

Quito, D.M. 28 de noviembre de 2022

CASO No. 7-22-CP

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

DICTAMEN No. 7-22-CP/22

Tema: En el presente dictamen se realiza el control de constitucionalidad de la solicitud de consulta popular presentada por Guillermo Alberto Lasso Mendoza, presidente de la República, respecto a tres preguntas, a través de las cuales se pretende agregar o reformar tres artículos en dos cuerpos normativos distintos (Código Orgánico Integral Penal y Ley de Régimen Tributario Interno).

I. Antecedentes

1. El 31 de octubre de 2022, el señor Guillermo Alberto Lasso Mendoza, presidente de la República, en adelante “el proponente”, solicitó a este Organismo emitir dictamen de control automático de constitucionalidad de tres preguntas formuladas en su petitorio de consulta popular.
2. A través del sistema de sorteos automatizado de la Corte Constitucional (SACC), la causa fue signada con el **No. 7-22-CP**, correspondiéndole su sustanciación a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce.
3. Con providencia de 16 de noviembre de 2022¹, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa, dispuso notificar su contenido al proponente y poner en conocimiento de la ciudadanía en general la propuesta de consulta popular, por medio de su publicación en el Registro Oficial y en la página web institucional.
4. Mediante escrito presentado el 17 de noviembre de 2022, Fabián Pozo Neira, secretario jurídico de la Presidencia de la República remitió el Oficio Nro. MEF- VGF-2022-0387-O de 17 de noviembre de 2022 suscrito por el economista Freddy García Albán, viceministro de Finanzas, subrogante, que, “(...) *contiene el dictamen previo, obligatorio y vinculante emitido por el Ministerio de Economía y Finanzas respecto de la pregunta 3. Con ello, se da cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 74, numeral 15 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*”².

¹ Con dicha actuación jurisdiccional se da inicio al plazo que determina el artículo 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, conforme lo ha señalado este Organismo en el dictamen No. 4-18-RC/19, de 09 de julio de 2019.

² En dicho documento consta que el viceministro de Finanzas, subrogante informa que “*En mérito de lo expuesto, con base en los informes técnico (MEF-SP-2022-0935) y jurídico (MEF-CGI-2022-0967-M), al amparo de lo dispuesto por el artículo 286 de la Constitución de la República del Ecuador y demás normativa, y en ejercicio de la delegación conferida a este Viceministerio, a través del Acuerdo Ministerial*”

5. Los días 22 y 23 de noviembre de 2022, la señora Karla del Pilar Tapia Vinueza y Juan Pablo Grijalva Cobo, gerente general y representante legal de la Asociación de Ganaderos de la Sierra y Oriente, respectivamente, presentaron escritos en calidad de *amicus curiae*³.

II. Competencia

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

III. Legitimación activa

7. El artículo 104 de la CRE, otorga al presidente de la República la facultad de disponer al Consejo Nacional Electoral, *"que convoque a consulta popular sobre los asuntos que estime convenientes"*. En igual sentido, el artículo 147 numeral 14 de la Constitución, consagra como una de las atribuciones del Ejecutivo, la de convocar a consulta popular en los casos y de acuerdo a los requisitos previstos en la Constitución de la República. Así mismo, a criterio de esta Corte, *"no existe, en principio, una prohibición constitucional de proponer, a través de consulta popular, reformas legales concretas. De hecho, a nivel legal los artículos 105 y 127 de la LOGJCC expresamente permiten aquello. No obstante, de hacérselo, los anexos que contengan reformas legales específicas deben leerse como parte integral de la pregunta. En consecuencia, las reformas legales que se incluyan como anexos deben guardar plena correspondencia con el alcance de la pregunta propuesta y éstas, junto a sus considerandos, no pueden ser de una extensión y complejidad tal que deriven en falta de claridad y conviertan a la pregunta en compuesta, pues esto obstruiría la libertad del elector"*⁴.
8. En consecuencia, el presidente de la República se halla constitucionalmente legitimado para disponer la realización de la consulta popular y solicitar el pronunciamiento de las

No. 0104B de 29 de agosto de 2018, el Ministerio de Economía y Finanzas remite el impacto y beneficios de esta reforma, para los fines pertinentes"

³ La señora Karla del Pilar Tapia Vinueza expuso que la pregunta 1 presentada por el proponente cumple con el requisito determinado en el artículo 105 de la LOGJCC, por lo que, *"recomienda a la Corte Constitucional dictaminar a favor del referéndum legal y disponer que el Presidente convoque a consulta popular de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución y la ley"*. Por su parte, el señor Juan Pablo Grijalva Cobo, gerente general y representante legal de la Asociación de Ganaderos de la Sierra y Oriente manifestó que los considerandos de la pregunta 1 cumplen con los requisitos determinados en el artículo 104 de la LOGJCC, por lo que concluye que *"(...) los considerandos planteados por el Ejecutivo en la reforma legal No. 1, relacionado con destinar exclusivamente los recursos producto del decomiso en ciertos delitos a la educación de la niñez y adolescencia cumple con lo ordenado por el artículo 104 de la LOGJCC. Por tanto, se recomienda a la Corte Constitucional dictaminar a favor del referéndum legal y disponer que el Presidente convoque a consulta popular de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución y la ley"*.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 7-20-CP/21 de 27 de enero de 2021, párr. 48.

ciudadanas y los ciudadanos, sobre cualquier asunto que considere necesario. En atención a lo mencionado, en el caso bajo análisis, esta Corte considera cumplido el requisito de legitimación del proponente previsto en las disposiciones constitucionales antes citadas.

IV. Control constitucional

9. La solicitud de consulta popular consta de tres preguntas y sus respectivos considerandos y anexos, a través de los cuales se pretende agregar y reformar dos cuerpos normativos (Código Orgánico Integral Penal y la Ley de Régimen Tributario Interno). En tal sentido, a continuación, la Corte procederá a realizar el correspondiente control constitucional de cada una de las preguntas, sus anexos y considerandos que las introducen.
10. El artículo 127 de la LOGJCC determina que este Organismo realizará un control automático de constitucionalidad de todas las convocatorias a consulta popular en los mismos términos y condiciones del control previsto para la convocatoria a referendo y señala que el control *“estará encaminado a garantizar la libertad de la electora o elector y la constitucionalidad de las disposiciones jurídicas o las medidas a adoptar a través de este procedimiento”*; concomitantemente, el artículo 85 del RSPCCC establece que dicho ejercicio se efectuará: *“(…) de conformidad con lo establecido en los artículos 102 al 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional”*.
11. Cabe indicar que los parámetros de control constitucional empleados para el análisis de las propuestas de consulta popular deben ser estrictos, *“pues por su importancia y posibles consecuencias, los electores deben contar con preguntas constitucionales, con considerandos que brinden la información necesaria y neutra que les permita conocer el contexto, los fines, razones y consecuencias de la misma; así como con preguntas claras y leales que permitan a los electores tomar una decisión libre que garantice materialmente su derecho a elegir”*⁵.
12. Ahora, la LOGJCC en su artículo 103 determina que la Corte Constitucional, al efectuar el control formal de la convocatoria a consulta popular, verificará: *“(…) 3. La garantía plena de la libertad del elector, y en particular, el cumplimiento de las cargas de claridad y lealtad”*.
13. En cuanto al control constitucional de los considerandos introductorios, el artículo 104 de la LOGJCC determina que este Organismo deberá verificar los siguientes requisitos:
 1. *No inducción de las respuestas en la electora o elector;*
 2. *Concordancia plena entre el considerando que introduce la pregunta y el texto normativo. Esta concordancia comprende la relación entre las finalidades que se señalan*

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen 1-20-CP/20 de 21 de febrero de 2020, párr. 18.

en el considerando que introduce la pregunta y el texto sometido a consideración del pueblo;

3. Empleo de lenguaje valorativamente neutro y sin carga emotiva, sencillo y comprensible para el elector;

4. Relación directa de causalidad entre el texto normativo sometido a aprobación del pueblo y la finalidad o propósito que se señala en el considerando que introduce la pregunta, de modo que una vez aprobada la disposición jurídica, la finalidad perseguida se obtenga con una alta probabilidad; y,

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

14. Al respecto, este Organismo ha referido que los considerandos deben estar formulados de tal manera que no induzcan al error o sugieran una respuesta, por lo que, no deben ser entendidos como un requisito netamente formal, sino que los mismos deben como mínimo contener: *“una descripción objetiva de temas fácticos, espaciales, demográficos y técnicos relacionados al tema consultado; cifras oficiales y demás información que permita comprender la pregunta; el fin que persigue y la delimitación de los efectos de la consulta”*.⁶

15. En cuanto a las preguntas del cuestionario, el artículo 105 de la LOGJCC prescribe que estas deberán garantizar la libertad del elector o electora, según los siguientes parámetros:

1. La formulación de una sola cuestión por cada pregunta, salvo que exista una interrelación e interdependencia entre los distintos componentes normativos;

2. La posibilidad de aceptar o negar varios temas individualmente en la misma consulta. Se prohíbe la aprobación o rechazo en bloque;

3. La propuesta normativa no esté encaminada a establecer excepciones puntuales que beneficien un proyecto político específico; y,

4. La propuesta normativa tenga efectos jurídicos y modificaciones al sistema jurídico.

16. Así mismo, se debe considerar que como parte del control material de la consulta planteada, en atención al artículo 127 de la LOGJCC, este Organismo verificará que el petitorio que se formula *“no incurra en prohibiciones o violaciones constitucionales, ni reformen la Constitución en tanto para ello existen procedimientos específicos para tal efecto”*⁷. El control material también consiste en verificar que las preguntas *“no menoscaben el orden constitucional y, por tanto, protejan los derechos de los ciudadanos”*⁸.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 10-19-CP/19 de 17 de septiembre de 2019, párr. 27 y 28.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 9-19-CP/19 de 17 de diciembre de 2019, párr. 13.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 14-19-CP/19 de 7 de noviembre de 2019, párr. 21.

4.1.Pregunta 1.

17. La propuesta planteada por el presidente de la República busca destinar los valores comisados por delitos vinculados al crimen organizado a programas de educación con énfasis en niñez y adolescencia. La propuesta se compone de siete considerandos, una frase introductoria y una pregunta.

4.1.1. Considerandos

1. *“Que, de conformidad con instrumentos internacionales, se consideran como delitos relacionados a la delincuencia organizada a la participación en un grupo delictivo organizado; el blanqueo del producto del delito; corrupción; obstrucción de justicia; trata de personas; tráfico ilícito de migrantes; fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego; y, tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.*
2. *Que, la delincuencia organizada acarrea problemas socioeconómicos que deben ser atendidos desde las diferentes esferas de desarrollo por parte del Estado; una de estas esferas es precisamente la educación, de manera prioritaria la de niños, niñas y adolescentes que pueden ser cooptados por estas bandas delincuenciales para servir a sus fines nefastos.*
3. *Que, los valores comisados de procesos penales por delitos de lavado de activos, terrorismo y su financiación, trata de personas, tráfico de migrantes y delitos relacionados con sustancias catalogadas sujetas a fiscalización, pasan a ser propiedad del Estado y, por lo tanto, deben consignarse en la Cuenta Única del Tesoro Nacional. Estos valores se gestionan a través del Presupuesto General del Estado, aprobado por la Asamblea Nacional.*
4. *Que, en la región se ha observado como una práctica común del crimen organizado, la cooptación de niños y adolescentes para vincularles en sus actividades delictivas. Los niños que se vinculan a estas organizaciones son 'utilizados y abusados', y son considerados como el 'último eslabón de la cadena'; así, se les encargan actividades de alto riesgo para su integridad personal, o se los utiliza como anzuelos para que sean detenidos por la policía. Los niños y adolescentes que están vinculados a estas organizaciones no forman parte de la sociedad, ni tampoco pueden ser educados.*
5. *Que, como parte de una política integral de prevención y lucha contra el crimen organizado, se prevé que los valores comisados en procesos penales por delitos que atacan a toda la sociedad sean destinados para beneficio de una de las actividades que permite la prevención del crimen: la educación, prioritariamente de niños y adolescentes.*
6. *Que, se ha demostrado que las medidas educativas son eficientes para reducir el crimen. Así, por ejemplo, evidencia recogida durante treinta años en Estados Unidos demuestran que la implementación de políticas públicas tendientes al fortalecimiento de la educación redujo el crimen y los niveles de violencia. Así,*

existe evidencia conclusiva que determina que la promoción de la educación incide en la reducción del crimen, incluso del crimen organizado.

7. *Que, el proyecto propuesto busca incluir desarrollar una preasignación presupuestaria en el sector de la educación, respecto de los bienes comisados que pasan a ser propiedad del Estado; con ello, se busca dotar de financiamiento a programas educativos con énfasis en niñez y adolescencia como una medida efectiva y sostenible que permita reducir la violencia en el Ecuador”⁹.*

4.1.2. Pregunta

18. El planteamiento 1 que se busca someter a conocimiento de la ciudadanía es el siguiente:

Frase introductoria: Actualmente, los bienes y valores comisados que proceden de delitos como lavado de activos, terrorismo y narcotráfico son propiedad del Estado y se gestionan de acuerdo al Presupuesto General del Estado que aprueba la Asamblea Nacional.

Pregunta: ¿Está usted de acuerdo con destinar los valores comisados de las infracciones de lavado de activos, terrorismo y su financiación, trata de personas, tráfico de migrantes y delitos relacionados con sustancias sujetas a fiscalización a programas de educación con énfasis en niñez y adolescencia, reformando el artículo 557 del Código Orgánico Integral Penal de conformidad con lo previsto en el Anexo 1?

4.1.3. Anexo

19. El **Anexo 1** que se relaciona con la pregunta 1, expone la reforma que se llevaría a cabo en el Código Orgánico Integral Penal (COIP) en los siguientes términos:

Refórmese el artículo 557 del Código Orgánico Integral Penal para que este diga: Art. 557.- Incautación. - (...) 6. Una vez dictada la sentencia condenatoria, en caso de infracciones de lavado de activos, terrorismo y su financiación, trata de personas, tráfico de migrantes y delitos relacionados con sustancias catalogadas sujetas a fiscalización, todos los bienes, fondos, activos y productos que proceden de estos, que han sido incautados, serán transferidos directamente a propiedad del Estado y podrán ser vendidos de ser necesario. La totalidad de los valores transferidos al patrimonio del Estado deberán ser destinados a programas de educación con énfasis en niñez y adolescencia.

4.1.4. Control constitucional de los considerandos que introducen la pregunta

20. Los considerandos de la pregunta 1 pueden ser sintetizados de la siguiente manera:
21. El considerando 1 describe los delitos que se relacionan con la delincuencia organizada.

⁹ Se han omitido los pies de página, los cuales corresponden a aquellos contenidos en la propuesta presentada por el presidente de la República. Así mismo, con la finalidad de brindar mayor claridad al lector ha procedido a enumerarlos.

22. Los considerandos 2 y 4 exponen que la delincuencia organizada acarrea problemas socioeconómicos, los cuales deben ser atendidos por el Estado. Conforme lo expone el proponente, una forma de atender esos problemas es a través de la educación de niños, niñas y adolescentes quienes pueden ser cooptados para ser vinculados en las actividades delictivas. Así, los niños, niñas y adolescentes cooptados por las organizaciones delincuenciales serían abusados y se los utilizaría para actividades de alto riesgo; y, según el proponente, no forman parte de la sociedad ni tampoco pueden ser educados.
23. El considerando 6 determina que las medidas educativas son eficientes para reducir el crimen, tal como se observa en estudios efectuados en Estados Unidos.
24. Los considerandos 3, 5 y 7 refieren que los valores comisados de procesos penales por delitos de lavado de activos, terrorismo y su financiación, trata de personas, tráfico de migrantes y delitos relacionados con sustancias catalogadas sujetas a fiscalización, pasan a ser propiedad del Estado y, por tanto, deben consignarse a la cuenta única del tesoro nacional. Estos valores son gestionados a través del presupuesto general del Estado aprobado por la Asamblea Nacional. Exponen que como parte de una política integral de prevención y lucha contra el crimen organizado, los valores comisados en procesos penales por delitos que atacan a la sociedad se destinen en beneficio de la educación de niños y adolescentes, por lo que, el proyecto de consulta propuesto *“busca incluir desarrollar una preasignación presupuestaria en el sector de la educación, respecto de los bienes comisados que pasan a ser propiedad del Estado; con ello, se busca dotar de financiamiento a programas educativos con énfasis en niñez y adolescencia como una medida efectiva y sostenible que permita reducir la violencia en el Ecuador”*.
25. Ahora bien ya al realizar el análisis, este Organismo estima que los considerandos 1 y 6 cumplen con los requisitos del artículo 104 de la LOGJCC, porque los mismos brindan información descriptiva respecto a los delitos que forman parte del crimen organizado; y, cómo las políticas públicas tendientes al fortalecimiento de la educación ayudan a la reducción del crimen, inclusive del crimen organizado; es decir, no presentan una inducción a las respuestas del elector, y emplea un lenguaje neutro, sencillo y comprensible para el elector.
26. En cuanto a los considerandos 2 y 4 se identifica que los mismos incumplen con los requisitos determinados en la ley, esto debido a que, por un lado, no emplean un lenguaje valorativamente neutro (art. 104 numeral 3) al mencionar: *“niños, niñas y adolescentes que pueden ser cooptados por estas bandas delincuenciales para servir a sus fines nefastos”, “son considerados como el último eslabón de la cadena”, “se los utiliza como anzuelos”* y, *“los niños y adolescentes que están vinculados a estas organizaciones no forman parte de la sociedad, ni tampoco pueden ser educados”* (énfasis agregado) es decir, el lenguaje utilizado es calificativo, situación que podría incidir en la libertad del elector. Por otro lado, no se identifica que se emplee un lenguaje sencillo y comprensible para el elector que permita garantizar el cumplimiento de las

- cargas de claridad y lealtad (art. 104 numeral 3 y 103 numeral 3); así, el considerando 2 enuncia que entre “*las esferas de desarrollo*” se encuentra la de la educación que propende atender los problemas socioeconómicos derivados del crimen organizado, en este sentido, no se explica qué se entiende por esferas de desarrollo y mucho menos cómo estas se desenvuelven en el combate a los efectos del crimen organizado.
27. Respecto a los considerandos 3, 5 y 7 se identifica que los mismos incumplen con el artículo 104 de la LOGJCC, específicamente con el segundo requisito que dispone: “2. *Concordancia plena entre el considerando que introduce la pregunta y el texto normativo. Esta concordancia comprende la relación entre las finalidades que se señalan en el considerando que introduce la pregunta y el texto sometido a consideración del pueblo*”. Los considerandos en mención tienen como finalidad que los **valores comisados** que pasan a las arcas del Estado **financien programas educativos** destinados a niños, niñas y adolescentes través de la inclusión o desarrollo de una preasignación presupuestaria, ya que esto permitirá reducir la violencia en el Ecuador. Al respecto, se observa que los considerandos incumplen con este requisito ya que los mismos se relacionan con el **comiso penal**, entendido como una pena restrictiva del derecho a la propiedad, que se encuentra determinado en el artículo 69 numeral 2 del Código Orgánico Integral Penal (COIP), no obstante, la modificación legal se relaciona con las medidas cautelares que pueden ser empleadas sobre bienes, específicamente la **incautación** (art. 557 del COIP), en tal sentido, no se identifica que exista concordancia plena entre los considerandos que se refieren a “**valores comisados**” y el texto normativo sometido a consulta que se relaciona con “**bienes y valores incautados**” como medida cautelar real. Por tanto, los considerandos normativos se consideran inconexos o incoherentes a los efectos de la consulta planteada.
28. Adicionalmente, se identifica que el considerando 5 no emplea un lenguaje neutro al referir que los delitos provenientes del crimen organizado “*atacan a toda la sociedad*”. De igual modo, el considerando 7 no emplea un lenguaje comprensible para el elector, ya que tampoco identifica si a través de la aprobación de la pregunta consultada se “*incluirá*” o se “*desarrollará*” una preasignación presupuestaria; es decir, el proponente incumple con la carga de claridad pues presenta al elector dos posibilidades respecto a los valores y bienes comisados una que incluiría a los valores comisados dentro de la preasignación, y otra que desarrollaría una preasignación con los valores comisados, por tanto, no se identifica que este considerando garantice al elector plena libertad de elección.
29. Consecuentemente, si bien los considerandos 1 y 6 cumplen con los requisitos determinados en el artículo 104 de la LOGJCC, los considerandos 2, 3, 4, 5 y 7, en su conjunto, no garantizan de forma plena la libertad del elector; ya que presentan lenguaje valorativo, no existe un lenguaje sencillo y además existe incoherencia entre los considerandos y el texto a ser reformado.
30. Es importante recordar que los considerandos, si bien no forman parte de la convocatoria efectuada por el organismo electoral, son analizados por la Corte Constitucional de modo integral y teleológico, esto es rescatando la finalidad de los planteamientos, de tal

forma que de la totalidad o de la mayoría de textos introductorios se dote de los datos e información necesaria y suficiente sobre las cuestiones planteadas que de modo objetivo y tangible puedan ser propuestas para el pronunciamiento popular, con el fin de que puedan ser comprendidos con claridad, lealtad y libertad por parte del elector.

31. En el presente caso, este Organismo constata que la mayoría de los considerandos analizados no cumplen con los requisitos establecidos en el artículo 104, así como con el artículo 103 LOGJCC, y consecuentemente, al excluir 5 de los textos introductorios de la propuesta, la pregunta tan solo contaría con 2 considerandos que, por sí solos, no brindan la información necesaria y suficiente sobre la cuestión planteada¹⁰, pese a esto, esta Corte, considera adecuado continuar con el análisis de la pregunta 1, a fin de identificar si ésta cumple con los requisitos legales para su aprobación y así como brindar al ejecutivo y a la ciudadanía un análisis integral de lo planteado.

4.1.5. Control constitucional de la frase introductoria pregunta 1

32. Previo al planteamiento de la pregunta 1 también se incluye una frase introductoria; conforme lo ha expuesto este Organismo, la LOGJCC no excluye la posibilidad de inclusión de este tipo de frases accesorias, siempre que tengan únicamente fines informativos, de ahí que considerando que también constarían en la papeleta de votación si se superara el control constitucional, las frases introductorias deberán estar formuladas en términos neutros, no debe inducir a una respuesta al elector y debe asegurar la plena libertad del elector y el cumplimiento de las cargas de claridad y lealtad¹¹; dicho esto, se verificará si la frase introductoria cumple con lo previsto en el artículo 103 numeral 3 de la LOGJCC.
33. La frase introductoria (ver párr. 16) menciona **bienes y valores comisados**, la que *prima facie* pasaría el control por ser informativa y manejar un lenguaje neutro, no obstante, el cambio normativo propuesto en el anexo 1, se relaciona con una figura que no tiene que ver con el comiso penal, sino con la medida cautelar real de incautación, por tanto, al no existir correlación entre la frase introductoria y el anexo, la misma no puede superar el examen formal de constitucionalidad, incumpliendo el art. 103 de la LOGJCC.

4.1.6. Control constitucional de la pregunta 1

34. Así mismo, la pregunta 1 pretende consultar a la ciudadanía sobre el destino que se daría a los valores **comisados** provenientes de diferentes delitos relacionados con el crimen

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 2-19-CP/19 de 20 de junio de 2019 párr. 20 y No. 10-19-CP/19 de 17 de septiembre de 2019, párr. 31. “A pesar de que la inexistencia de considerandos es razón suficiente para dictaminar la inconstitucionalidad de la pregunta materia de la presente consulta, esta Corte Constitucional procede a realizar el control constitucional de la pregunta citada sobre la base de los parámetros establecidos en el artículo 105 de la LOGJCC”.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen 6-22-RC/22 de 09 de noviembre de 2022, párrafos 41 y 42. Ver también Sentencia No. 4-22-RC/22 de 09 de noviembre de 2022, párr. 20.

organizado, a fin de que estos se empleen en programas de educación con énfasis en niñez y adolescencia, empero propone la modificación del artículo 557 del COIP.

35. El artículo 69 numeral 2 del COIP dispone: *“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”*. Así mismo, la norma determina que en la sentencia condenatoria se dispone el comiso penal. Respecto a esta figura, la Corte Constitucional ha referido que es *“una pena por el cometimiento del hecho ilícito”*¹² que *“[...] se impone una vez demostrada la culpabilidad, es decir, como consecuencia jurídica de una acción u omisión penalmente reprimida”*¹³.
36. De otro lado, entre las disposiciones determinadas para las medidas cautelares sobre bienes, el COIP en el artículo 557 dispone que el juzgador podrá a disposición del fiscal disponer **la incautación** de conformidad de diferentes reglas¹⁴; y además, determina que *“Una vez dictada sentencia condenatoria, todos los bienes inmuebles rurales con aptitud agraria que han sido incautados, serán transferidos directamente a la Autoridad Agraria Nacional para que sean redistribuidos de conformidad con la Ley”*.
37. Como se observa las figuras del comiso penal y la incautación son distintas¹⁵. En este sentido, esta Corte identifica que la pregunta planteada refiere a **“valores comisados”** es decir, a elementos del comiso penal, sin embargo, el anexo que se pretende modificar se vincula con **la incautación** entendida como una medida cautelar de carácter real. Consecuentemente, el anexo restringe el alcance de la pregunta, afectando la libertad del elector e incumpliendo con la carga de lealtad, que exige que la consulta popular

¹² Cfr. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 2174-13-EP/20 de 15 de julio de 2020, párr. 75. Ver también, Sentencia No. 1322-14-EP/20 de 16 de diciembre de 2020, párr. 38. Sentencia No. 1619-16-EP/21 de 28 de abril de 2021, párr. 21.

¹³ *Ibíd.*

¹⁴ COIP. 1. La o el juzgador deberá ordenar que la entidad pública creada para el efecto, sea la competente, para el depósito, custodia, resguardo y administración de los bienes y demás valores. Los bienes y valores incautados dentro de procesos penales por delitos de producción o tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización, lavado de activos, terrorismo y su financiación, serán entregados en depósito, custodia, resguardo y administración a la institución encargada de la administración y gestión inmobiliaria del Estado. 2. La administración cubrirá los costos de conservación y producción con el usufructo de los bienes y si es el caso, el saldo restante será devuelto a la persona propietaria. 3. La administración, previo al avalúo pericial, podrá vender en subasta pública, los bienes muebles de la persona procesada antes de que se dicte sentencia definitiva. Inmediatamente después de la venta, se consignará el dinero en una cuenta habilitada por el Estado para el efecto. En caso de quiebra financiera fraudulenta de persona jurídica financiera con patrimonio negativo, el dinero obtenido del remate servirá para el pago de los derechos de las acreencias de la entidad. El producto íntegro de esta venta más sus intereses se devolverá a la persona procesada en el caso de que sea ratificada su inocencia. 4. La incautación se mantendrá hasta que la o el juzgador emita la resolución definitiva. 5. En caso de que a la persona se le ratifique su inocencia, se le devolverá los bienes que están bajo administración temporal. 6. Una vez dictada la sentencia condenatoria, en caso de infracciones de lavado de activos, terrorismo y su financiación, trata de personas, tráfico de migrantes y delitos relacionados con sustancias catalogadas sujetas a fiscalización, todos los bienes, fondos, activos y productos que proceden de estos, que han sido incautados, serán transferidos directamente a propiedad del Estado y podrán ser vendidos de ser necesario.

¹⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 4-19-OP/19 de 26 de noviembre de 2019, párr. 13 y 14.

permita el ejercicio sustancial del derecho de participación al preguntar una cuestión distinta a la que se pretende modificar en la norma penal. Por tanto, no se verifica que la pregunta cumpla con el requisito determinado en el artículo 105 numeral 4 de la LOGJCC porque la ciudadanía no encontraría conexión entre lo que se está consultando con la real modificación jurídica contenida en el texto normativo anexo a la pregunta; por lo que se incumple con el artículo 103 numeral 3 de la Ley de la materia.

- 38.** En atención a lo mencionado, la pregunta 1 no supera el control de constitucionalidad determinado en la LOGJCC. A pesar de que el incumplimiento de los requisitos formales previstos para los considerandos y la pregunta es motivo suficiente para que se dictamine la inconstitucionalidad de la propuesta de consulta popular, este Organismo en atención al artículo 127 de la LOGJCC, tal como lo ha realizado en ocasiones anteriores¹⁶, considera adecuado verificar, si de haberse superado el control formal, la propuesta prosperaría el control material. Por lo expuesto, la Corte considera adecuado analizar la constitucionalidad de la norma jurídica que se va a reformar con base al principio de seguridad jurídica, el cual irradia todo el ordenamiento jurídico.
- 39.** La seguridad jurídica contenida en el artículo 82 de la CRE se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes. Por su parte, la Corte Constitucional se ha pronunciado señalando que el justiciable debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las normas que le serán aplicadas, lo que le brinda a su vez certeza, de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad.¹⁷
- 40.** Ahora bien, en materia penal el principio a la seguridad jurídica tiene especial relevancia, pues permite a las personas exigir el respeto de la norma constitucional, tanto a través de la formulación de normas jurídicas previas, claras y públicas, como también respecto a su correcta aplicación por parte de las autoridades competentes. En ese sentido, le corresponde a la Corte identificar si la norma que se pretende modificar a través de la consulta popular contiene una regulación que brinde claridad respecto a la situación jurídica que se va a ver afectada.
- 41.** En el caso bajo análisis, concretamente la propuesta de reforma al artículo 557 del COIP, la Corte identifica que la norma garantiza el principio en mención, pues dentro del artículo 557 vinculado a la incautación expone de manera clara que la totalidad de los valores transferidos al patrimonio del Estado, en virtud de una sentencia condenatoria dictada en relación a infracciones de lavado de activos, terrorismo y su financiación, trata de personas, tráfico de migrantes y delitos relacionados con sustancias catalogadas sujetas a fiscalización, concernientes a bienes, fondos, activos y productos que proceden de estos delitos y que han sido incautados, deberán ser destinados a programas de educación con énfasis en la niñez y adolescencia, por tanto, no se evidencia una posible

¹⁶ Entre otros ver Corte Constitucional, Dictámenes Nos. 2-19-CP/19 de 20 de junio de 2019, 7-20-CP/21 de 27 de enero de 2021.

¹⁷ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 975-17-EP/21 de 18 de agosto de 2021, párr.22.

transgresión a la seguridad jurídica, sino que la norma identifica el destino que tendrán los valores incautados, incorporando un inciso a la disposición legal vigente que regula esta medida.

42. En atención a lo mencionado, si bien la norma contenida en el anexo 1 supera el control material, al evidenciarse que, tanto los considerandos, como la frase introductoria y la pregunta 1 no superan los requisitos de la LOGJCC, ésta no pasa el control constitucional y no puede ser aprobada.

4.2. Pregunta 2

43. La propuesta del presidente de la República busca añadir un artículo tipificando el delito de “*extorsión organizada*” en el Código Orgánico Integral Penal con una pena privativa de libertad de 7 a 10 años.

4.2.1. Considerandos

1. *“Que, la delincuencia organizada comprende a grupos estructurados de personas que acuerdan cometer ciertos delitos con el objetivo final de obtener beneficios económicos o de orden material. Estos grupos actúan como 'empresas de violencia' que obedecen a intereses económicos. Así, al 2017 se ha estimado que el valor anual de la delincuencia organizada transnacional oscila entre un promedio de 1, 6 y 2,2 billones de dólares en todo el mundo. Este valor es igual a 20,7 veces el valor del Producto Interno Bruto del Ecuador.*
2. *Que, la delincuencia organizada vulnera la dignidad humana y los derechos de las personas; no solamente respecto de sus víctimas sino de la sociedad en general. Así, esta es un 'denominador común' de problemas como la inestabilidad política, corrupción, migración forzada, entre otros. Estos grupos, al estar estructurados, terminan asentando una gobernanza criminal, en donde se imponen sus normas a través de violencia. En el Ecuador, al 2022 se registran 25 grupos delictivos organizados que pertenecen a diferentes organizaciones criminales.*
3. *Que, una de las prácticas más comunes de este tipo de organizaciones de tipo mafia, es la extorsión para obtener un beneficio patrimonial bajo intimidación, a cambio de abstenerse de ejecutar actos de violencia. En esta modalidad de extorsión, los criminales crean un peligro, y a su vez cobran réditos por brindar 'protección' de sí mismos; esta práctica ha sido comúnmente denominada como 'vacunas extorsivas'.*
4. *Que, la Policía Nacional ha registrado 5545 denuncias de ciudadanos por el delito de extorsión; esta cifra es la más alta registrada desde el 2015 en el Ecuador y es más del doble del total de denuncias receptadas por este concepto el año anterior. Adicionalmente, los denunciados han identificado como los perpetradores de este delito a presuntos integrantes de organizaciones criminales y la mayor cantidad de denunciados pertenecen precisamente a las provincias donde se han determinado se encuentran asentados estos grupos criminales. Con lo cual, se colige que las extorsiones que se han generalizado alarmantemente a nivel nacional están relacionadas no con la delincuencia común, sino la organizada.*

5. *Que, a pesar de que durante los últimos tres años ha existido un incremento de denuncias por el delito de extorsión, los procesos judiciales de este delito se han reducido en comparación con años anteriores. En otras palabras, mientras la tendencia de denuncias aumenta, no ha existido judicialización de estas denuncias.*
6. *Que, en la actualidad el Código Orgánico Integral Penal (COIP) tipifica el delito de extorsión como uno de los delitos contra el derecho a la propiedad. Sin embargo, la modalidad de extorsión descrita responde a una amenaza mucho mayor: la proliferación de organizaciones criminales que, buscan cimentar su gobernanza criminal en detrimento del Estado y los derechos de los ecuatorianos.*
7. *Que, la propuesta propone tipificar el delito de 'extorsión organizada' como un nuevo tipo penal que busca sancionar a quienes extorsionan alegando o siendo parte de grupos de delincuencia organizada. Al tratarse de un delito relacionado actividades (sic) de delincuencia criminal estructuradas, se incluye la pena correspondiente a los de su naturaleza.*
8. *Que, se observa del estudio de 10 legislaciones comparadas que las penas máximas que suelen incluirse para el delito de extorsión, varían. Sin embargo, se observa que, particularmente en aquellos países en donde se han instaurado mafias o grupos criminales estructurados, se ha buscado sancionar con mayor severidad aquellas conductas que se relacionan al crimen organizado. En este caso, las penas que se aplican son las máximas y oscilan entre 10-15 y hasta 20 años.*
9. *Que, la tipificación específica de delitos facilita su persecución e impide la impunidad. Con lo cual, la propuesta tiene como finalidad ajustar la norma penal a la realidad atraviesa (sic) el país con el asentamiento de bandas de crimen organizado y, de esta forma, permitir que el sistema de justicia penal ecuatoriano pueda efectivamente perseguir y sancionar a quienes cometan estas conductas.*
10. *Que, la propuesta respeta los principios de proporcionalidad de la pena, y busca luchar contra la impunidad de conductas que, al no estar debidamente tipificados, actualmente no son investigados y juzgados propiamente”¹⁸.*

4.2.2. Pregunta

44. El planteamiento que se busca someter a conocimiento de la ciudadanía es la siguiente:

Frase introductoria: *Actualmente, la extorsión se regula como un delito contra el derecho a la propiedad y se sanciona con pena privativa de la libertad de tres a cinco años.*

Pregunta: *¿Está usted de acuerdo con tipificar el delito de extorsión por delincuencia organizada, para que se sancione con pena privativa de la libertad de siete a diez años a quienes obligan a efectuar negocios con intimidación por pertenecer a un grupo de delincuencia organizada, reformando el Código Orgánico Integral Penal de conformidad con el Anexo 2?*

¹⁸ Debido a su extensión, se omitieron los pies de página contenidos en la propuesta presentada por el presidente de la República.

4.2.3. Anexo 2

45. En el **Anexo 2**, al que se remite la Pregunta 2, se detalla el artículo que sería añadido al Código Orgánico Integral Penal con la aprobación de la propuesta, en los siguientes términos:

Agréguese un artículo innumerado después el 370 del Código Orgánico Integral Penal que diga:

Artículo innumerado después del 370.- Extorsión por delincuencia organizada. - La persona que, de manera directa o indirecta, con violencia o intimidación obligue a otro a realizar u omitir un acto o negocio jurídico, afirmando pertenecer o perteneciendo a un grupo de delincuencia organizada, será sancionada con pena privativa de siete a diez años.

4.2.4. Control constitucional de los considerandos que introducen la pregunta

46. Los considerandos de la pregunta 2 pueden ser sintetizados de la siguiente manera:
47. El considerando 1 expone una explicación de que comprende la delincuencia organizada, siendo esto grupos estructurados de personas que acuerdan cometer ciertos delitos con el objetivo final de obtener beneficios económicos o de orden material. Adicionalmente, manifiesta que en el 2017 se estimó que el valor anual de la delincuencia organizada transnacional en todo el mundo fue 20,7 veces el valor del Producto Interno Bruto del Ecuador.
48. Por su parte, el considerando 2 refiere que la delincuencia organizada vulnera la dignidad humana y los derechos de las personas; y manifiesta que esta es un 'denominador común' de problemas como la inestabilidad política, corrupción, migración forzada, entre otros. Adicionalmente, expone la presencia de grupos delictivos organizados en el Ecuador, afirmando que al momento se ha registrado la presencia de 25 grupos delictivos en el territorio.
49. El considerando 3 expone la extorsión como una de las prácticas más comunes del crimen organizado transnacional, siendo esto obtener un beneficio patrimonial bajo intimidación, a cambio de abstenerse de ejecutar actos de violencia. El considerando manifiesta que esta práctica ha sido comúnmente denominada como 'vacunas extorsivas'.
50. El considerando 4 muestra estadísticas acerca de la presentación de denuncias por extorsión en Ecuador, afirmando que esta cifra es la más alta registrada desde el 2015 y más del doble que el año anterior. Adicionalmente, manifiesta que los denunciados han identificado como los perpetradores de este delito a presuntos integrantes de organizaciones criminales, y que la mayor cantidad de denunciados pertenecen a las provincias donde se ha identificado la presencia de estos grupos criminales.

51. El considerando 5 afirma que en los últimos tres años ha existido un incremento de denuncias por el delito de extorsión, no obstante, los procesos judiciales de este delito se han reducido en comparación con años anteriores.
52. El considerando 6 expone la tipificación del delito de extorsión como un delito en contra de la propiedad en el Código Orgánico Integral Penal, y afirma que la extorsión realizada por el crimen organizado transnacional responde a la proliferación de organizaciones criminales que, buscan cimentar su gobernanza criminal en detrimento del Estado y los derechos de los ecuatorianos.
53. El considerando 7 presenta la propuesta de tipificar el delito de “*extorsión organizada*” como un nuevo tipo penal, que busca sancionar a quienes extorsionan alegando o siendo parte de grupos de delincuencia organizada. Así mismo determina que al tratarse de un delito relacionado con actividades de delincuencia criminal estructurada, se incluye la pena correspondiente a los de su naturaleza.
54. El considerando 8 expone un estudio de 10 legislaciones comparadas, del cual afirma que en aquellos países en donde se han instaurado mafias o grupos criminales estructurados las penas máximas para el delito de extorsión oscilan entre 10-15 y hasta 20 años.
55. El considerando 9 afirma que la tipificación específica de delitos facilita su persecución e impide la impunidad, y que por tanto la finalidad de la propuesta es ajustar la norma penal a la realidad que atraviesa el país y permitir que el sistema de justicia penal ecuatoriano pueda efectivamente perseguir y sancionar a quienes cometan estas conductas.
56. Finalmente, el considerando 10 manifiesta que la propuesta respeta los principios de proporcionalidad de la pena, y busca luchar contra la impunidad de conductas que, al no estar debidamente tipificados, actualmente no son investigadas y juzgadas.
57. Una vez analizados, este Organismo observa que los considerandos 3, 5, 7 y 8 cumplen con los requisitos constantes en la LOGJCC. Estos considerandos (i) no inducen la respuesta al elector, sino que están estructurados de manera objetiva, aportan información y datos respecto a la práctica de extorsión por parte grupos delictivos organizados, estadísticas acerca de la presentación de denuncias por extorsión y su judicialización en el Ecuador, y las penas máximas para este delito en legislaciones comparadas. Asimismo, (ii) presentan la propuesta de tipificación de “*extorsión organizada*” como un nuevo tipo penal, y permiten (iii) observar con claridad, en lenguaje valorativamente neutro y sin carga emotiva, la problemática relacionada con la extorsión perpetrada por miembros de grupos de crimen organizado transnacional en el país. En consecuencia, cumplen con el artículo 104, numerales 1, 3 y 5 de la LOGJCC.
58. De la misma manera, para esta Corte existe una concordancia plena y una relación directa de causalidad entre estos considerandos y el texto normativo, incluido en el Anexo 2. En efecto, los considerandos proporcionan información pertinente que está

directamente relacionada y explica la propuesta de la modificación consistente en añadir un nuevo delito en el Código Orgánico Integral Penal. Esto permite que el elector tenga una expectativa clara sobre el alcance, ámbito y finalidad del texto normativo propuesto. En consecuencia, cumplen con el artículo 104, numerales 2 y 4 de la LOGJCC.

59. No obstante, los considerandos 1, 2, 4, 6, 9 y 10 tal como están planteados, incumplen los requisitos del artículo 104 de la LOGJCC, como se analiza a continuación:
60. En el considerando 1 consta la frase *“actúan como ‘empresas de violencia’”*; en el considerando 2 consta la frase *“terminan asentando una gobernanza criminal”*; en el considerando 4 se afirma *“Con lo cual, se colige que las extorsiones que se han generalizado alarmantemente a nivel nacional están relacionadas no con la delincuencia común, sino la organizada”*; y finalmente en el considerando sexto constan las frases *“una amenaza mucho mayor”* y *“buscan cimentar su gobernanza criminal en detrimento del Estado y los derechos de los ecuatorianos”*. Todas estas, responden a valoraciones del proponente acerca de cómo funcionan los grupos delictivos organizados, por ejemplo, como *“empresas de violencia”*, o la relación del delito de extorsión exclusivamente con el crimen organizado; así mismo, utilizan lenguaje valorativo no neutro como *“generalizado alarmantemente”* o *“amenaza mucho mayor”*; y, contienen una carga emotiva con respecto a lo que el proponente considera son las intenciones de los grupos delictivos organizados, siendo esto *“cimentar su gobernanza criminal en detrimento del Estado y los derechos de los ecuatorianos”*. Por esta razón, estos considerandos no cumplen con lo previsto en el artículo 104, numeral 3 de la LOGJCC.
61. En el considerando noveno consta la frase *“la tipificación específica de delitos facilita su persecución e impide la impunidad”* y el considerando décimo manifiesta que la propuesta *“respeto los principios de proporcionalidad de la pena, y busca luchar contra la impunidad de conductas que, al no estar debidamente tipificados, actualmente no son investigados y juzgados propiamente”*. Ambos considerandos contienen lenguaje valorativo no neutro como *“facilita”*, *“impide”*, *“respeto”*, *“debidamente”* o *“propiamente”*, e inducen al elector a una respuesta al afirmar que la propuesta facilita la persecución de los delitos, impide la impunidad, respeta los principios de proporcionalidad de la pena, y, lucha contra la impunidad al tipificar *“debidamente”* una conducta que, a valoración del proponente, actualmente no es investigada y juzgada *“propiamente”*. Por tanto, estos considerandos, no cumplen con lo previsto en el artículo 104, numerales 1 y 3 de la LOGJCC.
62. En conclusión, (i) los considerandos 3, 5, 7 y 8 cumplen con los requisitos constantes en la LOGJCC; y (ii) los considerandos 1, 2, 4, 6, 9 y 10 no cumplen con los requisitos establecidos en la LOGJCC.
63. Consecuentemente, en el presente caso, este Organismo constata que la mayoría de los considerandos analizados no cumplen con los requisitos establecidos en el artículo 104 LOGJCC, y, por tanto, al excluir 6 de los textos introductorios de la propuesta, la pregunta tan solo contaría con 4 considerandos que, por sí solos, no brindan la

información necesaria y suficiente sobre la cuestión planteada, en este sentido, de un análisis integral y teleológico de todos los textos que conforman la propuesta, esta Corte evidencia que no se cumple con el requisito exigido en el artículo 103 de la LOGJCC, pues no se garantiza la carga de claridad y lealtad exigida para el electorado, y como resultado, los considerandos no superan el control de constitucionalidad efectuado. No obstante, esta Corte considera pertinente continuar con el análisis de la frase introductoria y la pregunta 2 a fin de brindar al ejecutivo y a la ciudadanía un análisis integral de lo planteado.

4.2.5. Control constitucional de la frase introductoria.

64. El proponente ha presentado una frase introductoria respecto a la pregunta 2, la cual en caso de que superara el control constitucional, constaría en la papeleta que sería sometida a votación, por lo que la Corte procederá a realizar el respectivo control para determinar si la misma está formulada en términos neutros, si no induce a una respuesta y si cumple los objetivos previstos en el artículo 103 de la LOGJCC, esto es, la plena libertad de las y los electores y el cumplimiento de las cargas de claridad y lealtad.
65. La frase que introduce la Pregunta 2 establece que: *“Actualmente, la extorsión se regula como un delito contra el derecho a la propiedad y se sanciona con pena privativa de la libertad de tres a cinco años”*. Dicha frase está redactada en lenguaje neutro, pues se limita a informar al elector sobre el alcance de actual delito de extorsión y su pena privativa de libertad en el ordenamiento jurídico ecuatoriano. Al cumplir una función informativa, esta frase no induce una respuesta en el elector y está directamente relacionada con el objeto de la Pregunta 2, esto es, proponer a la ciudadanía la introducción en el ordenamiento jurídico ecuatoriano del delito de “extorsión organizada”.
66. Por tanto, dado que la frase que introduce la Pregunta 2 persigue un fin exclusivamente informativo y es congruente con el contenido de Pregunta 2, la Corte determina que esta garantiza la libertad de las y los electores.

4.2.6. Control constitucional de la pregunta 2

67. Con relación a la pregunta, una vez analizado su contenido, esta Corte observa que (i) se formula una sola cuestión en la pregunta; esto es, la propuesta de tipificar un nuevo delito de *“extorsión organizada”* en el Código Orgánico Integral Penal; (ii) se evidencia que la pregunta no es compuesta, pues se verifica la posibilidad del elector de poder aceptar o negar individualmente aquello que se le consulta sin que exista una aprobación o rechazo en bloque; (iii) la propuesta del artículo a añadir en el Código Orgánico Integral Penal no está dirigida a determinar excepciones puntuales que, como consecuencia, beneficie a un proyecto político en particular, pues, su propósito es consultar al electorado la tipificación un nuevo delito de *“extorsión organizada”*; y, (iv) la propuesta normativa tiene un efecto jurídico determinado, es decir, modificar el Código Orgánico Integral Penal; añadiendo un nuevo artículo con el contenido determinado en el Anexo 2.

68. Con respecto al anexo 2, este incluye tan solo el texto del artículo que se propone añadir en el Código Orgánico Integral Penal, por tanto, esta Corte verifica que guarda congruencia y no desborda el contenido planteado en la pregunta que se pondría en consideración del electorado.
69. En este sentido, el texto de la pregunta 2 y su anexo tal como han sido planteados cumplen con los parámetros exigidos en el artículo 105 de la LOGJCC.
70. De la misma manera, en atención al artículo 127 de la LOGJCC y tal como se procedió en la pregunta anterior, este Organismo considera adecuado verificar, si de haberse superado el control formal, la propuesta prosperaría el control material.
71. Este Organismo constata que el petitorio no busca reformar la Constitución, sino que, en el caso concreto, propone al electorado la introducción de un nuevo artículo al Código Orgánico Integral Penal. Por otro lado, la propuesta no incurre en prohibiciones o violaciones constitucionales, sino que responde a la potestad otorgada al presidente de la República contenida en el inciso segundo del artículo 104 de la Constitución de la República, que establece que *“La Presidenta o Presidente de la República dispondrá al Consejo Nacional Electoral que convoque a consulta popular sobre los asuntos que estime convenientes”* (Énfasis añadido).
72. Así, el numeral 3 del artículo 8 de la Constitución prescribe que son deberes primordiales 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”*, y el artículo 393 manifiesta que *“El Estado garantizará 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.”*; por lo que, el tipificar un nuevo delito podría ser un asunto que el presidente considere conveniente consultar, respondiendo a la necesidad de garantizar la seguridad humana, a través de acciones integradas para prevenir la comisión de delitos.
73. En cuanto al texto normativo contenido en el anexo 2 esta Corte verifica que el mismo contiene un bien jurídico a proteger previsto constitucionalmente (seguridad humana), una conducta lesiva (extorsión por delincuencia organizada que obligue de manera directa o indirecta, con violencia o intimidación a realizar u omitir un acto o negocio jurídico) la cual es merecedora de la imposición de una sanción (pena privativa de siete a diez años), a través de la inclusión de un artículo innumerado después del artículo 370 del COIP. En tal virtud, encontrándose previsto el tipo penal en una norma legal que se aprobaría por parte de la ciudadanía, ésta no puede ser entendida como una regla de aplicación directa, sino que siempre se deberá llevar a cabo un proceso que respete los principios y reglas de los artículos 76 y 77 de la Constitución. Por tanto, la inclusión de la norma no incurre en prohibiciones o violaciones constitucionales.

74. En definitiva, si bien el texto de la pregunta 2 y su anexo en sí superan el control formal y material, al no haber superado los considerandos el control constitucional, la pregunta 2 en su conjunto no puede ser aprobada.

4.3. Pregunta 3

75. La propuesta planteada por el presidente de la República busca la aplicación de un incentivo tributario a quienes emplean a personas mayores de 45 años para promover el empleo de este grupo etario. La propuesta se compone de 9 considerandos, frase introductoria y una pregunta.

4.3.1. Considerandos

1. *“Que, el desempleo y el empleo no adecuado impiden el goce del derecho al trabajo. Según datos del portal del Instituto Nacional de Encuestas y Censos (INEC), a septiembre de 2022, las personas entre 45-64 años tienen la mayor presencia en situaciones ajenas al empleo adecuado: componen el 27.3% de quienes están en subempleo; el 25.1% del empleo no remunerado, y mantienen el 36% del empleo no pleno. Además, representan el 14.8% de la población en desempleo.*
2. *Que, según datos del portal del Instituto Nacional de Encuestas y Censos (INEC), a septiembre de 2022, las personas mayores de 65 años en adelante apenas representan el 8.04% de las personas que tiene empleo, representan un 10.49% de las personas que tiene empleo no remunerado, y un 15.7% de las personas que tienen empleo no pleno. En otras palabras, las personas de 45 años o más se encuentran en una situación creciente de falta de empleo adecuado.*
3. *Que, las personas de 45 años o más, se encuentran en una situación de desventaja competitiva para obtener empleos adecuados y a medida que su edad progresa, su atractivo para el mercado laboral se reduce principalmente debido a que los costos de contratación de una persona mayor a 45 años típicamente son más altos que los de alguien sin experiencia previa, estudios u otras cualificaciones para un determinado empleo.*
4. *Que, la deducción adicional del 100% para el empleador dentro del cálculo de la base imponible del impuesto a la renta por las remuneraciones y beneficios sociales sobre los que se aporte al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, aplicable a los empleados mayores a 45 años, significaría la creación de un incentivo tributario con la finalidad de promover el empleo de estas personas.*
5. *Que, las deducciones son un tipo de incentivo tributario que buscan que el obligado obtenga un beneficio a cambio del cumplimiento de la conducta que se busca promover, en este caso: el mantenimiento o contratación laboral de las personas mayores a 45 años.*
6. *Que, el uso de incentivos tributarios incide positivamente en el comportamiento de los empleadores para promover el empleo; así lo demuestran varios estudios. En Georgia en Estados Unidos, se fijaron incentivos tributarios cuya aplicación*

aumentó empleos en un 60% adicional frente a aquellas empresas que no utilizaron este crédito tributario. Así mismo, evidencia recogida en 10 Estados (sic) de Estados Unidos durante 10 años determinó que los incentivos tributarios reducen el desempleo y ‘afectan positivamente al flujo bruto de empleos’. Adicionalmente, en Suecia, fijó la deducción sobre el impuesto que pagan los trabajadores. La evidencia recogida de esta medida demostró que su aplicación incidió positivamente en el ingreso de personas mayores de 65 años en el mercado laboral.

7. *Que, en Estados Unidos de América existen programas de incentivos diseñados para permitir que los empleadores contraten a miembros de diversos grupos sociales que típicamente han enfrentado barreras de entrada al mercado laboral con deducciones tributarias. Estos programas han resultado ser costo-efectivo (sic) y han incidido en la reducción del crimen, de costos en el sistema de salud y otros programas sociales.*
8. *Que, Colombia, Singapur y Costa Rica han aprobado legislaciones similares a la propuesta que prevén beneficios tributarios para impulsado (sic) a los empleadores a contratar a ciertos grupos que encuentran barreras dentro del mercado laboral.*
9. *Que, la propuesta busca incentivar la generación de empleo, para que personas de 45 años o más puedan gozar de su derecho al trabajo, así como cumplir con la obligación de impulsar el pleno empleo. La propuesta, adicionalmente, es un mecanismo que garantiza la igualdad formal ante la ley de todas las personas, pues reduce la discriminación laboral por edad”¹⁹.*

4.3.2. Pregunta 3

76. La pregunta 3 que se busca someter a conocimiento de la ciudadanía es la siguiente:

Frase introductoria: *Actualmente, no existe un incentivo tributario para quienes emplean a personas de 45 años o más.*

Pregunta: *¿Está usted de acuerdo con brindar una deducción adicional del 100% en el cálculo de la base imponible del impuesto a la renta para quienes emplean a personas de 45 años o más, reformando la Ley de Régimen Tributario Interno de conformidad con el Anexo 3?*

4.3.3. Anexo

77. En el **Anexo 3**, al que se remite la pregunta 3, se detalla la reforma que se introduciría a la Ley de Régimen Tributario Interno, de la siguiente manera:

“Agréguese entre el tercero y cuarto inciso del numeral 9 al artículo 10 de la Ley de Régimen Tributario Interno el siguiente inciso:

¹⁹ Se han omitido los pies de página, los cuales corresponden a aquellos contenidos en la propuesta presentada por el presidente de la República.

Las deducciones que correspondan a remuneraciones y beneficios sociales sobre los que se aporte al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social relativos a las personas de 45 años o más, se deducirán con el 100% adicional” (el énfasis corresponde al original).

4.3.4. Control constitucional de los considerandos que introducen la pregunta

- 78.** La pregunta tiene nueve considerandos, cuyo contenido se sintetiza así: 1 y 2 proporcionan datos estadísticos según el portal del INEC a septiembre de 2022, sobre la situación de empleo no adecuado de personas entre 45 a 64 años y 65 años en adelante; el considerando 3 se refiere a la situación de desventaja competitiva en el medio laboral de las personas con una edad superior a 45 años.
- 79.** Los considerandos 4 y 5 mencionan que la deducción adicional del 100% para el empleador en la base imponible del impuesto a la renta por las remuneraciones y beneficios sociales sobre los que aporten al IESS, aplicable a los empleados mayores de 45 años, significa la creación de un incentivo tributario que permitiría promover el empleo de estas personas, con lo que se generaría un beneficio al obligado a cambio del cumplimiento del mantenimiento o contratación laboral de personas mayores a 45 años.
- 80.** Señalan en el considerado 6 que el uso de incentivos tributarios incidiría “positivamente” en el comportamiento de los empleadores para promover el empleo, proporcionando referencias de estudios sobre la implementación de incentivos tributarios en Georgia, en 10 estados de Estados Unidos y en Suecia. En el considerando 7 hacen alusión a programas diseñados con deducciones tributarias en Estados Unidos para permitir que empleadores contraten a miembros de diversos grupos sociales que se han enfrentado a barreras en el medio laboral. Así también, en el número 8 refieren que en Colombia, Singapur y Costa Rica se han aprobado legislaciones similares que prevén beneficios tributarios para promover la contratación de personas con barreras dentro del mercado laboral. Finalmente, en el considerando 9 explican que la propuesta tiene como objetivo incentivar la generación de empleo para mayores de 45 años o más, con lo que se garantizaría la igualdad formal ante la ley pues se reduciría la discriminación laboral por edad.
- 81.** Una vez revisados, respecto de los considerandos 1, 2, 3 y 6 este Organismo verifica que los mismos no inducen una respuesta en el elector y están redactados en lenguaje valorativamente neutro al cumplir una función meramente informativa sobre la situación laboral de las personas mayores a 45 años, la posible desventaja competitiva que existiría en este grupo etario y brindan datos sobre su implementación en la legislación comparada; por lo que cumplen los requisitos previstos en los numerales 1 y 3 del artículo 104 de la LOGJCC.
- 82.** Los considerandos 4 y 5 indican que el incentivo tributario que se pretende consultar es una deducción que consiste en el 100% adicional dentro del cálculo de la base imponible del impuesto a la renta por las remuneraciones y beneficios sociales sobre los que se aporte al IESS, aplicable a los empleados mayores de 45 años, lo que constituiría un beneficio al obligado a cambio del mantenimiento o contratación de estas personas; no

obstante, no se proporciona explicación sobre el alcance del supuesto incentivo, qué se entiende y qué significa la deducción tributaria que se pretende aplicar, y de qué forma su implementación conllevaría a un beneficio para el empleador como se sostiene en la propuesta, más aun considerando que se trataría de asunto técnico relativo a materia tributaria respecto del cual el elector debe contar con información suficiente y en lenguaje sencillo que permita su comprensión, por lo que incumpliría con el numeral 2 del artículo 104 de la LOGJCC, al no contemplar una concordancia entre la información proporcionada –que no es completa- con el texto normativo.

83. Por otra parte, en los considerandos 7 y 8 se proporcionan referencias de manera enunciativa sin especificar datos concretos de lo que ha ocurrido en las legislaciones citadas, esto es los Estados Unidos sin detallar los resultados de lo que se afirma es “*un costo -efectivo*” y “*reducción del crimen*”, así como respecto a las leyes que se habrían aprobado en Colombia, Singapur y Costa Rica que prevén beneficios tributarios para impulsar a los empleadores al contratar “*a ciertos grupos*” sin proporcionar un detalle sobre lo aprobado en cada uno de estos países. Por lo expuesto, los considerandos 7 y 8, al no establecer una concordancia entre una exposición general de legislación comparada con el texto normativo que se aprobaría a nivel nacional, no cumplen con el requisito establecido en el numeral 2 del artículo 104 de la LOGJCC.
84. Finalmente, el considerando 9 si bien expone el fin que se perseguiría con la propuesta, cuando señala que busca incentivar la generación de empleo de personas mayores a 45 años; más adelante, induce a una respuesta por parte de elector, cuando menciona que “*La propuesta (...) es un mecanismo que garantiza la igualdad formal ante la ley de todas las personas*”, sin dotar de información objetiva sobre la afirmación de que se garantizaría la igualdad formal de todas las personas con la propuesta. Por tal motivo, el considerando 9 no cumple con lo previsto en el numeral 1 artículo 104 de la LOGJCC.
85. En definitiva, se determina que los considerandos 1, 2, 3 y 6 cumplen con lo requerido en el artículo 104 de la LOGJCC; no obstante, los considerandos 4, 5, 7, 8 y 9 no superan el control formal; consecuentemente, se constata que la mayoría de los considerandos analizados no cumplen con los requisitos establecidos en el artículo 104, así como con el artículo 103 LOGJCC. Pese a esto, la Corte, considera adecuado continuar con el análisis de la pregunta 3, a fin de identificar si ésta cumple con los requisitos legales para su aprobación y así brindar al ejecutivo y a la ciudadanía un análisis integral de lo planteado.

4.3.5. Control constitucional de la frase introductoria.

86. Previo al planteamiento de la pregunta 3 también se incluye una frase introductoria; conforme lo ha expuesto este Organismo, la LOGJCC no excluye la posibilidad de inclusión de este tipo de frases accesorias, siempre que tengan únicamente fines informativos, de ahí que considerando que también constarían en la papeleta de votación, en caso de superar el control, las frases introductorias deberán estar formuladas en términos neutros, no deben inducir a una respuesta al elector y deben asegurar la plena libertad del elector y el cumplimiento de las cargas de claridad y

lealtad²⁰; dicho esto, se verificará si la frase introductoria cumple con lo previsto en el artículo 103 numeral 3 de la LOGJCC.

87. La frase introductoria menciona que en la actualidad no existe un incentivo tributario para quienes emplean a personas de 45 años o más; la misma guarda relación con lo que se pretende consultar, esto es, la aprobación de una deducción adicional en el cálculo de la base imponible del impuesto a la renta a favor de estos empleadores; está redactada además en un lenguaje sencillo y comprensible, y tampoco induce a una respuesta del elector; por ello, la frase introductoria garantiza la libertad del elector.

4.3.6. Control constitucional de la pregunta 3

88. La pregunta, en principio, formula una sola cuestión y, de ser consultada, permitiría la aprobación de un solo tema, esto es, la conformidad o no de otorgar una deducción adicional del 100% en el cálculo de la base imponible del impuesto a la renta para quienes emplean a personas de 45 años o más, según la reforma a la Ley de Régimen Tributario Interno que consta en el Anexo 3.
89. No obstante, si bien la propuesta busca una modificación al sistema jurídico a través de una reforma al numeral 9 del artículo 10 de la Ley de Régimen Tributario Interno, no se observa que el texto normativo guarde plena correspondencia con el real alcance de la pregunta.
90. Mientras que el anexo 3 señala que se agregaría un inciso entre el inciso tercero y cuarto inciso del numeral 9 del artículo 10 de la LRTI con el siguiente contenido “*Las deducciones que correspondan a remuneraciones y beneficios sociales sobre los que se aporte al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social relativos a las personas de 45 años o más, se deducirán con el 100% adicional*” (énfasis añadido), en la pregunta se consultaría si el elector está de acuerdo con otorgar una deducción adicional del 100% **en el cálculo de la base imponible del impuesto a la renta** para quienes emplean a personas de 45 años o más, sin especificar qué comprende esa deducción, es decir, se pretendería consultar sobre la aplicación de una deducción indeterminada en beneficio del empleador; en tanto que el anexo indica que la deducción adicional corresponde a remuneraciones y beneficios sociales sobre los que el empleador aporte al IESS relativos a las personas de 45 años o más; como se advirtió previamente, la pregunta no hace referencia a ello.
91. Asimismo, de la lectura literal de la pregunta tal como está planteada, se podría entender que el empleador, en caso de contratar a una persona de más de 45 años, obtendría una deducción “adicional” (no se dice adicional a qué) del 100% en el cálculo total de la base imponible de su impuesto a la renta, situación que no es lo que se intenta preguntar, y hace que la pregunta no sea clara para con el elector.

²⁰ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen 6-22-RC/22 de 09 de noviembre de 2022, párrafos 41 y 42.

92. En este mismo sentido, no se encuentra una conexión entre lo que se está consultando y la real modificación jurídica contenida en el texto normativo en relación a la pregunta; así como tampoco queda claro que la finalidad perseguida con la modificación legal propuesta, cuente con efectos jurídicos como lo exige el numeral 4 del artículo 105 de la LOGJCC.
93. Lo dicho genera que la pregunta incumpla con las cargas de claridad y lealtad, como lo exige el artículo 103, numeral 3, de la LOGJCC; y, que, además, incumpla lo previsto en el artículo 105, numeral 4, de la LOGJCC. Tal como indica el artículo 127 de la LOGJCC, el control que realiza la Corte Constitucional de las propuestas de consulta popular debe estar encaminado a asegurar la *“constitucionalidad de las disposiciones jurídicas (...) a adoptar a través de este procedimiento”*.
94. De ahí que, si bien se determinó que los considerandos y la pregunta planteada no superan el control formal, lo que sería motivo suficiente para dictaminar su inconstitucionalidad; sobre la base del artículo 127 de la LOGJCC, este Organismo considera pertinente analizar el control material del texto normativo propuesto. Por lo expuesto, se estima conveniente analizar su constitucionalidad a la luz de la seguridad jurídica, siendo este principio entendido como una garantía de certeza, confianza y estabilidad jurídica sobre la aplicación del ordenamiento jurídico vigente por parte de las autoridades competentes.
95. El texto normativo que se sometería a consulta plantea agregar un inciso en el artículo 10 de la Ley de Régimen Tributario Interno, en el cual se especifican las deducciones que actualmente pueden aplicarse para el cálculo de la base imponible del impuesto a la renta. La disposición jurídica establecería una deducción adicional a los empleadores, en lo que corresponda a las remuneraciones y beneficios sociales sobre los que se aporte al IESS en relación con las personas – que se empleen – de 45 años o más.
96. En este sentido, la norma sujeta a control se refiere a un tributo en específico, como es el impuesto a la renta, incluyendo una deducción para el cálculo de la base imponible, cuestión que al estar identificada permite a la ciudadanía conocer que esta figura formará parte del régimen tributario; y por lo tanto, se encuentra regulada la posibilidad de acceder a un beneficio previamente establecido, que se implementaría en favor del empleador en torno a las regulaciones del pago del impuesto a la renta, de configurarse el cumplimiento de la condición – empleo de personas de 45 años o más - ; de tal forma, que se verifica la previsibilidad y certidumbre de la norma, por lo cual, no se evidencia una vulneración a la seguridad jurídica.
97. En atención a lo mencionado, si bien la norma contenida en el anexo 3 supera el control material, conforme lo referido en el párrafo anterior; al evidenciarse que los considerandos y la pregunta no superan los requisitos de la LOGJCC, ésta no pasa el control constitucional y no puede ser aprobada.

4.4.Consideración final

98. La Corte Constitucional sobre la base de sus competencias constitucionales y legales debe ejercer el control de constitucionalidad ante la propuesta de consulta popular planteada por el Ejecutivo. Esto no quiere decir que este Organismo tome posturas o que no esté consciente de la realidad por la que atraviesa el país, así como de los tiempos electorales, y la relevancia de los temas pretendidos. Por lo expuesto, esta Corte exhorta al Presidente de la República a presentar los temas aquí planteados a la Asamblea Nacional a través de proyectos de ley. A la vez, exhorta a la Asamblea Nacional a sintonizar con las necesidades urgentes del país y la realidad que vive el Ecuador y cumplir su rol de legislador responsable, según sus competencias constitucionales.

V. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. **Negar** la solicitud de consulta popular planteada por el presidente de la República del Ecuador.
2. Notifíquese y archívese.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el Dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo (voto concurrente), Alejandra Cárdenas Reyes (voto concurrente), Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz (voto concurrente), Alí Lozada Prado (voto concurrente), Richard Ortiz Ortiz (voto concurrente) y Daniela Salazar Marín (voto concurrente); y, dos votos salvados de los Jueces Constitucionales Enrique Herrería Bonnet y Teresa Nuques Martínez, en sesión ordinaria de lunes 28 de noviembre de 2022.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

DICTAMEN No. 7-22-CP/22

VOTO CONCURRENTE

Juezas Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes y Daniela Salazar Marín y Juez Constitucional Alí Lozada Prado

1. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “LOGJCC”), presentamos el siguiente voto concurrente al dictamen 7-22-CP/22, emitido por el Pleno del Organismo en sesión ordinaria del día lunes 28 de noviembre de 2022.
2. Coincidimos con las decisiones adoptadas en el dictamen relativas a negar las tres preguntas para consulta popular propuestas por el presidente de la República por haber incumplido los requisitos previstos en los artículos 103, 104 y 105 de la LOGJCC. El objeto de este voto se limita a discrepar de la argumentación realizada para sostener que la pregunta 2 podría superar el control constitucional material, en el supuesto de que habría superado el control formal.
3. La pregunta 2 busca introducir un artículo al Código Orgánico Integral Penal (en adelante, “COIP”) tipificando el delito de “*extorsión organizada*” con una pena privativa de libertad de 7 a 10 años. Dicho artículo tendría el siguiente contenido:

Artículo innumerado después del 370.- Extorsión por delincuencia organizada.- La persona que, de manera directa o indirecta, con violencia o intimidación obligue a otro a realizar u omitir un acto o negocio jurídico, afirmando pertenecer o perteneciendo a un grupo de delincuencia organizada, será sancionada con pena privativa de siete a diez años.

4. Después de considerar que la propuesta no cumple los requisitos formales previstos en el artículo 104 de la LOGJCC, el dictamen se refiere a la situación hipotética que tendría lugar en caso de que los requisitos formales se habrían cumplido y concluye que una pregunta de este tipo sí respetaría la Constitución. Al respecto, el dictamen afirma:

71. Este Organismo constata que el petitorio no busca reformar la Constitución, sino que, en el caso concreto, propone al electorado la introducción de un nuevo artículo al Código Orgánico Integral Penal. Por otro lado, la propuesta no incurre en prohibiciones o violaciones constitucionales, sino que responde a la potestad otorgada al presidente de la República contenida en el inciso segundo del artículo 104 de la Constitución de la República, que establece que “La Presidenta o Presidente de la República dispondrá al Consejo Nacional Electoral que convoque a consulta popular sobre los asuntos que estime convenientes”.

72. Así, el numeral 3 del artículo 8 de la Constitución prescribe que son deberes primordiales 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”, y el artículo 393 manifiesta que “El Estado garantizará 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.”; por lo que, el tipificar un nuevo delito podría ser un asunto que el presidente considere conveniente consultar, respondiendo a la necesidad de garantizar la seguridad humana, a través de acciones integradas para prevenir la comisión de delitos.

73. En cuanto al texto normativo contenido en el anexo 2 esta Corte verifica que el mismo contiene un bien jurídico a proteger previsto constitucionalmente (seguridad humana), una conducta lesiva (extorsión por delincuencia organizada que obligue de manera directa o indirecta, con violencia o intimidación a realizar u omitir un acto o negocio jurídico) la cual es merecedora de la imposición de una sanción (pena privativa de siete a diez años), a través de la inclusión de un artículo innumerado después del artículo 370 del COIP. En tal virtud, encontrándose previsto el tipo penal en una norma legal que se aprobaría por parte de la ciudadanía, ésta no puede ser entendida como una regla de aplicación directa, sino que siempre se deberá llevar a cabo un proceso que respete los principios y reglas de los artículos 76 y 77 de la Constitución. Por tanto, la inclusión de la norma no incurre en prohibiciones o violaciones constitucionales (énfasis añadido).

5. En nuestra opinión, el análisis reproducido resulta insuficiente para concluir que la tipificación de un nuevo delito a través de un referéndum no viola disposiciones constitucionales. Previo a arribar a una conclusión en este sentido, la Corte debió abordar las implicaciones que introducir una medida punitiva a través de un mecanismo de consulta popular puede acarrear sobre los derechos, así como sobre las garantías penales reconocidas en la Constitución.
6. La Constitución otorga un rol trascendental a la participación ciudadana para la toma de decisiones y gestión de los asuntos públicos, siendo la democracia directa uno de los mecanismos a través de los cuales se ejerce este derecho¹. A su vez, para asegurar que el ejercicio de los mecanismos de participación no afecte los demás derechos y garantías constitucionales, la Constitución establece la obligación de la Corte Constitucional de controlar la constitucionalidad las propuestas de este tipo, siendo la función principal de esta Corte el “*garantizar que las preguntas no menoscaben el orden constitucional y, por tanto, protejan los derechos de la ciudadanía*”².
7. Por lo anterior, el rol de la Corte al analizar propuestas de consultas populares es particularmente complejo. La Corte no realiza un juicio de conveniencia respecto de las propuestas; su papel es el de garantizar el derecho a la participación ciudadana y, al mismo tiempo, asegurar que dicho ejercicio no afecte los demás derechos y garantías reconocidos en el mismo texto constitucional. Esta tensión puede expresarse en todos los asuntos de interés público, pero, si existe un área donde resulta particularmente evidente, es en la materia penal.
8. Conforme lo indicó la Corte en el dictamen 7-20-CP/21, las propuestas de consulta popular que busquen incidir en el marco regulatorio penal deben ser analizadas con sumo cuidado. Por la gravedad de los asuntos que regula el derecho penal, el uso de figuras de democracia directa para tipificar nuevos delitos o aumentar las penas de

¹ Constitución, artículo 95.

² Corte Constitucional, Dictamen No. 14-19-CP/19 de 7 de noviembre de 2019, párr. 21.

delitos preexistentes puede potencialmente afectar el principio de estricta legalidad en materia penal, la proporcionalidad de las infracciones, o los principios que rigen el sistema de rehabilitación social³.

9. En este sentido, al analizar una pregunta que buscaba la inclusión de un nuevo tipo penal, la Corte señaló que:

... la redacción del tipo penal deberá ser analizada de forma extremadamente cuidadosa, dada su potencialidad de generar una serie de tensiones constitucionales entre los bienes jurídicos que se busca proteger y el principio de estricta legalidad en materia penal, el derecho a la seguridad jurídica, el debido proceso, el derecho a la libertad personal y el uso del derecho penal como última ratio derivado del principio de mínima intervención penal⁴.

10. Conforme ha señalado la Corte, para que la tipificación de nuevos delitos respete el principio de estricta legalidad en materia penal, resulta fundamental que “*exista un adecuado debate parlamentario que determine la gradación de cada pena, la cual debe ser proporcional a la gravedad de la afectación del bien jurídico protegido y a las propiedades subjetivas de la conducta*”⁵.
11. Sin desconocer la importancia del referéndum como mecanismo de participación directa, observamos que su configuración impide que se produzca el debate en sede parlamentaria necesario para asegurar el respeto al principio de estricta legalidad penal. En un referéndum, la opción de los votantes es binaria: aceptar o no la modificación legal planteada por el proponente, sin que se pueda discutir su texto, enmendarlo o mejorarlo con miras a gradar adecuadamente su pena y establecer de forma clara los elementos que conformarán el tipo penal. En el dictamen 7-20-CP/21, la Corte resaltó que esta particularidad del referéndum puede incidir en la constitucionalidad de utilizar este mecanismo para la adopción de nuevos tipos penales o el aumento de las penas previstas para los tipos ya existentes⁶.
12. Por este motivo, consideramos que, en materia penal, el balance entre garantizar la participación directa y proteger los demás derechos reconocidos en la Constitución debe decantarse por aquella opción en la que prevalezcan las garantías conducentes a asegurar que la intervención del derecho penal se realice bajo condiciones de validez democrática. La legitimidad del poder punitivo estatal demanda mayor participación del pueblo en el diseño y aplicación de los tipos penales; a nuestro criterio, esa participación se traduce en procedimientos democráticos deliberativos robustos que permitan discutir su contenido y plantear modificaciones, sin que la voz del pueblo sea reducida a un todo o nada. En este punto es necesario incluso diferenciar la participación ciudadana que se realiza a través de un referéndum normativo, como el que se propone, de aquella que se expresa a través de la figura del plebiscito, que permite un pronunciamiento directo de

³ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 7-20-CP/21 de 27 de enero de 2021, párr. 42.

⁴ *Id.*, párr. 101.

⁵ *Id.*, párr. 42.

⁶ *Ibíd.*

la ciudadanía que exprese su voluntad al respecto, mas no excluye el esencial rol que el debate democrático en el seno del parlamento debe jugar para que la tipificación de delitos y gradación de penas respete el debido proceso y el principio de estricta legalidad en materia penal.

13. Por estos motivos, nos apartamos del razonamiento expuesto en el dictamen para considerar que la pregunta 2 sería constitucional desde una perspectiva material. Desde nuestra perspectiva, esta conclusión requiere un análisis mucho más profundo que permita establecer con seguridad que las consultas que persigan medidas de corte punitivo estén acordes a los principios que rigen el sistema de rehabilitación penal y respeten el principio de estricta legalidad en esta materia, lo que no ocurre cuando estas adoptan la modalidad de referéndum normativo.

Karla Andrade Quevedo
JUEZA CONSTITUCIONAL

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

Alí Lozada Prado
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón. - Siento por tal que el voto concurrente de las Juezas Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes y Daniela Salazar Marín y Juez Constitucional Alí Lozada Prado, anunciado en el dictamen de la causa 7-22-CP, fue presentado en Secretaría General el 28 de noviembre de 2022, mediante correo electrónico a las 13:38; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

DICTAMEN No. 7-22-CP/22

VOTO CONCURRENTE

Jueces Constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Richard Ortiz Ortiz

I. Antecedentes

1. La Corte Constitucional aprobó con 7 votos a favor, entre ellos nuestro voto concurrente, el **Dictamen No. 7-22-CP**, mediante el cual se negó la procedencia de la petición de consulta popular presentada por el presidente de la República, la cual comprende tres preguntas cuyo objetivo es reformar el Código Orgánico Integral Penal (COIP) y la Ley de Régimen Tributario Interno (LRTI).

2. Si bien concordamos con la decisión adoptada por la Corte en esta causa, con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), respetuosamente presentamos el razonamiento de nuestro voto concurrente en los siguientes términos.

II. Análisis sobre la constitucionalidad del petitorio

3. Para determinar la constitucionalidad de la petición de consulta popular propuesta por el presidente de la República es necesario distinguir entre plebiscito y referéndum, aspecto que será abordado en este voto concurrente. Si bien el presidente cuenta con la facultad de convocar a consultas populares de conformidad con el artículo 104 de la Constitución, no es menos cierto que, al tratarse de referéndum sobre proyectos de ley, debería cumplir con lo previsto en el artículo 195 del Código de la Democracia. Es decir, el primer mandatario puede consultar al pueblo, siempre que el proyecto normativo haya “*sido negado por la Asamblea Nacional*”.

a) Distinción entre las consultas populares de tipo plebiscito y referéndum

4. El referéndum se diferencia del plebiscito, en tanto el primero somete a consulta de la ciudadanía un proyecto normativo, mientras que el segundo pregunta sobre un tema general, sin que sea indispensable pronunciarse sobre un texto normativo específico. Esta distinción ha sido desarrollada en el dictamen No. 2-19-CP, en el que la Corte Constitucional señaló: “*la diferencia entre un referendo y un plebiscito radica esencialmente en que en el primero se somete a consulta popular la aprobación de un texto normativo -o propuesta normativa- concreto, mientras que el segundo consulta una decisión sobre un tema de relevancia pública, sin someter a aprobación un texto normativo definido*”.¹

¹ Sin perjuicio de que el plebiscito implique de forma posterior la aprobación reforma de textos normativos- el resultado de un plebiscito puede tener incidencia jurídica y tomar dicha forma, por ejemplo, cuando se consulta sobre la necesidad de legislar sobre determinada materia.

5. La Constitución, respecto del mecanismo de plebiscito, plantea requisitos y supuestos más flexibles y abiertos. En cambio, para el referéndum se establecen supuestos taxativos (art. 103 inciso 2, 245, 246, 247, 441, 442 y 444 CRE) y sus requisitos son más estrictos y cerrados.

6. En el plebiscito se puede consultar, en varios supuestos, sobre temas de interés o que el proponente estime conveniente. Por su parte, el referéndum solo procede en cinco casos específicos. Con lo que se puede concluir que el referéndum no procedería respecto de textos legales cuya deliberación pública y aprobación corresponde a la Asamblea Nacional.

7. Esta diferencia resulta sustancial para determinar la constitucionalidad de la presente petición de consulta popular, dado que, si bien el artículo 104 de la Constitución refiere que el presidente de la República puede convocar a consulta popular “sobre los asuntos que estime convenientes”, dicha potestad, en el caso del referéndum, está condicionada por lo dispuesto en el artículo 195 del Código de la Democracia (“Sección IV Referéndum y la Consulta Popular”), que dispone:

“El Presidente de la República podrá proponer la realización de una consulta popular sobre un proyecto de Ley que haya sido negado por la Asamblea Nacional, de conformidad con las normas de esta sección”.

8. Esta condición para el ejercicio de la iniciativa presidencial en el caso de la convocatoria a un referéndum se encuentra desarrollada en el artículo 5 del Reglamento para el Ejercicio de la Democracia Directa (Resolución PLE-CNE-2-12-5-2015), que manifiesta:

“La Presidenta o Presidente de la República, dispondrá mediante decreto ejecutivo al Consejo Nacional Electoral, la convocatoria a consulta popular, en los siguientes casos: (...) Sobre un proyecto de ley que haya sido negado por la Asamblea Nacional, para lo cual acompañará certificación de la Secretaría General de dicho organismo en la que conste la resolución de negativa del proyecto de ley”.

9. De las normas citadas resulta claro que, si el presidente desea proponer un referéndum, a través del cual pretenda la creación, modificación o derogatoria de leyes específicas, el proyecto normativo objeto de la consulta popular debe ser primero remitido a la Asamblea Nacional y solo, en caso de que este haya sido negado, puede ser sometido a consulta popular, observando así lo dispuesto en la Constitución, el Código de la Democracia y su Reglamento.²

² También resulta relevante señalar que, en el dictamen No. 1-11-DRC-CC, la Corte, respecto al artículo 195 del Código de la Democracia señaló: “En este punto, la Corte observa que existe un límite normativo establecido en el inciso tercero del artículo 195 de la Ley Orgánica Electoral y de Partidos Políticos de la República del Ecuador, Código de la Democracia publicado en el Suplemento del Registro Oficial N.º 578 del 27 de abril del 2009. Esta regulación se refiere a que solo los proyectos de ley que han sido negados por la Asamblea Nacional, puedan ser objeto de una consulta popular. Al respecto, a criterio de la Corte, esta limitación se refiere exclusivamente a cuando el proyecto de ley es sometido a consulta popular de

10. Este límite a la facultad de iniciativa presidencial en materia de convocatoria a referéndum impide que se evada el trámite y debate correspondiente en el órgano legislativo. Por ello, únicamente cuando se haya negado el proyecto de ley, el presidente de la República estaría en posibilidad de recurrir al mecanismo de democracia directa. Ello además evitaría que la democracia constitucional se desnaturalice y sea reemplazada por un sistema plebiscitario que no necesariamente atiende a las competencias asignadas a los órganos representativos.

11. Cabe señalar que la realización del procedimiento legislativo entraña una garantía básica para los derechos de las personas expresada en los artículos 132 y 133 de la Constitución. La deliberación pública y contradictoria, con la participación de todas las tendencias ideológicas representadas en la Asamblea Nacional suponen un resguardo para que los asuntos que refieren a derechos sean regulados por ley cuya competencia exclusiva le corresponde al órgano legislativo.

12. Para que funcione el sistema de contrapesos, tanto el presidente de la República como la Asamblea Nacional deben, conforme sus competencias, asumir la responsabilidad de legislar sobre los problemas que afectan gravemente a la sociedad ecuatoriana. El presidente de la República no puede obligar al pueblo a pronunciarse sobre cuestiones que rebasan límites constitucionales como la reserva de ley o el principio de legalidad, reemplazando al órgano legislativo. La Asamblea Nacional, por su parte, no puede caer en inacción frente a la necesidad de regulación que responda a los graves problemas que afectan a la sociedad ecuatoriana. El correcto funcionamiento de las instituciones impide que se incurran en prácticas que puedan ser contrarias a la institucionalidad estatal e incluso devenir en ofertas populistas, a través de las cuales se ponga a consideración de la ciudadanía aspectos que merezcan ser conducidos a través de los canales procedimentales establecidos por la Constitución.

13. En ese contexto, es oportuno aclarar que la Constitución no impide al presidente de la República, en el marco de sus competencias, consultar a la ciudadanía sobre la necesidad o inconveniencia de asuntos que posteriormente deberán ser desarrollados por el órgano legislativo siguiendo el procedimiento legislativo, como siempre ha ocurrido en toda consulta popular realizada desde que se aprobó la Constitución.

b) Examen del petitorio

14. Considerando lo señalado y atendiendo a los parámetros establecidos en los artículos 103, 104, 105 y 127 de la LOGJCC, así como el artículo 195 del Código de la Democracia, que establecen los criterios de control de los considerandos, preguntas, anexos y tipo de consulta, en la propuesta formulada por el presidente de la República se observa que:

manera autónoma e independiente de cualquier cambio que pueda derivarse de una enmienda o reforma constitucional”.

14.1. La *primera pregunta* está dirigida a destinar los valores comisados por delitos vinculados al crimen organizado a programas de educación para niñez y adolescencia. Esta propuesta está acompañada de siete considerandos, una frase introductoria, una pregunta y un anexo en el que se propone un texto normativo que reforma el artículo 557 del COIP en lo relativo a la “*incautación*”.

14.2. La *segunda pregunta* tiene como propósito añadir un artículo tipificando el delito de “*extorsión organizada*” en el COIP con una pena privativa de libertad de entre 7 a 10 años. Esta propuesta está acompañada de diez considerandos, una frase introductoria, una pregunta y de un anexo en el que se propone un texto normativo en el que se agrega un artículo innumerado después del artículo 370 del COIP en el que se tipifique el delito de extorsión por delincuencia organizada.

14.3. La *tercera pregunta* busca la aplicación de un incentivo tributario a quienes emplean a personas mayores de 45 años. Esta propuesta está precedida de nueve considerandos, una frase introductoria, una pregunta y de un anexo en el que se agrega un inciso entre el tercero y cuarto inciso del numeral 9 del artículo 10 de la Ley de Régimen Tributario Interno.

15. La propuesta del presidente de la República acompaña los textos normativos que modificarían y serían incorporados en el COIP y de la Ley de Régimen Tributario Interno. De tal suerte que la consulta popular responde realmente a la naturaleza de un **referéndum** y, consecuentemente, el análisis debe cumplir con los parámetros resumidos en los párrafos 7 y 8 *supra*.

16. En virtud de lo expuesto, se constata que los textos de reforma al COIP y LRTI que propone el presidente de la República en este referéndum no han sido tramitados ante la Asamblea Nacional mediante los procedimientos contemplados en los artículos 132 a 140 de la Constitución para la aprobación o modificación de las leyes. Consecuentemente, el presidente de la República no está habilitado para proponer directamente las reformas mediante este referéndum legislativo.

17. Adicionalmente, al examinar el contenido de la propuesta se observa que la *primera pregunta* tiene por finalidad regular la incautación y el destino de aquellos fondos, la *segunda pregunta* tiene como objeto la tipificación de una conducta como delito. Al respecto, la Constitución en su artículo 76 numeral 3 establece que nadie podrá ser juzgado por un acto u omisión que “*no está tipificado en la ley como infracción penal*” (énfasis añadido). Así también, el artículo 132 numeral 2 de la Constitución, establece que se requiere de ley para “*tipificar infracciones y establecer las sanciones correspondientes*”.

18. En el mismo sentido, respecto de la *tercera pregunta*, se observa que tiene como objetivo la modificación de tributos. En relación a este aspecto, el artículo 132 numeral 3 establece que se requiere de una ley para “*crear, modificar o suprimir tributos, sin menoscabo de las atribuciones que la Constitución confiere a los gobiernos autónomos descentralizados.*” Y el artículo 301 de la Constitución señala que “*solo por iniciativa de*

la función ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos... ”.

19. Finalmente, en virtud del principio constitucional de reserva de ley, la propuesta debe ser tratada mediante reforma legal y, por tanto, tramitada ante la Asamblea Nacional, para lo cual, el presidente cuenta con iniciativa normativa. Es así que la propuesta bajo análisis evidencia claramente que se trata de un referéndum legislativo y, por tanto, no podría ser tramitado a través de consulta popular.

c) Sobre la necesidad de ejecutar políticas públicas orientadas a garantizar la seguridad ciudadana en el marco de la Constitución y el respeto a los derechos

20. Es imposible desconocer el temor e indignación que ha suscitado en la población la intensificación de la inseguridad que se manifiesta en el aumento de hechos violentos que son de conocimiento público en el Ecuador. Esta situación compleja exige a las autoridades del Estado actuaciones responsables que, conforme a sus competencias, brinden respuestas efectivas a esta problemática en estricta observancia de la Constitución y los procedimientos institucionales establecidos en ella, a fin de garantizar los derechos de la población.

III. Decisión

21. En suma, coincidimos con la decisión adoptada en el dictamen 7-22-CP que niega la procedencia de las tres preguntas propuestas por el presidente de la República, sin embargo, a nuestro criterio la improcedencia se fundamenta en la extralimitación de los límites constitucionales previstos para la consulta popular, el incumplimiento del artículo 195 del Código de la Democracia al tratarse de un referéndum, y la pretensión de evadir el procedimiento legislativo como garantía de un debate público y contradictorio.

Jhoel Escudero Soliz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Richard Ortiz Ortiz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto concurrente de los Jueces Constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Richard Ortiz Ortiz, anunciado en el dictamen de la causa 7-22-CP, fue presentado en Secretaría General el 28 de noviembre de 2022, mediante correo electrónico a las 15:27; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

DICTAMEN No. 7-22-CP/22

VOTO SALVADO

Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet

1. Antecedentes

14. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 28 de noviembre de 2022, aprobó el Dictamen N° 7-22-CP/22 (“**Dictamen**”), el cual analizó las tres preguntas planteadas por el presidente de la República del Ecuador (“**presidente**”) para reformar artículos del Código Orgánico Integral Penal y de la Ley de Régimen Tributario Interno.
15. Respetando la decisión de mayoría, emito el presente voto salvado pues disiento con el control constitucional que se realiza a la pregunta N° 2 de la consulta popular planteada por el presidente, haciendo notar que estoy de acuerdo con el control efectuado a las preguntas N.º 1 y 3 de la consulta popular. Por lo tanto, esgrimiré a continuación las razones por las cuales considero que dicha pregunta debió ser aceptada.

2. Análisis

2.1. Sobre la pregunta relacionada a las “vacunas extorsivas”

16. La pregunta que fue planteada por el presidente es la siguiente:

***Frase introductoria:** Actualmente, la extorsión se regula como un delito contra el derecho a la propiedad y se sanciona con pena privativa de la libertad de tres a cinco años. **Pregunta:** ¿Está usted de acuerdo con tipificar el delito de extorsión por delincuencia organizada, para que se sancione con pena privativa de la libertad de siete a diez años a quienes obligan a efectuar negocios con intimidación por pertenecer a un grupo de delincuencia organizada, reformando el Código Orgánico Integral Penal de conformidad con el Anexo 2?*

17. Como indica la decisión de mayoría, la pregunta 2 buscaba que se añada la tipificación del delito de “*extorsión organizada*” en el Código Orgánico Integral Penal. Dicho delito sería sancionado con una pena de 7 a 10 años.
18. Sobre esta pregunta, en el voto de mayoría se llega a la conclusión de que “*la frase que introduce la Pregunta 2 persigue un fin exclusivamente informativo y es congruente con el contenido de Pregunta 2, [por lo que] la Corte determina que esta garantiza la libertad de las y los electores*”. De modo que, implícitamente, la decisión de mayoría reconoce que la pregunta 2 supera el control formal y material. Ahora bien, el Dictamen indica que la pregunta 2 no puede ser aprobada por sus considerandos ya que estos no superan el control constitucional.

19. Para justificar esta argumentación, la decisión de mayoría menciona que “los considerandos 3, 5, 7 y 8 cumplen con los requisitos constantes en la LOGJCC” y que “los considerandos 1, 2, 4, 6, 9 y 10 tal como están planteados, incumplen los requisitos del artículo 104 de la LOGJCC”. Posteriormente, reconoce la posibilidad de excluir secciones que afecten a la libertad del elector por lo que realiza consideraciones sobre las palabras y frases que se deben extinguir para que se cumpla con los artículos 104 y 105 de la LOGJCC.¹ No obstante, considera que “al excluir 6 de los textos introductorios de la propuesta, la pregunta tan solo contaría con 4 considerandos que, por sí solos, no brindan la información necesaria y suficiente sobre la cuestión planteada”. En consecuencia, la decisión de mayoría establece que se incumple con el artículo 103 de la LOGJCC porque los considerandos, excluyendo el texto que no cumpliría con los artículos, no podrían brindar información suficiente al elector. Lo que a su vez causaría que no se garantice la carga de claridad y lealtad exigida para el electorado.
20. Disiento de la argumentación resumida en el párrafo *ut supra* y recogida en el Dictamen N°. 7-22-CP. Esto, en vista de que al excluir los 6 considerandos y contar con 4, la Corte debía modular el texto con información que garantice la libertad del elector. Ello ya ha ocurrido en el Dictamen N°. 2-22-CP/22², en el que la Corte Constitucional incluyó un texto final para garantizar la libertad del elector.³ Es decir

¹ Lo menciona de esta forma: “En el considerando 1 consta la frase “actúan como ‘empresas de violencia’”; en el considerando 2 consta la frase “terminan asentando una gobernanza criminal”; en el considerando 4 se afirma “Con lo cual, se colige que las extorsiones que se han generalizado alarmantemente a nivel nacional están relacionadas no con la delincuencia común, sino la organizada”; y finalmente en el considerando sexto constan las frases “una amenaza mucho mayor” y “buscan cimentar su gobernanza criminal en detrimento del Estado y los derechos de los ecuatorianos”. Todas estas, responden a valoraciones del proponente acerca de cómo funcionan los grupos delictivos organizados, por ejemplo, como “empresas de violencia”, o la relación del delito de extorsión exclusivamente con el crimen organizado; así mismo, utilizan lenguaje valorativo no neutro como “generalizado alarmantemente” o “amenaza mucho mayor”; y, contienen una carga emotiva con respecto a lo que el proponente considera son las intenciones de los grupos delictivos organizados, siendo esto “cimentar su gobernanza criminal en detrimento del Estado y los derechos de los ecuatorianos. (...) En el considerando noveno consta la frase “la tipificación específica de delitos facilita su persecución e impide la impunidad” y el considerando décimo manifiesta que la propuesta “respeto los principios de proporcionalidad de la pena, y busca luchar contra la impunidad de conductas que, al no estar debidamente tipificados, actualmente no son investigados y juzgados propiamente”. Ambos considerandos contienen lenguaje valorativo no neutro como “facilita”, “impide”, “respeto”, “debidamente” o “propiamente”, e inducen al elector a una respuesta al afirmar que la propuesta facilita la persecución de los delitos, impide la impunidad, respeta los principios de proporcionalidad de la pena, y, lucha contra la impunidad al tipificar “debidamente” una conducta que, a valoración del proponente, actualmente no es investigada y juzgada “propiamente”.

² Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 2-22-CP/22 de 21 de septiembre de 2022

³ El texto añadido era el siguiente: “De conformidad con lo dispuesto en el dictamen 2-22-CP/22, la “prohibición de modificación” del uso de suelo mencionada en las preguntas, deberán entenderse como la prohibición de modificación de las categorías de uso de suelo de protección ecológica; protección arqueológica; y, parques metropolitanos del Distrito Metropolitano de Quito delimitadas por el Concejo Metropolitano a través del Plan de Uso y Gestión de Suelo y el Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial del Distrito Metropolitano de Quito aprobados a través de la ordenanza PMOT-PUGS No. 001-2021 emitida el 13 de septiembre de 2021. Estas medidas, en caso de ser aprobadas en el plebiscito, operarán hacia el futuro y respetando las competencias institucionales establecidas en la Constitución y la ley”.

que es posible que la Corte module considerandos para que cumplan con los requisitos contenidos en los artículos 104 y 105 de la LOGJCC. Al evidenciar que tanto la pregunta, como la frase introductoria, cumplen con los requisitos de los artículos referidos, considera que era obligación de este Organismo modular los considerandos y emitir dictamen favorable respecto de esta pregunta.

3. Decisión

21. Por las razones expuestas, disiento con la decisión de la mayoría, pues la propuesta planteada por el presidente en relación con la pregunta N°. 2 de la consulta popular cumple con los requisitos establecidos en los artículos 104 y 105 de la LOGJCC. Por ende, se debió emitir dictamen favorable respecto a los considerandos y a la pregunta N°. 2 de la consulta popular.

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en el dictamen de la causa 7-22-CP, fue presentado en Secretaría General el 28 de noviembre de 2022, mediante correo electrónico a las 12:35; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

DICTAMEN No. 7-22-CP/22

VOTO SALVADO

Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez

1. Respetando la argumentación contenida en la sentencia No. 7-22-CP/22 (“**sentencia o voto de mayoría**”) que fue aprobada por el Pleno del Organismo en sesión del 28 de noviembre de 2022; de conformidad con el artículo 92 y 190 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), formulo mi voto salvado respecto de la sentencia.

I. Antecedentes

2. El 31 de octubre de 2022, el señor Guillermo Alberto Lasso Mendoza, presidente de la República, en adelante “el proponente”, solicitó a este Organismo emitir dictamen de control automático de constitucionalidad de tres preguntas formuladas en su petitorio de consulta popular.
3. A través del sistema de sorteos automatizado de la Corte Constitucional (SACC), la causa fue signada con el No. 7-22-CP, correspondiéndole su sustanciación a la jueza constitucional, Carmen Corral Ponce.
4. Con providencia de 16 de noviembre de 2022¹, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa, dispuso notificar su contenido al proponente y poner en conocimiento de la ciudadanía en general la propuesta de consulta popular, por medio de su publicación en el Registro Oficial y en la página web institucional.
5. En sesión ordinaria del Pleno de este Organismo del 28 de noviembre de 2022, mediante sentencia No. 7-22-CP, el Pleno de la Corte Constitucional resolvió: “*Negar la solicitud de consulta popular planteada por el presidente de la República del Ecuador*”. La suscrita jueza concuerda con el análisis desarrollado en el voto de mayoría respecto del control constitucional de los considerandos que introducen las preguntas 1 y 3, así como del control constitucional de la frase introductoria y el control constitucional material de las preguntas 1, 2 y 3; sin embargo, disiente expresa y únicamente del **control constitucional de los considerandos que introducen la Pregunta 2**, por tanto, formula el presente voto salvado.

II. La disidencia: Análisis constitucional

6. En la parte pertinente de la *ratio decidendi* del voto de mayoría, respecto al punto sobre el cual se disiente en el presente voto salvado, se expuso lo siguiente:

¹ Con dicha actuación jurisdiccional se da inicio al plazo que determina el artículo 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, conforme lo ha señalado este Organismo en el dictamen No. 4-18-RC/19, de 09 de julio de 2019.

Control constitucional de los considerandos que introducen la pregunta

(...) los considerandos 1, 2, 4, 6, 9 y 10 tal como están planteados, incumplen los requisitos del artículo 104 de la LOGJCC, como se analiza a continuación:

60. En el considerando 1 consta la frase “actúan como ‘empresas de violencia’”; en el considerando 2 consta la frase “terminan asentando una gobernanza criminal”; en el considerando 4 se afirma “Con lo cual, se colige que las extorsiones que se han generalizado alarmantemente a nivel nacional están relacionadas no con la delincuencia común, sino la organizada”; y finalmente en el considerando sexto constan las frases “una amenaza mucho mayor” y “buscan cimentar su gobernanza criminal en detrimento del Estado y los derechos de los ecuatorianos”. Todas estas, responden a valoraciones del proponente acerca de cómo funcionan los grupos delictivos organizados, por ejemplo, como “empresas de violencia”, o la relación del delito de extorsión exclusivamente con el crimen organizado; así mismo, utilizan lenguaje valorativo no neutro como “generalizado alarmantemente” o “amenaza mucho mayor”; y, contienen una carga emotiva con respecto a lo que el proponente considera son las intenciones de los grupos delictivos organizados, siendo esto “cimentar su gobernanza criminal en detrimento del Estado y los derechos de los ecuatorianos”. Por esta razón, estos considerandos no cumplen con lo previsto en el artículo 104, numeral 3 de la LOGJCC.

61. En el considerando noveno consta la frase “la tipificación específica de delitos facilita su persecución e impide la impunidad” y el considerando décimo manifiesta que la propuesta “respeto los principios de proporcionalidad de la pena, y busca luchar contra la impunidad de conductas que, al no estar debidamente tipificados, actualmente no son investigados y juzgados propiamente”. Ambos considerandos contienen lenguaje valorativo no neutro como “facilita”, “impide”, “respeto”, “debidamente” o “propiamente”, e inducen al elector a una respuesta al afirmar que la propuesta facilita la persecución de los delitos, impide la impunidad, respeta los principios de proporcionalidad de la pena, y, lucha contra la impunidad al tipificar “debidamente” una conducta que, a valoración del proponente, actualmente no es investigada y juzgada “propiamente”. Por tanto, estos considerandos, no cumplen con lo previsto en el artículo 104, numerales 1 y 3 de la LOGJCC.

62. En conclusión, (i) los considerandos 3, 5, 7 y 8 cumplen con los requisitos constantes en la LOGJCC; (ii) los considerandos 1, 2, 4, 6, 9 y 10 no cumplen con los requisitos establecidos en la LOGJCC.

63. Consecuentemente, en el presente caso, este Organismo constata que la mayoría de los considerandos analizados no cumplen con los requisitos establecidos en el artículo 104 LOGJCC, y, por tanto, al excluir 6 de los textos introductorios de la propuesta, la pregunta tan solo contaría con 4 considerandos que, por sí solos, no brindan la información necesaria y suficiente sobre la cuestión planteada, en este sentido, de un análisis integral y teleológico de todos los textos que conforman la propuesta, esta Corte evidencia que no se cumple con el requisito exigido en el artículo 103 de la LOGJCC, pues no se garantiza la carga de claridad y lealtad exigida para el electorado, y como resultado, los considerandos no superan el control de constitucionalidad efectuado. No obstante, esta Corte considera pertinente continuar con el análisis de la frase introductoria y la pregunta 2 a fin de brindar al ejecutivo y a la ciudadanía un análisis integral de lo planteado.

7. Respecto al análisis del control constitucional de los considerandos que introducen la Pregunta 2, esta jueza constitucional se aparta del voto de mayoría, respecto de los considerandos 1, 2, 4, 6, 9 y 10, por los motivos que se exponen a continuación:
8. A consideración de la suscrita jueza, es menester referirse al artículo 104 de la LOGJCC, al ejercer el control de constitucionalidad de los considerandos de determinada pregunta. En ese sentido, se debe verificar el cumplimiento de cinco requisitos: (i) no inducción de las respuestas en la electora o elector; (ii) concordancia plena entre el considerando que introduce la pregunta y el texto normativo; (iii) empleo de lenguaje valorativamente neutro y sin carga emotiva, sencillo y comprensible para el elector; (iv) relación directa de causalidad entre el texto normativo sometido a aprobación del pueblo y la finalidad o propósito que se señala en el considerando que introduce la pregunta; y, (v) que no se proporcione información superflua o ninguna otra que no guarde relación con el texto normativo a ser aprobado por el electorado. Al respecto, es importante tomar en consideración que lo anterior no implica que los considerandos no puedan tener una cierta carga argumentativa, natural a quien realiza una propuesta².
9. Con base en los presupuestos expuestos, en el caso bajo análisis, la suscrita jueza observa que el **considerando 1**³ introduce el concepto de “*delincuencia organizada*” desde el tipo penal contemplado en el artículo 369 del Código Orgánico Integral Penal (“COIP”); en ese sentido, explica que la delincuencia organizada genera un rédito económico igual a 20,7 veces el valor del Producto Interno Bruto del Ecuador. Adicionalmente señala que estos grupos concertados de delincuencia organizada “*actúan como 'empresas de violencia'*”.
10. Por su parte, el **considerando 2**⁴ hace referencia a la vulneración de la dignidad humana, los derechos de las personas, la inestabilidad política, la corrupción y la migración forzada como algunos de los efectos que tiene la delincuencia organizada sobre la sociedad en general. Indica que registros del 2022 revelan que 25 grupos delictivos organizados pertenecen a diferentes organizaciones criminales y que en la concertación del grupo de personas que forma un grupo estructurado delincuencia organizada es “*en donde se imponen sus normas a través de violencia.*”

² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 6-22-RC/22A, párr. 53.

³ “*Que, la delincuencia organizada comprende a grupos estructurados de personas que acuerdan cometer ciertos delitos con el objetivo final de obtener beneficios económicos o de orden material. Estos grupos actúan como 'empresas de violencia' que obedecen a intereses económicos. Así, al 2017 se ha estimado que el valor anual de la delincuencia organizada transnacional oscila entre un promedio de 1, 6 y 2,2 billones de dólares en todo el mundo. Este valor es igual a 20,7 veces el valor del Producto Interno Bruto del Ecuador*”.

⁴ “*Que, la delincuencia organizada vulnera la dignidad humana y los derechos de las personas; no solamente respecto de sus víctimas sino de la sociedad en general. Así, esta es un 'denominador común' de problemas como la inestabilidad política, corrupción, migración forzada, entre otros. Estos grupos, al estar estructurados, terminan asentando una gobernanza criminal, en donde se imponen sus normas a través de violencia. En el Ecuador, al 2022 se registran 25 grupos delictivos organizados que pertenecen a diferentes organizaciones criminales*”.

11. Por su parte el **considerando 4**⁵ el presidente de la República muestra que la Policía Nacional ha registrado 5545 denuncias de ciudadanos por el delito de extorsión, que dicha cifra es la más alta registrada desde el 2015 en el Ecuador y que es más del doble del total de denuncias receptadas por este concepto el año anterior.
12. En los **considerandos 6**⁶, **9**⁷ y **10**⁸ se indica que en la actualidad el COIP tipifica el delito de extorsión como uno contra el derecho a la propiedad y se refiere a la necesidad de tipificar un nuevo delito de extorsión como respuesta a la proliferación de organizaciones criminales, buscando prevenir la impunidad.
13. Respecto a los considerandos 4, 6, 9 y 10, a consideración de la suscrita jueza, los mismos cumplen con los requisitos constantes en la LOGJCC. Estos considerandos (i) no inducen la respuesta al elector, sino que están estructurados de manera objetiva, aportan información y datos respecto a la práctica de extorsión por parte grupos delictivos organizados, brindan información estadística sobre la relación entre el incremento de las denuncias por delito de extorsión y la disminución de su judicialización en el Ecuador. Asimismo, (ii) presentan la propuesta de tipificación de “extorsión organizada” como un nuevo tipo penal, y permiten (iii) observar con claridad, en lenguaje valorativamente neutro y sin carga emotiva, la problemática relacionada con la extorsión perpetrada por grupos concertados de crimen organizado en el país. En consecuencia, cumplen con el artículo 104, numerales 1, 3 y 5 de la LOGJCC.
14. En el mismo sentido, a consideración de la suscrita jueza en los considerandos mencionados se verifica una concordancia plena y una relación directa de causalidad entre y el texto normativo, incluido en el Anexo 2. De ese modo, se observa que los considerandos en mención proporcionan información pertinente que está directamente relacionada y explica la propuesta de la modificación relativa a la necesidad de añadir un artículo en el COIP tipificando el delito de “*extorsión organizada*”. Aquello permite que el elector tenga una expectativa clara sobre el alcance, ámbito y finalidad del texto normativo propuesto, por lo que, cumplen con el artículo 104, numerales 2 y 4 de la

⁵ “Que, la Policía Nacional ha registrado 5545 denuncias de ciudadanos por el delito de extorsión; esta cifra es la más alta registrada desde el 2015 en el Ecuador y es más del doble del total de denuncias receptadas por este concepto el año anterior. Adicionalmente, los denunciantes han identificado como los perpetradores de este delito a presuntos integrantes de organizaciones criminales y la mayor cantidad de denunciantes pertenecen precisamente a las provincias donde se han determinado se encuentran asentados estos grupos criminales. Con lo cual, se colige que las extorsiones que se han generalizado alarmantemente a nivel nacional están relacionadas no con la delincuencia común, sino la organizada.”

⁶ “Que, en la actualidad el Código Orgánico Integral Penal (COIP) tipifica el delito de extorsión como uno de los delitos contra el derecho a la propiedad. Sin embargo, la modalidad de extorsión descrita responde a una amenaza mucho mayor: la proliferación de organizaciones criminales que, buscan cimentar su gobernanza criminal en detrimento del Estado y los derechos de los ecuatorianos.”

⁷ “Que, la tipificación específica de delitos facilita su persecución e impide la impunidad. Con lo cual, la propuesta tiene como finalidad ajustar la norma penal a la realidad a traviesa el país con el asentamiento de bandas de crimen organizado y, de esta forma, permitir que el sistema de justicia penal ecuatoriano pueda efectivamente perseguir y sancionar a quienes cometan estas conductas.”

⁸ “Que, la propuesta respeta los principios de proporcionalidad de la pena, y busca luchar contra la impunidad de conductas que, al no estar debidamente tipificados, actualmente no son investigados y juzgados propiamente”.

LOGJCC.

15. Respecto a los considerados 1 y 2, la suscrita jueza observa que los mismos contienen las frases “*actúan como 'empresas de violencia'*” y “*en donde se imponen sus normas a través de violencia*” respectivamente. Estas frases no emplean un lenguaje valorativamente neutro ni brindan información objetiva acerca de la necesidad de añadir un artículo en el COIP tipificando el delito de “*extorsión organizada*”. Por lo anterior, estos considerandos incumplen el requisito previsto en el numeral 3 del artículo 104 de la LOGJCC y no garantizan la libertad del elector.
16. Ahora bien, la función principal de los considerandos introductorios es contextualizar e informar al elector para que pueda tomar una decisión libre en la pregunta que se le plantea. En este sentido, los considerandos no son un fin en sí mismo, sino un medio para asegurar la comprensión de lo que efectivamente será consultado. Por ello, en el dictamen No. 6-20-CP/20 de 18 de septiembre de 2020, al analizar la constitucionalidad de una propuesta de consulta popular, la Corte Constitucional estableció que “*en situaciones en las que únicamente considerandos puntuales no son compatibles con el texto constitucional, con el fin de salvaguardar el derecho de participación reconocido por los artículos 61 y 95 de la CRE, es posible que la Corte Constitucional module y excluya las secciones que afectan la libertad del elector, siempre que no se altere el objeto y la secuencia lógica de la consulta*”⁹.
17. En atención a lo anterior, a consideración de la suscrita jueza, el voto de mayoría debió tomar en consideración, que se puede —de forma excepcional— modular y eliminar aquellos considerandos puntuales o frases contenidas en ellos que no superen el control de constitucionalidad, siempre que se cumplan dos condiciones: (i) no se altere el contenido y la coherencia de la propuesta y (ii) los demás considerandos cumplan, en su mayoría, los requisitos para garantizar la libertad del elector.
18. En el presente caso, con miras a garantizar la libertad del elector y asegurar que los considerandos cumplan exclusivamente una función informativa, correspondería eliminar la frase “*actúan como 'empresas de violencia'*” del considerando 1 y la frase “*en donde se imponen sus normas a través de violencia*” del considerando 2; pues (i) estas supresiones no afectan el contenido y la coherencia de la propuesta relativa a la necesidad de añadir un artículo en el COIP tipificando el delito de “*extorsión organizada*” con una pena privativa de libertad de 7 a 10 años; y, (ii) los demás considerandos que introducen la **Pregunta 2** superan el control de constitucionalidad¹⁰.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 6-20-CP/20 de 18 de septiembre de 2020, párr. 34.

¹⁰ En tal sentido, los considerandos 1 y 2 quedarían así “*Que, la delincuencia organizada comprende a grupos estructurados de personas que acuerdan cometer ciertos delitos con el objetivo final de obtener beneficios económicos o de orden material. Estos grupos obedecen a intereses económicos. Así, al 2017 se ha estimado que el valor anual de la delincuencia organizada transnacional oscila entre un promedio de 1, 6 y 2,2 billones de dólares en todo el mundo. Este valor es igual a 20,7 veces el valor del Producto Interno Bruto del Ecuador*”.

“*Que, la delincuencia organizada vulnera la dignidad humana y los derechos de las personas; no solamente respecto de sus víctimas sino de la sociedad en general. Así, esta es un 'denominador común' de problemas como la inestabilidad política, corrupción, migración forzada, entre otros. Estos grupos, al*

19. En conclusión, a juicio de la suscrita jueza (i) los considerandos 4, 6, 9 y 10 cumplen con los requisitos constantes en la LOGJCC; (ii) los considerandos 1 y 2, cumplen con los requisitos establecidos en la LOGJCC, con las exclusiones indicadas en el párrafo *supra*. Consecuentemente, el texto de los considerandos de la Pregunta 2 sí supera el control constitucional correspondiente y la Pregunta 2 en su conjunto debe ser aprobada.

Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón. - Siento por tal que el voto salvado del Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, anunciado en el dictamen de la causa 7-22-CP, fue presentado en Secretaría General el 28 de noviembre de 2022, mediante correo electrónico a las 13:29; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

estar estructurados, terminan asentando una gobernanza criminal. En el Ecuador, al 2022 se registran 25 grupos delictivos organizados que pertenecen a diferentes organizaciones criminales”.