constitucional en votos concurrentes de sus dictámenes¹⁶.

- 96.** La consulta tiene un fin constitucionalmente válido, propugnando que el poder político se sintonice con las necesidades urgentes del país y la realidad que vive.

¹⁶ Voto concurrente Dictamen No. 7-22-CP/22. Corte Constitucional del Ecuador.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

PREGUNTA 4:

Considerandos:

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.

Pregunta:

¿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?

SÍ

NO

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 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.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

FUNDAMENTACIÓN PREGUNTA 4:

- 97.** La tendencia de la violencia asociada a la delincuencia criminal en Ecuador ha ido en alza haciendo de su lucha uno de los desafíos más grandes que enfrenta el país y que atenta gravemente contra la seguridad pública y la seguridad ciudadana, de los actos delictivos con mayor conmoción social se encuentran los provenientes del crimen organizado.
- 98.** La tasa de homicidios en Ecuador en el año 2023 es de 39 casos por cada 100.000 habitantes, Ecuador se ha convertido en uno de los países más violentos de Latinoamérica y el mundo, con un aumento del 528.10% en el número de homicidios intencionales en comparación con el primer semestre de 2019, lo cual pondría al país entre los tres países más violentos de América.
- 99.** De acuerdo con el Boletín Semestral de Homicidios Intencionales en Ecuador, el crecimiento exponencial en el número de homicidios está directamente relacionado con el aumento de crímenes cometidos con arma de fuego, así como, la cantidad de secuestros extorsivos que durante el año 2023 aumentó a 124 casos, en comparación a los 86 casos denunciados en el año 2022.
- 100.** La delincuencia organizada se refiere al cometimiento del delito con la participación de un grupo estructurado en actividades delictivas con el objetivo de obtener beneficios económicos o de poder, estas organizaciones criminales pueden estar involucradas en una amplia gama de actividades ilícitas, como lo son: el tráfico de drogas, el contrabando de personas, la extorsión, los juegos de azar, el lavado de activos, entre otros delitos.
- 101.** La lucha contra el crimen organizado y la mejora de la seguridad ciudadana demandan esfuerzos articulados y coordinados especialmente a nivel gubernamental, pues entre los factores que contribuyen a la violencia asociada a la delincuencia organizada en el país, se encuentran el tráfico de drogas, la presencia de organizaciones criminales transnacionales, la corrupción, la pobreza y otros problemas sociales.
- 102.** Combatir el crimen organizado es un desafío complejo para los gobiernos y las fuerzas del orden, por lo que se requiere la implementación de leyes sólidas, el fortalecimiento de las instituciones judiciales, policiales, y la adopción de estrategias integrales que aborden tanto las causas como las consecuencias del crimen organizado.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

- 103.** Es menester señalar que en el contexto de la delincuencia criminal actual de nuestro país no basta con analizar los tipos de delito afines a la delincuencia organizada; sino que también es fundamental analizar la reincidencia¹⁷ de los delincuentes en el cometimiento de este tipo de delitos.
- 104.** El último censo penitenciario realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) evidencia que 3 de cada 10 personas en prisión tuvieron una sentencia antes de volver a un centro penitenciario.
- 105.** El efecto disuasivo de la pena busca que la imposición de sanciones legales (como penas privativas de libertad, multas, etc.) persuadan a un sujeto de cometer delitos, siendo consciente de las consecuencias negativas de su conducta delictiva; este concepto se justifica en que el temor a ser castigado actúa como un factor que inhibe el comportamiento delictivo.
- 106.** Este enfoque se adopta con la intención de persuadir a las personas de cometer crímenes y de castigar de ser el caso de manera más contundente a aquellos que lo hacen. Al efecto, las teorías que asignan un fin a la pena se conocen como teorías relativas de la pena y, por regla general, el fin con el cual justifican la misma es la prevención del delito, buscando el no cometimiento de la infracción penal.
- 107.** De la lectura de los considerados expuestos, se verifica, en su contenido, dan a conocer al elector datos fácticos redactados en lenguaje neutro, con la única finalidad de informar a quien lee sobre la situación que se atraviesa a nivel nacional, respecto del incremento en los índices relacionados con el cometimiento de delitos.
- 108.** Existe plena concordancia entre aquello que se desarrolla como parte de los considerandos y la pregunta sometida a decisión del pueblo elector; en tal sentido, es menester recalcar que la información técnica, estadística y fáctica proporcionada guarda relación con la pregunta formulada, toda vez que los índices expuestos reflejan la comparativa de un crecimiento en la criminalidad a través de los años.
- 109.** Lo anterior configura como consecuencia que el Estado, en su posición de garante de la seguridad de los ciudadanos, proponga e implemente soluciones tendientes a contrarrestar los altos índices de criminalidad en el país.

¹⁷ Real Academia Española: 2. f. Der. Circunstancia agravante de la responsabilidad criminal, que consiste en haber sido el reo condenado antes por un delito análogo al que se le imputa.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

- 110.** Los considerandos fueron redactados sin ningún tipo de carga emotiva, pues se limitan a la exposición de la problemática empleada con el único fin de otorgar un contexto real al elector en el ámbito de la pregunta consultada; así mismo, fueron elaborados con un lenguaje comprensible y totalmente neutro a fin de garantizar la libertad de decidir que tiene el elector.
- 111.** De la pregunta se desprende una tramitación de una reforma al Código Orgánico Integral Penal (COIP), que tiene como finalidad se reformen tipos penales que, según la situación actual proporcionada a través de los considerandos, han presentado aumento, en comparativa a años anteriores, demostrando altos niveles de criminalidad y reincidencia.
- 112.** A través de los considerandos, únicamente se proporcionaba al electorado información netamente objetiva que evidencian la realidad actual y que, además, guarda relación con la propuesta de reformar el Código Orgánico Integral Penal (COIP).
- 113.** Por otro lado, en la formulación del cuestionario, se cumple los requisitos considerando que contiene un solo asunto, cuyo fin es consultar al elector acerca de si está de acuerdo o no en que se tramite y debata una reforma al Código Orgánico Integral Penal (COIP) en lo referente al crimen organizado y los delitos afines. El cuestionario ha sido redactado de tal forma que el electorado puede aceptar o negar varios temas dentro de la misma consulta.
- 114.** La consulta ha sido elaborada con la finalidad última de instaurar cambios inmediatos en beneficio de la ciudadanía y su seguridad, por lo que no benefician un proyecto político específico.
- 115.** En lo que concierne los efectos jurídicos y posibles modificaciones al sistema jurídico, es imperante indicar que estas son necesarias, por lo que en caso de que, por mayoría, se acepte la propuesta por parte del electorado, sin lugar a dudas, se efectuaría mediante reforma de ley el sistema jurídico vigente. El efecto jurídico propuesto es que, la Asamblea Nacional tramite y discuta un proyecto de ley, permitiendo que el plebiscito no impida el debate en sede parlamentaria, y de esta forma respetar el principio de estricta legalidad penal, que ya ha sido citado por la Corte Constitucional en votos concurrentes de sus dictámenes¹⁸. Se verifica, además, que la consulta tiene un fin constitucionalmente válido, que es que el poder político se sintonice con las necesidades urgentes del país y la realidad actual.

¹⁸ Voto concurrente Dictamen No. 7-22-CP/22. Corte Constitucional del Ecuador.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

- 116.** Esta pregunta no busca reformas constitucionales, y más bien, se encuentra enfocada en adoptar medidas específicas para la colocación en la agenda legislativa de temas relevantes para la ciudadanía, en consecuencia, las medidas a aplicarse, en caso de que se apruebe la pregunta, forman parte de las competencias y atribuciones otorgadas por la Constitución y la Ley a las instituciones del Estado. La propuesta implica que el mandato popular defina la agenda legislativa en materia penal.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

PREGUNTA 5:

Considerandos:

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.

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?

SÍ

NO



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

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 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.

FUNDAMENTACIÓN PREGUNTA 5:

- 117.** La tendencia de la violencia, asociada a la delincuencia criminal en Ecuador, ha ido en continuo crecimiento, haciendo su lucha uno de los desafíos más grandes que enfrenta el país y la Región; y que, atenta gravemente contra la seguridad pública y la seguridad ciudadana.
- 118.** De los actos delictivos con mayor conmoción social se encuentran los provenientes del crimen organizado. Según el Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado, de la “*Pan American Development Foundation*” (PADF), el Ecuador se constituye como uno de los países más violentos de Latinoamérica y el mundo, al experimentar un aumento del 528.10% en el número de homicidios intencionales en comparación con el primer semestre de 2019; e, incluso, señala que al finalizar el 2023, el país puede superar las 7000 muertes violentas, alcanzado así una tasa de homicidios mayor a 35 por cada cien mil habitantes, asociando estas tendencias de violencia al crimen organizado en el país.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

- 119.** La delincuencia organizada se refiere al cometimiento del delito con la participación de un grupo estructurado en actividades delictivas, cuyo objetivo es obtener beneficios económicos o de poder. Estas organizaciones criminales pueden estar involucradas en una amplia gama de actividades ilícitas, tipificadas en el Código Orgánico Integral Penal, lo que, conjuntamente con el terrorismo, y otros tipos penales como son: (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; aumentan y complejizan considerablemente la problemática en el país.
- 120.** La lucha contra el crimen organizado y la mejora de la seguridad ciudadana, demandan esfuerzos articulados y coordinados, especialmente a nivel gubernamental, ya que, entre los factores que contribuyen en el país a la violencia asociada a la delincuencia organizada se encuentran el tráfico de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización, la presencia de organizaciones criminales transnacionales, la corrupción, entre otros.
- 121.** Combatir el crimen organizado es un desafío complejo para los gobiernos y las fuerzas del orden. Se requiere una cooperación internacional efectiva, la implementación de leyes sólidas, el fortalecimiento de las Funciones del Estado, la articulación entre instituciones, y la adopción de estrategias integrales que aborden tanto las causas como las consecuencias del crimen organizado. La lucha contra estas organizaciones a menudo implica un enfoque multidisciplinario que abarca aspectos legales, económicos y sociales.
- 122.** De acuerdo con el Boletín Semestral de Homicidios Intencionales en Ecuador, emitido por el ya referido Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado, el crecimiento exponencial en el número de homicidios está directamente relacionado al aumento de crímenes cometidos con arma de fuego y con la tipología de asesinato (homicidio agravado por circunstancias violentas o de consanguinidad), así como la cantidad de secuestros extorsivos durante el 2023 aumentó a 124 casos, en comparación a los 86 casos denunciados en el año 2022.
- 123.** Es necesario señalar que, en el contexto de la delincuencia criminal actual, que atraviesa el país, no basta con analizar los tipos de delito afines a la delincuencia organizada; sino que también es fundamental analizar la reincidencia de los delincuentes en el cometimiento de este tipo de delitos. La tasa de reincidencia que se refiere a la tendencia de los individuos liberados de prisión a volver a cometer delitos y regresar al Sistema Nacional de Rehabilitación Social.
- 124.** El último censo desarrollado en los Centros de Privación de libertad, denominado “censo penitenciario”, realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC),



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

evidencia los altos niveles de reincidencia en los Centros de Privación de Libertad del país y, demuestra que, al menos, uno (1) de cada diez (10) personas privadas de la libertad (que hoy son mayores de edad) estuvo cumpliendo una medida en un centro de adolescentes infractores. Además, los resultados del censo demuestran que, tres (3) de cada diez (10) personas en prisión, tuvieron una sentencia, antes de volver a un centro privación de libertad. Además, 10.937 personas privadas de la libertad, es decir el 35% del total de la población carcelaria, había pasado por estos centros y la mayoría de ellos (8.533) fueron detenidos entre dos (2) a cinco (5) veces.

- 125.** Respecto a los niveles de seguridad, el Código Orgánico Integral Penal - COIP determina que existen tres niveles de seguridad: “Máxima seguridad; Media seguridad; y, Mínima seguridad”. Adicionalmente la norma establece que, las características de cada nivel de seguridad se desarrollarán en las normas técnicas que correspondan, de conformidad con lo determinado en el Código Orgánico Integral Penal. En consecuencia, el Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social establece los parámetros de clasificación de las personas privadas de la libertad que son: años de sentencia, violencia ejercida contra las personas en el cometimiento del delito por los que fue sentenciado, nivel de afectación de la víctima, antecedentes delictivos, grado de participación, pertenencia al crimen organizado nacional o transnacional, edad, perfil psicológico y la convivencia o comportamiento durante la privación de libertad en el Centro de Privación de Libertad.
- 126.** Respecto a los regímenes de rehabilitación social, el Código Orgánico Integral Penal - COIP establece que los regímenes de rehabilitación social son: “Cerrado, Semiabierto; y; Abierto.”; lo que significa que, la 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 que correspondan. Adicionalmente, expresa la norma que, la autoridad competente encargada del centro de rehabilitación social, solicitará al juez de garantías penitenciarias la imposición o cambio de régimen o la persona privada de libertad, quien lo podrá requerir directamente cuando cumpla con los requisitos previstos en el reglamento respectivo y la autoridad no la haya solicitado.
- 127.** El Régimen Cerrado, contemplado en el Código Orgánico Integral Penal, establece que es 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. Determina además que, en este régimen se realizará la ubicación poblacional, la elaboración del plan individualizado de cumplimiento de la pena y su ejecución.
- 128.** El Régimen Semiabierto, regulado en el Código Orgánico Integral Penal, establece que es el proceso de rehabilitación social de la o del sentenciado 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; establece además que, para acceder a este régimen se requiere el cumplimiento de por menos el sesenta por ciento (60 %) de la pena impuesta.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

- 129.** El Régimen Abierto, determinado en el Código Orgánico Integral Penal, establece que es el período de rehabilitación 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 ochenta por ciento (80 %) de la pena impuesta.
- 130.** En este contexto, fortalecer el ordenamiento jurídico ecuatoriano, en materia penal y penitenciaria, correspondiente al proceso de rehabilitación social de las personas privadas de la libertad, según los niveles de seguridad, clasificación y régimen de rehabilitación social, es fundamental a efecto de que las personas privadas de libertad, cumplan su sentencia enmarcadas en la Constitución de la República, los convenios internacionales y la normativa vigente; por lo que, los delitos que 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; actualmente atentan contra la seguridad pública en el país, por lo que deben ser incluidos en el inciso sexto del artículo 698, y en el numeral 2 del artículo 699 del Código Orgánico Integral Penal – COIP, ahora vigente, para que las personas privadas de la libertad, sentenciadas con los delitos en líneas anteriores ya detallados, cumplan la sentencia en el Régimen cerrado. Esto evitaría que, al no constar este tipo de delitos de manera expresa en el COIP, las personas sentenciadas, puedan acceder al Régimen semi abierto y al Régimen abierto, establecidos en la normativa vigente.
- 131.** La provisión de un régimen diferenciado para algunas categorías de personas privadas de la libertad, caracteriza los sistemas de ejecución penal en la mayoría de países de la región y otros continentes. La norma viene establecida, generalmente por la necesidad de prever la ejecución de penas que no dejen al sentenciado con la posibilidad de seguir causando daño a la sociedad, aunque haya sido sentenciado, y en todo caso se encuentre en situación de privación de la libertad, con estricto control de las autoridades competentes, puede ocasionar daño entre sus compañeros, funcionarios públicos, visitas y personal de seguridad.
- 132.** Es posible identificar criterios generales que son independientes de los sistemas penales únicos que subyacen a la aplicación de sistemas de ejecución diferenciados. En primer lugar, el tipo de delito: hay delitos que provocan una especial alarma social por los daños físicos y psicológicos que causan a las víctimas y por las consecuencias que tienen en la percepción social; es decir del cometimiento de un delito, subyacen varios.
- 133.** Se puede hacer referencia a todos los delitos contra la persona, especialmente si se cometen con especial violencia, a los delitos sexuales, especialmente si se perpetran en



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

perjuicio de menores, o a los delitos contra la propiedad y contra las personas, que revisten especial importancia desde el punto de vista de la inseguridad ciudadana, ya que presuponen la adhesión a una asociación estructuralmente orientada a actividades delictivas; por otro lado, existen delitos que agudizan la problemática social y fortalecen las estructuras criminales nacionales e internacionales.

- 134.** Otro criterio que justifica generalmente la aplicación de regímenes de ejecución penal diferenciados, se refiere a la carrera delictiva de las personas sentenciadas, la repetitividad o reincidencia de la conducta delictiva es indicativa de un perfil o potencial delincuente estable para hacer que el sujeto esté más predispuesto a una estabilización de la conducta delictiva; lo que significa, organizar a este tipo de perfiles, en los niveles de seguridad y los regímenes de rehabilitación social, establecidos en el Código Orgánico Integral y su reglamento. Por lo que, si una persona sentenciada, según los parámetros establecido en la norma correspondiente para la clasificación, es asignada al nivel de máxima seguridad en el régimen cerrado, y participa de los programas y proyectos de reinserción establecidos en el Centro, cumple las obligaciones dispuestas en la normativa vigente y tiene buen comportamiento en la convivencia, el equipo técnico del Centro y la autoridad correspondiente, emitirán evaluaciones que le permitan progresar a esa persona a otro nivel de seguridad.
- 135.** Del mismo modo, si una persona sentenciada según los parámetros establecidos en la norma correspondiente para la clasificación, es asignada al nivel de mediana seguridad en el régimen cerrado, tiene comportamientos atentatorios (peleas, riñas, comportamiento violento contra el personal de administración o contra otras personas, participa de motines, entre otro) e incumple la normativa, la administración penitenciaria puede evaluar de asignarla al nivel de máxima seguridad.
- 136.** Es pertinente señalar que, este circuito: a) Niveles de seguridad (máxima, media y mínima); y, b) Régimen de Rehabilitación Social (cerrado, semi abierto; y, abierto) establecidos en el Código Orgánico Integral Penal, no vulneran los derechos de las personas privadas de la libertad, dispuestos en la Constitución de la República y establecidos en los tratados e instrumentos internacionales, la ley; y, la normativa vigente. Por lo que, las personas sentenciadas podrán cumplir los programas y proyectos establecidos por la administración penitenciaria en el Régimen cerrado de rehabilitación social; esto permitirá también que, el Sistema Nacional de Rehabilitación y la seguridad pública del Estado, puedan controlar en este Régimen a las personas sentenciadas por estos tipos penales.
- 137.** Una efectiva organización, según los niveles de seguridad (máxima, media y mínima) y los regímenes (cerrado, semi abierto y abierto) en el sistema de rehabilitación social, define también la organización de los espacios, por lo cual, implica la adecuación de la infraestructura penitenciaria conforme las disposiciones y necesidades de cada circuito específico. Un sistema de clasificación que prevea la asignación de los jefes de los grupos criminales a un específico circuito penitenciario, facilita la recopilación y análisis



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

de la información para fortalecer la inteligencia penitenciaria y disminuir la inseguridad ciudadana.

- 138.** Los considerandos de la pregunta se enfocan en describir los regímenes de rehabilitación social existentes, partiendo de lo previsto en el COIP, de tal forma que el ciudadano/a puedan tener claridad en los conceptos utilizados. Por otro lado, se explica que determinados delitos no se encuentran excluidos del acceso a regímenes semiabierto o abierto, provocando esto una necesidad de debate legislativo. Estos considerandos no buscan inducir a la respuesta del elector, ya que nuevamente se citan las disposiciones jurídicas involucradas, con la finalidad de dar a conocer el régimen jurídico aplicable.
- 139.** Los considerandos están estructurados de manera objetiva, aportando el marco jurídico aplicable y explicando el problema para una toma de decisiones a través de la voluntad popular, en donde la población puede ordenar a sus mandatarios la agenda legislativa, por lo que la información provista no es superflua o no guarde relación con lo que se pregunta y propone.
- 140.** Por otro lado, el lenguaje utilizado ha sido neutro, de tal forma que se explica la problemática basada en la normativa citada. Las palabras utilizadas forman parte de los artículos legales citados, por lo que no se han construido frases emotivas, o se ha utilizado valoraciones, calificativos o adjetivos que no estén previamente en la ley. El lenguaje es sencillo y comprensible, ya que forma parte de la manifestación del legislador, y que no puede ser parafraseado o interpretado ya que se consideraría un vicio, ya que pasaría de la objetividad de la norma a la subjetividad del relator o intérprete.
- 141.** La pregunta planteada formula una sola cuestión: que la Asamblea Nacional tramite y debata un proyecto de ley reformativa al Código Orgánico Integral Penal -COIP que contenga la propuesta de que las personas privadas de la libertad 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 de rehabilitación social. Por lo que el elector puede optar por elegir si acepta o no que se efectúen esta acción. Sin lugar a duda no existe una pregunta compuesta, ya que se somete a elección una sola cuestión.
- 142.** La propuesta no se dirige a beneficiar a un proyecto político, ya que se trata de una consulta para marcar la agenda del legislador, en ejercicio del poder.
- 143.** El efecto jurídico propuesto es que la Asamblea Nacional tramite y debata un proyecto de ley, permitiendo de esta forma que el plebiscito no impida el debate en sede



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

parlamentaria, y de esta forma respetar el principio de estricta legalidad penal, que ya ha sido citado por la Corte Constitucional en votos concurrentes de sus dictámenes¹⁹. La consulta tiene un fin constitucionalmente válido, que es que el poder político se sintonice con las necesidades urgentes del país y la realidad que vive.

- 144.** Esta pregunta no busca reformas constitucionales, y más bien se encuentra enfocada en adoptar medidas específicas para la colocación en la agenda legislativa de temas relevantes para la ciudadanía. Las medidas a aplicarse, en caso de que se apruebe la pregunta, forman parte de las competencias y atribuciones otorgadas por la Constitución y la Ley a las instituciones del Estado. La propuesta implica que el mandato popular defina la agenda legislativa en materia penal.

¹⁹ Voto concurrente Dictamen No. 7-22-CP/22. Corte Constitucional del Ecuador.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

PREGUNTA 6:

Considerandos:

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.

Pregunta

¿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?

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



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

reformatoria 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.

FUNDAMENTACIÓN PREGUNTA 6

- 145.** El Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones (*Protocolo sobre Armas de Fuego*) de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional ofrece una definición detallada y jurídicamente vinculante sobre arma de fuego: *toda arma portátil que tenga cañón y que lance, esté concebida para lanzar o pueda transformarse fácilmente para lanzar un balín, una bala o un proyectil por la acción de un explosivo, excluidas las armas de fuego antiguas o sus réplicas (...)*. Esta definición, hace referencia que el arma de fuego deberá tener la capacidad disparo de un proyectil a través de un cañón como consecuencia de una explosión.
- 146.** En el informe de 1997 del Grupo de Expertos Gubernamentales de Naciones Unidas sobre Armas Pequeñas, en la sección III del informe relativa a las «armas en uso», se crearon las categorías de armas pequeñas y armas ligeras. Definiendo a las Armas pequeñas en: *revólveres y pistolas de carga automática, fusiles y carabinas, fusiles de asalto; subfusiles y ametralladoras ligeras*; y, a las armas ligeras en: *ametralladoras pesadas, lanzagranadas portátiles con y sin soporte, cañones antiaéreos y antitanques portátiles, fusiles sin retroceso, lanzadores portátiles de misiles antitanque y sistemas de cohetes y sistemas de misiles antiaéreos, y morteros de calibre inferior a 100mm.*²⁰
- 147.** 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, armas de uso civil; y en armas Químicas, radioactivas y bacteriológicas*. Esta clasificación de armas permite categorizar las armas, a fin de conocer para quienes están destinados y para que será el uso de estas. En este sentido, el reglamento *ibídem* define que las armas de uso privativo de las Fuerzas Armadas, son aquellas utilizadas con el objeto de defender la soberanía nacional, mantener la integridad territorial y el orden constitucional, y deberán tener las siguientes características: *las pistolas superiores a calibre 9mm; fusiles y armas automáticas, sin importar calibres; los tanques de guerra, cañones, morteros, obuses y misiles de tierra, mar y aire en todos los calibres; lanza cohetes, lanzagranadas, bazucas en todos sus*

²⁰ Asamblea General de las Naciones Unidas, 1997



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

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.

- 148.** Las armas de uso restringido o privativo de la Policía Nacional son aquellas utilizadas para la protección interna y el mantenimiento del orden público²¹, y deberán tener las siguientes características: *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.*
- 149.** Por lo referido, se entiende que el uso de las armas de fuego descritas tanto para las Fuerzas Armadas como para la Policía Nacional serán de su uso privativo a fin de garantizar la eficacia de sus deberes y funciones como protectores de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos.
- 150.** Tal como lo indica el reglamento, las armas de fuego de uso civil son aquellas que pueden tener o portar los ciudadanos, y que por sus características, diseño, procedencia y empleo, son autorizadas por autoridad competente y se clasifican en: *defensa personal (pistolas hasta el calibre 9mm; semiautomáticas, con alimentadoras de hasta diez proyectiles; revólveres hasta el calibre 38; y, escopetas recortadas del calibre 10 al 410 o sus equivalentes), uso deportivo (revólveres de calibres iguales o inferiores a .45 pulgadas; pistolas de calibres iguales o inferiores a 45 pulgadas; escopetas de calibre desde el 10 GA hasta 36 GA; carabinas de calibre iguales o inferior a 30 pulgadas; rifles desde 22 al .308, inclusive el 30-06k) ; colección; y, seguridad privada: seguridad móvil (revólveres de calibres iguales o inferiores a 38 pulgadas; pistolas de calibres iguales o inferiores a 9mm; escopetas de calibre iguales o inferiores a 12 GA; y, subametralladoras semiautomáticas hasta el calibre 9mm.) y seguridad fija (revólveres de calibres iguales o inferiores a 38 pulgadas; pistolas de calibres iguales o inferiores a 9 mm; escopetas de calibre iguales o inferiores a 12 GA.)²²*
- 151.** Las armas de fuego pueden estar compuestas por cientos de piezas y componentes. Las partes más comunes incluyen el cañón, el cargador, el guardamano, la empuñadura del arma, el gatillo y el guardamonte. Todas las armas de fuego tienen un receptor, que está compuesto por resortes, palancas y pistones.

²¹ Artículo 158 de la Constitución de la República del Ecuador, 2008.

²² Artículo 104 del Acuerdo Ministerial No. 145, de fecha 14 de abril del 2023. Ministerio de Defensa Nacional.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

- 152.** Es importante diferenciar entre los componentes clave de un arma de fuego y el resto de las piezas y componentes. Los componentes clave de un arma de fuego son aquellos esenciales para el buen funcionamiento y la identificación de un arma de fuego. Dado que la sustitución de esos componentes puede repercutir en la correcta identificación de un arma de fuego, también se regula su comercialización.²³
- 153.** Como lo indica la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, en su informe sobre los Fundamentos de Armas de Fuego y Municiones, del año 2020, una pieza clave de cualquier arma de fuego es el cañón. El proyectil o bala (*terminología ordinaria*) atraviesa el cañón por medio de una carga explosiva (*propulsor*). El cañón está conectado a un receptor que alberga las partes operables del arma de fuego, incluido un cargador, que contiene la munición. Por ejemplo, el cambio del cañón de un arma de fuego hará imposible la identificación de una bala disparada con la misma arma, ya que las marcas del nuevo cañón son diferentes de las marcas del cañón original. Además, el nuevo cañón puede tener un número de serie diferente o no tener ningún número de serie, lo que crea una dificultad en la identificación física del arma de fuego.
- 154.** Al tener acceso a diversas piezas y componentes de las armas de fuego, los delincuentes pueden construir sus propias armas de fuego ensamblando los componentes, o pueden utilizar estos componentes para modificar o reactivar armas de fuego legalmente compradas. Por lo tanto, la producción y la comercialización de las piezas y componentes de las armas de fuego están sujetas a reglamentos similares a los del comercio y la producción de armas de fuego.
- 155.** Los principales componentes de las armas de fuego son: **cerrojo** (*parte mecánica de un arma de fuego -en su mayoría, de pistolas semiautomáticas- que bloquea la cámara trasera mientras se dispara, pero se mueve a un lado para permitir que se inserte otra munición.*), **culata** (*es la parte esencial del arma de fuego que sostiene el mecanismo de disparo, donde se inserta la munición.*), **bloqueo de cierre** (*la parte móvil del sistema de disparo que sella el momento del disparo, evitando que los gases se escapen. La mayoría de las armas de fuego pequeñas modernas utilizan un cerrojo.*), **recámara** (*La parte del cañón o extensión del cañón que sostiene la munición mientras está en posición de disparo.*), **cargador** (*dispositivo de almacenamiento y alimentación de munición de un arma de fuego de repetición, dentro o unido a ella. Los cargadores pueden ser una parte removible o integral del arma de fuego.*), **corredera** (*la mayoría de las pistolas semiautomáticas tienen una corredera que generalmente alberga el percutor y el extractor, y que sirve de cerrojo. Se carga por resorte para alojar una munición nueva siempre que*

²³ Fundamentos sobre armas de fuego y municiones. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), 2020. Pág.25



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

*el cargador no esté vacío.) y gatillo (es el mecanismo que acciona la secuencia de disparo del arma de fuego.).*²⁴

- 156.** Es importante mencionar que, algunas de las características de identificación de un arma de fuego son el nombre del fabricante, la marca y las marcas adicionales añadidas durante la producción, la importación o la adquisición. También son importantes los aspectos detallados del diseño físico del arma. En general, la identificación requiere una combinación de todas las características físicas de un arma de fuego, y no solo el número de serie (UNODC 2015, pág. 82).
- 157.** Es público y notorio que Ecuador está pasando por una creciente ola de criminalidad, que se está arraigando en los sectores más vulnerables, afectando todos los estratos de la sociedad, atentando directamente al derecho a una cultura de paz y seguridad integral de todos los ciudadanos, mismo que es deber del Estado garantizarlo.²⁵
- 158.** Lo mencionado se ve reflejado en los diferentes pronunciamientos de organizaciones internacionales, enfatizando el alto índice de criminalidad y la tendencia a seguir subiendo de forma alarmante en los años próximos. Según el Informe Global Contra el Crimen Organizado Transnacional (*GITOC, por sus siglas en inglés*), del año 2023, Ecuador pasó de 6,25 en el índice de criminalidad de 2021 a 7,07 en el índice de 2023. Convirtiendo al Ecuador uno de los 10 países con mayor índice de criminalidad del mundo.
- 159.** En tal sentido, y en virtud de las políticas y operativos aplicados para contrarrestar la exponencial tasa de criminalidad, el Estado en conjunto con la Fuerza Pública (*Fuerzas Armadas y Policía Nacional*) ha detectado un fenómeno de relevante preocupación y que está ligada a esta problemática social, el cual es la considerable tenencia y porte de armas de fuego por parte de los civiles para el uso de cometimientos de actos delictivos.
- 160.** La Policía Nacional manifestó que, hasta el julio del 2023, la institución logró decomisar más de 5 mil armas de fuego que eran utilizadas para llevar a cabo actos delictivos, así como más de 153 mil municiones y 41 mil personas han sido detenidas.²⁶
- 161.** Asimismo, de la información que consta en la base de datos de la Policía Nacional, se ha podido determinar que entre el año 2020 y 2023 se han incautado 33.230 armas de fuego, dentro de los cuales 4.597 son de uso privativo de las Fuerzas Armadas y Policía

²⁴ Programa Mundial sobre Armas de Fuego de UNODC

²⁵ Artículo 3 numeral 8 de la Constitución de la República del Ecuador, 2008.

²⁶ https://twitter.com/PoliciaEcuador?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Cwterm%5E1681287095460024322%7Ctwgr%5E6a6867137caf95dee6951e164cdc222fed228b4d%7Ctwcon%5Es1_&ref_url=https%3A%2F%2Fwww.expreso.ec%2Factualidad%2Fecuador-handetenido-41-000-personas-e-incautado-5-000-armas-2023-167117.html



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Nacional (restringido)²⁷, indicador que demuestra un fenómeno que tiene que ser inmediatamente entendida, puesto que, esta clasificación de armas de fuego es de uso privativo por su producción de daño, que estando en manos de civiles representa un inminente de peligro a la sociedad.

- 162.** Con claridad meridiana, se puede constatar que existe un incremento anual de la posesión civil de armas de fuego que son de uso privativo de la Fuerza Pública, mismo que se le imputa al incremento de criminalidad en el Ecuador, y en particular al crimen organizado.
- 163.** Por tanto, queda en manifiesto que además de que se pueda atribuir el incremento de uso de armas de fuego (*énfasis a los de uso privativo de la Fuerza Pública*) al aumento de criminalidad, también le es imputable al hecho que el Código Orgánico Integral Penal no contempla sanción alguna para las personas que posean o porten armas de fuego de uso privativo de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional (restringido), ni como agravante ni como tipo penal independiente.
- 164.** El uso de armas de fuego con fines delictivos no solo representa una amenaza para la seguridad de los ciudadanos de cualquier país, sino que también supone un peligro más amplio para la seguridad pública, el derecho a vivir en paz, la estabilidad y el desarrollo socio económico de los pueblos²⁸.
- 165.** Las armas de fuego son fáciles de ocultar y transportar y reportan grandes beneficios a los delincuentes que trafican con ellas. En investigaciones realizadas por la Policía y los militares se ha determinado que las armas tienen tres mercados ilegales en que se trafican: la minería ilegal, los grupos irregulares de Colombia y la delincuencia común. En el segundo caso, Quito es considerado un punto de paso para el trasiego de armas hacia las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), en la frontera norte, como lo confirma la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC).²⁹
- 166.** En Ecuador, de conformidad con la información que reposa en la base de datos de la Policía Nacional, desde el año 2020 hasta 2023, la fuerza policial incautó 32.070 armas de fuego que tienen relación directa con actos delictivos, de los cuales 4.597 son armas de fuego de uso privativo de la Fuerzas Armadas y de uso privativo de la Policía Nacional; es decir, que el 14% de las armas de fuego incautadas son de uso exclusivo de la Fuerza

²⁷ Artículo 16 y 17 del Reglamento a la Ley sobre Armas, Municiones, Explosivos y Accesorios, 2023.

²⁸ Carlos Valdivieso, 2015, Control de armas. FEDOTI, Fiscalía General del Estado.

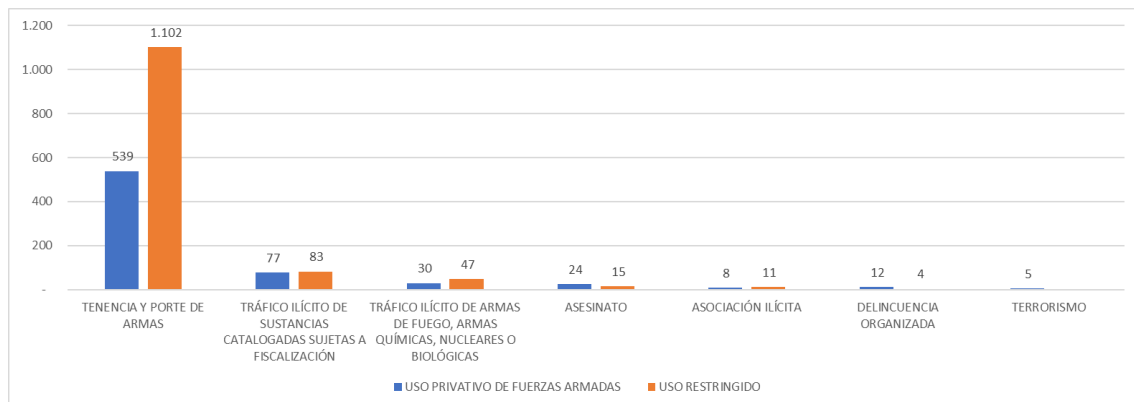
²⁹ *Ibidem*.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Pública y fueron utilizados para cometer actos delictivos. (José Luis Castillo Egüez, 2015)³⁰

- 167.** Actualmente, en virtud de los operativos e investigaciones de la Policía Nacional, se consiguió determinar la relación en cantidad de las armas de fuego de uso privativo de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional con el cometimiento de delitos, por lo cual, mediante gráfico, se mostrará la incidencia de armas de fuego de uso privativo de la fuerza pública en 7 delitos que tienen un impacto y reproche social, a saber:



Fuente: Base de datos de la Policía Nacional y gráfico del Ministerio del Interior.

- 168.** Como se podrá observar, el delito que tuvo mayor incidencia con las armas de fuego de uso privativo de la Fuerza Pública en el año 2023 fue el de tenencia y porte no autorizado de armas³¹ llegando a un total de 1.641 armas incautadas. Siguiéndole el delito de tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización con una incidencia de 160 armas de este tipo. Para el delito de tráfico ilícito de armas de fuego, armas químicas, nucleares o biológicas una incidencia de 77 armas de fuego de este tipo. En el delito de asesinato una incidencia de 39 armas de fuego de este tipo. En el de asociación ilícita, delincuencia organizada y terrorismo, las incidencias de 19, 16 y 5 armas de fuego de este tipo respectivamente.

³⁰ José Luis Castillo Egüez, 2015. Perfil Criminológico N.º 17. Pág. 8

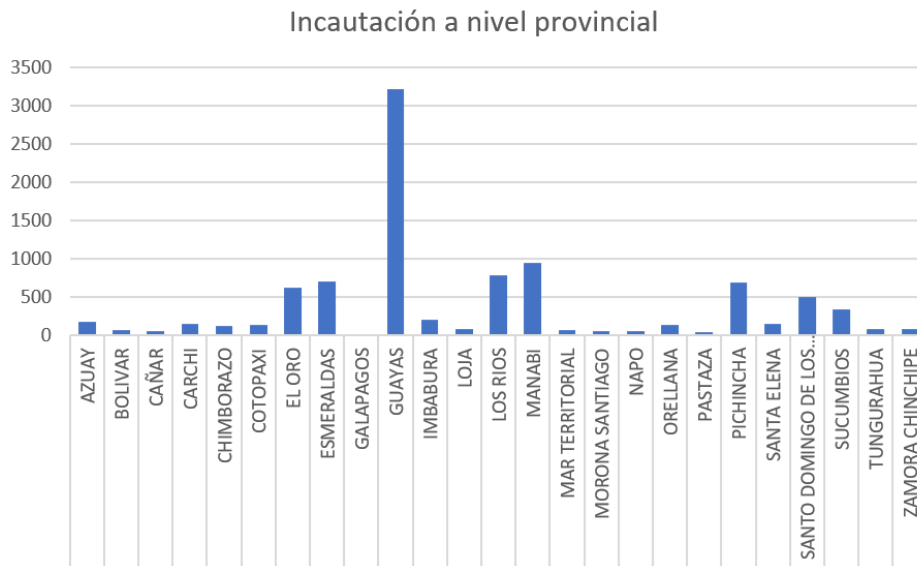
³¹ Art. 360.- *Tenencia y porte no autorizado de armas.* - La tenencia consiste en la posesión de un arma de uso civil adquirida lícitamente con fines de defensa personal, deportivo o de colección, que puede estar en determinado lugar, dirección particular, domiciliaria o lugar de trabajo, para lo cual se requiere autorización de la autoridad competente del Estado. La persona que, adquiriendo de manera lícita un arma, tenga o posea armas de uso civil sin autorización de la autoridad competente del Estado será sancionada con pena privativa de libertad de seis meses a un año.

El porte consiste en llevar consigo o a su alcance un arma permanentemente dentro de una jurisdicción definida, para lo cual se requiere autorización de la autoridad competente del Estado. La persona que porte armas de fuego sin autorización será sancionada con pena privativa de libertad de tres a cinco años. (...)



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

- 169.** Vale enfatizar que la provincia donde se realizó la mayor cantidad de incautaciones de armas de uso privativo de la fuerza pública en el Ecuador fue el Guayas con 3223:



Fuente: Base de datos de la Policía Nacional y gráfico del Ministerio del Interior

- 170.** Estos índices reflejan un incremento de la tenencia y porte de armas de fuego de uso privativo de la fuerza pública de los ciudadanos anualmente, por tanto, las incautaciones siguen siendo altas en el país, como lo indican las estadísticas de la Policía Nacional. Por su parte, y para efectos de comparación con los años anteriores, las Fuerzas Armadas, realizaron los siguientes decomisos de armas: 2009 y 2010 sin resultados, 2011: 1.239; 2012: 2.259; 2013: 4.125; 2014: 2.018. Las incautaciones tienen relación con el uso de armas en actos criminales.
- 171.** Respecto a los considerados de la pregunta, se verifica que los mismos, en su contenido, dan a conocer al elector o electora datos estadísticos redactados en lenguaje sencillo y neutro con la finalidad de informar a quien lee sobre la situación actual, a nivel nacional, respecto del aumento en los índices relacionados con la tenencia y porte de armas de fuego de uso privativo de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional por parte de civiles, y su incidencia con el cometimiento de actos delictivos.
- 172.** Tal y como lo establece el requisito, hace falta que exista plena concordancia entre aquello que se desarrolla como parte de los considerandos y la pregunta sometida a decisión del pueblo elector; en tal sentido, es menester resaltar que la información técnica, estadística y fáctica proporcionada guarda estricta relación con la pregunta formulada, pues los índices expuestos reflejan un incremento anual relacionados con la tenencia y porte de



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

armas de fuego privativo de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional por parte de los civiles; y la relación directa que tienen estos con el cometimiento de actos delictivos.

- 173.** Lo referido da paso a que el Estado, en su posición de garante de la seguridad de los ciudadanos, proponga e implemente soluciones tendentes a contrarrestar todo lo que atente a la seguridad ciudadana y el orden público.
- 174.** Los considerandos fueron redactados sin ningún tipo de carga emotiva, pues se limitan a la exposición de información técnica, estadística y fáctica empleada con el único fin de otorgar un contexto real al elector o electoral en el ámbito de la pregunta consultada; así mismo, fueron elaborados con un lenguaje inteligible y totalmente imparcial a fin de garantizar la libertad que tiene el lector de decidir.
- 175.** De la pregunta se desprende la posibilidad de sancionar penalmente la tenencia y porte de armas de fuego, componentes y municiones de uso privativo de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional sometido a la decisión del elector o electora, guardando como finalidad o propósito que, a través de la pregunta consultada, se agregue un tipo penal que, según la información estadística proporcionada a través de los considerandos, han presentado, en comparativa con años anteriores, aumento, demostrando un alto índice de posesión de armas de uso privativo de la fuerza pública por parte de civiles, así como la incidencia de estos para el cometimiento de actos delictivos.
- 176.** En atención de los requisitos precitados, se puede colegir que, a través de los considerandos, únicamente se ha proporcionado al electorado información estrictamente objetiva derivada de datos estadísticos que evidencian la realidad actual y que, además, guardan relación con el texto normativo propuesto en la consulta.
- 177.** Respecto a los requisitos del cuestionario, este cumple considerando que la formulación contiene una sola cuestión, cuyo fin es consultar al elector o electora acerca de la sanción a la tenencia o porte de armas, municiones o componentes que son de uso privativo de las Fuerzas Armadas o de uso privativo de la Policía Nacional.
- 178.** Además, en lo que concierne al requisito dos, así mismo, se satisface, pues el cuestionario ha sido redactado de tal forma que el electorado puede aceptar o negar varios temas dentro de la misma consulta.
- 179.** Sobre cómo la propuesta normativa no puede estar encaminada a establecer excepciones puntuales que beneficien un proyecto político específico, también se supera, considerando que la consulta ha sido elaborada con la finalidad última de instaurar cambios inmediatos en beneficio de la seguridad ciudadana y orden público.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

180. Por último, en lo que concierne a los efectos jurídicos y modificaciones al sistema jurídico son inminentes tomando en cuenta que el efecto jurídico propuesto es que la Asamblea Nacional tramite y debata un proyecto de ley, permitiendo de esta forma que el plebiscito no impida el debate en sede parlamentaria, y de esta forma respetar el principio de estricta legalidad penal, que ya ha sido citado por la Corte Constitucional en votos concurrentes de sus dictámenes³². La consulta tiene un fin constitucionalmente válido, que es que el poder político se sintonice con las necesidades urgentes del país y la realidad que vive.

³² Voto concurrente Dictamen No. 7-22-CP/22. Corte Constitucional del Ecuador.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

PREGUNTA 7:

Considerandos:

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.

Pregunta

¿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?

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 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.

FUNDAMENTACIÓN DE PREGUNTA 7

- 181.** El artículo 180.6 del Código Orgánico de la Función Judicial, establece como función del Pleno de la Corte Nacional de Justicia, la de expedir resoluciones en caso de duda u obscuridad de las leyes, las que serán generales y obligatorias, mientras no se disponga lo contrario por la ley. En este marco jurídico, la Corte Nacional de Justicia



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

expidió la Resolución 08-2023 donde determinó que la redacción del artículo 69 del Código Orgánico Integral Penal COIP es obscuro, por lo que procedió a interpretarlo.

182. La citada resolución se refiere al comiso penal de armas, y determinó:

“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.

Todas estas armas deben ser depositadas en los Centros de Acopio de Evidencia del Sistema Especializado Integral de Investigación, de Medicina Legal y Ciencias Forenses.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

DISPOSICION GENERAL

PRIMERA.- *A partir de la publicación de la presente Resolución en el Registro Oficial, en los procesos en los cuales existe sentencia ejecutoriada de condena, pero aunque se ha declarado el comiso, no se ha dispuesto el destino de las armas, municiones, explosivos o cualquier tipo de accesorio relacionado a estos, la jueza o juez de ejecución, sobre la base del informe pericial presentado por Fiscalía, podrá declarar de beneficio social o interés público dichos bienes y autorizar su uso al Sistema Especializado Integral de Investigación, Medicina Legal y Ciencias Forenses, para que asuma su depósito, custodia, resguardo, control y administración.*

DISPOSICIÓN FINAL

La presente resolución tendrá el carácter de general y obligatoria mientras la Ley no disponga lo contrario y entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial.”

183. El artículo 158 de la Constitución de la República del Ecuador establece que:

“Art. 158.- Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional son instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos. Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial. La protección interna y el mantenimiento del orden público son funciones privativas del Estado y responsabilidad de la Policía Nacional. Las servidoras y servidores de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional se formarán bajo los fundamentos de la democracia y de los derechos humanos, y respetarán la dignidad y los derechos de las personas sin discriminación alguna y con apego irrestricto al ordenamiento jurídico.”

184. Actualmente, en los Centro de Acopio de Evidencia existen, hasta el 31 de diciembre del 2023, existen 42.166 armas de fuego y 494.316 municiones, según lo determinado por la Policía Nacional, sin que éstas tengan ningún uso, por lo que es imperativo que puedan usarse en beneficio del país, una vez que se cumplan todas las investigaciones necesarias. Si bien la resolución de la Corte Nacional de Justicia es un instrumento que aportó con claridad para la aplicación de la norma en estos casos, el procedimiento debe ser mucho más expedito, para lo cual es necesario el debate legislativo.

185. El artículo 69 del Código Orgánico Integral Penal COIP, determina:

“Art. 69.- Penas restrictivas de los derechos de propiedad.- Son penas restrictivas de los derechos de propiedad:



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

1. Multa, cuyo valor se determina en salarios básicos unificados del trabajador en general. La multa debe pagarse de manera íntegra e inmediata una vez que la respectiva sentencia se ejecutorie. No obstante, cuando la persona sentenciada demuestre su incapacidad material para cancelarla en las condiciones antes previstas, la o el juzgador podrá autorizar que su cumplimiento se realice de la siguiente manera:

- a) Pago a plazos o por cuotas durante el mismo tiempo de la condena.*
- b) Condonación de una parte de la multa si, además, se demuestra extrema pobreza.*
- c) Servicio comunitario equivalente, únicamente en las infracciones sancionadas con penas privativas de libertad de un día a seis meses.*

2. 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. No habrá comiso en los tipos penales culposos. En la sentencia condenatoria, la o el juzgador competente dispondrá el comiso de:

- a) Los bienes, fondos o activos, o instrumentos equipos y dispositivos informáticos utilizados para financiar o cometer la infracción penal o la actividad preparatoria punible.*
- b) Los bienes, fondos o activos, contenido digital y productos que procedan de la infracción penal.*
- c) Los bienes, fondos o activos y productos en los que se transforman o convierten los bienes provenientes de la infracción penal.*
- d) El producto del delito que se mezcle con bienes adquiridos de fuentes lícitas; puede ser objeto de comiso hasta el valor estimado del producto entremezclado.*
- e) Los ingresos u otros beneficios derivados de los bienes y productos provenientes de la infracción penal.*
- f) Los bienes, fondos o activos y productos en propiedad de terceros, cuando estos hayan sido adquiridos con conocimiento de que proceden del cometimiento de un delito o para imposibilitar el comiso de los bienes de la persona sentenciada.*

Cuando tales bienes, fondos o activos, productos e instrumentos no pueden ser comisados, la o el juzgador dispondrá el pago de una multa de idéntico valor, adicional a la prevista para cada infracción penal.

En caso de sentencia condenatoria ejecutoriada, dentro de procesos penales por lavado de activos, cohecho, concusión, peculado, enriquecimiento ilícito, delincuencia organizada, obstrucción de la justicia, sobrepagos en contratación pública, actos de corrupción en el sector privado, testaferrismo, trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, terrorismo y su financiamiento, y delitos relacionados con sustancias catalogadas sujetas a fiscalización, si tales bienes, fondos o activos, productos e instrumentos no pueden ser comisados, la o el juzgador dispondrá el comiso de cualquier otro bien de propiedad del condenado, por un valor equivalente, aun cuando este bien no se encuentre vinculado al delito.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

En los casos del inciso anterior, 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.

Los valores comisados se transfieren a la Cuenta Única del Tesoro Nacional.

Los objetos históricos y las obras de arte comisados de imposible reposición pasan a formar parte del patrimonio tangible del Estado y se transfieren definitivamente al Instituto Nacional de Patrimonio Cultural.

En las infracciones contra el ambiente, naturaleza o Pacha Mama, contra los recursos mineros y los casos previstos en este Código, la o el juzgador, sin perjuicio de la aplicación del comiso penal, podrá ordenar la inmediata destrucción o inmovilización de maquinaria pesada utilizada para el cometimiento de estas infracciones.

3. Destrucción de los instrumentos o efectos de la infracción. Toda pena lleva consigo, según sea el caso, destrucción de los efectos que de la infracción provengan y de los instrumentos con que se ejecutó a menos que pertenezcan a una tercera persona no responsable de la infracción.

La o el juzgador podrá declarar de beneficio social o interés público los instrumentos o efectos de la infracción y autorizar su uso.”

- 186.** Los considerandos de la pregunta dan a conocer la normativa aplicable, incluyendo un dato estadístico importante para conocer la situación de las armas de fuego que aún no se ha ordenado su comiso penal. Los considerandos dan a conocer al elector o electora datos y normativa redactados en lenguaje sencillo y neutro con la finalidad de informar a quien lee sobre la situación actual del problema.
- 187.** Exista plena concordancia entre aquello que se desarrolla como parte de los considerandos y la pregunta sometida a decisión del pueblo elector; ya que se plantea la necesidad de reformar el procedimiento del comiso penal con la finalidad de disponer oportunamente de las armas incautadas. Los considerandos fueron redactados sin ningún tipo de carga emotiva, pues se limitan a la exposición de información normativa y estadística; así mismo, fueron elaborados con un lenguaje inteligible y totalmente imparcial a fin de garantizar la libertad que tiene el lector de decidir.
- 188.** Respecto a los requisitos del cuestionario, este cumple considerando que la formulación contiene una sola cuestión, cuyo fin es consultar al elector o electora acerca de si quiere que se destinen las armas incautadas al uso de la Policía Nacional o Fuerzas Armadas, para lo cual debe reformarse una ley. Además la propuesta normativa no se relaciona al beneficia de algún proyecto político específico.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

189. Como se ha señalado en casos anteriores, en lo que concierne a los efectos jurídicos y modificaciones al sistema jurídico son inminentes tomando en cuenta que el efecto jurídico propuesto es que la Asamblea Nacional tramite y debata un proyecto de ley, permitiendo de esta forma que el plebiscito no impida el debate en sede parlamentaria, y de esta forma respetar el principio de estricta legalidad penal, que ya ha sido citado por la Corte Constitucional en votos concurrentes de sus dictámenes³³. La consulta tiene un fin constitucionalmente válido, que es que el poder político se sintonice con las necesidades urgentes del país y la realidad que vive.

³³ Voto concurrente Dictamen No. 7-22-CP/22. Corte Constitucional del Ecuador.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

PREGUNTA 8:

Considerandos:

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 tuvieron lugar.

Pregunta:

¿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?

SÍ

NO



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Anexo:

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.

FUNDAMENTACIÓN DE PREGUNTA 8

- 190.** Dentro del bloque de convencionalidad, las garantías judiciales constituyen la base fundamental sobre la que se asienta el poder judicial de los Estados democráticos. Dichas garantías esenciales que, siendo producto del consenso internacional de los Estados, han consolidado los parámetros y límites al ejercicio del poder estatal jurisdiccional, verificando como fin último la realización de la justicia y el mantenimiento de la seguridad y la paz, a través del reconocimiento de derechos inherentes a la calidad de ser humano, correspondientes al ámbito judicial.
- 191.** De manera general, toda persona tiene derecho a ser escuchada, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, que se caracterice principalmente por ser independiente e imparcial y que, se encuentre establecido con anterioridad por la legislación interna de los Estados³⁴.
- 192.** En cumplimiento de tales garantías fundamentales, el Estado ecuatoriano reconoce que, la potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce por los órganos de la Función Judicial, y que, aquella administración de justicia se rige esencialmente por los principios de independencia interna y externa, misma que, ante cualquier violación conllevará responsabilidades administrativas, civiles y penales³⁵. Estableciendo además como una de las garantías del derecho a la defensa, ser juzgado por jueces independientes, imparciales y competentes³⁶.
- 193.** Lo anterior constituye una consecuencia jurídica determinada por el derecho internacional, en función de los instrumentos internacionales que el Ecuador ha suscrito y ratificado, estableciéndose la obligación como Estado Parte de adoptar las medidas legislativas y de otra índole para reforzar la integridad de la independencia judicial y evitar

³⁴ Convención Americana sobre Derechos Humanos. Artículo 8.- *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, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.*

³⁵ Constitución de la República del Ecuador. Artículo 167.

³⁶ Constitución de la República del Ecuador. Artículo 76.7 k).



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

toda oportunidad de corrupción entre los miembros del poder judicial, así como aquellas necesarias para mantener la imparcialidad e independencia de los órganos jurisdiccionales y administrativos, eliminando toda forma de intromisión y prácticas relacionadas con la corrupción³⁷. El Ecuador ha dado cumplimiento a dichas medidas legislativas, existiendo actualmente en el Código Orgánico Integral Penal, la tipificación de delitos contra la tutela judicial efectiva y contra la eficiencia de la administración pública³⁸.

- 194.** En tal virtud, el Estado ecuatoriano reconoce y garantiza la carrera judicial ordinaria y su profesionalización a través de la formación continua y la evaluación periódica de los servidores judiciales, como condiciones indispensables para su permanencia³⁹. En otras palabras, la imparcialidad y la independencia interna y externa del sistema judicial, tanto desde el ámbito convencional, como desde el ordenamiento local, se construyen y consolidan en función de la formación continua y la evaluación periódica, a efectos de verificar cualquier violación a aquellas y determinar, no solo su permanencia en la Función Judicial, sino también la procedencia de las respectivas responsabilidades de conformidad con la ley.
- 195.** Ahora bien, orgánicamente la Función Judicial del Estado ecuatoriano está compuesta por órganos jurisdiccionales, administrativos, auxiliares y autónomos. En el caso que nos ocupa, los órganos jurisdiccionales están constituidos por la Corte Nacional de Justicia, las cortes provinciales de justicia, los tribunales y juzgados que establezca la ley y los juzgados de paz, cuya organización, competencia y funcionamiento será determinado por la ley; y el órgano administrativo, de gobierno, vigilancia y disciplina de la Función Judicial es el Consejo de la Judicatura⁴⁰.
- 196.** En virtud de sus funciones y responsabilidades, el Consejo de la Judicatura está obligado a definir y ejecutar las políticas para el mejoramiento y modernización del sistema judicial, así como dirigir los procesos de evaluación, ascensos y sanción de los servidores de la Función Judicial y fundamentalmente velar por la transparencia y eficiencia de la Función Judicial, existiendo responsabilidad política por incumplimiento de sus funciones, sin perjuicio de otras responsabilidades a las que hubiere lugar⁴¹.
- 197.** El Ecuador, conforme su normativa local, ha adoptado un sistema de evaluación continua de desempeño y productividad que constituye un mecanismo cuyas finalidades son garantizar la mejora en la calidad del servicio judicial y la especialización y promoción de sus servidores. Así, el ordenamiento jurídico vigente dispone que, con excepción a los jueces y conjuces de la Corte Nacional de Justicia, cada tres años los servidores de la

³⁷ Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción. Preámbulo y Artículos 11 (1) y 25 (b).

³⁸ Código Orgánico Integral Penal. Capítulo Quinto. Sección Primera y Tercera.

³⁹ Constitución de la República del Ecuador. Artículo 170.

⁴⁰ Constitución de la República del Ecuador. Artículo 178.

⁴¹ Constitución de la República del Ecuador. Artículo 181 números 1, 3 y 5.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Función Judicial estarán sometidos a una evaluación objetiva, individual y periódica de su rendimiento, con participación y control social⁴².

- 198.** Este sistema establece un modelo de evaluación doble, en el sentido de que, las personas que no alcancen los mínimos requeridos serán evaluados nuevamente en el lapso de tres meses y, en caso de mantener una calificación deficiente o no haber alcanzado los mínimos requeridos, serán removidos de sus cargos y funciones. Para tal efecto, el Consejo de la Judicatura, en virtud de su facultad normativa, expedirá el reglamento correspondiente estableciendo parámetros y criterios cualitativos y cuantitativos para dichas evaluaciones, garantizando el control social y el acceso público y abierto a la información. Finalmente, la evaluación podrá ser sectorizada por materia, cantón, provincia o región.
- 199.** Ahora bien, para el caso de jueces y conjuces de la Corte Nacional de Justicia, la legislación vigente determina una evaluación para mejora continua, cuya dirección le corresponde también al Consejo de la Judicatura, que debe regirse bajo criterios de transparencia, legitimidad de ejercicio, con indicadores cuantitativos, cualitativos, debiendo contarse obligatoriamente con veeduría ciudadana y observación internacional, así como con el apoyo de un Comité de Evaluación, cuyos miembros serán designados conforme lo establecido en la ley⁴³.
- 200.** Con base en el marco jurídico previamente establecido, conviene realizar un análisis respecto a la evidencia histórica, con respecto a las evaluaciones realizadas a los servidores judiciales, en función de las potestades constitucionales y legales del órgano de administración, control, vigilancia y disciplina de la Función Judicial, a efectos de determinar la situación actual y la problemática consecencial.
- 201.** De conformidad con los resultados del Referéndum y Consulta Popular del año 2011⁴⁴, el pueblo ecuatoriano dispuso que un Consejo de la Judicatura de Transición en el plazo improrrogable de dieciocho meses ejerza todas las competencias establecidas en la Constitución y el Código Orgánico de la Función Judicial, para cumplir con el proceso de reestructuración y modernización de la Función Judicial, efectuando entre otras cosas, una evaluación de los servidores judiciales.

⁴² Constitución de la República del Ecuador. Artículo 170. Código Orgánico de la Función Judicial. Artículos 87, 88 y 89.

⁴³ Código Orgánico de la Función Judicial. Artículo 89.1.

⁴⁴ Resultados del Referéndum y Consulta Popular del año 2011. Publicados en el Suplemento del Registro Oficial No. 490 de 13 de julio de 2011.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

202. En consecuencia, a partir del 2011 el Pleno del Consejo de la Judicatura ha emitido actos administrativos y normativos correspondientes a la dirección de los procesos de evaluación a su cargo, como se detalla a continuación⁴⁵:

AÑO 2011-2013 CONSEJO DE LA JUDICATURA DE TRANSICIÓN	
Resolución No. 0115-2011	Reglamento General del Proceso de Evaluación de las Servidoras y Servidores de la Función Judicial
Resolución No. 0173-2011	Instructivo para la variable de prueba de conocimiento del proceso de evaluación antes referido.
Resolución No. 038-2012	Procedimiento y montos de indemnización de los servidores que no superaron el proceso de evaluación, o que solicitaron acogerse al plan de renuncias voluntarias. Reformado mediante Resolución No. 111-2012.

AÑO 2014	
Resolución No. 089-2014	Reglamento de Evaluación de Rendimiento para los jueces a nivel nacional
Resolución No. 268-2014	Reglamento para la Evaluación de los jueces de la Corte Nacional de Justicia
Resolución No. 299-2014	Reglamento para la Evaluación del Desempeño de los servidores administrativos de los órganos jurisdiccionales y de dicho órgano administrativo, que a la época tenían nombramiento definitivo o provisional, y contratos de servicios ocasionales desde el 31 de agosto de 2014

AÑO 2015	
Resolución No. 004-2015	Reglamento de Evaluación de Conjueces de la Corte Nacional de Justicia
Resolución No. 005-2015	Reglamento de Evaluación de Desempeño para jueces de la carrera jurisdiccional. Reformada por las Resoluciones No. 026-2015 y 089-2015.
Resolución No. 006-2015	Aprobó el informe final de la Evaluación de jueces de la Corte Nacional de Justicia, realizada en 2014.
Resolución No. 048-2015	Aprobó el informe de reconsideraciones y el informe final de Evaluación de Conjueces de la Corte Nacional de Justicia

⁴⁵ Sitio Web Oficial del Consejo de la Judicatura. Resoluciones del Pleno. Período comprendido del año 2011 a la actualidad. <https://www.funcionjudicial.gob.ec/es/component/content/article/25-consejo-judicatura/902-resoluciones-distributivo>



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Resolución No. 061-2015	Aprobó el informe de recalificaciones y el informe final de resultados de la Evaluación de Desempeño de los servidores administrativos de órganos jurisdiccionales y del Consejo de la Judicatura
Resolución No. 099-2015	Reglamento de Evaluación de Rendimiento para los jueces de los juzgados de trabajo del Distrito Metropolitano de Quito
Resolución No. 188-2015	Reglamento para la Evaluación del Desempeño de los servidores judiciales administrativos de los órganos jurisdiccionales y del Consejo de la Judicatura
Resolución No. 299-2015	Reglamento de Evaluación de Gestión de las Direcciones Provinciales del Consejo de la Judicatura
Resolución No. 235-2015	Reglamento de Evaluación de Desempeño de los Jueces del Tribunal de Garantías Penales del cantón Calvas, provincia de Loja
Resolución No. 378-2015	Reglamento de Evaluación de Desempeño para los Jueces de la Carrera Jurisdiccional

AÑO 2017	
Resolución No. 001-2017	Aprobó el informe final de resultados de la Evaluación del Desempeño de los servidores judiciales administrativos de los órganos jurisdiccionales y del Consejo de la Judicatura, realizado en 2015.
Resolución No. 014-2017	Aprobó el informe final de resultados de la Evaluación de Desempeño realizada a los jueces que gozaban de licencia con remuneración para participar de docentes en programas de capacitación y formación profesional de la Escuela de la Función Judicial 2016
Resolución No. 027-2017	Aprobó el informe final de resultados de Evaluación de Desempeño de los servidores de la Carrera Jurisdiccional, período octubre 2015 a septiembre 2016
Resolución No. 074-2017	Reformó el Reglamento de Evaluación de Desempeño para los Jueces de la Carrera Jurisdiccional
Resolución No. 088-2017	Derogó la Resolución No. 299-2015 para Evaluación de las Direcciones Provinciales del Consejo de la Judicatura
Resolución No. 100-2017	Reglamento para la Evaluación del curso de Formación Inicial de la Función Judicial para la carrera judicial jurisdiccional a nivel nacional
Resolución No. 138-2017	Aprobó el informe técnico de la Evaluación del Desempeño y Productividad de los servidores administrativos de la Fiscalía General del Estado



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Resolución No. 169-2017	Reglamento para la Evaluación del Curso de formación Inicial de la Función Judicial para el servicio notarial a nivel nacional
Resolución No. 184-2017	Aprobó el informe técnico de resultados de recalificación de la Evaluación de Desempeño de los servidores judiciales administrativos de los órganos jurisdiccionales y del Consejo de la Judicatura
Resolución No. 228-2017	Aprobó el informe técnico de resultados de Recalificación de la Evaluación de Desempeño y Productividad de los servidores administrativos de la Fiscalía General del Estado

AÑO 2018	
Resolución No. 023-2018	Aprobó el informe final de la Evaluación del Desempeño de los servidores administrativos de los órganos jurisdiccionales y del Consejo de la Judicatura, realizado en 2017.
Resolución No. 024-2018	Aprobó el informe final de la Evaluación del Desempeño realizada a los jueces que gozaban de licencia con remuneración para participar como docentes en programas de capacitación y formación profesional de la Escuela de la Función Judicial 2017.
Resolución No. 046-2018	Aprobó el informe de reconsideraciones y el informe final de resultados de la Evaluación de Desempeño de los jueces de la carrera jurisdiccional período octubre 2016 a septiembre 2017, realizado en 2017.

AÑO 2019	
Resolución No. 010-2019	Reglamento para la Evaluación Integral de jueces y conjuces de la Corte Nacional de Justicia
Resolución No. 035-2019	Instructivo para la Conformación y Funcionamiento del Comité de Expertos y del Comité Evaluador para la evaluación antes descrita
Resolución No. 039-2019	Inicio del proceso de Evaluación y Promoción de los Agentes Fiscales y Fiscales de Adolescentes Infractores a las categorías 2, 3 y 4 de la carrera fiscal a nivel nacional
Resolución No. 045-2019	Aprobó el informe técnico final de resultados de Evaluación de Desempeño de los jueces de la carrera jurisdiccional que obtuvieron calificación deficiente en el período octubre 2016 a septiembre 2017, realizado en 2017.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Resolución No. 051-2019	Inicio al proceso de Evaluación y promoción de los defensores públicos a la categoría 2 de la carrera defensorial a nivel nacional
Resolución No. 059-2019	Nombró a los miembros del Comité de Expertos para la Evaluación Integral de los jueces de la Corte Nacional de Justicia
Resolución No. 094-2019	Aprobó el Informe Final correspondiente a la Metodología de Evaluación Integral para los jueces de la Corte Nacional
Resolución No. 103-2019	Reformó las Resoluciones No. 010-2019 y 035-2019 en cuanto a la incorporación de control social en el proceso de Evaluación Integral a los jueces de la Corte Nacional de Justicia
Resolución No. 116-2019	Nombró a los miembros del Comité de Evaluadores para la Evaluación Integral de los jueces de la Corte Nacional de Justicia
Resolución No. 140-2019	Definió la modalidad de entrega de resultados a los evaluados por parte del Comité de Evaluadores en la evaluación integral antes descrita.
Resolución No. 147-2019	Precisó el contenido dentro del criterio de Evaluación para el “Análisis de calidad de autos de admisión/inadmisión para los conjuces de la Corte Nacional de Justicia”
Resolución No. 163-2019	Aprobó el informe final de resultados del proceso de Evaluación Integral a los jueces de la Corte Nacional
Resolución No. 182-2019	Dispuso la notificación de los resultados de la Evaluación de los jueces y conjuces de la Corte Nacional de Justicia y el término para su reconsideración
Resolución No. 187-2019	Aprobó el Informe Final de Resultados definitivos y declaró concluido el proceso de Evaluación de los jueces y conjuces de la Corte Nacional de Justicia

AÑO 2020	
Resolución No. 022-2020	Reglamento de Evaluación de Desempeño y de Productividad de agentes fiscales, fiscales de adolescentes infractores y fiscales provinciales pertenecientes a la Fiscalía General del Estado
Resolución No. 070-2020	Aprobó el informe técnico de los resultados finales del proceso de Evaluación, Desempeño y Productividad del personal administrativo de la Fiscalía General del Estado, período 2016



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Resolución No. 092-2020	Modificó el Reglamento de Evaluación de Desempeño y de Productividad de Agentes Fiscales, Fiscales de Adolescentes Infractores y Fiscales Provinciales, aprobada mediante la Resolución No. 022-2020
--------------------------------	--

AÑO 2021	
Resolución No. 040-2021	Aprobó el informe de promedios de resolución de la materia de Garantías Penitenciarias y estableció el promedio mensual para dichos jueces, para efectos de seguimiento y evaluación
Resolución No. 069-2021	Excluyó a los servidores de la carrera fiscal cesados por fallecimiento y jubilación del proceso de Evaluación de Desempeño y de Productividad a los servidores de agentes fiscales, fiscales de adolescentes infractores y fiscales provinciales pertenecientes a la Fiscalía General del Estado
Resolución No. 085-2021	Conformó los tribunales evaluadores para el proceso de Evaluación de agentes fiscales antes referidos, autorizando la rotación de los miembros de dichos tribunales evaluadores mediante Resolución No. 101-2021
Resolución No. 117-2021	Incorporó en el proceso de Evaluación de dichos agentes fiscales, a la Fiscalía de Atención al Público Tránsito, Fiscalía de Delitos Energéticos e Hidrocarburos y Fiscalía N/A
Resolución No. 166-2021	Aprobó la reapertura de la fase de Evaluación de Desempeño y Productividad de los fiscales antes mencionados
Resolución No. 186-2021	Reglamento General para la Evaluación de Desempeño y Productividad a los jueces de las Cortes Provinciales y de los Jueces de los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo y Tributario, a nivel nacional

AÑO 2022	
Resolución No. 185-2022	Reglamento para la Evaluación del Cumplimiento de Estándares de Rendimiento de los notarios a nivel nacional
Resolución No. 189-2022	Reglamento General para la Evaluación de Desempeño y de Productividad de los Defensores Públicos de la Defensoría Pública



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

AÑO 2023	
Resolución No. 055-2023	Derogó y revocó todos los actos normativos y administrativos del proceso de Evaluación de Desempeño y Productividad de los agentes fiscales, fiscales de adolescentes infractores y fiscales provinciales pertenecientes a la Fiscalía General del Estado

- 203.** En el tema que nos ocupa, y de conformidad con el análisis histórico de actos administrativos y normativos expedidos por el Consejo de la Judicatura se puede concluir tres cuestiones: i) desde el año 2011, en donde inició un régimen transitorio con ocasión de la aprobación de la reestructuración de la Función Judicial vía referéndum y consulta popular se han efectuado evaluaciones a los jueces y servidores judiciales administrativos hasta el año 2019; ii) existen procesos de evaluación a jueces provinciales y funcionarios administrativos de la Función Judicial que han iniciado y no han culminado con la notificación de resultados y, las correspondientes consecuencias jurídicas que establece el ordenamiento jurídico ecuatoriano; y iii) existe un período que casi 4 años en donde las evaluaciones efectuadas o bien, han sido defectuosas o fallidas, o bien no se han realizado.
- 204.** De manera que, la problemática se circunscribe en su mayoría a una frecuencia evaluadora que ha ido en desmedro con el paso del tiempo, existiendo omisiones y observaciones, cuyo conocimiento es de dominio público, que han impedido ejecutar a cabalidad las obligaciones constitucionales y legales que se establecen para el Consejo de la Judicatura en cuanto a evaluaciones a jueces en todas sus materias y grados, produciendo colateralmente la disminución de la confianza de la ciudadanía en la administración de justicia. De hecho, la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad por el fondo de la Resolución No. 10-2019 y del tercer inciso del artículo 10 de la Resolución No. 35-2019 por ser contraria al principio de legalidad⁴⁶, emitidas por el Consejo de la Judicatura con ocasión del último proceso de evaluación y concurso de jueces de la Corte Nacional de Justicia.
- 205.** Sin embargo, lo anterior no abarca la totalidad de la problemática que se pretende definir en esta sección. De conformidad con lo reportado públicamente por la Fiscalía General del Estado en el mes de febrero del 2023, a la fecha existían al menos 20 denuncias administrativas por faltas disciplinarias de alta gravedad en contra de jueces que han fallado en cuestiones relacionadas con delitos de corrupción y narcotráfico. Asimismo, Fiscalía ha referido que, en lo que ha ido del año 2023 se han abierto 43 investigaciones previas sobre

⁴⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 37-19-IN/21 de 21 de diciembre de 2021.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

la posible existencia de delitos de corrupción cometidos por funcionarios judiciales⁴⁷. Otros ejemplos tangibles también pueden citarse a manera ejemplificativa.

- 206.** El 15 de febrero de 2023, el Consejo de la Judicatura, mediante boletín de prensa No. 022 comunicó a la ciudadanía respecto de la destitución de un juez de Garantías Penales del Guayas, que fue condenado a 3 años de privación de libertad por haber cometido prevaricato cuando fungía de juez de Garantías Penitenciarias⁴⁸. Es conveniente traer a colación que los jueces con competencia en dicha materia no han sido evaluados hasta el momento por el Consejo de la Judicatura. Por otro lado, también fue públicamente conocida la denuncia por prevaricato presentada en contra de un juez de Garantías Penales de Guayaquil por parte del entonces Gobernador del Guayas⁴⁹. Sin perjuicio de que, esta sección no esté dedicada a realizar un reporte global de este tipo de noticias, muchas como estas se encuentran frecuentemente en los medios de comunicación tradicionales y digitales, siendo información de acceso público a cada una de ellas.
- 207.** Asimismo, de conformidad con el último informe emitido por el Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado (OECO), se desprende que, de conformidad a encuestas realizadas entre el segundo semestre del año 2022 y el primer trimestre del 2023, en las provincias de Carchi, El Oro, Manabí, Guayas, Santa Elena y Sucumbíos, la corrupción constituye la tercera expresión del crimen organizado⁵⁰.
- 208.** Dicho informe indica también que, sobre la percepción de ineficacia de los procesos judiciales, existen algunos criterios que demuestran que no se procesan a los sospechosos de delitos, aunque existan evidencias que los incriminen. Y agrega que, esto supone una urgencia para el Estado ecuatoriano en la medida que se requiere realizar un proceso de trazabilidad del patrimonio, actividades y justificación de ingresos del círculo familiar de funcionarios y exfuncionarios vinculados a la justicia, sumado a la falta de controles sobre el patrimonio por parte de la Contraloría General del Estado⁵¹.
- 209.** El informe referido establece la formulación de estrategias sugeridas para la Función Judicial, destacándose para el tema que nos ocupa, las siguientes: i) rediseñar los

⁴⁷ Diario Primicias. Sección Política. *Fiscalía asegura que ha denunciado a 20 jueces ante la Judicatura*. Publicación 8/02/2023, <https://www.primicias.ec/noticias/politica/fiscalia-denuncias-jueces-judicatura/>

⁴⁸ Consejo de la Judicatura. Boletín de Prensa No. 022. Sitio web oficial, publicación de 15/02/23 <https://www.funcionjudicial.gob.ec/es/component/k2/item/11216-exjuez-de-guayas-destituido-y-denunciado-por-el-consejo-de-la-judicatura-fue-condenado-por-el-delito-de-prevaricato>

⁴⁹ Diario Expreso. Sección Actualidad. *Gobernador del Guayas denuncia prevaricato ante la puesta en libertad de 18 procesados por posesión de armas*. Publicación de 13/06/2022. Autor: Emilia Sánchez. <https://www.expreso.ec/actualidad/gobernador-guayas-denuncia-prevaricato-puesta-libertad-18-procesados-posesion-armas-129381.html>

⁵⁰ Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado. Informe, Versión Corta. 2023. <https://oeco.pdf.org/wp-content/uploads/2023/09/Caracterizacion-Crimen-Organizado-Version-corta-V2.pdf> p.43.

⁵¹ *Ibid.*, p. 44.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

indicadores de gestión desde el Consejo de la Judicatura, a través de procesos de evaluación de jueces especializados en corrupción y crimen organizado; y ii) establecer una evaluación exhaustiva y permanente de funcionarios del sistema de justicia, de acuerdo con estándares internacionales y veedurías imparciales internacionales que eviten la politización y corrupción durante el proceso de evaluación⁵².

- 210.** El Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado (OECO) también ha emitido recomendaciones para el próximo Gobierno en la lucha contra el crimen organizado, de las cuales la primera de ellas es instituir una política interinstitucional enfocada en impactar las economías ilícitas, cuya prioridad parte de la necesidad de fortalecer las capacidades de los funcionarios para generar investigaciones financieras paralelas o patrimoniales, así como la solución a la ausencia de indicadores de evaluación y gestión de las entidades de justicia orientados hacia estos resultados⁵³.
- 211.** Recientemente la Fiscalía General del Estado efectuó la formulación de cargos a los procesados dentro del denominado “Caso Metástasis”. Según las investigaciones, la delincuencia organizada se ha introducido en al menos media docena de instituciones del Estado, entre ellas, la Corte Nacional, el Consejo de la Judicatura, el Servicio de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y Adolescentes Infractores (SNAI), entre otras⁵⁴.
- 212.** La Fiscal General del Estado indicó que, en este caso se detuvieron a 31 personas y aseguró que todas ellas formarían parte de una estructura criminal cuyo objetivo era evadir la justicia, conseguir impunidad y libertad para personas procesadas o sentenciadas penalmente⁵⁵; de entre ellos, se desprende que, la cifra de USD\$ 2’900,000 es el resultado de la suma de patrimonios de diez funcionarios públicos investigados, en la que, dicha cifra la encabeza un ex juez de lo penal⁵⁶. Actualmente, parte de dicha investigación se encuentra disponible a la ciudadanía a través del portal web oficial de la Fiscalía General del Estado⁵⁷.
- 213.** En consecuencia, de conformidad a lo descrito en la presente sección, pueden concretarse los siguientes puntos: i) el sistema de evaluaciones a jueces y servidores de la Función Judicial ha ido en desmedro con el paso del tiempo, siendo la época más marcada

⁵² Íbid., p- 54-55

⁵³ Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado. Recomendaciones para el próximo Gobierno en la lucha contra el crimen organizado. <https://oeco.pdf.org/wp-content/uploads/2023/12/RECOMENDACIONES-PARA-EL-NUEVO-GOBIERNO.pdf>

⁵⁴ Diario El Universo. Sección Política. *Caso Metástasis: delincuencia organizada se infiltró en al menos media docena de instituciones públicas y servidores de alto nivel*. Autor: Lizeth Escobar. Publicado el 24/12/2023 <https://www.eluniverso.com/noticias/politica/caso-metastasis-fiscalia-diana-salazar-crimen-organizado-instituciones-publicas-servidores-publicos-wilman-teran-nota/>

⁵⁵ Íbid.

⁵⁶ Ecuavisa. Sección Seguridad. Programa Televistazo, 22/12/2023. <https://www.ecuavisa.com/noticias/seguridad/metastasis-patrimonio-millones-dolares-investigados-EX6527475>

⁵⁷ <https://www.fiscalia.gob.ec/los-chats-caso-metastasis/>



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

en su disminución aquella comprendida desde el año 2019 hasta la actualidad; ii) existe un importante número de denuncias penales y administrativas respecto al actuar judicial verificado en una gran mayoría de casos de conocimiento público e impacto social; iii) de acuerdo con lo anterior, se verifica que la jurisdicción penal se encuentra en entredicho, respecto a su funcionalidad deontológica y también, respecto a la disminuida confianza ciudadana; iv) desde su creación, ni los jueces especializados en materia anticorrupción ni los jueces de garantías penitenciarias han sido evaluados por el Consejo de la Judicatura; ambas dependencias judiciales, cuyas materias se encuentran relacionadas a los problemas descritos en esta sección; v) el historial patrimonial de los jueces y servidores de la Función Judicial, pertenecientes a la materia jurisdiccional penal, corrupción y crimen organizado y de garantías penitenciarias no ha sido objeto de una auditoría integral por parte de la Contraloría General del Estado, cuando ha sido públicamente conocido que ciertas declaraciones patrimoniales de funcionarios en conflicto con la ley, se encuentran accesibles y obran de sus portales digitales; y vi) la problemática evidenciada en esta sección no se conforma únicamente de la ausencia de cumplimiento de las competencias y responsabilidades de las instituciones mencionadas, sino también, a partir de reportes de organizaciones no gubernamentales, prensa y medios de comunicación, y en general la opinión pública respecto a la creencia generalizada entre la ciudadanía de desconfianza en el sistema de justicia del Ecuador.

- 214.** En tal virtud, ante tal problemática, se vuelven necesarias una respuesta y acción inmediatas por parte del Estado respecto de la crisis en la que se encuentra el sistema judicial, a través de la adopción de una medida tendiente a la evaluación de jueces en el ámbito jurisdiccional, que deberá realizarse de conformidad con las leyes de la materia por parte del Consejo de la Judicatura, observando estrictamente los principios, leyes y demás estándares internacionales, al tiempo de que, el historial patrimonial de dichos funcionarios sea auditado y se determinen las responsabilidades que tuvieren lugar.
- 215.** Por lo tanto, de conformidad con el número 14 del artículo 147 de la Constitución de la República, es conveniente consultar al pueblo ecuatoriano respecto de la adopción de una medida correspondiente a la evaluación a todos los jueces que, a la fecha de la convocatoria a Consulta Popular, hayan ejercido o ejerzan sus funciones jurisdiccionales, misma que, se realizará conjuntamente con una auditoría a su historial patrimonial por parte de la Contraloría General del Estado, a efectos de determinar las consecuencias y responsabilidades que tuvieren lugar.
- 216.** En el presente caso, la consulta popular cuya convocatoria se pide consiste en un plebiscito, es decir, se pretende consultar si los electores están o no de acuerdo con una determinada medida a adoptarse, en el presente caso la realización de una evaluación a todos los jueces que, a la fecha de la convocatoria hayan ejercido o ejerzan sus funciones en dichas dependencias judiciales, conjuntamente con una auditoría focalizada a sus historiales patrimoniales por la Contraloría General del Estado, a efectos de establecer las



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

responsabilidades e indicios de responsabilidades que tuvieren lugar, en el plazo improrrogable dispuesto tal efecto.

- 217.** En tal virtud, con respecto al primer objeto de análisis de constitucionalidad del control formal, debe considerarse fundamentalmente los requisitos establecidos por el artículo 104 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, respecto a los considerandos que introducen la pregunta. Por su parte, respecto al segundo objeto de análisis de constitucionalidad del control formal, debe considerarse los requisitos y parámetros establecidos en el artículo 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, respecto al cuestionario, a efectos de garantizar la libertad del elector. Finalmente, en cuanto al objeto relativo al control de constitucionalidad material de la pregunta, la Corte Constitucional ha fijado un estándar de constitucionalidad correspondiente a determinar que, el pedido que se formula no incurra en prohibiciones o violaciones constitucionales ni restrinja derechos y garantías constitucionales. Para tal efecto, la Corte analiza cuatro elementos: i) si la consulta popular tiene posibilidad de generar efectos jurídicos; ii) si la materia sobre la cual se consulta está prohibida; iii) la congruencia democrática; y iv) si se restringen derechos constitucionales, particularmente la seguridad jurídica⁵⁸.
- 218.** En cuanto al primer objeto de control de constitucionalidad se desprende que, la sección subsiguiente relativa a los considerandos, constituyen el marco jurídico internacional y nacional, correspondiente a los principios, normas y parámetros que se han emitido en función de la independencia e imparcialidad judicial, cuyo mantenimiento se sostiene y refuerza a través del mecanismo de evaluaciones periódicas y de mejora continua a los jueces de la Función Judicial.
- 219.** En tal virtud, no se pretende inducir al electorado respecto a las respuestas de dicha pregunta, más bien por el contrario, se provee de todo el ordenamiento jurídico internacional y local en la materia, estableciendo un orden jerárquico normativo que nace en los principios fundamentales del derecho internacional a partir de los compromisos adquiridos por los Estados de la comunidad internacional en materia de independencia e imparcialidad judicial, a través de un sistema evaluador que fortalezca y cumpla dichos principios fundamentales inherentes a las garantías judiciales reconocidas en el bloque de convencionalidad.
- 220.** Tampoco se induce al elector a respuesta alguna a través de los considerados de la sección subsiguiente, pues en adición a lo anterior, se recurre únicamente a la consideración de las normas del ordenamiento jurídico nacional en materia de evaluaciones a los jueces detallados, así como a las normas que regulan el control de patrimonios por parte de la Contraloría General del Estado. Se justifica más bien, la necesidad de una respuesta y acción inmediatas por parte del Estado, a través de la medida plebiscitaria que se plantea

⁵⁸ *Íbid.*, párr. 62.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

para conocimiento y voto del pueblo soberano, sin perjuicio de las actuaciones y competencias de la Fiscalía General del Estado en dichos casos.

- 221.** Además, se emplea un lenguaje valorativamente neutro y sin carga emotiva, que nace de las disposiciones constitucionales, legales y de instrumentos internacionales ratificados por el estado ecuatoriano que emplean a su vez, un lenguaje sencillo y comprensible para el electorado, que además de la presunción legal de conocimiento ciudadano de la ley, se estructura en función de principios y competencias asignadas a las instituciones involucradas, en caso de ganar el Sí en la presente pregunta. De manera que, los electores podrán contar en la presente pregunta, su anexo y sus considerandos, con la información necesaria y neutra que les permitirá conocer el contexto, fines, razones y consecuencias de la misma, a efectos de tomar una decisión libre e informada que garantice su derecho a elegir⁵⁹.
- 222.** Asimismo, existe una correspondencia plena entre los considerados y la pregunta, toda vez que, existe una relación directa de causalidad entre el texto a ser puesto a consideración del pueblo ecuatoriano y la finalidad que se persigue a través de los considerandos para que, a través de la aprobación de la presente pregunta, dicha finalidad tenga altas probabilidades de ser cumplida. Los considerandos establecen el marco normativo para determinar la finalidad legítima de que se disponga al Consejo de la Judicatura y a la Contraloría General del Estado, proceder con la evaluación y auditoría referidas.
- 223.** En tal virtud, se establece claramente una obligación de evaluaciones periódicas a los jueces y funcionarios judiciales, persiguiendo la finalidad de que, al ejecutarse junto con una auditoría especial a su historial patrimonial, se determinen las consecuencias, responsabilidades e indicios de responsabilidades que tuvieron lugar de conformidad con las leyes vigentes. La problemática justificativa de la presente pregunta no se relaciona con el ordenamiento jurídico ni constituye un problema de ley, sino más bien, es relativa a la operatividad de las instituciones públicas encargadas de aplicar sus disposiciones, sumado a una reiterada presencia de casos de corrupción e intromisión del crimen organizado en las esferas judiciales penales, de conformidad a información de dominio público correspondiente a los pronunciamientos oficiales de la Fiscalía General del Estado, así como de organizaciones no gubernamentales y medios de comunicación que frecuentemente replican en sus publicaciones dichos casos y, en general la opinión pública en función de encuestas realizadas en estos temas.
- 224.** Debe notarse que, los considerandos no contienen lenguaje calificativo ni confunde instituciones jurídicas ni establece términos indeterminados que puedan atentar contra el lenguaje sencillo y comprensible que se emplea, procurando plasmar claridad y lealtad hacia el elector, al establecer datos e información necesaria y suficiente para las cuestiones

⁵⁹ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 7-20-CP/21 de 27 de enero de 2021, párr. 17.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

planteadas, de modo que se puedan cumplir objetivos tangibles a través del pronunciamiento popular⁶⁰.

- 225.** Al existir una relación directa de causalidad entre la finalidad perseguida por los considerandos que introducen la pregunta, con el texto que será sometido a aprobación electoral y su anexo, se constata un mecanismo conjunto que produce una alta probabilidad de ser cumplida al disponerse al Consejo de la Judicatura y a la Contraloría General del Estado, ejecutar todas las acciones, procesos y contrataciones necesarias para su cumplimiento, bajo prevenciones de responsabilidad política, estableciendo además, un plazo improrrogable desde la publicación de resultados oficiales de la consulta popular.
- 226.** Finalmente, los considerandos no contienen información superflua ni independiente del texto a ser aprobado por el electorado, tampoco se incluyen términos inconexos o incoherentes que puedan atentar contra la democracia directa. De hecho, los considerandos proveen la información del marco jurídico internacional y nacional que regula la materia de la consulta, pone en conocimiento del electorado reportes y pronunciamientos de dominio público que justifican la problemática por la cual se establece su procedencia, así como la ausencia de una evaluación y auditoría especial al historial patrimonial de los jueces que serán sujetos a evaluación en caso de ganar el Sí en la presente pregunta. Además, se establece el ámbito normativo determinativo de las consecuencias y efectos, tras haber culminado la evaluación referida, así como las consecuencias, responsabilidades e indicios de responsabilidad, tras haber culminado la auditoría correspondiente.
- 227.** Todo aquello encuentra en los considerandos un sustento íntegro y suficiente, en lenguaje claro y comprensible, que demuestra una relación directa de causalidad entre los considerandos y la pregunta y que, en virtud de estos elementos, no induce al electorado a una respuesta concreta ni tampoco utiliza lenguaje valorativo, calificativo o emotivo, más bien todo lo contrario, busca proveer al electorado de toda la información necesaria a efectos de garantizar que pueda tomar una decisión informada en observancia estricta a los requisitos de claridad y lealtad. En consecuencia, los considerandos que introducen la pregunta cumplen los requisitos del examen formal.
- 228.** Con respecto a los requisitos del examen formal a la presente pregunta, se plantea una sola cuestión, esto es, una medida plebiscitaria tendiente a establecer una evaluación a los jueces detallados, junto con una auditoría especial a su historial patrimonial, toda vez que, conforme el bloque de convencionalidad, las normas constitucionales, los instrumentos internacionales ratificados por el Ecuador y la normativa legal infra constitucional, junto con las motivos de público conocimiento que afectan y coadyuvan a la crisis del sistema judicial actual, justifican una interrelación funcional entre las

⁶⁰ *Íbid.*



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

competencias del Consejo de la Judicatura y las de la Contraloría General del Estado, a efectos de cumplir la medida plebiscitaria en caso de ganar el Sí en la presente pregunta.

- 229.** Dado que, la presente medida plebiscitaria parte de las consideraciones expuestas para la pregunta, resulta concluyente que, las consecuencias tanto de la evaluación como de la auditoría a los funcionarios sujetos a la primera, guardan relación directa con una acción y respuesta inmediatas por parte del Estado, de manera que, al ponerse a consideración del electorado todos estos elementos, se garantiza su libertad de decisión y voto de manera informada, en cuanto a las modalidades legítimamente reconocidas que se expresan en el anexo a la pregunta y determinan el funcionamiento y la operatividad de la medida plebiscitaria en caso de ganar el Sí.
- 230.** *A contrario sensu*, se verifica también que, no se trata de una pregunta que incluya cuestiones distintas o irreconciliables con el sistema jurídico vigente; tampoco se priva de claridad y lealtad al elector en la formulación de la pregunta y la modalidad operativa en que se ejecutará en caso de ser aprobada; más bien, se constata la existencia previsible y certidumbre respecto a los efectos jurídicos que se proponen, en función de la problemática justificativa de dicha pregunta, así como en la determinación de la necesidad de su procedencia amparada jurídicamente en el ámbito internacional y nacional. En conclusión, por los motivos y argumentos mencionados, la pregunta cumple los requisitos del examen formal en cuanto al cuestionario.
- 231.** Respecto a los requisitos del examen de constitucionalidad material de la presente pregunta, debe precisarse en primer lugar que, la medida plebiscitaria que se formula no incurre en ninguna prohibición establecida por el ordenamiento jurídico ecuatoriano, ni viola disposición constitucional alguna, de hecho la materialidad constitucional de la pregunta se encuentra justificada en el orden jerárquico de aplicación de las normas jurídicas en el Ecuador, sumado a justificativos de dominio público que demuestran la necesidad de la medida plebiscitaria, y también la modalidad en que se aplicará la misma en función de la voluntad positiva del electorado. Así, constituye una medida de aplicación inmediata ante la problemática justificativa expuesta, a través de la democracia directa en un asunto que se estima conveniente y del cual, el Presidente de la República se encuentra legitimado para proponer.
- 232.** En cuanto a la posibilidad de generar efectos jurídicos, la presente pregunta establece en su anexo la modalidad operativa en que se llevará a cabo la medida plebiscitaria en caso de ganar el Sí. No se atenta contra competencias establecidas por ley respecto de las instituciones públicas que se encontrarán involucradas en caso de una respuesta positiva a la pregunta, ni se determinan procesos extraordinarios para su cometido. De hecho, la modalidad operativa de la pregunta, en caso de ganar el Sí, se desarrollará de conformidad con los procedimientos establecidos en las disposiciones jurídicas vigentes en materia de evaluación y auditoría, estableciendo el modo de su ejecución a través de la fijación del plazo improrrogable para su consecución, que junto con la prevención de responsabilidad política en caso de su incumplimiento cumple y



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

refuerza la alta probabilidad de que la finalidad de los considerandos, pregunta y anexo, pueda ser cumplida.

- 233.** En adición a lo anterior, la medida plebiscitaria correspondiente a la presente pregunta está provista de potencialidad de producir los efectos jurídicos ciertos y tangibles en términos de mejora continua, evaluación, responsabilidades e indicios de responsabilidades, conforme las consecuencias que determina la normativa vigente, cumpliendo también, como efecto colateral, con acciones de lucha contra la corrupción en función de los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por el Ecuador. Los elementos de certeza y tangibilidad de los efectos jurídicos que se produzcan en caso de ganar el Sí, están reconocidos en la ley y se dispondrá la realización de todas las acciones, procesos y contrataciones necesarias para cumplir su finalidad a cargo de las instituciones públicas que estarán involucradas; en tal virtud, se constata que, la presente pregunta tampoco persigue una elección ilusoria con efectos improbables⁶¹ y por lo descrito en esta sección, se cumple con el requisito analizado.
- 234.** Respecto al requisito correspondiente a si la presente pregunta constituye un tema susceptible de consultar al pueblo ecuatoriano, debe notarse que, los considerandos establecen todo el marco normativo para su procedencia, sin que se verifique prohibición constitucional o legal alguna, ni mucho menos violación a garantías constitucionales. De hecho, en cuanto a las medidas plebiscitarias propuestas por el Presidente de la República, no existe norma constitucional que prohíba la adopción de una medida tendiente a la evaluación de los jueces y funcionarios detallados, así como la auditoría a la historia patrimonial de aquellos dentro del plazo improrrogable establecido en el anexo.
- 235.** Por el contrario, la presente medida plebiscitaria es legítima y se encuentra justificada en el ordenamiento jurídico internacional y nacional, produciendo una compatibilidad entre los efectos de la evaluación referida y la auditoría mencionada, cuyas consecuencias resultantes se relacionan directamente con la necesidad verificada en función de información de dominio público. Por lo tanto, no se trata de una pregunta cuyo contenido sea prohibido de consultar al electorado, tampoco excluye a los ciudadanos del derecho a ser consultados y más bien, vela por los intereses de la ciudadanía en cuanto a su participación como fiscalizador de los actos del poder público y a participar de forma informada en las decisiones que se tomen en la administración pública⁶² a través del mecanismo de democracia directa. Por lo tanto, se encuentra cumplido este requisito.
- 236.** Sobre el requisito de congruencia democrática, de conformidad con los criterios de la Corte Constitucional⁶³, el mismo se cumple si constituye un mandato obligatorio dirigido al Estado ecuatoriano para cumplir la finalidad de la pregunta. En el presente caso, la

⁶¹ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 5-20-CP/20, de 26 de agosto de 2020, párrs. 67-68.

⁶² Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 6-22-CP/23, de 9 de mayo de 2023.

⁶³ *Ibid.*, párr. 76.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

pregunta no genera discusión respecto a la congruencia democrática, pues tanto la pregunta como el anexo que describe su operatividad, contienen el mandato obligatorio al Estado, a través del Consejo de la Judicatura y la Contraloría General del Estado, de cumplir la finalidad de los considerandos, pregunta y anexo, estableciéndose un plazo improrrogable para su cometido, sin perjuicio de la responsabilidad política en caso de incumplimiento.

237. Todo lo cual, no solo refuerza, como se ha dicho la probabilidad de ser cumplida dicha finalidad, sino también verifica el cumplimiento del presente requisito, al establecer una obligación clara y específica dirigida al Estado ecuatoriano a través de dos de sus instituciones públicas, con una formulación en tiempo y modo para verificar su cumplimiento en caso de ganar el Sí.

238. Finalmente, con respecto al requisito de no restringir derechos, especialmente la seguridad jurídica. El artículo 82 de la Constitución de la República reconoce a la seguridad jurídica en los siguientes términos: *“El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”*. La Corte Constitucional se ha pronunciado en cuanto a que este derecho permite al individuo tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas⁶⁴.

239. En ese ámbito, la Corte Constitucional ha dimensionado la posible afectación a derechos constitucionales, en términos de seguridad jurídica, cuando en función de la lealtad al elector no se determinen de manera clara y específica las consecuencias de la pregunta sometida a consulta popular. Así, desde los considerandos de la sección subsiguiente, se establece el ámbito normativo internacional y nacional que determina previsibilidad y consecuencias de la evaluación y auditoría propuestas, asimismo se provee datos e información necesaria que conforman la problemática justificativa de dicha medida plebiscitaria junto con la provisión de datos de dominio público también, de la ausencia de la evaluación y auditoría propuestas.

240. De manera que, conforme la formulación de la pregunta y la modalidad operativa detallada en el anexo, se dota de certeza y seguridad jurídica al electorado respecto de la finalidad que se persigue, así como de los efectos jurídicos que se producirán en caso de ganar el Sí, constituyendo una probabilidad alta de su cumplimiento conforme se ha descrito anteriormente. En consecuencia, se ha verificado que la pregunta no solo cumple

⁶⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 989-11-EP/19 de 10 de septiembre de 2019.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

con la seguridad jurídica, sino también que no atenta a derechos fundamentales de participación, garantiza la libertad del elector y no contraviene principios constitucionales inherentes a ella.

- 241.** En virtud de todo lo descrito y demostrado en la presente sección, los considerandos que introducen la pregunta, así como el texto propuesto para la medida plebiscitaria y su anexo de operatividad, cumplen todos los requisitos del control formal y material de constitucionalidad.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

PREGUNTA 9:

Considerandos:

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 Estado;

Pregunta:

¿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?

SÍ

NO

Anexo 1:

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.

FUNDAMENTACIÓN DE LA PREGUNTA 9:

- 242.** El lavado de activos es una práctica delictiva de carácter autónomo cuyo objetivo es convertir u ocultar la naturaleza del origen de ganancias ilegales o valores sancionados por la ley, a través de una serie de transacciones lícitas, debidamente autorizadas por la ley del país.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

243. Esta práctica, comúnmente se encuentra relacionada con el tráfico de drogas, el crimen organizado y puede relacionarse con cualquier otro delito que genere fondos o un retorno financiero; incluyendo extorsión, terrorismo, corrupción gubernamental, tráfico de armas entre otros.

244. Con el fin de identificar una actividad o cumulo de actividades dentro del lavado de activos y sus relaciones, es necesario conocer las tres etapas del proceso, que son:

i).- Colocación de los bienes o del dinero en efectivo.

245. Consiste en la recepción física de bienes de cualquier naturaleza, valores o dinero en efectivo, en cualquier entidad o institución pública que forme parte del sistema financiero o económico de un país; en el caso las entidades más vulnerables son las que integran el sistema financiero como bancos, aquellas que forman parte de la economía popular y solidaria y en menor medida las entidades de gubernamentales.

246. La colocación inicial del dinero en el sistema económico y financiero, suele ser el paso más difícil en el proceso de lavado de dinero, ya que los delincuentes reciben grandes cantidades de efectivo de los cuales deben desprenderse rápidamente para evitar la sospecha de operaciones inusuales y levantamiento de reportes de operaciones inusuales – ROI, que les obligue en lo posterior a justificar el destino lícito de los bienes o valores.

ii).- Transformación o Conversión.

247. La transformación, conversión o fraccionamiento de bienes y valores de origen ilícito se concreta mediante la realización complejas transacciones comerciales que buscan borrar la trazabilidad del rastreo de los bienes o valores.

248. Los bienes o valores que logren entrar en el sistema económico o financiero de un país serán movilizadas múltiples veces, con una gran cantidad de operaciones que faciliten la creación de documentos jurídicos que dificulten la labor del rastreo hasta el origen de los mismos.

249. En claro ejemplo de la estructura transaccional en efectivo que se incorpora al sistema financiero y comercial es a través de depósitos en cuentas, inversiones, pago de obligaciones, compra de artículos de contrabando y bienes raíces; finalmente el producto de sus ventas se deriva hacia otros sectores de la economía (*pitufeo*).

iii) Inversión, integración o goce de los capitales ilícitos.

250. Es la etapa final del proceso del lavado de activos, cuyo objetivo es crear la apariencia de legalidad por medio de transacciones adicionales; en esta etapa, el dinero lavado regresa a la economía o al sistema financiero disfrazado ahora como "**dinero legítimo**", bien sea mediante transacciones de importación y exportación, ficticias o de



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

valor exagerado, mediante pagos por servicios imaginarios, o por el aporte de intereses sobre préstamos ficticios, y a través de toda una serie, casi interminable, de otros subterfugios.

251. Estas transacciones protegen a los delincuentes, pues ese dinero líquido o esos bienes colocados entre agentes económicos se recicla y convierte en otros bienes muebles e inmuebles o en negocios fachada que permiten al lavador disfrutar su riqueza mala habida. Así mismo, parte de la ganancia es reinvertida en nuevos delitos, o en asegurar la impunidad de los mismos, para lo cual se compran conciencias o lealtades.

Fuentes para el Lavado de Activos

252. Las principales actividades ilícitas que generan recursos que requieren ser lavados, son los siguientes:

- La extorsión y chantaje;
- El narcotráfico;
- El secuestro;
- Los delitos contra la administración pública;
- El enriquecimiento ilícito;
- El contrabando;
- Los robos y asaltos;
- El tráfico de niños;
- La trata de blancas;
- El tráfico ilegal de armas;
- El testaferrismo;
- La evasión fiscal;
- Estafas;
- El transporte ilegal de personas enteras o en partes (coyoterismo); y,
- El terrorismo

253. Conforme estadísticas de la ONU, a nivel internacional el monto de lavado de activos asciende a un valor que oscila entre el 2 al 5 % del PIB mundial. Ecuador no escapa de esa realidad puesto que se estima que a nivel nacional el monto asciende incluso al máximo de ese porcentaje.

254. La evaluación y administración del riesgo del lavado de activos, del financiamiento del terrorismo y otros delitos, se basará en la calificación de cuatro factores, que se explican a continuación:

i). - Riesgo Geográfico: Los esfuerzos y la fortaleza de las normas y regulaciones legales para reprimir el lavado de activos.

ii). - Riesgo Económico: Sectores económicos que pueden facilitar las actividades de lavado de activos y del financiamiento del terrorismo, su vulnerabilidad y características. Se refiere a las entidades que, por su poca supervisión, el uso de



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

efectivo, u otros aspectos, implican mayor riesgo de lavado de activos, estos pueden ser negocios que generan un alto volumen de efectivo, rápida movilización de fondos de manera global o que ofrecen ventajas de anonimato.

iii). - Riesgo Financiero: Los riesgos de los productos financieros

iv). - Riesgo por Tipo de Cliente: Este factor busca conocer de qué manera afectan los segmentos del mercado y su uso por personas y organizaciones criminales.

- 255.** La extinción del dominio en Ecuador ha sido regulada por la Ley Orgánica de Extinción de Dominio, promulgada en 2021. Esta ley establece un procedimiento especial y autónomo para determinar la extinción del dominio sobre los bienes de origen ilícito, independientemente de la existencia de un proceso penal o civil. La normativa otorga al Estado ecuatoriano la facultad de iniciar un proceso de extinción del dominio sobre bienes que se presume que provienen de actividades delictivas, con el fin de recuperarlos y destinarlos a fines lícitos, como la reparación a las víctimas, el fortalecimiento de las instituciones de seguridad y la inversión en programas de prevención del delito.
- 256.** La Ley Orgánica de Extinción de Dominio establece que la extinción del dominio procederá sobre bienes de origen ilícito, es decir, aquellos que hayan sido adquiridos con recursos provenientes de actividades delictivas.
- 257.** El procedimiento se inicia a partir de la identificación de bienes susceptibles de ser sometidos a extinción de dominio, seguido por un proceso judicial en el que se debe demostrar la relación entre dichos bienes y la comisión de un delito. Una vez que se ha comprobado esta relación, los bienes son declarados extinguidos y pasan a ser administrados por el Estado.
- 258.** La implementación de la Ley Orgánica de Extinción de Dominio en Ecuador ha representado un avance significativo en la lucha contra la criminalidad y la corrupción. Esta herramienta legal ha permitido al Estado ecuatoriano recuperar activos que antes permanecían en manos de delincuentes, privándolos así de los recursos que les permitían financiar sus actividades ilícitas. Además, la extinción del dominio ha contribuido a dismantelar estructuras financieras de la delincuencia organizada, debilitando su capacidad para cometer delitos y operar impunemente.
- 259.** A pesar de los beneficios de la extinción del dominio, su implementación también ha generado ciertas críticas y desafíos. Algunas voces han expresado preocupación sobre la necesidad de garantizar los derechos de propiedad y el debido proceso en los casos de extinción del dominio, para evitar posibles abusos por parte del Estado. Asimismo, la efectividad de la extinción del dominio está estrechamente relacionada.
- 260.** Los considerandos de la pregunta describen la normativa vigente y el problema del lavado de activos, de tal forma que el ciudadano/a puedan tener claridad en los conceptos utilizados. Por otro lado, se explica que hay enfoques de regulación que hacen falta en nuestro país. Estos considerandos no buscan inducir a la respuesta del elector, ya que



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

nuevamente se citan las disposiciones jurídicas involucradas, con la finalidad de dar a conocer el régimen jurídico aplicable.

- 261.** Los considerandos están estructurados de manera objetiva, aportando el marco jurídico aplicable y explicando el problema para una toma de decisiones a través de la voluntad popular, en donde la población puede ordenar a sus mandatarios la agenda legislativa, por lo que la información provista no es superflua o no guarde relación con lo que se pregunta y propone. Es importante señalar que, al ser una temática tan sensible y controversial, es necesario que el poder ciudadano pueda participar en marcar la agenda.
- 262.** Por otro lado, el lenguaje utilizado ha sido neutro, de tal forma que se explica la problemática basada en la normativa citada. Las palabras utilizadas forman parte de los artículos legales citados, por lo que no se han construido frases emotivas, o se ha utilizado valoraciones, calificativos o adjetivos que no estén previamente en la ley. El lenguaje es sencillo y comprensible, ya que forma parte de la manifestación del legislador, y que no puede ser parafraseado o interpretado ya que se consideraría un vicio, ya que pasaría de la objetividad de la norma a la subjetividad del relator o intérprete.
- 263.** La pregunta planteada formula una sola cuestión, la necesidad de una reforma legal. Seguramente la reforma legal abarque varios cuerpos normativos, pero eso no convierte a la pregunta en múltiple. Por lo que el elector puede optar por elegir si acepta o no que se efectúen esta acción. Además, la propuesta no se dirige a beneficiar a un proyecto político, ya que se trata de una consulta para marcar la agenda del legislador, en ejercicio del poder.
- 264.** El efecto jurídico propuesto es que la Asamblea Nacional tramite y debata un proyecto de ley sobre esta temática, permitiendo de esta forma que el plebiscito no impida el debate en sede parlamentaria, y de esta forma respetar el principio de estricta legalidad penal, que ya ha sido citado por la Corte Constitucional en votos concurrentes de sus dictámenes⁶⁵. La consulta tiene un fin constitucionalmente válido, que es que el poder político se sintonice con las necesidades urgentes del país y la realidad que vive.
- 265.** Además, la decisión de la consulta permite que se cumplan con todos los requisitos constitucionales, por lo que la ley que resulte producto del debate parlamentario, estará sujeta a todos los controles necesarios.
- 266.** Esta pregunta no busca reformas constitucionales, y más bien se encuentra enfocada en adoptar medidas específicas para la colocación en la agenda legislativa de temas relevantes para la ciudadanía. La aprobación de leyes no depende solo de la voluntad de la Función Ejecutiva, por lo que el mandato popular permitirá que se prioricen las necesidades ciudadanas en toda función gubernamental.

⁶⁵ Voto concurrente Dictamen No. 7-22-CP/22. Corte Constitucional del Ecuador.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

PREGUNTA 10:

Considerandos:

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.

Pregunta:

¿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?

SÍ

NO

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.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

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.

FUNDAMENTACIÓN DE LA PREGUNTA 10

- 267.** En el transcurso de la historia, la regulación de la entrada de extranjeros a Ecuador ha experimentado diversas fases, que constituyen el reflejo la evolución de las políticas migratorias del país. Desde sus primeras etapas como República independiente, Ecuador ha buscado equilibrar la promoción de la diversidad cultural con la necesidad de salvaguardar la seguridad y el bienestar de su población.
- 268.** Durante las primeras décadas de existencia del Estado (Siglos XIX y XX), las políticas migratorias eran relativamente abiertas, reflejando una postura acogedora hacia aquellos que buscaban establecerse en estas tierras. No obstante, en momentos de inestabilidad política, se implementaron medidas restrictivas para proteger la seguridad nacional.
- 269.** A mediados del siglo XX, Ecuador experimentó cambios en sus políticas migratorias en respuesta a las dinámicas geopolíticas y económicas. Se establecieron requisitos para la entrada, como visados y permisos específicos, aunque estos variaban según el país de origen y la finalidad de la visita.
- 270.** A pesar de que la migración impacta a numerosos países, la soberanía estatal continúa siendo el principio dominante en este ámbito, el derecho internacional reconoce la libertad de las personas para salir de cualquier país y regresar a su lugar de origen, sin embargo, la entrada a otro país está sujeta a la prerrogativa soberana de los Estados, planteando desafíos y complejidades en la gestión migratoria.
- 271.** Ecuador se ve directamente afectado por dinámicas migratorias, siendo tanto un país de origen como de destino para migrantes, los ecuatorianos emigran en busca de oportunidades, mientras que el país acoge a migrantes, especialmente de naciones vecinas. Al efecto, la gestión de flujos migratorios plantea desafíos para Ecuador, en concordancia con su derecho soberano y compromisos de derechos humanos.
- 272.** La ausencia de un sistema global de regulación dificulta la creación de políticas migratorias armonizadas. La presencia de migrantes en situación irregular en Ecuador añade capas de complejidad y tensiones en la gestión migratoria por lo que la necesidad de abordar esta realidad destaca la complejidad inherente a la gestión de la migración en un contexto global sin un marco regulatorio unificado, subrayando la importancia de un enfoque coordinado a nivel internacional.
- 273.** En consecuencia, en las últimas décadas, Ecuador ha adoptado una postura de apertura y flexibilidad en su política migratoria; la eliminación de ciertos requisitos y, la



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

implementación de visados de ingreso temporales que han buscado fomentar el turismo, la inversión extranjera y la cooperación internacional.

- 274.** En la actualidad, la entrada de extranjeros a Ecuador generalmente no requiere visados para turistas de muchos países, promoviendo la accesibilidad y el intercambio cultural, sin embargo, en consonancia con estándares internacionales, se han mantenido ciertos controles y requisitos para garantizar la seguridad y el cumplimiento de las leyes.
- 275.** La realidad actual revela que Ecuador solo exige visa a los ciudadanos de 37 países, permitiendo el ingreso de ciudadanos de los demás países de la comunidad internacional sin exigir ningún documento:



- 276.** La Autoridad de Control Migratorio, en su función de gestionar la entrada y salida de personas, ejerce su potestad solicitando documentación válida, como el documento de viaje o identificación vigente, el registro de ingreso o salida en el formato establecido por la Autoridad de Control Migratorio y, cuando corresponda, una visa vigente según lo dispuesto por la ley o la Autoridad de Movilidad Humana.
- 277.** En caso de que se considere que una persona incurre en alguna de las causales de inadmisión establecidas por la Ley Orgánica de Movilidad Humana, la Autoridad de Control Migratorio determina motivadamente tal supuesto y lleva a cabo, cuando es necesario, el procedimiento de inadmisión, garantizando en todo momento el respeto de los derechos y garantías del debido proceso consagrados en la Constitución.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

278. Entre el 01 de abril del 2022 y el 15 de octubre del 2023, se emitieron un total de 2.822 inadmisiones en puertos, aeropuertos y pasos fronterizos a nivel nacional, según el siguiente detalle:

○ **Tabla Nro. 1: Registro de Inadmisiones**

UNIDAD DE CONTROL MIGRATORIO	INADMISIONES
AEROPUERTO INTERNACIONAL JOSE JOAQUIN DE OLMEDO	1.109
AEROPUERTO INTERNACIONAL MARISCAL SUCRE	1.583
CENTRO BINACIONAL DE ATENCION FRONTERIZA HUAQUILLAS	71
CENTRO NACIONAL DE ATENCION FRONTERIZA RUMICHACA	52
UNIDAD DE CONTROL MIGRATORIO PUERTO MARITIMO AYORA	3
UNIDAD DE CONTROL MIGRATORIO PUERTO MARITIMO GUAYAQUIL	2
UNIDAD DE CONTROL MIGRATORIO PUERTO MARITIMO MANTA	2
TOTAL	2.822

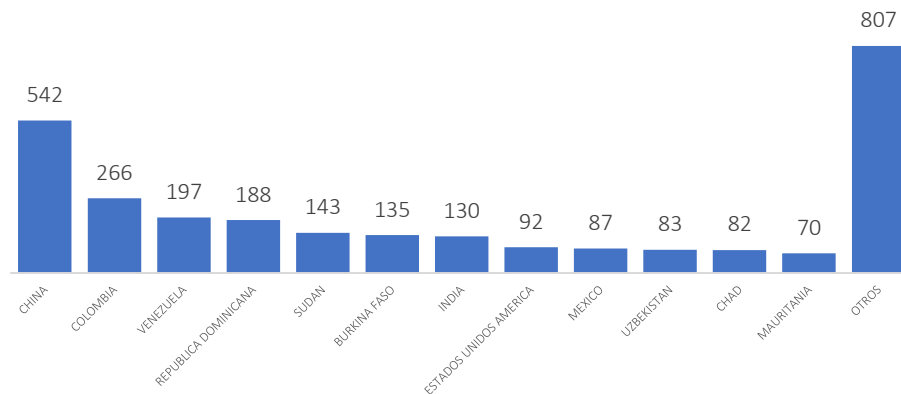
Fuente: SIMIEC (Sistema Migratorio Ecuatoriano)

Elaborado por: Dirección de Control Migratorio

279. De las inadmisiones registradas, se verifica que la nacionalidad predominante es la de China, con un total de 542 inadmisiones en un periodo de 10 meses; es decir, el número de inadmisiones a esta nacionalidad se ha incrementado en un 5.922%, debido a la verificación de las causales de inadmisión:



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



Fuente: SIMIEC (Sistema Migratorio Ecuatoriano)
Elaborado por: Dirección de Control Migratorio

- 280.** En el escenario dinámico de la movilidad humana, frente a un contexto político, económico y social convulsionado, como lo es Ecuador en la actualidad, se destaca la necesidad de equilibrar el derecho legítimo del Estado y sus ciudadanos para: i) regular la entrada y permanencia de extranjeros en el país, con el respeto y garantía de los derechos fundamentales de los migrantes, ii) mitigar riesgos asociados con el movimiento de personas, iii) propugnar la seguridad nacional, iv) reducir la migración irregular y, v) fortalecer los vínculos con la dispersión de grupos humanos que abandonan su lugar de origen, son aspectos esenciales.
- 281.** La promoción del ingreso regular destaca la necesidad de facilitar vías legales y seguras para la migración; este enfoque es crucial tanto para los ciudadanos ecuatorianos que buscan emigrar como para los extranjeros que ingresan a Ecuador, reflejando la relevancia de un marco regulador eficiente que incluya la mención y desarrollo de medidas contra delitos asociados con la migración irregular como el crimen organizado, terrorismo, trata de personas y el contrabando de migrantes.
- 282.** La normativa vigente establece claramente que la retención de una persona migrante por más de 24 horas en las zonas de inadmisión constituye una detención arbitraria, subrayando la importancia de permitir el ingreso regular de los individuos a territorio nacional, sin embargo, en un contexto donde el ingreso deliberado se extiende a un amplio espectro de países sin exigir documentación, surge la necesidad de revisar y fortalecer los protocolos existentes.
- 283.** Ahora bien, respecto del procedimiento de inadmisión, la normativa actual contempla en algunos casos que una vez que la autoridad competente emite el correspondiente acto administrativo disponiendo la inadmisión, la Autoridad de Control Migratorio debe ordenar de manera motivada e inmediata el retorno automático de la persona inadmitida, prescindiendo de la necesidad de una audiencia o del procedimiento particular dispuesto por la ley.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

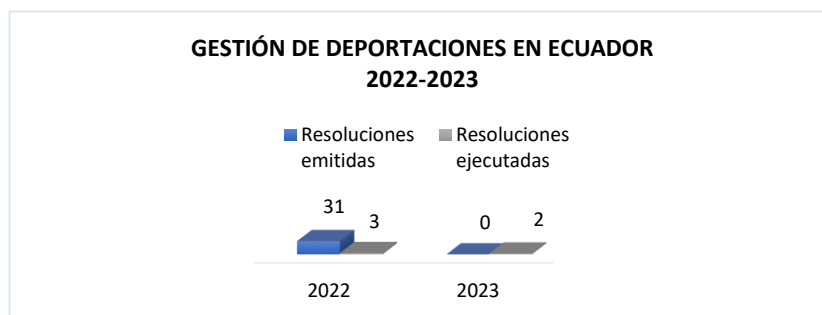
- 284.** En otros casos, reconoce que el agente de control migratorio deber elaborar un informe y, celebrar una audiencia en un plazo máximo de veinticuatro horas, donde la persona en proceso de inadmisión comparece y la Autoridad de Control Migratorio, a través de una resolución motivada, resuelve la situación migratoria.
- 285.** Transcurrido dicho plazo sin resolución o si la inadmisión no se ejecuta debido a causas imputables a la Autoridad de Control Migratorio o las empresas de transporte, la persona extranjera debe ser autorizada de ingresar al territorio nacional, aunque ello implique un ingreso irregular.
- 286.** La Autoridad de Control Migratorio resuelve la inadmisión y notifica su resolución en un término máximo de 10 días contados desde la fecha de arribo de la persona extranjera. Si al cabo de dos meses no se manifiesta ningún particular sobre el procedimiento o su resolución, caduca la potestad para ordenar la inadmisión, debiendo la Autoridad de Control Migratorio archivar el expediente de inmediato.
- 287.** La ley establece que, una vez resuelta la inadmisión, la persona inadmitida debe ser retornada de inmediato por las empresas de transporte. Sin embargo, de lo anterior, la situación real es que, las personas no pueden ser retornadas inmediatamente por situaciones prácticas, como la venta previa de todos los puestos por parte de las empresas o la necesidad de un plazo razonable para las gestiones de traslado.
- 288.** En este contexto, la Autoridad de Control Migratorio se ve obligada en la mayoría de los casos a permitir el ingreso de personas extranjeras inadmitidas, incluso aquellas que han sido identificadas como una amenaza o riesgo para la seguridad pública y la estructura del Estado.
- 289.** Esta situación, lejos de mitigar los riesgos, abre las puertas a un escenario de mayor inseguridad y delincuencia, ya que personas potencialmente peligrosas tienen acceso al territorio nacional sin mayores restricciones.
- 290.** La incapacidad para ejecutar procedimientos más efectivos de inadmisión contribuye a un entorno propicio para la proliferación de situaciones de violencia y riesgos para la seguridad, destacando la necesidad de revisar y fortalecer los mecanismos de control migratorio para salvaguardar la integridad y tranquilidad de la sociedad. En tal virtud, la presente medida plebiscitaria tiene por objeto consultar al pueblo ecuatoriano, respecto de su aceptación o negación, a la activación del aparataje estatal, a efectos de que, legislativamente se consideren, debatan y tramiten, los instrumentos legales necesarios y tendientes para solucionar la problemática evidenciada, conforme la operatividad dispuesta en el Anexo.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

- 291.** Similar situación se presenta con el proceso de deportación, mismo que no es efectivo porque la normativa vigente a no se compadece con la realidad. Así, la deportación se erige como un acto formal, delineado por causales específicas y un proceso administrativo meticuloso.
- 292.** Las causales que desencadenan el proceso de deportación son claras, delineando situaciones que van desde ingresos no autorizados hasta amenazas para la seguridad pública y condenas penales ejecutoriadas.
- 293.** Cada motivo, cuidadosamente definido en la legislación, establece un marco que busca equilibrar la protección del Estado con el respeto a los derechos fundamentales de los extranjeros.
- 294.** El procedimiento de deportación se sostiene sobre una estructura de garantías y derechos destinados a asegurar un proceso justo y equitativo. El derecho a ser informado de los cargos, a la asistencia legal, y la posibilidad de presentar sus razones son esenciales para la aplicación de la figura jurídica migratoria referida.
- 295.** Sin embargo, entre las letras de la Ley y la ejecución práctica surge un desafío evidente: una vez emitido el acto administrativo que ordena la deportación, la Autoridad de Control Migratorio enfrenta limitaciones para asegurar la presencia de la persona extranjera y la ejecución efectiva del procedimiento, este escenario plantea interrogantes y cuestionamientos sobre la eficacia del proceso y la capacidad de las autoridades para salvaguardar la seguridad y el orden nacional.
- 296.** Ahora bien, entre el 2022 y el 2023, se destaca una disparidad significativa entre el número de resoluciones de deportación y la efectiva ejecución de las mismas, planteando inquietudes sobre la eficiencia y coordinación en este proceso, según el siguiente detalle:

Gráfico Nro. 2:



- 297.** Durante el análisis de casos de procesos de deportación con resolución ejecutoriada en estos años, se ha identificado una tendencia preocupante: solo 5 de estos casos han sido efectivamente ejecutados, representando un 5.8% del total. Este hallazgo destaca una



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

brecha sustancial entre las decisiones administrativas y su implementación y ejecución en la práctica.

- 298.** La falta de ejecución de los procesos de deportación se ha identificado como un problema crítico, y tras un análisis exhaustivo, se ha encontrado que parte de la problemática radica en los procedimientos y requisitos para llevar a cabo dicho proceso toda vez que, emitida la resolución de deportación, se enfrenta una serie de obstáculos logísticos y documentales que impiden su pronta y debida ejecución.
- 299.** Dentro de los requisitos necesarios para la deportación, se encuentra la obtención de documentos esenciales, como documentos de identificación y boletos aéreos, entre otros, es importante destacar que la gestión de los mismos conlleva un tiempo considerable y puede generar demoras significativas en el proceso de deportación.
- 300.** Adicionalmente, la normativa actual no permite la detención de la persona sobre quien recae la resolución de deportación, lo cual crea un vacío legal que dificulta la aplicación efectiva de la medida, en consecuencia, la ausencia de mecanismos que permitan la detención temporal durante el proceso de deportación contribuye a la falta de cumplimiento de estas resoluciones.
- 301.** En este contexto, la medida plebiscitaria aborda estas limitaciones y propone consultar al pueblo ecuatoriano respecto de su aceptación al tratamiento de legislativo de instrumentos legales que, siguiendo la modalidad operativa descrita en el Anexo correspondiente, tengan por objeto establecer mecanismos tendientes a agilizar y concluir de manera efectiva el proceso de deportación, brindando a las autoridades el tiempo necesario para llevar a cabo los trámites correspondientes y garantizar que dicha institución jurídica migratoria se cumpla de manera efectiva.
- 302.** En otras palabras, esta medida plebiscitaria pretende consultar al pueblo ecuatoriano respecto de su aceptación a que se debatan y traten legislativamente, los instrumentos legales necesarios para superar los obstáculos logísticos y legales que actualmente dificultan la ejecución de los procesos de deportación, cuya finalidad última es promover una gestión más eficiente y oportuna.
- 303.** La mayor preocupación radica en que de acuerdo con la ley, las resoluciones de deportación deben ejecutarse en un plazo máximo de doce (12) meses a partir de la fecha en que el acto administrativo causó estado.
- 304.** De no cumplirse con este plazo, la ejecución prescribe y todos los procesos de deportación y expulsión se archivan automáticamente. Esta disposición plantea un desafío adicional, ya que la efectividad de las medidas de deportación se ve comprometida por limitaciones temporales que, en muchos casos, dificultan la ejecución oportuna de estas decisiones. La combinación de estas circunstancias evidencia la necesidad urgente de



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

reformular y actualizar la normativa, permitiendo así que el Estado cuente con herramientas más eficaces para gestionar la seguridad nacional y garantizar la protección de sus ciudadanos, siempre y cuando, sea el pueblo soberano el que acepte la aplicación de la medida plebiscitaria, en términos de estar de acuerdo o no, con que se debatan y tramiten parlamentariamente dichos instrumentos legales conforme la modalidad descrita en el Anexo.

- 305.** La deportación no es solo un acto administrativo; es una secuencia que abarca la ejecución y medidas cautelares. Garantizar la presencia de la persona extranjera, imponer medidas que precautelen sus derechos y, en casos de incumplimiento, recurrir a la ejecución inmediata, son facetas esenciales que requieren no solo voluntad administrativa, sino también la capacidad de aplicación efectiva.
- 306.** El incumplimiento de medidas cautelares, concebidas para garantizar el debido proceso y la seguridad durante el procedimiento, desencadena consecuencias directas. La Autoridad de Control Migratorio puede solicitar el apoyo policial para la ejecución, pero la interrogante persiste: ¿Cómo abordar las limitaciones prácticas que parecen obstaculizar la efectividad del procedimiento?
- 307.** El proceso de deportación en Ecuador enfrenta desafíos que requieren una reflexión profunda y, posiblemente, ajustes en la implementación práctica. ¿Cómo puede el Estado asegurar la presencia de aquellos sujetos a dichos procedimientos una vez que el acto administrativo ha sido emitido? La respuesta a esta pregunta puede determinar la eficacia y la equidad de un proceso que busca armonizar la protección nacional con el respeto a los derechos humanos.
- 308.** Cuando la Autoridad de Control Migratorio se enfrenta a la ejecución de un acto administrativo de deportación, se vislumbra una encrucijada: la falta de zonas de tránsito migratorio. Estas áreas específicas serían fundamentales para proporcionar un espacio temporal donde la Autoridad de Control Migratorio pueda ubicar a personas sujetas a deportación o expulsión, facilitando así el proceso de traslado fuera del territorio nacional.
- 309.** La carencia de estas zonas especializadas se traduce prácticamente en la inoperancia de la ejecución de decisiones administrativas, ya que no se cuenta con los recursos necesarios para llevar a cabo las resoluciones adoptadas.
- 310.** Actualmente, las únicas áreas existentes son las zonas de inadmisión, diseñadas exclusivamente para quienes se le niega el ingreso al país por alguna acción u omisión. Sin embargo, estas no sirven como lugares de tránsito migratorio para aquellos que ya se encuentran dentro del territorio ecuatoriano y deben ser deportados o expulsados.
- 311.** La situación se agrava cuando se considera que, aunque la Policía puede colaborar con la Autoridad de Control Migratorio, la ausencia de estas instalaciones especializadas



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

dificulta el proceso de traslado, ya que no hay un lugar adecuado donde llevar a las personas en el período entre la emisión del acto administrativo y la efectiva realización del traslado por parte de la empresa de transporte.

- 312.** Este vacío normativo y logístico destaca la urgente necesidad de establecer zonas de tránsito migratorio que no solo agilicen el procedimiento de deportación, sino que también garanticen el respeto de los derechos de las personas involucradas. La implementación de estas áreas proporcionaría una solución práctica y eficaz para superar los obstáculos actuales en el cumplimiento de las decisiones administrativas, asegurando un proceso más eficiente y acorde con los estándares de derechos humanos.
- 313.** La situación crítica plantea un dilema fundamental: ¿cómo reconciliar la necesidad urgente de detener a una persona para ejecutar la deportación con el principio de legalidad que limita las acciones de las autoridades administrativas a lo expresamente permitido por la ley?
- 314.** Ante este desafío, la solución podría encontrarse en ajustes puntuales a la Ley Orgánica de Movilidad Humana y normativas relacionadas. Estos ajustes podrían establecer una excepción pragmática y temporal, cuidadosamente regulada, que otorgue a la Autoridad de Control Migratorio la facultad de asegurar la presencia del individuo sujeto a deportación. Por tal motivo, es el pueblo soberano el que debe decidir si acepta o no que, la aplicación de la presente medida plebiscitaria disponga la activación del aparato estatal a efectos de que se consideren, debatan y tramiten por vía legislativa, dichos ajustes y demás cambios que, de conformidad al procedimiento parlamentario resulten pertinentes.
- 315.** Finalmente, conviene resaltar que, en caso de ser aprobada, la presente medida plebiscitaria cumplirá sus efectos respetando siempre los principios legales, ofreciendo una solución práctica y limitada en el tiempo, por cuya operatividad se refuerza su capacidad de producir efectos jurídicos del mandato aceptado por el pueblo. En otras palabras, se pretende consultar al pueblo ecuatoriano, sobre la aplicación de la presente medida cuyo objetivo sea establecer el debate parlamentario de los mecanismos tendientes a superar los obstáculos actuales en la ejecución de deportaciones, al tiempo que, garantice el cumplimiento de las disposiciones legales y su adaptación a la realidad y urgencia que demanda la ejecución de estos procedimientos migratorios, todo lo cual, dependerá de la aceptación del soberano, en la forma que ha sido descrita en la presente sección, para la activación del aparato estatal requerido.
- 316.** Por su parte, el proceso de expulsión en la actualidad se aborda como un procedimiento judicial, en el cual una persona extranjera es expulsada del territorio ecuatoriano por resolución judicial, después de cumplir una pena privativa de libertad mayor a cinco años, imponiéndose la prohibición de retorno al Ecuador por un período de diez años conforme lo establece la ley penal.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

- 317.** No obstante, el públicamente conocido represamiento de causas, así como el públicamente conocido avance judicial de despacho de las mismas, presupone un impedimento estructural y funcional para la real y efectiva ejecución del hecho administrativo de expulsión. Suponiendo además una falta de correspondencia jurídica en lo que respecta a las materias susceptibles de ser conocidas y resueltas judicialmente, frente a la naturaleza jurídica propia de los hechos administrativos. Según el Informe Global Contra el Crimen Organizado Transnacional 2023. Ecuador ha experimentado un incremento significativo en su índice de criminalidad, situándolo entre los 10 países con mayor incidencia delictiva a nivel mundial. Además, la Oficina de Drogas y Crimen de las Naciones Unidas ha señalado un aumento notable en los homicidios y muertes violentas, atribuibles al crimen organizado y la violencia relacionada con pandillas, durante el período entre 2020 y finales de 2021.
- 318.** Este cambio permitiría al país expulsar de manera más expedita a individuos con un alto índice de riesgo, representando una amenaza a la seguridad y la estructura del Estado.
- 319.** La urgencia de esta revisión se ve reflejada en el aumento del índice de criminalidad en Ecuador, según el Informe Global Contra el Crimen Organizado Transnacional 2023. Ecuador ha experimentado un incremento significativo en su índice de criminalidad, situándolo entre los 10 países con mayor incidencia delictiva a nivel mundial. Además, la Oficina de Drogas y Crimen de las Naciones Unidas ha señalado un aumento notable en los homicidios y muertes violentas, atribuibles al crimen organizado y la violencia relacionada con pandillas, durante el período entre 2020 y finales de 2021.
- 320.** En este escenario, y dada la población extranjera privada de libertad, es crucial que el Estado implemente medidas que le permitan expulsar de manera más eficiente a quienes representen un riesgo o amenaza para la soberanía del país, salvo en aquellos casos prohibidos por la Constitución de la República.
- 321.** Este enfoque no solo tiene como objetivo salvaguardar la seguridad interna, sino también agilizar los procedimientos para preservar la integridad del Estado ante amenazas inminentes.
- 322.** En este punto es crucial subrayar que los tratados y convenios internacionales reconocen la expulsión como un mecanismo legítimo de los Estados para apartar a una persona por razones de seguridad, prohibiendo únicamente la expulsión de colectivos o cuando la vida de la persona en cuestión corra peligro; y siempre que se realice conforme a la Ley del país.
- 323.** Por ejemplo, la Convención para la Protección de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares (CTMF) garantiza el derecho de los trabajadores migratorios y sus familiares a no ser objeto de expulsión colectiva, estableciendo que la expulsión solo puede



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

llevarse a cabo mediante una decisión individual adoptada por la autoridad competente de acuerdo con la ley.

- 324.** Asimismo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que el extranjero legalmente presente solo puede ser expulsado de un Estado parte en el pacto mediante una decisión adoptada conforme a la ley, brindándole la oportunidad de exponer razones en contra de su expulsión y someter su caso a revisión.
- 325.** Además, la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanas y Degradantes prohíbe la expulsión a otro país si existen razones fundadas para creer que la persona estaría en peligro de tortura.
- 326.** Estos principios internacionales subrayan la importancia de que los Estados ejerzan sus facultades de manera justa, proporcional y respetuosa de los derechos humanos, evitando decisiones colectivas y garantizando salvaguardias adecuadas para los individuos.
- 327.** En este contexto, la creación de procedimientos administrativos ágiles y respetuosos del debido proceso se presenta como una herramienta esencial para la aplicación efectiva de las disposiciones legales y la protección de los derechos fundamentales de todas las personas involucradas en estos procesos.
- 328.** La actual limitación normativa que impide la expulsión de personas extranjeras que representan un riesgo para la seguridad pública, o que tienen sentencia condenatoria ejecutoriada, y que han contraído matrimonio, se les ha reconocido una unión de hecho con una persona ecuatoriana o tienen hijas o hijos ecuatorianos, plantea desafíos significativos en términos de capacidad de los centros de privación de la libertad y la seguridad de los ciudadanos ecuatorianos.
- 329.** Esta restricción contribuye a la congestión de los centros de detención, limitando la capacidad del Estado para proporcionar instalaciones adecuadas y garantizar el bienestar de los ciudadanos ecuatorianos.
- 330.** A esta situación se ha sumado la crisis carcelaria que enfrenta el país, es así que en 2021 y julio de 2023, se registraron 14 masacres en siete cárceles de Ecuador, resultando en la muerte de 459 reclusos.
- 331.** Un informe del Servicio de Atención a Personas Privadas de la Libertad (SNAI) atribuye estos niveles de violencia a la negligencia estatal prolongada y a la intensificación de las disputas entre grupos de delincuencia organizada por el control penitenciario.
- 332.** La desafiante situación se concentra especialmente en 11 prisiones catalogadas como de alto riesgo por el SNAI. Aunque se ha logrado reducir el hacinamiento del 29% en enero de 2021 al 4% en enero de 2023 a nivel nacional, siete de las prisiones de alto riesgo aún padecen sobrepoblación, siendo el Centro de Privación de Libertad (CPL)



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Guayas N.º 5 el más crítico, con una capacidad para 545 presos, pero albergando a aproximadamente 1,305, lo que representa un hacinamiento del 139%.

- 333.** A pesar de los esfuerzos por mejorar las condiciones de reclusión, la realidad carcelaria sigue siendo un desafío significativo para el país, por lo que, se verifica la necesidad de políticas de aplicación migratoria para contribuir a descongestionar el hacinamiento del sistema penitenciario en el Ecuador.
- 334.** Al efecto es claro que la imposibilidad de expulsar a individuos que representan una amenaza implica una falta de control efectivo sobre quienes pueden constituir un peligro para la sociedad.
- 335.** La práctica de la expulsión en vía administrativa por parte del Estado es una medida adoptada en varios países, como Perú, México, Colombia y Chile, que la contemplan en su legislación. Por ejemplo, en Perú, el artículo 64, literal a, establece que las sanciones de salida obligatoria y expulsión se formalizan por resolución administrativa y son de ejecución inmediata.
- 336.** En México, la Constitución, en su artículo 33, reconoce al Ejecutivo la potestad de expulsar del territorio nacional a personas extranjeras a través de un procedimiento administrativo.
- 337.** En Colombia, el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores, en su artículo 2.2.1.13.2.2, faculta a la autoridad migratoria para expulsar a extranjeros que, a su juicio, realicen actividades que atenten contra la seguridad nacional, el orden público, la salud pública, la tranquilidad social o representen un riesgo para dichos aspectos.
- 338.** En la Constitución de Chile, se establece que la ley regulará el ingreso, estadía, residencia y egreso de extranjeros del territorio nacional, permitiendo la expulsión en casos de ingreso clandestino, salvo en situaciones de refugio o asilo contempladas en tratados internacionales ratificados por Chile. Además, se prevé la expulsión de extranjeros condenados por crímenes o delitos en el territorio nacional.
- 339.** La revisión y actualización de estas disposiciones normativas se vuelven esenciales para asegurar que el Estado cuente con los mecanismos necesarios para proteger la seguridad de sus ciudadanos y gestionar de manera efectiva la privación de la libertad en el contexto de la movilidad humana. Asimismo, podría contribuir a una gestión más eficiente y equitativa de la seguridad pública y a la protección de los derechos fundamentales de la población ecuatoriana. Siendo fundamental consultar al pueblo, sobre su aceptación a la aplicación de la presente medida plebiscitaria, en función de lo descrito.
- 340.** Como se ha podido vislumbrar perfeccionar los procedimientos de inadmisión, deportación y expulsión se presenta como una medida imperativa para hacer frente a la amenaza latente que individuos pueden representar para la seguridad nacional. Este



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

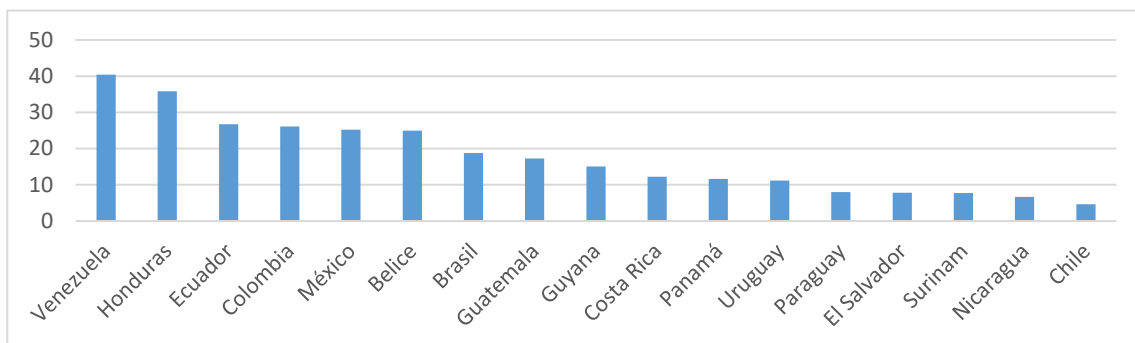
perfeccionamiento implica la adopción de herramientas esenciales que faciliten la ejecución eficaz de estas acciones y la eliminación de limitaciones actuales.

- 341.** La medida plebiscitaria propuesta busca consultar la voluntad soberana del pueblo ecuatoriano a efectos de obtener su aceptación o negación, a la aplicación de la activación del aparato estatal con la finalidad de desarrollar una estrategia integral que se centre el debate y procedimiento parlamentario necesario para crear los instrumentos legales pertinentes y tendientes a procesos de migración ordenados, que propugnen la seguridad fronteriza, disminución de población carcelaria, seguridad nacional, desarrollo medidas contra delitos asociados con la migración irregular; como el crimen organizado, terrorismo, trata de personas y el contrabando de migrantes, verificando que la gestión ordenada de la migración se presenta como una contribución significativa al desarrollo nacional.
- 342.** En la compleja tela legislativa que aborda los procesos migratorios en Ecuador, emerge una carencia normativa que desafía la operatividad de la Autoridad de Control Migratorio. En este contexto, la reflexión se desplaza hacia la necesidad apremiante de llenar estos vacíos legales, manteniendo siempre la integridad del principio de legalidad y el deber de los funcionarios públicos de actuar dentro del marco normativo establecido.
- 343.** En última instancia, la solución a esta paradoja demanda una reflexión profunda sobre la naturaleza misma de la detención en contextos migratorios. ¿Cómo encontrar el equilibrio entre los derechos de los ecuatorianos y el respeto irrestricto a los derechos de los migrantes?
- 344.** La respuesta, sin duda, radica en la capacidad de la sociedad y sus legisladores para adaptar la normativa a las realidades cambiantes, preservando al mismo tiempo los principios fundamentales que guían la convivencia en Ecuador.
- 345.** La realidad actual en Ecuador demanda una respuesta integral para hacer frente a la creciente ola de violencia criminal. Con una tasa de homicidios que lo sitúa en el tercer lugar en América Latina, con 26.9 homicidios por cada 100 mil habitantes, es imperativo abordar los factores que contribuyen a esta problemática. La violencia criminal ha pasado de representar el 57% al 81% de los homicidios intencionales entre 2019 y 2022, evidenciando una tendencia preocupante que requiere acciones urgentes.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Gráfico Nro. 1:



Tasa de Homicidios por cada 100 mil habitantes en América Latina en 2022

346. En este contexto, en el período comprendido entre 2018 y 2022, se observa un aumento constante en el número de homicidios.

347. Durante el año 2022, en el Ecuador se registraron 4,802 eventos de homicidios, y las proyecciones para el año 2025 indican que esta cifra podría ascender a 13,117 homicidios. Esta tendencia al alza en la incidencia de homicidios destaca la necesidad de abordar de manera urgente los factores que contribuyen a la violencia, implementando estrategias efectivas para revertir esta preocupante situación.

Gráfico Nro. 2:



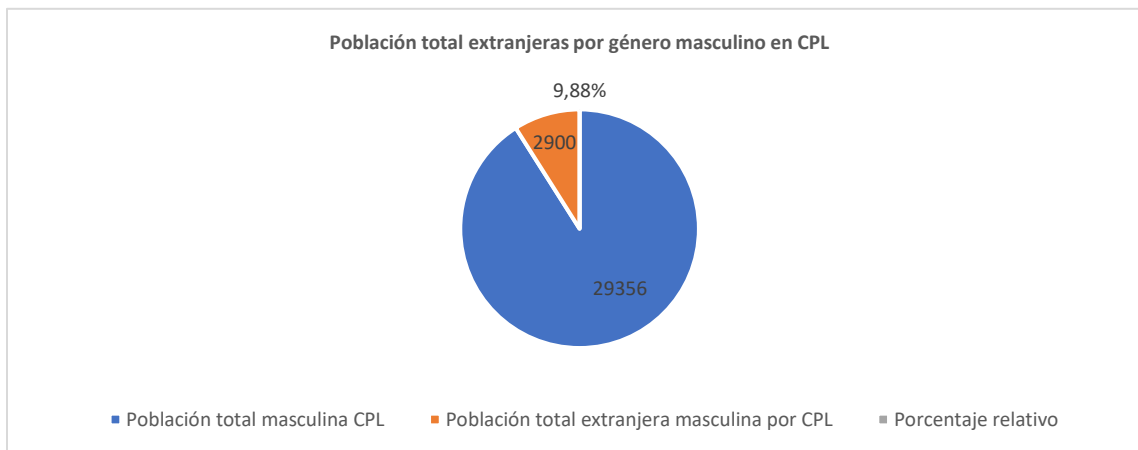
348. Las estadísticas ofrecen un panorama inquietante en términos de violencia criminal. Este contexto demanda una evaluación profunda de las políticas actuales y la implementación de medidas efectivas para revertir la tendencia alarmante. Es esencial que las autoridades y la sociedad en su conjunto trabajen de manera coordinada y estratégica para abordar las raíces de la violencia y fortalecer los sistemas de seguridad, con el objetivo de construir un entorno más seguro y resiliente para todos.

349. En el último censo penitenciario, se reveló que de la población total de 31,312 personas privadas de la libertad (PPL), 29,356 corresponden al género masculino. De este grupo, 2,900 personas son extranjeras, lo que representa el 9.88% del total, según lo indica el Gráfico Nro. 3.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

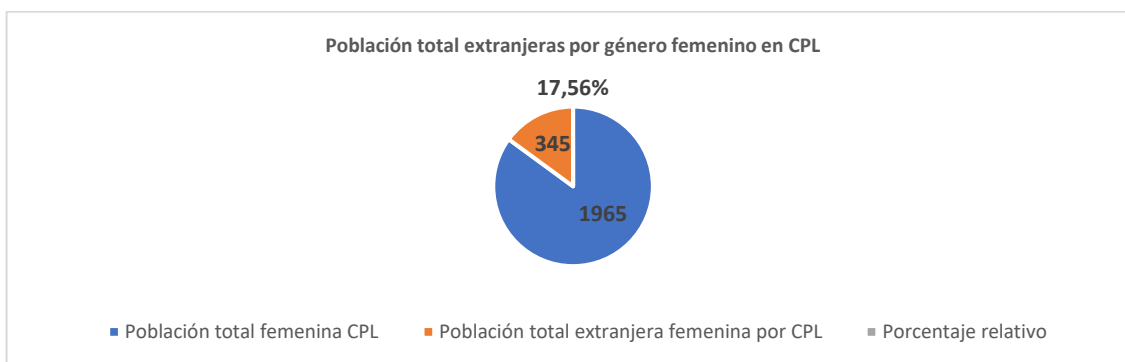
Gráfico Nro. 3:



Fuente: *Elaboración propia a partir de información del Censo Penitenciario*

350. Asimismo, se vislumbró que la población total en las personas privadas de la libertad, 1965 PPL, son del género femenino, donde 345 PPL son extranjeras, es decir un 17.56%, como lo indica el Gráfico Nro. 4:

Gráfico Nro. 4



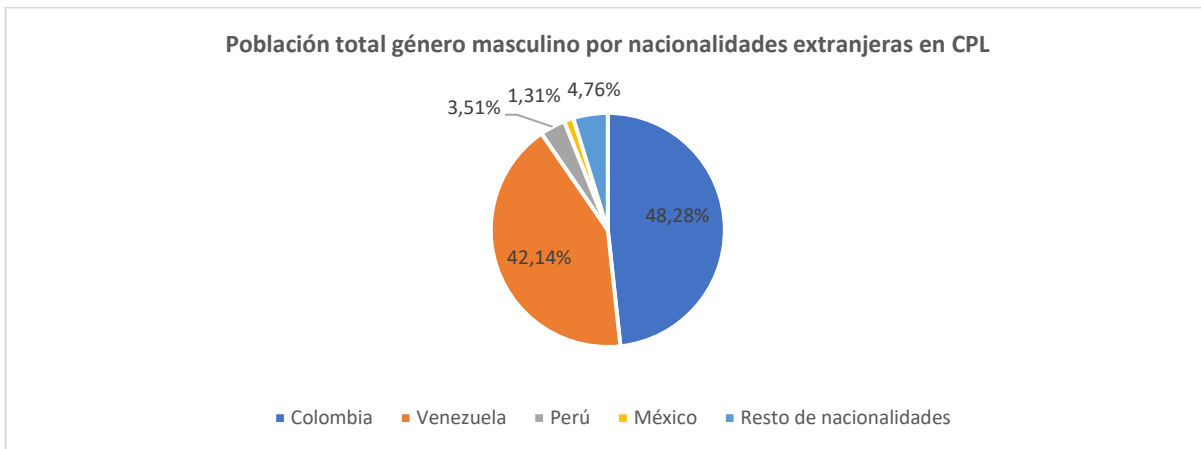
Fuente: *Elaboración propia a partir de información del Censo Penitenciario*

351. Adicionalmente se puede observar que, de la totalidad de población masculina de PPL la nacionalidad que más individuos posee es la nacionalidad colombiana con 1400 PPL (48.28%); seguido de la nacionalidad venezolana con 1222 PPL (42.14%); nacionalidad peruana con 102 PPL (3.51%); nacionalidad mexicana con 38 PPL (1.31%) y el resto de nacionalidades con 138 PPL (4.76%), como lo indica el gráfico Nro. 5:

Gráfico Nro. 5:



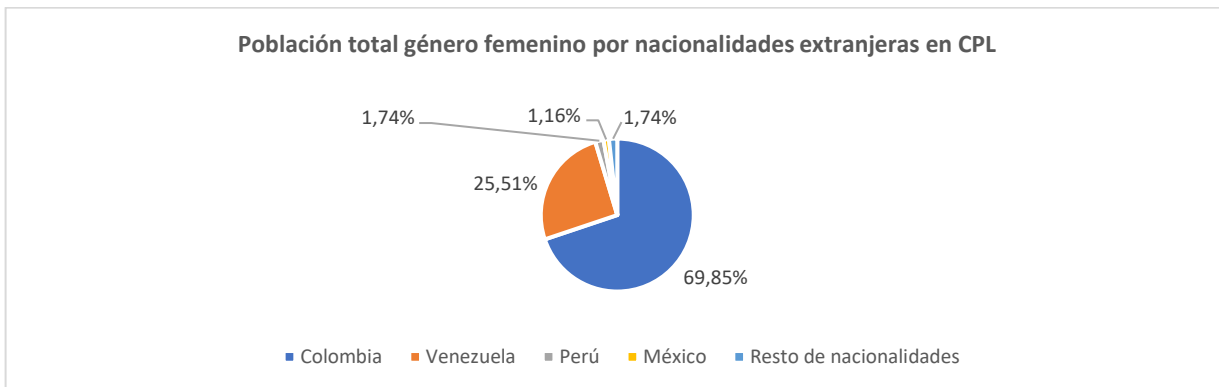
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



Fuente: *Elaboración propia a partir de información del Censo Penitenciario*

352. Así también, se puede observar que, de la totalidad de población femenina de PPL la nacionalidad que más individuos posee es la nacionalidad colombiana con 241 PPL (69.85%); seguido de la nacionalidad venezolana con 88 PPL (25.51%); nacionalidad peruana con 6 PPL (1.74%); nacionalidad mexicana con 4 PPL (1.16%) y el resto de nacionalidades con 6 PPL (1.74%), como lo indica el Gráfico Nro. 6:

Gráfico Nro. 6:



Fuente: *Elaboración propia a partir de información del Censo Penitenciario*

353. La presencia de población extranjera en las cárceles ecuatorianas, constituyendo el 9.88% de la población total de hombres privados de la libertad y el 17.56% de mujeres, destaca la necesidad de estrategias específicas.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

- 354.** Enfrentar la creciente ola de violencia criminal en Ecuador demanda una respuesta estratégica integral que aborde tanto las causas fundamentales como las amenazas inmediatas.
- 355.** En un contexto político, económico y social convulsionado, como lo es Ecuador en la actualidad, se destaca la necesidad de equilibrar el derecho legítimo del Estado y sus ciudadanos para regular la entrada y permanencia de extranjeros en el país, con el respeto y garantía de los derechos fundamentales de los migrantes, mitigar riesgos asociados con el movimiento de personas, propugnar la seguridad nacional, reducir la migración irregular y fortalecer los vínculos con la dispersión de grupos humanos que abandona su lugar de origen son aspectos esenciales.
- 356.** En este contexto, se propone la medida plebiscitaria referida, compuesta por una estrategia tendiente a proveer al pueblo ecuatoriano de datos estadísticos que configuran la problemática actual del sistema operacional, funcional y estructural en materia migratoria y de seguridad ciudadana, así como los problemas específicos relativos a los procedimientos legales actuales referentes a deportación, inadmisión y expulsión, en la forma que, a través de la pregunta materia de la presente sección se consulte al pueblo ecuatoriano respecto a su aceptación o negación a que se active el aparato estatal en su función legislativa, a efectos de debatir y someter al procedimiento legislativo, los instrumentos legales necesarios para tratar la problemática descrita, asegurando una decisión informada del electorado, junto con la alta probabilidad de que se cumpla su voluntad, conforme la operatividad detallada en el Anexo.
- 357.** De conformidad con el control constitucional de los considerandos, es menester hacer el análisis respectivo. En primer lugar, los considerandos presentados buscan brindar información de manera objetiva e informativa, sin orientar o inducir respuestas específicas por parte de la electora o el elector. No se emplea un lenguaje persuasivo ni emotivo, ni se introducen elementos que sugieran una respuesta predeterminada.
- 358.** Se verifica una concordancia directa entre los considerandos y el texto normativo propuesto. Los considerandos introducen de manera coherente las finalidades que respaldan el texto que será puesto a consideración del pueblo ecuatoriano, estableciendo una conexión clara y comprensible. Esto es, se cumple con la existencia de una relación directa entre dicho texto y la finalidad que persiguen los considerandos, para que, en caso de ser aprobada, tenga alta probabilidad de ser cumplida, conforme la operatividad detallada en el Anexo.
- 359.** El lenguaje utilizado en los considerandos es valorativamente neutral y desprovisto de elementos emotivos. Se busca comunicar de manera clara, sencilla y comprensible, evitando términos que puedan generar sesgos o influir emocionalmente en la interpretación del electorado.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

- 360.** Los considerandos no contienen información superflua que no guarde relación con el texto a ser puesto en consideración del pueblo ecuatoriano; asimismo los considerandos carecen de términos inconexos o incoherentes, más bien, establecen una línea argumentativa clara que parte del ordenamiento jurídico en la materia, puntualiza estadísticamente la problemática considerada, junto con la posibilidad constitucional de que la materia de la pregunta sea consultada, garantizando así, la libertad del elector, para efectos de la democracia directa.
- 361.** En resumen, se encuentran cumplidos los requisitos establecidos por la ley y la Corte Constitucional, en cuanto al control formal de los considerandos.
- 362.** Por otro lado, en cuanto al control formal de la pregunta, se verifica que, la misma cumple con consultar al pueblo una sola cuestión, estableciendo en su efecto, la posibilidad de aceptar o negar su texto, no existiendo, por tanto, aceptación o negación en bloque, con respecto a las demás preguntas de la consulta popular.
- 363.** Además, la pregunta vincula la determinación de la problemática verificada con la necesidad de que la Asamblea Nacional proceda a tramitar inmediatamente las reformas necesarias a los procedimientos de admisión, deportación y expulsión, con la finalidad de controlar migración y fortalecer la seguridad del Estado. Es decir, se plasma una medida que se estima conveniente para ser consultada al pueblo, con la garantía de su libertad de elección a través de una decisión informada y consecuente con los considerandos expuestos.
- 364.** No se busca la institución inmediata de reformas legales, sino por el contrario, la aplicación de una medida que active el aparato estatal para que, conforme el procedimiento legislativo, se debatan las reformas que se estimen pertinentes, todo aquello en cumplimiento de la voluntad popular. En resumen, la pregunta cumple con los criterios establecidos por la Corte Constitucional de Ecuador, en cuanto a control formal de la pregunta.
- 365.** Finalmente, en cuanto al control material de la pregunta, se destaca que, la misma no incurre en prohibición alguna de ser consultada al pueblo. Asimismo, tiene la potencialidad de generar efectos jurídicos, lo cual se constata con la inmediatez de la misma, fortalecida a través de la operatividad planteada en el Anexo. El requisito de congruencia democrática no se encuentra en discusión por cuanto, el Presidente de la República se encuentra legitimado para tal efecto; y en cuanto a la restricción de derechos, en términos de seguridad jurídica, se verifica que la pregunta establece la previsibilidad y certidumbre de sus efectos, mismos que están amparados por la Constitución y la ley.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

PREGUNTA 11:

Considerandos:

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.

Pregunta:

¿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?

Anexo:

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.

FUNDAMENTACIÓN DE PREGUNTA 11

- 366.** La relación entre la inseguridad y los factores socioeconómicos es profunda e interrelacionada. Entre estos factores cruciales, la pobreza, la falta de trabajo y la escasez de oportunidades laborales se revelan como nudos que, si se desatan con eficacia, podrían desentrañar la inseguridad. Desarrollar políticas que aborden de manera integral estas cuestiones socioeconómicas no solo se convierte en una necesidad imperante, sino en un paso fundamental para promover la seguridad y la estabilidad en el país.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

- 367.** La pobreza no solo se manifiesta en la carencia material, sino que también se convierte en un elemento generador para la inseguridad. Las brechas económicas a menudo dan lugar a tensiones sociales y pueden empujar a individuos hacia la delincuencia como una alternativa desesperada. La falta de acceso a recursos básicos y la imposibilidad de satisfacer necesidades fundamentales pueden llevar a la desesperación, fomentando así un terreno fértil para la inseguridad.
- 368.** A su vez, la falta de trabajo y oportunidades laborales crea una sensación de desaliento en la sociedad. Las altas tasas de desempleo no solo afectan los ingresos familiares, sino que también generan un clima de incertidumbre que puede traducirse en tensiones sociales y un aumento en la criminalidad. La relación directa entre la falta de empleo y la inseguridad es innegable y tangible. Por lo tanto, abordar esta conexión se convierte en un factor imperativo para construir comunidades más resilientes.
- 369.** Las políticas que buscan erradicar la pobreza, generar empleo y ampliar las oportunidades laborales no solo atacan los síntomas superficiales de la inseguridad, sino que llegan a la raíz misma de la problemática. El fomento del emprendimiento y la promoción de inversiones que impulsen el crecimiento económico son estrategias clave que no solo abordan los desafíos socioeconómicos, sino que también contribuyen a la construcción de una sociedad más segura y próspera.
- 370.** Desarrollar políticas que aborden estos factores socioeconómicos es un compromiso integral que no solo busca mitigar la inseguridad, sino también construir un tejido social más robusto y equitativo. En este esfuerzo, se forjan puentes hacia un futuro donde la seguridad no sea solo un deseo, sino una realidad arraigada en la justicia social y la prosperidad compartida.
- 371.** En este sentido, varios tratadistas señalan que “el concepto de seguridad debe poner mayor énfasis en el desarrollo de políticas públicas de prevención y control de los factores que generan violencia e inseguridad, no simplemente en tareas meramente represivas ante hechos consumados” (Zambrano 2016)⁶⁶. A su vez Tanner Jo & Lipsey mencionan que “identificar los factores de riesgo causales del crimen y la delincuencia es fundamental a efectos de definir y enfocar los programas de prevención” (Tanner Jo & Lipsey 2019)⁶⁷.
- 372.** Estudios han demostrado que las tasas de criminalidad son más altas en áreas que mantienen condiciones económicas bajas, esto a su vez mantiene un impacto negativo

⁶⁶⁶ Zambrano, Silvia. *El acceso a la justicia y la tutela judicial efectiva en relación con la seguridad ciudadana en Ecuador*. Artículos de Reflexión. Ciencias Políticas. Tla-melaua vol. 9 No. 39 Puebla mar: 2016. Disponible en portal web Scielo: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-69162016000100058

⁶⁷ Emily E. Tanner-Smith, Sandra Jo Wilson y Mark W. Lipsey. *Seguridad Ciudadana. Lecturas fundamentales*. Serie Estado, Gestión Pública y Desarrollo en América Latina, 2019, pp. 31-32. Disponible en: <https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1433/Seguridad%20ciudadana-lecciones%20fundamentales.pdf?isAllowed=y&sequence=1>



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

sobre el acceso al empleo, pues quienes han cometido acciones irregulares o ilegales reducen su probabilidad de acceso a un empleo económicamente estable (Estévez, 2021)⁶⁸.

- 373.** Según la última encuesta oficial sobre el desempleo en Ecuador, con fecha corte en agosto de 2023, el 3,5% de la Población Económicamente Activa (PEA) se encuentra en situación de desempleo. Sin embargo, la composición del empleo a nivel nacional demuestra que aún existe margen de mejora para aumentar las cifras en lo que respecta a un empleo adecuado.

Composición de la Población	Agosto 2023
Empleo Adecuado	2.975.380
Subempleo	1.800.406
Empleo no remunerado	895.083
Otro empleo no pleno	2.518.471
Empleo no clasificado	22.481
Desempleo	295.660

Fuente: (INEC, 2023)⁶⁹

- 374.** En el marco de lo anteriormente expuesto, es necesario desarrollar políticas y adoptar medidas que incentiven el empleo adecuado, con la finalidad de producir un impacto positivo en la percepción de seguridad ciudadana y al mismo tiempo, reduciendo la comisión de delitos.
- 375.** En tal virtud, la autorización de los casinos se plantea como una solución que, siempre y cuando sea regulada de manera cuidadosa, contribuirá a fortalecer la estabilidad económica y en consecuencia mitigar la inseguridad en zonas de peligrosidad.
- 376.** La apertura y funcionamiento de casinos, salas de juegos, casas de apuestas o negocios dedicados a la realización de juegos de azar ofrecen no solo oportunidades de trabajo directo, como crupieres y personal de seguridad, sino también empleos indirectos en sectores relacionados, como hotelería y los servicios asociados. Este flujo de empleo no solo impulsa la economía local, sino que también es el medio para una red de estabilidad económica para individuos y comunidades enteras.
- 377.** A través de consulta popular, realizada el 7 de mayo de 2011, se prohibieron los negocios dedicados a juegos de azar tales como casinos y salas de juego, lo cual impactó negativamente en la generación de empleo, ya que después del año 2011 se perdieron

⁶⁸ Estévez, N. *Relación entre desempleo y delincuencia*. Saberes, pp. 36-47.

⁶⁹ https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2023/Trimestre_I/2023_I_Trimestre_Mercado_Laboral.pdf



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

250.000 plazas de empleo, las cuales se encontraban establecidas en las 160 salas de juego a nivel nacional (Meléndez, 2022)⁷⁰.

- 378.** Meléndez establece cifras que destacan el impacto positivo de esta industria en el ámbito laboral. Con un total de 160 salas de juegos, se revela la presencia robusta y diversa de esta industria en el país. Dentro de los cuales, se contabilizaban 250.000 empleados. En síntesis, los casinos no solo eran una fuente de entretenimiento, sino también un elemento fundamental en la creación de empleo en Ecuador⁷¹.
- 379.** La diversificación de las fuentes de ingresos, facilitada por los ingresos fiscales generados por la industria de casinos, constituye también un pilar esencial. Este aumento de recursos financieros permitirá a las autoridades canalizar fondos hacia programas sociales y servicios públicos, que contribuyen además a la prevención del delito, y tiene incidencia directa en los niveles de violencia y criminalidad del país.
- 380.** En este factor económico, la reducción de la desigualdad emerge como un resultado plausible. La industria de casinos, al ofrecer oportunidades laborales y contribuir a los ingresos fiscales, puede ayudar a contrarrestar la disparidad económica, proporcionando a más individuos acceso a una fuente estable de ingresos.
- 381.** Por otro lado, el turismo, influenciado por la presencia de casinos, es otro factor alentador con respecto a la seguridad. Los turistas, atraídos por la oferta de centros de entretenimiento y juegos de azar, contribuyen a la economía local y fortalecen la reputación del país como destino turístico, cuyo flujo no solo contribuye a la seguridad económica, sino que también influye en la percepción internacional del país.
- 382.** Adicionalmente, la operación de casinos impulsa el desarrollo de infraestructuras, mejorando las condiciones generales y elevando la calidad de vida en áreas circundantes, por lo que, su implementación incide directamente en la seguridad y su mantenimiento.
- 383.** La autorización de casinos, salas de juegos, casas de apuestas o negocios dedicados a la realización de juegos de azar, se revela como una estrategia que va más allá de la simple apertura de centros de entretenimiento, en virtud de que la misma no solo brinda nuevas fuentes de trabajo, sino que además se convierte en un mecanismo de lucha contra las actividades ilegales al desmantelar operaciones clandestinas, a través de la correcta regulación y control de esta actividad.
- 384.** En conclusión, la autorización de apertura y funcionamiento de casinos, salas de juegos, casas de apuestas o negocios dedicados a la realización de juego de azar, es una

⁷⁰ Meléndez A. *¿Por qué en Ecuador no hay casinos ni se puede apostar?, al menos legalmente*. Artículo de 11 de julio de 2022, publicado en el portal web Bloomberg Línea, disponible en: <https://www.bloomberglinea.com/2022/07/11/por-que-en-ecuador-no-hay-casinos-ni-se-puede-apostar-al-menos-legalmente/#:~:text=%C2%BFQU%C3%89%20MOTIV%C3%93%20LA%20PROHIBICI%C3%93N%3F,de%20familia%20pierda%20su%20salario>.

⁷¹ Íbid.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

estrategia integral para abordar la inseguridad al construir una red de estabilidad económica, generación de empleo y desarrollo sostenible. La seguridad de un país no solo reside en la capacidad de enfrentar amenazas externas, sino también en la capacidad de proporcionar condiciones internas que fomenten el bienestar y la prosperidad de su población.

- 385.** Alfredo Uquillas, dentro del Diagnóstico y Análisis del Impacto de los Casinos en el Ecuador publicado por el Observatorio de la Economía Latinoamericana, determinó las siguientes conclusiones:

“(...) Los casinos permiten atraer a nuevos segmentos de turistas extranjeros y retener al turismo nacional que viaja al extranjero para asistir a este tipo de establecimientos.

El principal beneficiado en la instalación de casinos debe ser la comunidad local en términos de generación de empleos, distribución del ingreso y desarrollo del país.

La investigación arroja resultados sorprendentes, el juego crea ciertos costos y beneficios sociales que otras industrias del entretenimiento no lo crean, los mismos que tienen un impacto directo en otros negocios y en las familias y no operan a través de precios y mercados, por lo tanto son clasificados como externalidades positivas o negativas, de esta manera los costos sociales del juego pueden ser identificados en principio y comparados con los beneficios sociales, sin embargo esta metodología no es completa, porque hay ciertos costos y beneficios que son difíciles de cuantificar.

El estudio revela que si existe suficiente argumento que sustente que los casinos están contribuyendo positivamente en la generación de empleo, Los beneficiarios directos en materia de empleo son los del ramo de la construcción, la infraestructura básica, turística y el equipamiento urbano demandado por la construcción montaje y operación del casino, la planta laboral directamente vinculada con los centros de entretenimiento, tiene un fuerte componente de capacitación, actividad que se realiza para el debido funcionamiento de equipos, manejo de instrumentos electrónicos y procedimientos de juego; además de estas empleos se crean oportunidades en las áreas de servicios conexos y asociados que demandan la hotelería, la provisión de alimentos en restaurantes, las relaciones de consumo en zonas comerciales, la presentación de espectáculos, teatros y cines, entre otras. Los casinos son, sin duda una fuente de empleo muy importante. En el Ecuador [previo a la consulta popular de 2011] al menos 2000 personas trabajan directamente y unas 5000 indirectamente en los casinos. A su vez, este beneficio es repartido, en primer lugar para las comunidades receptoras, las cuales reciben y captan ingresos y son sus habitantes los preferidos a la hora de contratar personal laboral y en segundo lugar las familias del trabajador.

La percepción de los casinos en los usuarios consideran que este juego es parte de la oferta de diversión en un 59%, el 32% de recreación y apenas un 12% cree que es oferta turística, relacionándolo aún más, el 70% de los jugadores consideran que el juego en casino es de entretenimiento, el 20% esparcimiento y apenas el 3% cree que los casinos son lugares de asocia de gente mala, El 62% de los jugadores sostienen que los casinos deberían seguir como están, un 37% creen que si deben ser regulados, y un 7% piensa que deberían



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

desaparecer. El 75% de los encuestados encuentran a los casinos ni buenos ni malos, apenas el 16% piensan que contribuyen al desarrollo y el 9% siente que son lugares nocivos para la sociedad.

La contribución de los casinos al desarrollo local de las comunidades donde se instalan no es real, en el país aún no se ha llegado a esa clase de negociación entre el sector privado y el público, más bien están desconectados entre sí, de allí la percepción de que solo el 16% piensan que contribuyen al desarrollo, más bien son los dueños de los casinos quienes han incrementado sus ganancias y patrimonios personales, además por la falta de una regulación jurídica adecuada el Estado esta perdiendo vía impuestos (IVA, IR, ICE) montos no despreciables de ingresos fiscales, como si sucede en México, Estados Unidos de Norte América, o el Argentina simplemente, quienes tiene leyes que regulan el juego del azar adecuadamente, de ahí la percepción del 37% que cree que deben ser regulados de una mejor forma.

Los mismos jugadores consideran que los casinos son lugares donde se asocia gente mala 3%, aunque sea mínimo el porcentaje, pero es importante la consideración que hay que darle, por cuanto si podrían estarse dando circunstancias que hagan pensar en la inseguridad y criminalidad en asocio con el juego. Hay anotar expresamente que en el país no existen estudios serios que demuestren la relación entre criminalidad y casinos, por lo que es difícil emitir un criterio sobre este aspecto, pero es vinculante para el análisis de futuros estudios (...)"⁷²

- 386.** A continuación, es menester efectuar el análisis respectivo acerca del cumplimiento, a cabalidad, de los requisitos establecidos en atención a los considerados presentados en esta propuesta, con el fin de que satisfagan no únicamente lo contenido en la normativa específica sino también en el desarrollo efectuado por la misma Corte en el ámbito de sus atribuciones.
- 387.** De la lectura de los considerados expuestos, se verifica que los mismos, buscan dar a conocer al elector o electora datos fácticos redactados en lenguaje neutro con la finalidad de informarle sobre la situación actual y problemática que atraviesa el país, en función de desempleo e inseguridad especialmente en las zonas más conflictivas, con la correlativa posibilidad de contribuir al fortalecimiento de la seguridad a través de la generación de empleo y fomento del turismo mediante la medida plebiscitaria de incluir en la agenda legislativa un proyecto de ley que trate la autorización y funcionamiento de casinos, salas de juegos, casas de apuestas o negocios dedicados a la realización de juego de azar.
- 388.** La información detallada en los considerandos demuestra una línea argumentativa que deriva en la demostración de la problemática que a través de la medida plebiscitaria se pretende resolver. En otras palabras, se parte desde los derechos constitucionales a la paz,

⁷² Uquillas, A. *Diagnóstico y Análisis del Impacto de los Casinos en el Ecuador*. Disponible en: <https://www.eumed.net/cursecon/ecolat/ec/2011/au.html>



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

seguridad e integridad, así como de los derechos de libertad de disposición y elección, para desarrollar de forma concatenada los considerandos estadísticos y justificativos tanto de la situación anterior a la consulta popular de 2011, como después de ella, terminando por abordar objetivos específicos que se pretenden lograr a través de la medida plebiscitaria.

- 389.** En tal virtud, se constata una relación de causalidad directa entre los considerandos que introducen la pregunta y el texto que se pretende sea puesto en consideración del pueblo ecuatoriano, pero aquello no se agota en lo referido, pues también se verifica la claridad en la determinación teleológica de la finalidad que se persigue a través de la medida plebiscitaria, estableciendo en su anexo, la forma en que se ejecutará en caso de ganar el sí, ergo, verificando además el elemento de alta probabilidad de ser cumplida.
- 390.** Los considerandos emplean un lenguaje neutro, sin carga emotiva, sencillo y comprensible para garantizar la libertad del elector. Desde su inicio, se refiere a derechos reconocidos en la Constitución, posteriormente se trata la posibilidad de destinación de los ingresos generados por los casinos y salas de juego materia de la presente pregunta. Posteriormente se resalta el factor socio económico establecido en la fundamentación de la presente pregunta y los efectos que aquello produce en la comisión de delitos e inseguridad.
- 391.** Asimismo, los considerandos reportan los efectos verificados a partir de la consulta popular del 2011 en tema de trabajo generado y suprimido en cuanto a la eliminación de los casinos y el impacto estadístico que aquello ha producido, de manera objetiva y neutra. Finalmente, los considerandos abordan el tema respecto a las proyecciones económicas que se espera ejecutar en caso de ganar el sí en la presente pregunta, estableciendo la modalidad de sectorización, distribución de ingresos y destinación de réditos a los fines establecidos en los mismos. En consecuencia, se cumple con el presente requisito.
- 392.** De la pregunta se desprende la adopción de una medida plebiscitaria dirigida a consultar la aprobación popular respecto al tratamiento de un proyecto de ley que autorice la apertura y funcionamiento de salas de juegos, casas de apuestas o negocios dedicados a la realización de juegos de azar, que incluya principalmente elementos como: i) delimitación zonal; ii) montos mínimos de inversión; y iii) requisitos de infraestructura para su autorización y funcionamiento; iv) tasas en beneficio del tratamiento de la salud mental, y de la seguridad ciudadana.
- 393.** De conformidad a los considerandos, se desprende que, aquellos demuestran la problemática actual, así como estadísticas en temas de empleo con ocasión de los casinos en el Ecuador, fomento de inversiones y proyección de objetivos económicos, laborales y



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

de seguridad a partir de la aprobación de su funcionamiento. Por lo tanto, los considerandos establecen dichas finalidades y, la forma de cumplirlas es a través del planteamiento de un proyecto de ley que autorice apertura y funcionamiento de salas de juegos, casas de apuestas o negocios dedicados a la realización de juegos de azar, estableciendo principalmente los elementos antes referidos, que serán necesarios para ejecutar la finalidad descrita en los considerandos.

- 394.** De manera que, existe una relación directa de causalidad, entre la proposición de finalidad y la correspondencia con el texto que será puesto en consideración del pueblo ecuatoriano, junto con la operatividad necesaria y legítima para tal efecto, conforme lo detallado en su Anexo. En consecuencia, se cumple con este requisito.
- 395.** Este requisito también requiere ser fundamentado a contrario sensu, puesto que, de conformidad con lo dictaminado por la Corte Constitucional, la información superflua constituye información indiferente o independiente a aquella que debería entenderse como inherente al tema de la pregunta.
- 396.** De la revisión de los considerandos, tal como se ha descrito anteriormente, existe una finalidad determinada, así como una formulación comprensible y entendible para el elector, en tal virtud, la información que se provee guarda relación con una línea de causalidad que parte de los efectos socio económicos del Ecuador en temas de seguridad y violencia, y propone una medida a adoptarse para solucionar dicha cuestión, a través de los efectos económicos, laborales y de seguridad que se pretende y proyecta, sean cumplidos a través de la pregunta y su Anexo.
- 397.** Por lo tanto, toda la información provista es correspondiente e inherente al tema de la pregunta propuesta, así como a su Anexo, que, dicho sea de paso, refuerza la posibilidad de cumplimiento al establecer un término improrrogable para la presentación del proyecto de ley que será debatido en la Asamblea Nacional. En consecuencia, se cumple con este requisito.
- 398.** En cuanto a la pregunta del cuestionario, el artículo 105 de la LOGJCC prescribe que estas deberán garantizar la libertad del elector o electora. En cuanto al punto uno, este se cumple cabalmente, considerando que la medida plebiscitaria que se pretende adoptar responde a una sola cuestión, cuyo fin es consultar al elector o electora acerca de su aceptación a que se trate un proyecto de ley en la Asamblea Nacional para autorizar la apertura y funcionamiento de salas de juegos, casas de apuestas o negocios dedicados a la realización de juegos de azar, de conformidad a la operatividad descrita en el Anexo. No



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

se verifica confusión de instituciones jurídicas ni tampoco cuestiones diferentes sometidas a consulta, por lo tanto, se el requisito.

- 399.** En lo que concierne al requisito dos, así mismo, se satisface, pues el cuestionario ha sido redactado de tal forma que el electorado puede aceptar o negar un solo tema en la consulta popular, verificando también que no existe interrelación entre las preguntas de la misma, que vuelvan dependiente su aceptación o rechazo en bloque. Por otro lado, específicamente en relación a la pregunta, se denota que el electorado podrá aceptar o negar únicamente el tema detallado en la pregunta, junto con la operatividad de la misma conforme su Anexo. En tal virtud, se cumple con el requisito.
- 400.** Con respecto al punto tres, el mismo se cumple, considerando que, la medida plebiscitaria que se pretende adoptar busca cumplir objetivos relacionados con empleo, seguridad interna y desarrollo económico, cuestiones indiferentes a un proyecto político específico, sino que constituyen necesidades emergentes que deben ser atendidas de acuerdo con políticas tendientes a la apertura comercial de negocios o industrias que tengan proyección directa con los objetivos establecidos. Por lo tanto, lejos de pertenecer a un proyecto político, la presente medida busca el cumplimiento de objetivos claros y determinados, en consecuencia, se cumple con el requisito.
- 401.** Por último, en lo que concierne al punto cuatro, la propuesta tiene potencialidad de producir efectos jurídicos, en caso de ser aprobada, pues en su Anexo se establece la operatividad de la misma y la determinación de un término improrrogable para cumplir su cometido. De manera que, los efectos jurídicos que se pretenden generar cumplen con ser ciertos y tangibles, estableciéndose una obligación directa al Estado ecuatoriano para que, a través de las instituciones detalladas en dicho Anexo, cumplan la voluntad popular. Por lo mismo, se cumple con el requisito.
- 402.** En conclusión, de conformidad con lo relatado en la presente fundamentación, resulta evidente que, los considerandos, pregunta y anexo, cumplen a cabalidad los requisitos del control formal y material de constitucionalidad establecidos en las normas que han sido consideradas, así como en el desarrollo jurisprudencial que ha emitido la Corte Constitucional en la materia.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

III. PETICIÓN

De conformidad con lo previsto en el inciso final del artículo 104, el numeral 2 del artículo 438 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 127 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, solicito que esta magistratura efectúe el control automático de constitucionalidad de la convocatoria a consulta popular expuesta.

IV. NOTIFICACIONES

Notificaciones que me correspondan, las recibiré en la casilla constitucional No. 001 y en los correos electrónicos: nsj@presidencia.gob.ec y sgj@presidencia.gob.ec

Autorizo a la abogada Mishel Mancheno Dávila, Secretaria General Jurídica de la Presidencia de la República, para que suscriba cuanto escrito fuere necesario dentro de este proceso.

Daniel Noboa Azín
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR