

Quito, D.M., 09 de noviembre de 2022

**CASO No. 4-22-RC**

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

**SENTENCIA No. 4-22-RC/22A**

**Tema:** La Corte Constitucional emite sentencia de control previo de constitucionalidad de los considerandos y las preguntas de la convocatoria a referendo propuesta por el presidente de la República. Estas preguntas se refieren a temas relativos a la extradición, a la creación de un Consejo Fiscal, a la reducción del número de asambleístas, a la reducción de movimientos políticos, a recursos hídricos y a servicios ambientales.

<b>1. Antecedentes y procedimiento .....</b>	<b>1</b>
<b>2. Competencia .....</b>	<b>2</b>
<b>3. Consideraciones preliminares.....</b>	<b>3</b>
<b>4. Análisis constitucional.....</b>	<b>5</b>
<b>PREGUNTA 2: EXTRADICIÓN.....</b>	<b>5</b>
<i>Control constitucional de los considerandos que introducen la pregunta .....</i>	<i>9</i>
<i>Control constitucional de la frase introductoria .....</i>	<i>11</i>
<i>Control constitucional de la pregunta .....</i>	<i>11</i>
<b>PREGUNTA 3: AUTONOMÍA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO.....</b>	<b>12</b>
<i>Control constitucional de los considerandos que introducen la pregunta .....</i>	<i>15</i>
<i>Control constitucional de la frase introductoria .....</i>	<i>17</i>
<i>Control constitucional de la pregunta .....</i>	<i>17</i>
<b>PREGUNTA 4: REDUCCIÓN DE ASAMBLEÍSTAS QUE CONFORMAN LA ASAMBLEA NACIONAL.....</b>	<b>19</b>
<i>Control constitucional de los considerandos que introducen la pregunta .....</i>	<i>22</i>
<i>Control constitucional de la frase introductoria .....</i>	<i>27</i>
<i>Control constitucional de la pregunta .....</i>	<i>27</i>
<b>PREGUNTA 5: REDUCCIÓN DE LOS MOVIMIENTOS POLÍTICOS.....</b>	<b>28</b>
<i>Control constitucional de los considerandos que introducen la pregunta .....</i>	<i>33</i>
<i>Control constitucional de la frase introductoria .....</i>	<i>35</i>
<i>Control constitucional de la pregunta .....</i>	<i>35</i>
<b>PREGUNTA 7: RECURSOS HÍDRICOS.....</b>	<b>37</b>
<i>Control constitucional de los considerandos que introducen la pregunta .....</i>	<i>38</i>
<i>Control de constitucionalidad de la frase introductoria.....</i>	<i>40</i>
<i>Control de constitucionalidad de la pregunta.....</i>	<i>40</i>
<b>PREGUNTA 8: SERVICIOS AMBIENTALES.....</b>	<b>42</b>
<i>Control constitucional de los considerandos que introducen la pregunta .....</i>	<i>43</i>
<i>Control constitucional de la frase introductoria .....</i>	<i>46</i>
<i>Control constitucional de la pregunta .....</i>	<i>47</i>
<b>5. Decisión.....</b>	<b>49</b>

**1. Antecedentes y procedimiento**

1. El 12 de septiembre de 2022, Guillermo Alberto Lasso Mendoza, presidente de la República del Ecuador, presentó a la Corte Constitucional un proyecto de enmienda constitucional, desarrollado en 8 preguntas.
2. El 12 de septiembre de 2022, se sorteó el caso. Su conocimiento le correspondió a la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, quien avocó conocimiento el 19 de septiembre de 2022.
3. El 12 de octubre de 2022, mediante Dictamen No. 4-22-RC/22, la Corte Constitucional determinó la vía de procedimiento para las modificaciones constitucionales planteadas. Estableció que el procedimiento de enmienda, dispuesto en el artículo 441 de la Constitución, sí es apto para la modificación constitucional contenida en las preguntas 2, 3, 4, 5, 7 y 8 de la propuesta presentada por el presidente de la República.<sup>1</sup> Dispuso que, respecto de estas preguntas, se lleve a cabo el control constitucional de la convocatoria a referendo, desde que se avoque conocimiento para el efecto, de acuerdo con el artículo 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”) y la jurisprudencia de la Corte.<sup>2</sup>
4. El 19 de octubre de 2022, la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes avocó conocimiento de la causa para realizar el control de constitucionalidad de la convocatoria a referendo de las preguntas 2, 3, 4, 5, 7 y 8 planteadas por el presidente de la República.
5. Se han presentado ante este Organismo varios *amici curiae*.<sup>3</sup>

## 2. Competencia

6. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para emitir sentencia de constitucionalidad respecto de la convocatoria a referendo, de conformidad con lo previsto en los artículos 75, literal b, 99, 102, 103, 104 y 105 de la LOGJCC.

---

<sup>1</sup> En el mismo Dictamen, la Corte determinó que las propuestas de modificación constitucional contenidas en las preguntas 1 y 6 podrían tramitarse, al menos vía reforma parcial, por lo que no procede tramitarla vía enmienda como propone el presidente de la República, de acuerdo al artículo 441 de la Constitución.

<sup>2</sup> Corte Constitucional, Dictamen 4-18-RC/19, párrafo 19.

<sup>3</sup> Presentaron *amici curiae* Tatiana Fernanda Sampedro Alomoto, Coordinadora Nacional del Observatorio de Políticas Públicas para el Ejercicio de Derechos, Cultura de Paz y No Violencia; Gustavo Redín Guerrero, Presidente de la Coordinadora Ecuatoriana de Organizaciones para la Defensa de la Naturaleza y el Medio Ambiente; Túpak Viteri, Tayak Apu, Presidente y representante legal del Pueblo Originario Kichwa de Sarayaku; Teresa Pilar Tenorio Chicaiza, por sus propios derechos; Lawrence Lohmann, académico independiente; Tracey Osborne, profesora de la Universidad de California-Merced y Fundadora Directiva del Centro de Justicia Climática de la Universidad de California.

### 3. Consideraciones preliminares

7. De acuerdo con los artículos 99 y 100 de la LOGJCC, y a la jurisprudencia de la Corte,<sup>4</sup> existen tres momentos diferenciados de actuación de este Organismo. El primero, se refiere al dictamen de vía para la modificación constitucional solicitada. El segundo, se trata de la emisión de una sentencia de constitucionalidad de la convocatoria a referendo que implica el control constitucional de los considerandos que introducen la pregunta y el cuestionario, cuando la vía de modificación constitucional así lo requiera. El tercero, corresponde a una sentencia constitucional *ex post* de la respectiva modificación de la Constitución.
8. Tal como se indicó en el párrafo 3 *supra*, el 12 de octubre de 2022, la Corte emitió dictamen de vía con lo cual dio cumplimiento al primer momento referido.
9. Así, la presente es una sentencia relativa al segundo momento, por lo que la Corte debe realizar un examen de constitucionalidad de la propuesta de convocatoria a referendo. Este análisis consiste en verificar que los considerandos y las preguntas, que componen dicha convocatoria, cumplan con los requisitos y parámetros exigidos en los artículos 104 y 105 de la LOGJCC. El control constitucional de los considerandos y preguntas cumple la función de salvaguardar la garantía plena de la libertad del elector, y en particular, el cumplimiento de las cargas de claridad y lealtad, establecidas en el artículo 103.3 de la LOGJCC.<sup>5</sup>
10. La Corte ha señalado que la libertad del elector es una garantía institucional que tiene el propósito de alcanzar la neutralidad del poder público en el proceso electoral; y, preservar la voluntad del elector para que pueda formarse una opinión razonablemente objetiva de los temas planteados.<sup>6</sup> De ahí que el texto sometido a consideración del pueblo, sus considerandos y las preguntas, deban cumplir con la doble carga de claridad y lealtad con el elector.
11. En relación con la carga de claridad, y para los casos de consultas populares de referéndum, los considerandos deben estar formulados de tal manera que no induzcan al error o sugieran una respuesta. Las preguntas, en cambio, deben estar planteadas de manera objetiva y esencialmente descriptiva. Respecto de la carga de lealtad, los considerandos y preguntas deben estar formuladas de tal modo que procuren una reflexión auténtica del elector. La carga de lealtad pretende dotar a la consulta de transparencia para que los electores decidan a partir de información suficiente y

---

<sup>4</sup> Corte Constitucional, Dictamen No. 4-22-RC.

<sup>5</sup> LOGJCC, artículo 103 “*Alcance del control constitucional.- La Corte Constitucional efectuará un control formal de la convocatoria a referendo. En el desarrollo de este control, la Corte Constitucional verificará al menos: 1. El cumplimiento de las reglas procesales para la realización de la convocatoria; 2. La competencia en el ejercicio del poder de reforma a la Constitución; y, 3. La garantía plena de la libertad del elector, y en particular, el cumplimiento de las cargas de claridad y lealtad*”.

<sup>6</sup> Corte Constitucional, Dictamen No. 9-19-CP/19, párrafo 48.

pertinente.<sup>7</sup> Como se observa, dichas cargas son transversales y por tanto se aplican tanto para los considerandos como para las preguntas de las convocatorias a referendos.

- 12.** La Corte Constitucional ha establecido que los considerandos introductorios cumplen la función de contextualizar la pregunta, y dotar de información suficiente y objetiva al elector para que este tenga una comprensión adecuada del objeto que se consulta.<sup>8</sup> El artículo 104 de la LOGJCC enumera los requisitos que deben cumplir los considerandos que introducen las preguntas de un referendo.
- 13.** Así, la Corte Constitucional debe examinar los siguientes 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, sin carga emotiva, sencillo y comprensible para el lector; 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, que v) no se proporcione información superflua que no guarde relación con el texto normativo a ser aprobado por el electorado.<sup>9</sup>
- 14.** En el control de los considerandos de las consultas populares de referendo, la Corte Constitucional debe guiarse por criterios de mínima intervención. Esto tiene, al menos, dos implicaciones. Primero, que en el control de los considerandos la Corte puede excluir o eliminar palabras o frases siempre que dicha intervención tenga por objeto garantizar la libertad del elector, no altere el objeto y la secuencia lógica de la consulta, ni impida el cumplimiento del fin propio de la parte considerativa de la propuesta de modificación constitucional.<sup>10</sup> Segundo, que en el control de los considerandos la Corte debe reconocer un margen de argumentación que el proponente ofrezca para apoyar las razones de su propuesta.
- 15.** Respecto al control del cuestionario, la Corte Constitucional ha sido enfática en señalar que le corresponde verificar que se cumplan los parámetros establecidos en el artículo 105 de la LOGJCC, y no le corresponde analizar si las propuestas son útiles, adecuadas o inconvenientes.<sup>11</sup> Además, en el marco de las garantías de claridad y lealtad del elector, debe controlar que las preguntas se formulen de manera objetiva y en un lenguaje estrictamente neutral.
- 16.** De este modo, la Corte Constitucional debe verificar que las preguntas cumplan, entre otros, estos parámetros: i) la formulación de una sola cuestión por cada pregunta, salvo que exista una interrelación e interdependencia entre los distintos componentes

---

<sup>7</sup> Corte Constitucional, Dictamen No. 9-19-CP/19, párrafo 50.

<sup>8</sup> Dictamen No. 10-19-RC/20A, párrafo No. 16.

<sup>9</sup> LOGJCC, artículo 104.

<sup>10</sup> En efecto, esta Corte ha señalado que puede modular y excluir aquellas secciones que atenten contra la libertad del elector, siempre que no afecte el objeto ni la secuencia lógica de la consulta. Corte Constitucional, Dictamen No. 6-20-CP/20, párrafos 34 y 35.

<sup>11</sup> Corte Constitucional, Dictamen No. 7-20-CP/21, párrafo 198.

normativos; ii) la posibilidad de aceptar o negar varios temas individualmente en la misma consulta; iii) la propuesta normativa no esté encaminada a establecer excepciones puntuales que beneficien un proyecto político específico; y, iv) la propuesta normativa tenga efectos jurídicos y modificaciones al sistema jurídico.<sup>12</sup> A partir de estas consideraciones, la Corte realizará el control constitucional de los considerandos y de las preguntas, propuestas por el presidente de la República, y que este Organismo dictaminó que podían ser tramitados por la vía de enmienda.

#### 4. Análisis constitucional

17. La propuesta de modificación constitucional presentada por el presidente de la República, cuya vía de tramitación es la enmienda, está contenida en 6 preguntas. Cada una de las propuestas están conformadas por: i) consideraciones; ii) frase introductoria; iii) pregunta única que, a su vez, se remite a; iv) anexos.
18. En línea con dictámenes anteriores de este Organismo, el análisis de los considerandos se realizará en conjunto y estará destinado, principalmente, a controlar que no existan considerandos que incumplan los requisitos establecidos en los artículos 103, numeral 3; y 104 de la LOGJCC. En relación con las preguntas, se analizará que las mismas cumplan con los parámetros establecidos en los artículos 103, numeral 3; y 105 de la LOGJCC.
19. La Corte nota que la propuesta de enmienda incluye una “frase introductoria”. Toda vez que se tratan de textos que introducen a la pregunta y, por tanto, conforman una unidad, esta frase debe cumplir de manera rigurosa las cargas de claridad y lealtad, establecidas en el artículo 103 numeral 3 de la LOGJCC.
20. Particularmente, en el control de la frase introductoria, la Corte analizará que sea formulada de manera neutral con el fin de que los electores puedan formarse una opinión libre sobre la pregunta planteada. Esto quiere decir que la frase debe ser clara, no puede inducir al error, no puede sugerir algún tipo de respuesta, debe ser esencialmente descriptiva; y, en cualquier caso proporcionar información objetiva. Con el fin de precautelar la libertad de los electores, la Corte podrá eliminar frases que atenten contra esta garantía, atendiendo a las condiciones señaladas en el párrafo 14 *supra*.
21. Finalmente, la Corte comprobará que los considerandos y las preguntas tengan concordancia plena con los textos normativos que están incluidos en cada uno de los anexos.

#### **Pregunta 2: Extradición.**<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> LOGJCC, artículo 105.

<sup>13</sup> Considerando que cada pregunta hace alusión a un anexo del mismo número, se han conservado los números de pregunta originales de la propuesta de modificación constitucional que presentó el presidente

22. Los considerandos, la pregunta y los anexos se plantean en los siguientes términos:

1. *Que, la extradición permite que un Estado facilite que una persona que presuntamente haya cometido un delito en el extranjero sea procesada y condenada en el lugar en el que cometió el delito<sup>14</sup>. La extradición es un mecanismo de cooperación internacional que tiene la finalidad de luchar contra la impunidad, por lo tanto, se encuentra regulada por instrumentos internacionales.*
2. *Que, entre las regulaciones internacionales de la extradición se prevé que esta no procede para fines persecutorios por consideraciones de raza, religión, nacionalidad, ideología u opiniones políticas.<sup>15</sup> Tampoco procede la extradición cuando existe peligro de que la persona pueda ser sometida a tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes.<sup>16</sup> Por lo tanto, el proceso de extradición debe garantizar en todos los casos, los derechos y garantías.*
3. *Que, en el Ecuador la extradición está permitida solamente para extranjeros. Actualmente, se prohíbe la extradición de ecuatorianos sin distinción del tipo de delito que cometan.<sup>17</sup> Esto significa que, inclusive en el caso de que un ecuatoriano cometa un delito en el extranjero, este es juzgado por la justicia ecuatoriana exclusivamente. Con lo cual, el Estado en el que se cometió el delito, no puede requerir al ecuatoriano, aunque este haya sido perpetuado en su territorio.*
4. *Que, el crimen organizado transnacional constituye una de las amenazas más graves para la dignidad humana y la gobernanza democrática de los países en vías de desarrollo, por su capacidad para 'generar violencia y permear o corromper instituciones públicas y políticas, en todos los niveles'.<sup>18</sup> Adicionalmente es un denominador común en 'la desigualdad, los conflictos, la inestabilidad política, el cambio climático', entre otros problemas sociales.<sup>19</sup>*
5. *Que, los grupos delictivos organizados son estructurados y actúan con el propósito de cometer delitos graves para obtener un beneficio económico o material.<sup>20</sup> Los delitos transnacionales suelen prepararse, cometerse, planificarse, ejecutarse o tener efectos en varios Estados.<sup>21</sup> Estos suelen ser, por ejemplo, el narcotráfico, tráfico de*

---

de la República. Además, se deja constancia que las notas al pie de página que están en los considerandos son los que constan en la propuesta original.

<sup>14</sup> Convención Interamericana de Extradición, Caracas, 25 de febrero de 1981, art. 2, núm. 1

<sup>15</sup> Convención Interamericana de Extradición, Caracas, 25 de febrero de 1981, art. 3, núm. 4 y 5; Convención de Extradición, Montevideo, 26 de diciembre de 1933, art. 3. Acuerdo sobre Extradición Art. 1 y 5; Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, Viena, 20 de diciembre de 1988, Art. 6 núm. 6.

<sup>16</sup> Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, 10 de diciembre de 1984, art. 3

<sup>17</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 79

<sup>18</sup> Ministerio de Defensa Nacional y Ministerio del Interior, 2022, Situación Regional, Plan para la paz, pág. 7

<sup>19</sup> Global Initiative Against Transnational Organized Crime. índice global de crimen organizado, 2021, pág. 9

<sup>20</sup> Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, Palermo, 29 de septiembre de 2003, art. 5.

<sup>21</sup> Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, Palermo, 29 de septiembre de 2003, art. 3.

*armas, tráfico de personas, tráfico de migrantes, corrupción, blanqueo del producto del delito, entre otros.*<sup>22</sup>

6. *Que, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (UNTOC) regula a la extradición como un mecanismo de cooperación para luchar contra la impunidad.*<sup>23</sup> *Se ha reconocido que, 'fortaleciendo la cooperación internacional' se puede 'socavar verdaderamente la capacidad de los delincuentes internacionales'.*<sup>24</sup>
7. *Que, América es el único continente que tiene como mercado ilícito generalizado a las drogas,*<sup>25</sup> *y en este, los actores criminales que tienen mayor influencia se encuentran integrados al mismo Estado.*<sup>26</sup> *Particularmente, el Ecuador ha sido categorizado por el índice Global de Crimen Organizado (IGCO) en la posición 31 de 193. Es decir, el Ecuador se encuentra dentro del 16% de los Estados en donde existe mayor presencia de criminalidad.*<sup>27</sup>
8. *Que, de conformidad con el IGCO, los mercados criminales más grandes del Ecuador son el tráfico de armas con un puntaje de incidencia de 7,5 sobre 10 y el tráfico de cocaína con 7 sobre 10.*<sup>28</sup> *Adicionalmente, existe una alta actividad también en los crímenes relacionados con los recursos no renovables, el medio ambiente, el tráfico de heroína, el tráfico de seres humanos y el tráfico de migrantes.*
9. *Que, el Ecuador se ha transformado en un país en donde se encuentra 'gran parte de la cadena logística necesaria' para traficar drogas.*<sup>29</sup> *Se ha encontrado que las organizaciones criminales ecuatorianas guardan vínculos particularmente con cárteles mexicanos, y grupos armados colombianos.*<sup>30</sup> *A su vez, de acuerdo con el IGCO Colombia y México ocupan el segundo y cuarto lugar entre los países con mayor criminalidad del mundo.*<sup>31</sup> *Es decir, los grupos delictivos del Ecuador se encuentran vinculados a las estructuras criminales más influyentes y poderosas del mundo.*

---

<sup>22</sup> Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, Palermo, 29 de septiembre de 2003, Preámbulo

<sup>23</sup> Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, Palermo, 29 de septiembre de 2003, art. 16, núm. 17.

<sup>24</sup> Annan K. A. Prefacio. Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

<sup>25</sup> Global Initiative Against Transnational Organized Crime. índice global de crimen organizado, 2021, pág. 75.

<sup>26</sup> Global Initiative Against Transnational Organized Crime. índice global de crimen organizado, 2021, pág. 77.

<sup>27</sup> Global Initiative Against Transnational Organized Crime. índice global de crimen organizado 2021, Puntuaciones de criminalidad, pág. 151.

<sup>28</sup> Global Initiative Against Transnational Organized Crime. índice global de crimen organizado: Ecuador, pág. 1. Disponible en: [https://ocindcx.net/asscts/downloads/cnglish/ocindcx\\_profile\\_ecuador.pdf](https://ocindcx.net/asscts/downloads/cnglish/ocindcx_profile_ecuador.pdf)

<sup>29</sup> Ministerio de Defensa Nacional y Ministerio del Interior, 2022, Situación Regional, Plan para la paz, pág. 44.

<sup>30</sup> Ministerio de Defensa Nacional y Ministerio del Interior, 2022, Situación Regional, Plan para la paz, pág. 19.

<sup>31</sup> Global Initiative Against Transnational Organized Crime. Índice global de crimen organizado, 2021, pág. 38

10. *Que, los mecanismos institucionales locales son insuficientes para luchar contra el crimen organizado transnacional. Comparativamente, al 2021 el Ecuador se encuentra entre los 25 peores países en materia de orden y seguridad, de conformidad con el índice de Estado de Derecho (IED). Adicionalmente, en el mismo índice, Ecuador se ubica en el puesto 101 de 139 países en el indicador de eficacia de la 'justicia criminal'. En este sentido, en un análisis efectuado dentro del Ecuador por un periodo de 15 años respecto de la calidad judicial, se concluyó que la corrupción judicial afecta a la calidad de la justicia.<sup>32</sup>*
11. *Que, se considera que la extradición es un mecanismo de cooperación internacional eficaz para combatir el crimen organizado transnacional,<sup>33</sup> debido a las particularidades específicas de este tipo de crímenes, como la globalización y de los vacíos legales de ciertos países<sup>34</sup> que permite se genere impunidad.<sup>35</sup>*
12. *Que, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha señalado que la necesidad de erradicar la impunidad se presenta ante la comunidad internacional como un deber de cooperación interestatal, aludiendo a una garantía colectiva, donde cada Estado debe ejercer su jurisdicción para aplicar su derecho interno y el derecho internacional para juzgar y sancionar a los responsables así como colaborar con otros Estados que lo hagan o procuren hacerlo; siendo así la extradición un instrumento a través del cual se concreta dicha colaboración.<sup>36</sup>*
13. *Que, la presente propuesta busca respetar los derechos humanos de aquellas personas ecuatorianas que puedan llegar a ser sujetas a extradición de conformidad con sus derechos constitucionales y derechos humanos.*

*Frase introductoria: La extradición de ecuatorianos está prohibida en todos los delitos incluso aquellos relacionados al crimen organizado transnacional como el narcotráfico, tráfico de armas, trata de personas y tráfico de migrantes.*

*Pregunta: ¿Está usted de acuerdo con permitir la extradición de ecuatorianos que hayan cometido delitos relacionados con el crimen organizado transnacional a través de procesos que respeten los derechos y garantías, enmendando' la Constitución de acuerdo con el Anexo 2?*

Anexo 2

---

<sup>32</sup> Basabe, S. *Determinants of the Quality of Justice in Latin America: Comparative Analysis of the Ecuadorian Case from a Sub-national Perspective*. *Justice System Journal*, 2014, pág. 117

<sup>33</sup> Corzo, V., y Corzo, E. (2006). *El sistema penal internacional. Los nuevos desafíos de la Procuraduría General de la República*, sexta época. *Revista Mexicana de Justicia*, (13), 15- 35. México.

<sup>34</sup> Efrat Asif y Newman Abraham, 2020, *Defending core values: Human rights and the Extradition of fugitives*, *Journal of Peace Research*, pág. 1, disponible en: <https://www.runi.ac.il/media/ultd21hz/defending-core-values-jpr-published.pdf>

<sup>35</sup> Corzo, V., y Corzo, E. (2006). *El sistema penal internacional. Los nuevos desafíos de la Procuraduría General de la República*, sexta época. *Revista Mexicana de Justicia*, (13), 15- 35. México.

<sup>36</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Goiburú y otros v. Paraguay*, Sentencia de 22 de septiembre de 2006, Fondo, Reparaciones y Costas, Párrs. 130-131.

**Enmiéndese el artículo 79 de la Constitución de la República del Ecuador, para que este diga:**  
**Art. 79.-** No se concederá la extradición de una ecuatoriana o ecuatoriano su juzgamiento se sujetará a las leyes del Ecuador, excepto para los delitos relacionados con el crimen organizado transnacional como el tráfico de drogas, tráfico de armas trata de personas, blanqueo del producto del delito. Los procesos de extradición respetarán los derechos y garantías, y se efectuarán de conformidad con lo previsto en los tratados internacionales ratificados por el Ecuador. No procederá la extradición en los siguientes casos:  
1. Cuando la solicitud de extradición se haya presentado con el fin de perseguir o sancionar a una persona por razón de su sexo, raza, religión, nacionalidad, origen étnico, ideología u opiniones políticas.  
2. Si existen razones fundadas para creer que la persona extraditada está en peligro de ser sometida a tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes.  
**Disposición General**  
**Única.-** Todos los tratados internacionales ratificados por el Ecuador a la fecha de la publicación de los resultados del referéndum constitucional en el Registro Oficial en los que se contemple la obligación del estado ecuatoriano de extraditar para los delitos relacionados al crimen organizado transnacional, se aplicaran de forma inmediata.  
**Disposiciones Transitorias**  
**Primera.-** La Asamblea Nacional tendrá un plazo improrrogable de trescientos sesenta y cinco días, contado desde la publicación de los resultados del referéndum constitucional en el Registro Oficial para aprobar la ley reformativa a la Ley de Extradición que regule la presente enmienda constitucional. Este plazo podrá ser prorrogado por una única vez hasta por ciento ochenta días, previa resolución motivada del Pleno de la Asamblea Nacional.  
**Segunda.-** Hasta que la Asamblea Nacional cumpla con la Disposición Transitoria Primera, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, expedirá los acuerdos ministeriales pertinentes para aplicar la presente enmienda constitucional, de conformidad con la ley. Esta normativa se expedirá en un plazo de cuarenta y cinco días, contado desde la publicación de los resultados del referéndum en el Registro Oficial.

### **Control constitucional de los considerandos que introducen la pregunta**

23. La pregunta 2 está compuesta por trece considerandos. En términos generales: (i) los considerandos *primero, segundo, tercero, sexto, décimo primero y décimo segundo* contextualizan la figura de la extradición y su importancia para combatir la impunidad en el Estado; (ii) los considerandos *cuarto, quinto y noveno* describen la naturaleza del crimen organizado transnacional y el vínculo con las bandas delictivas en el Ecuador; (iii) los considerandos *séptimo, octavo y décimo* proporcionan datos estadísticos respecto al crimen organizado transnacional; y, (iv) el considerado *décimo tercero* explica la consecuencia de la aprobación de la modificación constitucional.
24. Una vez analizados, este Organismo observa que los considerandos *primero, segundo, tercero, cuarto, quinto, sexto, séptimo, octavo, noveno, décimo primero, décimo segundo y décimo tercero* 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 los índices de criminalidad, la incidencia del crimen organizado transnacional y las bandas delictivas en el Ecuador. Asimismo, (ii) explican la necesidad de contar con mecanismos de cooperación entre Estados para combatir la criminalidad. Los considerandos permiten (iii) observar con claridad, y sin carga emotiva, la problemática relacionada con el crimen organizado transnacional en el país. En consecuencia, cumplen con el artículo 104, numerales 1, 3 y 5 de la LOGJCC.

25. 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 modificación constitucional consistente en establecer una excepción a la prohibición general de extraditar ciudadanos ecuatorianos. 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.
26. No obstante, el considerando *décimo* incumple lo previsto en los numerales 1 y 3 del artículo 104 de la LOGJCC. En dicho considerando consta la afirmación “*los mecanismos institucionales locales son insuficientes para luchar contra el crimen organizado transnacional*”. Tal como está planteada la redacción de esta parte del considerando (i) induce al elector a una respuesta; y, (ii) responde a una valoración del proponente sobre la insuficiencia de los mecanismos institucionales locales para combatir el crimen organizado. Para esta afirmación de carácter empírico, el proponente tampoco ofrece sustento alguno. Por esta razón, esta parte del considerando no cumple con lo previsto en los numerales 1 y 3 del artículo 104 de la LOGJCC.
27. Ahora bien, a efectos de garantizar una efectiva aplicación del derecho a la libertad del elector y con el fin de salvaguardar el derecho de participación reconocido en los artículos 61 y 95 de la Constitución, tal como se ha indicado, es posible excluir secciones que afectan la libertad del elector, siempre que no se altere el objeto y la secuencia lógica de la consulta.<sup>37</sup>
28. En consecuencia, esta Corte considera necesario excluir del considerando *décimo* la frase “*los mecanismos institucionales locales son insuficientes para luchar contra el crimen organizado transnacional*”. La supresión de esta frase no altera la esencia de la propuesta ni su secuencia lógica. En este sentido, el considerando *decimo* deberá formularse de la siguiente manera:
- Que, comparativamente, al 2021 el Ecuador se encuentra entre los 25 peores países en materia de orden y seguridad, de conformidad con el índice de Estado de Derecho (IED). Adicionalmente, en el mismo índice, Ecuador se ubica en el puesto 101 de 139 países en el indicador de eficacia de la 'justicia criminal'. En este sentido, en un análisis efectuado dentro del Ecuador por un periodo de 15 años respecto de la calidad judicial, se concluyó que la corrupción judicial afecta a la calidad de la justicia.*
29. En conclusión, (i) los considerandos *primero, segundo, tercero, cuarto, quinto, sexto, séptimo, octavo, noveno, décimo primero, décimo segundo y décimo tercero* cumplen con los requisitos constantes en la LOGJCC; y (ii) el considerando *décimo* cumple con los requisitos establecidos en la LOGJCC con la exclusión indicada en el párrafo 29 *supra*.

<sup>37</sup> Corte Constitucional, Dictamen No. 6-20-CP, párrafo 35.

### ***Control constitucional de la frase introductoria***

- 30.** La frase introductoria señala “[1]a extradición de ecuatorianos está prohibida en todos los delitos incluso aquellos relacionados al crimen organizado transnacional como el narcotráfico, tráfico de armas, trata de personas y tráfico de migrantes”.
- 31.** Esta Corte observa que la misma es clara, no induce al error o sugiere algún tipo de respuesta al elector. La misma describe la actual prohibición de extradición de ecuatorianos y ciertos tipos de delitos relacionados con el crimen organizado transnacional. En este sentido, la frase introductoria a la pregunta cumple con lo dispuesto en el artículo 103 numeral 3 de la LOGJCC.

### ***Control constitucional de la pregunta***

- 32.** En relación con la pregunta, una vez analizado su contenido, esta Corte observa que (i) se formula una sola cuestión en la pregunta; esto es, establecer una excepción a la prohibición de extradición de ecuatorianos y ecuatorianas; (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 de modificación del texto constitucional no está dirigida a determinar excepciones puntuales que, como consecuencia, beneficie a un proyecto político en particular pues su propósito es establecer una excepción a la regla general de prohibición de extradición de ecuatorianos; y, (iv) la propuesta normativa tiene un efecto jurídico determinado, es decir establecer dicha excepción; y en consecuencia modificar el contenido del artículo 79 de la Constitución.
- 33.** La Corte ha señalado que cuando la pregunta se remite al contenido de varios textos normativos, dichos textos no pueden desbordar el alcance de la pregunta pues se afectaría a la libertad del elector. En efecto, aquello implicaría formular más de una cuestión por pregunta y, en consecuencia, obligaría al elector a aprobar o rechazar temas en bloque.<sup>38</sup>
- 34.** El anexo incluye una modificación al artículo 79 de la Constitución para establecer una excepción a la prohibición general de extraditar ciudadanos ecuatorianos. Además, incluye una disposición general en la que se establece que, en caso de aprobarse la modificación constitucional y a partir la publicación de los resultados en el registro oficial, se aplicarán de forma inmediata aquellos tratados internacionales ratificados por el Estado ecuatoriano en los que se contemple la obligación de extraditar a personas que hayan cometido delitos relacionados con el crimen organizado transnacional.
- 35.** Por otra parte, el anexo también cuenta con dos disposiciones transitorias. La primera, señala que la Asamblea Nacional tiene el plazo de 365 días para aprobar la ley

---

<sup>38</sup> Corte Constitucional, Dictamen No. 7-20-CP/21, párrafo 34-35.

reformatoria a la ley de extradición. La segunda, detalla que hasta que se cumpla la disposición transitoria primera, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana expedirá los acuerdos ministeriales respectivos para aplicar la enmienda constitucional.

36. Esta Corte verifica que todas las disposiciones normativas señaladas guardan congruencia y no desbordan el contenido planteado en la pregunta que se pondría en consideración del electorado.
37. En este sentido, esta Corte considera que (i) la frase introductoria cumple con las cargas exigidas por el numeral 3 del artículo 103 de la LOGJCC; y, (ii) la pregunta 2 cumple con los parámetros exigidos en el artículo 105 de la LOGJCC, lo cual, a su vez, garantiza la carga de claridad y lealtad exigida por el numeral 3 del artículo 103 de la LOGJCC.
38. Finalmente, esta Corte considera necesario puntualizar que, en caso de ser aceptada la propuesta de modificación constitucional, tanto la Asamblea Nacional como el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, a efectos de cumplir con las disposiciones transitorias primera y segunda, contenidas en el Anexo 2, deberán observar sus competencias legales, reglamentarias e institucionales, tal como se indicó en el Dictamen 4-22-RC/22.<sup>39</sup>

### **Pregunta 3: Autonomía de la Fiscalía General del Estado.**

39. Los considerandos, la pregunta y el anexo se plantean en los siguientes términos:

1. *Que, la Función Judicial está conformada por cuatro órganos, entre estos están los autónomos y administrativos. Los órganos autónomos son dos: la Defensoría Pública y la Fiscalía General del Estado;<sup>40</sup> mientras que, el órgano administrativo es el Consejo de la Judicatura. Este último es el encargado de la vigilancia, disciplina y administración de los cuatro órganos de la Función Judicial.<sup>41</sup>*
2. *Que, la Fiscalía General del Estado es el órgano encargado de dirigir la investigación pre procesal y procesal penal y, de acuerdo con la Constitución goza de autonomía administrativa, económica y financiera.<sup>42</sup> Sin embargo, actualmente el Consejo de la Judicatura retiene las facultades de: seleccionar, evaluar, ascender, capacitar y sancionar a todos fiscales y personal administrativo que conforma la Fiscalía General del Estado.<sup>43</sup>*
3. *Que, el Consejo de la Judicatura no ha realizado un proceso de selección de postulantes para la carrera fiscal en nueve años.<sup>44</sup> Esto a pesar de que, actualmente*

<sup>39</sup> Corte Constitucional, Dictamen 4-22-RC/22, párrafo 100.

<sup>40</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 178

<sup>41</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 178.

<sup>42</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 194.

<sup>43</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 181.

<sup>44</sup> Resolución del Pleno del Consejo de la Judicatura, N° 049-202. 2021.

*se estima que existe un déficit de 602 fiscales. Esto significa que, debiendo existir al menos 1448 fiscales para cumplir con las demandas de la ciudadanía, actualmente existen apenas 845 en el Ecuador.<sup>45</sup> El déficit de fiscales está asociado a la lentitud en los procesos penales y, por lo tanto, afecta al derecho a la tutela judicial efectiva de los ecuatorianos.<sup>46</sup>*

4. *Que, el Consejo de la Judicatura no ha realizado procesos de evaluación en la carrera fiscal<sup>47</sup> y ha efectuado únicamente un proceso de promoción de categoría.<sup>48</sup> La falta de evaluación afecta a la profesionalización de la carrera fiscal y, por lo tanto, incide de forma negativa en la administración de la justicia penal en el Ecuador.*
5. *Que, desde el 2017 se han iniciado 419 procesos disciplinarios en contra de servidores de la Fiscalía General del Estado, incluyendo a personal administrativo. De estos, 214 se han resuelto y solamente 120 corresponden a fiscales.<sup>49</sup> Actualmente, existen 205 procesos represados en el Consejo de la Judicatura. Esto significa que, existiendo denuncias de irregularidades respecto del actuar de algunos fiscales, las sanciones no son administradas en los tiempos necesarios.*
6. *Que, del estudio comparado de 13<sup>50</sup> países, se observa que en 11<sup>51</sup> se permite a la propia Fiscalía General del Estado o a su institución equivalente que seleccione a sus propios agentes fiscales. En otras palabras, la autonomía administrativa de la Fiscalía General del Estado es un rasgo común en derecho comparado.<sup>52</sup>*
7. *Que, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha identificado como uno de los principales problemas en algunos países de nuestra región, el elevado grado de politización de los sistemas de selección, nombramiento o elección de las y los operadores de justicia.<sup>53</sup>*
8. *Que, este referéndum busca garantizar la autonomía de la Fiscalía General del Estado para que sea esta la que ejecute los procesos de selección, evaluación,*

---

<sup>45</sup> Fiscalía General del Estado, Oficio No. FGE-CGAJP-DCJEAF-2022-005844-0 del 22 de agosto del 2022.

<sup>46</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 75.

<sup>47</sup> Consejo de la Judicatura, Oficio circular-CJ-DG-2022-0061-OFC, de 31 de agosto de 2022.

<sup>48</sup> Código Orgánico de la Función Judicial, Registro Oficial 544, 9 de marzo de 2009, art. 50

<sup>49</sup> Consejo de la Judicatura, Oficio circular-CJ-DG-2022-0061-OFC, de 31 de agosto de 2022. Anexo 2.1.

<sup>50</sup> Consejo de la Judicatura, Oficio circular-CJ-DG-2022-0061-OFC, de 31 de agosto de 2022. Anexo 2.1.

<sup>51</sup> 28 U.S. Code § 503 - Attorney General; Department of Justice Act R.S.C., 1985, c.J-2; & C.C.S.M. c. C330 The Crown Attorneys Act.

<sup>52</sup> Constitución de Colombia, art. 251; Constitución de Chile, art. 86; Constitución de Bolivia, art. 225; Constitución de Perú, art. 158 y Reglamento de Procesos de Selección para la Designación de Procuradores/as Públicos/as y procuradores/as públicos/as adjuntos/as; Constitución de Argentina, art. 120 y Reglamento de la Carrera Fiscal; Constitución de Cuba, art. 157 y Reglamento de la Ley de la Fiscalía General de la República de Cuba, arts. 55 y 56.1; Constitución de México, art. 21; Constitución de Nicaragua, art. 138 y Ley del Ministerio Público, Nicaragua, art. 138; Constitución de Honduras, art. 232 y Estatuto de la Carrera del Ministerio Público; Constitución de España, art. 124 y Ley 50/1981 art. 36; Ley Orgánica del Ministerio Público de Costa Rica, art. 25.

<sup>53</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas. O EA/Ser.L/V/II. Doc. 44 5 diciembre 2013, Pg. 33. 672 Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art.118.

*ascensión, y sanción de fiscales, a través de un Consejo Fiscal especializado. Con la finalidad de evitar conflictos de intereses, se prevé que los miembros del Consejo Fiscal sean elegidos de fuera de la Función Judicial.*

9. *Que, la propuesta de referéndum prevé que el Consejo Fiscal sea especializado y que sus miembros cumplan al menos, con los mismos requisitos previstos para los fiscales. Con ello, se garantiza la profesionalización desde el órgano que ejecuta estos procesos.*
10. *Que, la propuesta de referéndum señala que los procesos de selección, evaluación y ascensión deben cumplirse bajo los principios de veeduría, imparcialidad, objetividad, meritocracia, oralidad, transparencia y publicidad. Así mismo, se ha fijado que los procesos sancionatorios garanticen el debido proceso, celeridad y respeten la independencia judicial.*

*Frase introductoria: Actualmente, el Consejo de la Judicatura selecciona, evalúa, asciende, capacita y sanciona a fiscales, a pesar de que la Fiscalía es un órgano autónomo.*

*Pregunta: ¿Está usted de acuerdo con garantizar la autonomía de la Fiscalía General del Estado, para que esta seleccione, evalúe, ascienda, capacite y sancione a los servidores que la conforman a través de un Consejo Fiscal, enmendando la Constitución de acuerdo con el Anexo 3?*

#### Anexo 3

**Enmiéndese el artículo 181 de la Constitución de la República del Ecuador para que este diga:**

**Art. 181.-** Serán funciones del Consejo de la Judicatura, además de las que determine la ley:

1. Definir y ejecutar las políticas para el mejoramiento y modernización del sistema judicial.
2. Conocer y aprobar la proforma presupuestaria de la Función Judicial, con excepción de los órganos autónomos.
3. Dirigir los procesos de selección de jueces y demás servidores de la Función Judicial, así como, su evaluación, ascensos y sanción. Las y los servidores de la Fiscalía General del Estado serán seleccionados, evaluados, ascendidos y sancionados de conformidad con el proceso previsto en la Constitución. Todos los procesos serán públicos y las decisiones motivadas.
4. Administrar la carrera y la profesionalización judicial, y organizar y gestionar escuelas de formación y capacitación judicial, con excepción de la carrera y profesionalización fiscal.
5. Velar por la transparencia y eficiencia de la Función Judicial.

*Las decisiones del Consejo de la Judicatura se tomarán por mayoría simple.*

**Agréguese un artículo innumerado después del artículo 194 de la Constitución de la República del Ecuador que diga:**

**Artículo innumerado primero.-** El Consejo Fiscal es un órgano administrativo, técnico y auxiliar de la Fiscalía General del Estado que ejecutará los procesos de selección, evaluación, ascenso y sanción de fiscales de conformidad con lo previsto en la ley.

*El Consejo Fiscal se conformará por siete miembros designados por la o el Fiscal General del Estado de fuera del seno de la Función Judicial y deberán cumplir al menos con los mismos requisitos exigidos para ingresar a la carrera fiscal, además de los que la ley determine.*

**Disposición general**

**Única.-** *Se declaran desiertos todos los procesos de selección, designación, evaluación y promoción de fiscales y servidores de la carrera fiscal administrativa que se están llevando a cabo por el Consejo de*

la Judicatura a la fecha de publicación de los resultados del referéndum constitucional en el Registro Oficial.

Los procesos disciplinarios que a la fecha de la publicación de los resultados del referéndum constitucional en el Registro Oficial se encuentren en trámite en el Consejo de la Judicatura, continuarán tramitándose por esta institución hasta su culminación.

**Disposiciones transitorias**

**Primera.-** El o la Fiscal General del Estado remitirá a la Asamblea Nacional un proyecto de reforma al Código Orgánico de la Función Judicial que regule la presente enmienda constitucional. El proyecto será enviado en un plazo máximo de noventa días, contado desde la fecha de la publicación de los resultados del referéndum constitucional en el Registro Oficial.

La Asamblea Nacional tendrá un plazo improrrogable de trescientos sesenta y cinco días, contado desde la recepción del proyecto remitido por el o la Fiscal General del Estado para aprobar la ley reformativa al Código Orgánico de la Función Judicial.

**Segunda.-** Hasta que la Asamblea Nacional cumpla con la Disposición Transitoria Primera, el o la Fiscal General del Estado emitirá las resoluciones pertinentes para aplicar la presente enmienda constitucional. Esta normativa se expedirá en un plazo de treinta días, contado desde la publicación de los resultados del referéndum en el Registro Oficial.

**Tercera.-** El o la Fiscal General del Estado tendrá un plazo máximo de treinta días, contado desde la fecha de la publicación de los resultados del referéndum para designar al Consejo Fiscal.

**Cuarta.-** El Ministerio de Economía y Finanzas tendrá un plazo máximo de treinta días para reasignar las partidas presupuestarias que correspondan del Consejo de la Judicatura, a la Fiscalía General del Estado, contado desde la publicación de los resultados del referéndum constitucional en el Registro Oficial.

**Disposición derogatoria**

**Única.-** Deróguese todas las normas infra constitucionales que se opongan a lo dispuesto en el presente Anexo.

**Control constitucional de los considerandos que introducen la pregunta**

40. La pregunta 3 está compuesta por diez considerandos. En términos generales: (i) el considerando *primero* se refiere a la composición de la Función Judicial; (ii) el considerando *segundo* trata sobre las funciones de la Fiscalía General del Estado; (iii) los considerandos *tercero*, *cuarto* y *quinto* contienen datos actuales sobre las problemáticas en la selección, evaluación, ascenso, sanción y capacitación de servidores de la Fiscalía General del Estado; (iv) el considerando *sexto* contiene datos referentes a cómo se maneja la selección de fiscales en otros países; (v) el considerando *séptimo* señala las problemáticas que se han identificado en la selección y evaluación de fiscales por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; y, (vi) los considerandos *octavos*, *noveno* y *décimo* mencionan la conformación del Consejo Fiscal que seleccionaría, evaluaría, ascendería, sancionaría y capacitaría a las y los servidores de la Fiscalía General del Estado.

41. De una revisión completa, se observa que todos los considerandos de la pregunta cumplen con los requisitos del artículo 104 de la LOGJCC en virtud de lo siguiente:

1. Los considerandos *primero* y *segundo* no tienen como fin proporcionar datos ni evidencias que sustenten la necesidad de efectuar una consulta, pero son considerandos introductorios que contextualizan al elector sobre el régimen aplicable a la consulta, sobre la composición actual de la Función Judicial, sus órganos autónomos y las atribuciones de selección, evaluación, ascensión y sanción que actualmente tiene la Fiscalía General del Estado. Por consiguiente, constituyen textos introductorios y conceptos de apoyo que se ofrecen al elector de una manera clara, sin inducir a una respuesta y con un lenguaje valorativamente neutro.
2. Los considerandos *tercero* y *cuarto* contienen datos sobre la falta de selección de postulantes para la carrera fiscal en nueve años, la falta de evaluación en la carrera fiscal y la realización de solo un proceso de promoción de categoría. La información que se aporta en estos considerandos tiene relación con la finalidad que persigue la pregunta, respecto a que sea un nuevo órgano el que seleccione, evalúe y ascienda fiscales. Por lo que se proporciona información que guarda relación con el texto normativo a ser aprobado por el electorado.
3. El considerando *quinto* contiene datos sobre los procesos disciplinarios que se encuentran pendientes de resolución, dilatadamente, contra los servidores de la Fiscalía General del Estado, los cuales también guardan relación con la finalidad que persigue la pregunta, respecto a que sea un nuevo órgano el que sancione a los servidores de la Fiscalía General del Estado.
4. El considerando *sexto* hace referencia a un estudio comparado de 13 países, y señala que en 11 de estos países se permite a la Fiscalía General del Estado o su institución equivalente seleccionar a sus propios agentes fiscales. Indica que la autonomía administrativa de la Fiscalía General del Estado es un rasgo común en derecho comparado. Por tanto, tiene concordancia plena con la finalidad que persigue la pregunta respecto a garantizar la autonomía administrativa de la Fiscalía General del Estado.
5. El considerando *séptimo* señala que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha identificado como uno de los principales problemas, en algunos países de nuestra región, la politización de los sistemas de selección, nombramiento o elección de las y los operadores de justicia. En tal sentido, este considerando tiene relación con la finalidad de la propuesta, respecto a la creación de un Consejo Fiscal que seleccione, evalúe, ascienda, sancione y capacite a los fiscales para dotar de mayor autonomía a la Fiscalía General del Estado. Esta información se presenta con un lenguaje valorativamente neutro, sin carga emotiva, sencillo y comprensible para el elector.
6. Por otro lado, los considerandos *octavo*, *noveno* y *décimo* contemplan la forma en la cual se implementaría la consulta popular en caso de que la respuesta del electorado sea afirmativa. Estos considerandos tienen una relación de causalidad entre el texto introductorio y la pregunta planteada, puesto que

explican y delimitan de manera clara la creación del Consejo Fiscal como parte de la Fiscalía General del Estado y la composición de este órgano. Por tanto, estos considerandos cumplen con garantizar la libertad del elector en su doble exigencia de claridad y lealtad al explicar los efectos de la aceptación de la propuesta, sin que se induzca a una respuesta al lector.

42. En consecuencia, todos los considerandos de la pregunta 3 cumplen con los requisitos establecidos en el artículo 104 de la LOGJCC.

#### ***Control constitucional de la frase introductoria***

43. La frase introductoria de la pregunta 3 hace referencia a las atribuciones de selección, evaluación, ascensos, capacitación, y sanción de las y los servidores de la Fiscalía General del Estado que actualmente tiene el Consejo de la Judicatura. La frase señala que esta atribución perjudica el carácter autónomo que tiene la Fiscalía General del Estado.

44. Esta Corte observa que la oración “*a pesar de que la Fiscalía es un órgano autónomo*”, en la frase introductoria, no está formulada de manera objetiva ni descriptiva. En efecto, se trata de un criterio del proponente que, para apoyar su propuesta, argumenta que la atribución actual del Consejo de la Judicatura de designar fiscales no es acorde con la autonomía de la Fiscalía. Por tanto, esta parte de la frase introductoria carece de neutralidad y no deberá constar en la papeleta. En consecuencia, para precautelar la garantía de claridad y lealtad, la frase introductoria prescindirá de dicha oración y dirá:

*Frase introductoria: Actualmente, el Consejo de la Judicatura selecciona, evalúa, asciende, capacita y sanciona a fiscales.*

#### ***Control constitucional de la pregunta***

45. En relación con la pregunta, se verifica que plantea la creación de un mecanismo alternativo de selección, evaluación, ascenso, capacitación y sanción de fiscales. Dicho mecanismo consiste en la creación de un nuevo órgano administrativo, técnico y auxiliar de la Fiscalía General del Estado que ejecutará los procesos antes señalados.
46. La pregunta cumple con el primer parámetro del artículo 105 de la LOGJCC, puesto que formula una sola cuestión respecto a que sea el “Consejo Fiscal”, el órgano que seleccione, evalúe, capacite, sancione y ascienda a las y los servidores públicos de dicha institución.
47. También cumple con el segundo parámetro establecido en el artículo 105 de la LOGJCC, porque la pregunta brinda la posibilidad al elector de aceptar o negar individualmente un tema; esto es, la creación de un Consejo Fiscal, para fortalecer de autonomía administrativa a la Fiscalía General del Estado.

- 48.** De la misma manera, cumple con el tercer parámetro establecido en el artículo 105 de la LOGJCC, debido a que la propuesta busca dotar de autonomía a la Fiscalía General del Estado a través de la creación de un Consejo Fiscal que seleccione, evalúe, sancione y ascienda a las y los servidores de la Fiscalía General del Estado. Estos propósitos no implican excepción alguna para beneficiar a un proyecto político específico. De tal modo, que la pregunta cumple con el numeral 3 del artículo 105 de la LOGJCC.
- 49.** Igualmente, cumple con el cuarto parámetro establecido en el artículo 105 de la LOGJCC, porque señala los efectos jurídicos y las modificaciones que se realizan al sistema normativo, al crear un Consejo Fiscal dentro de la Fiscalía General del Estado con atribuciones para seleccionar, evaluar, ascender, sancionar y capacitar a las y los servidores de dicha institución del Estado.
- 50.** Finalmente, debido a que la pregunta remite al anexo 3, esta Corte debe verificar si el contenido de dicho anexo guarda relación y no desborda el contenido de la pregunta planteada. Así, este anexo contiene: 1) modificaciones a dos artículos de la Constitución; 2) una disposición general; 3) cuatro disposiciones transitorias; y, 4) una disposición derogatoria.
- 51.** Esta Corte verifica que las modificaciones a los dos artículos, 181 y 194 de la Constitución, buscan eliminar las atribuciones del Consejo de la Judicatura relativas a la selección, evaluación, ascenso, capacitación y sanción de las y los servidores de la Fiscalía General del Estado; así como la atribución correspondiente a la administración de la carrera y profesionalización. Asimismo, buscan trasladar las atribuciones indicadas previamente a un nuevo órgano administrativo, técnico y auxiliar de la Fiscalía General del Estado, denominado “Consejo Fiscal”.
- 52.** También se observa que la disposición general pretende declarar desiertos todos los procesos de selección, evaluación y ascenso de las y los servidores de la Fiscalía General del Estado que se estén llevando a cabo a partir de la aprobación de la propuesta de modificación constitucional.
- 53.** De igual manera, se verifica que las disposiciones transitorias mandan a la Asamblea Nacional que remita un proyecto para reformar el Código Orgánico de la Función Judicial; a la Fiscalía General del Estado que emita las resoluciones para aplicar la enmienda constitucional hasta la aprobación del proyecto de reforma; y, al Ministerio de Finanzas que reasigne las partidas presupuestarias correspondientes para la aplicación de la enmienda constitucional.
- 54.** La disposición derogatoria pretende que todas las disposiciones infraconstitucionales contrarias a la propuesta de enmienda constitucional sean derogadas.
- 55.** Por lo antes expuesto, esta Corte verifica que el propósito del anexo 3 es congruente con la finalidad de la pregunta que es trasladar las atribuciones de selección, evaluación, ascenso y sanción de las y los servidores de la Fiscalía General del Estado

a un nuevo órgano administrativo, técnico y auxiliar de la Fiscalía General del Estado denominado Consejo Fiscal.

56. En consecuencia, esta Corte considera que (i) la frase introductoria cumple con las cargas exigidas por el numeral 3 del artículo 103 de la LOGJCC, conforme a la exclusión realizada por esta Corte; y, (ii) la pregunta 3 cumple con los parámetros exigidos en el artículo 105 de la LOGJCC, lo cual, a su vez, garantiza la carga de claridad y lealtad exigida por el numeral 3 del artículo 103 de la LOGJCC.

**Pregunta 4: Reducción de assembleístas que conforman la Asamblea Nacional.**

57. Los considerandos, la pregunta y el anexo se plantean en los siguientes términos:

1. *Que, actualmente la Asamblea Nacional se integra por 15 assembleístas elegidos en circunscripción nacional; 2 assembleístas elegidos por cada provincia o distrito metropolitano, más 1 assembleísta provincial adicional por cada 200 mil habitantes o fracción que supere los 150.000;<sup>54</sup> 6 assembleístas por las circunscripciones del exterior; y, 2 assembleístas por cada región.<sup>55</sup> Cada assembleísta representa un costo aproximado de \$15 825 mensuales para el Estado.<sup>56</sup>*
2. *Que, la norma vigente asigna escaños fijos en la Asamblea Nacional, sin considerar a la cantidad de población. Esto ocurre en los assembleístas nacionales (15), los assembleístas provinciales (2), los assembleístas de distritos metropolitanos (2); los assembleístas de circunscripción del exterior (6); y, los assembleístas regionales (2). De hecho, la proporcionalidad solamente se aplica para los assembleístas provinciales adicionales que se suman.*
3. *Que, esto causa una distorsión en la representatividad de la Asamblea Nacional y vulnera la igualdad del voto de los ecuatorianos. Por ejemplo, el voto de un ecuatoriano puede llegar a valer hasta 15,4 veces más en una provincia que el de otro.<sup>57</sup> Esto ocurre, a pesar de que la Constitución reconoce el principio de*

<sup>54</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2009, art. 118.

<sup>55</sup> Ley Orgánica de la Función Legislativa, Registro Oficial 642, 27 de julio de 2009, art. 150.

<sup>56</sup> Este cálculo se ha efectuado según la remuneración mensual de cada assembleísta (\$ 4 759); décimo tercera remuneración, que se obtiene como resultado de un sueldo mensual, dividido para 12 meses (\$ 396,58) y décimo cuarta remuneración (\$ 35,41) que se obtiene de la división de una remuneración básica unificada para 12 meses; dos asesores, de los cuales el asesor 1 percibe remuneración (\$ 3 014), con la correspondiente décimo tercera (\$251,17) y décimo cuarta remuneración (\$35,41); el asesor 2 percibe remuneración (\$ 2 545), con la respectiva décimo tercera (% 212,08) y décimo cuarta remuneración (\$ 35,41). Adicionalmente, su equipo de trabajo se conforma con dos asistentes, quienes cada uno recibe remuneración (\$ 1 394), con lo correspondiente por décimo tercera (\$ 116,17) y décimo cuarta remuneración (\$ 35,41). Además, aquellos assembleístas cuyo domicilio se encuentre a 60 kilómetros a la redonda (sic) de la ciudad de Quito, tienen derecho a recibir viáticos por residencia, por lo que, mensualmente la Asamblea Nacional para el año 2022 paga \$ 198 619,86 dólares por este concepto, que para efectos de este análisis se ha dividido para 137 legisladores, obteniendo un valor personal de \$ 1449,78 dólares. Cabe señalar que, el rubro de viáticos por residencia varía dependiendo de la asignación presupuestaria anual, es así que, para el año 2020 el presupuesto mensual fue de \$ 186 828,83 dólares, lo cual dividido para 137 legisladores representaba \$ 1 363, 71 por cada uno.

<sup>57</sup> Es el ejemplo más extremo entre la provincia menos poblada (Galápagos) y la más poblada (Guayas).

*proporcionalidad y el de la igualdad del voto; es decir que, el voto de cada ecuatoriano debería tener el mismo valor.<sup>58</sup>*

4. *Que, estudios efectuados en 36 países en periodos de tiempo de hasta 65 años, han demostrado que las democracias que tienden a la proporcionalidad en la conformación de sus legislaturas, se desempeñan mejor respecto de la obtención de políticas más eficientes, mejor ejecutadas y estables.<sup>59</sup> Así mismo, existe evidencia empírica de que, en estos sistemas se logra mayor control sobre la violencia;<sup>60</sup> mejor historial en cuanto a la inflación; y, un nivel más bajo de desempleo.<sup>61</sup>*
5. *Que, evidencia empírica recolectada en 23 países señala que las legislaturas con mayor proporcionalidad, gozan de mayor confianza de sus electores. En otras palabras, al optimizar la proporcionalidad de la Asamblea Nacional, es probable que los ecuatorianos se sientan mejor representados y, por lo tanto, aumente la credibilidad en la Legislatura.<sup>62</sup>*
6. *Que, la Asamblea Nacional es un órgano de carácter nacional -no provincial- y sus miembros se encuentran obligados a servir a todo el país, cumpliendo sus funciones 'con sentido nacional', de conformidad con la Constitución.<sup>63</sup> Esto, porque los asambleístas legislan para todo el territorio ecuatoriano de forma general.*
7. *Que, la enmienda propuesta mantiene la representación de todas las provincias y elimina todos los demás escaños fijos, reemplazándolos por criterios de proporcionalidad en función de la población de cada circunscripción. De esta forma, todas las provincias del Ecuador estarán representadas, a la vez que la configuración de la Asamblea Nacional se adaptará a los cambios poblacionales del Ecuador en el tiempo.*
8. *Que, se ha planificado que el censo poblacional se realizará en el 2022 y de no realizarse una enmienda constitucional, se estima que el número de asambleístas ascenderá a 152 aproximadamente para la siguiente elección. El incremento se daría principalmente en el número de asambleístas provinciales de las provincias más pobladas, mientras que la mayoría de las provincias mantendrían inalterado su número de legisladores.*
9. *Que, de acuerdo a las proyecciones realizadas de los efectos de la enmienda con el último censo poblacional en el año 2010, se predice que la enmienda reconfigure a la Asamblea Nacional de 137 a 100 asambleístas. A la vez, se corrige la distorsión de representación en 17 provincias, en las circunscripciones nacionales y del exterior, garantizando de esta forma el derecho a la igualdad del voto.*

<sup>58</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 116.

<sup>59</sup> Lijphart, Arend, 2012, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Segunda Edición. Yale University Press: New Haven & London.

<sup>60</sup> Powell, Bingham 1982, *Contemporary Democracies: Participation, Stability, and Violence*. Cambridge, MA: Harvard University Press.. (sic)

<sup>61</sup> Lijphart, Arend, & Bowman, Peter, 1999, *Types of Democracy and Generosity with Foreign Aid: An Indirect Test of the Democratic Peace Proposition*. 93-206. Odense: Odense University Press.. (sic)

<sup>62</sup> Van Der Meer Tom, 2010, *In what we trust? A multi-level study into trust in parliament as an evaluation of state characteristics*, *International Review of Administrative Sciences*, pág. 528.

<sup>63</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2009, art. 127.

10. *Que, esta enmienda, al optimizar la proporcionalidad y representación, pretende reconfigurar la Asamblea Nacional como una institución más democrática, en la que se puedan alcanzar consensos políticos firmes, con enfoque nacional; y, con ello, mejorar el trabajo de esta entidad e incrementar la confianza que tiene la ciudadanía respecto de esta institución pública.*

*Frase introductoria: En la actualidad, la Asamblea Nacional está integrada por 137 asambleístas y se estima que, con el censo poblacional del 2022, este número ascienda aproximadamente a 152 asambleístas.*

*Pregunta: ¿Está usted de acuerdo con reducir el número de asambleístas y que se los elija de acuerdo a los siguientes criterios: 1 asambleísta por provincia y 1 asambleísta provincial adicional por cada 250.000 habitantes; 2 asambleístas nacionales por cada millón de habitantes; y 1 asambleísta por cada 500.000 habitantes que residan en el exterior, enmendando la Constitución de acuerdo con el Anexo 4?*

Anexo 4

**Enmiéndese el artículo 118 de la Constitución de la República para que este diga:**

**Art. 118.-** *La Función legislativa se ejerce por la Asamblea Nacional, que se integrará por asambleístas elegidos para un periodo de cuatro años.*

*La Asamblea Nacional es unicameral y tendrá su sede en Quito. Excepcionalmente podrá reunirse en cualquier parte del territorio nacional.*

*La Asamblea Nacional se integrará por:*

- 1. Dos asambleístas elegidos en circunscripción nacional por cada millón de habitantes de acuerdo con el último censo nacional de la población, sin considerar fracciones;*
- 2. Un asambleísta elegido por cada provincia, y uno más por cada doscientos cincuenta mil habitantes de acuerdo con el último censo nacional de la población, sin considerar fracciones; y,*
- 3. Un asambleísta elegido por circunscripción del exterior por cada quinientos mil habitantes que residan en el exterior de acuerdo con los datos poblacionales del organismo rector en materia de movilidad humana.*

**Disposiciones Transitorias**

**Primera.-** *La Asamblea Nacional tendrá un plazo improrrogable de trescientos sesenta y cinco días, contado desde la publicación de los resultados del referéndum constitucional en el Registro Oficial para aprobar las leyes reformativas a la Ley Orgánica de la Función Legislativa y a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, que regulen la presente enmienda constitucional, de conformidad con los principios reconocidos en el artículo 116 de la Constitución de la República del Ecuador.*

**Segunda.-** *En el plazo máximo de cuarenta y cinco días contado desde la publicación de los resultados del referéndum constitucional en el Registro Oficial, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana emitirá las directrices para garantizar que exista un registro de la población ecuatoriana en el exterior. El registro deberá ser funcional a trescientos sesenta y cinco días contados desde la aprobación de las directrices.*

**Tercera.-** *En caso de existir elecciones anticipadas de los asambleístas antes del cumplimiento de la Disposición Transitoria Segunda, se utilizarán como los datos poblacionales del exterior los que entregue el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.*

**Disposición Derogatoria**

**Única.-** *Derogúese todas las normas infra constitucionales que se opongan a lo dispuesto en el presente Anexo.*

***Control constitucional de los considerandos que introducen la pregunta***

- 58.** La pregunta 4 está compuesta por diez considerandos. Se advierte que, en general: (i) los considerandos *primero*, *segundo* y *sexto* se refieren a la normativa vigente que rige a la Asamblea Nacional y su composición; así como, a datos sobre el valor aproximado que destina el Estado mensualmente por cada asambleísta; (ii) los considerandos *tercero* y *octavo* plantean las consecuencias de mantener el régimen actual, y los efectos de no realizar la enmienda; (iii) los considerandos *cuarto* y *quinto* mencionan estudios efectuados en algunos países sobre las legislaturas; y, (iv) los considerandos *séptimo*, *noveno* y *décimo* presentan información relacionada con el fin y los efectos de la modificación constitucional.
- 59.** De la revisión se aprecia que los considerandos *sexto*, *octavo* y *noveno* cumplen con los requisitos del artículo 104 de la LOGJCC ofrecen (i) información objetiva que contextualiza el tema a tratar en la consulta (la Asamblea Nacional y sus integrantes, cuya reducción se persigue con la misma) y que no induce a una respuesta al elector. Esta información (ii) se presenta de manera neutral y (iii) guarda conformidad con el texto normativo que busca aprobarse. En consecuencia, cumplen con los numerales 1, 3 y 5 del artículo 104 de la LOGJCC.
- 60.** Particularmente, la Corte nota que el considerando *octavo*, que se relaciona con los efectos en la conformación de la Asamblea Nacional en caso de que la propuesta no prospere, indica el número aproximado de asambleístas que integrarán el Órgano Legislativo en las siguientes elecciones, conforme al censo poblacional planificado para 2022. Así, el considerando referido cumple con garantizar la libertad del elector en su doble exigencia de claridad y lealtad, por cuanto en el mismo se menciona la consecuencia del rechazo de la propuesta, sin que se induzca una respuesta al votante. Tampoco incluye información engañosa para el elector, pues se trata de cifras estimativas que la Presidencia de la República analiza a lo largo de la propuesta de enmienda y que, además, fueron precisadas por esta Corte en el Dictamen 4-22-RC.<sup>64</sup>
- 61.** Asimismo, esta Corte encuentra que el considerando *noveno* cumple con garantizar la libertad del elector en su doble exigencia de claridad y lealtad al explicar los efectos de la aceptación de la modificación constitucional con base en las cifras del último censo poblacional del 2010, sin que induzca a una respuesta al elector. En la misma línea del análisis realizado en el párrafo anterior, tampoco contiene información engañosa para el votante, toda vez que plantea datos aproximados que fueron expuestos por el presidente de la República en la propuesta de enmienda. Además, se advierte que el considerando contiene un margen de carga argumentativa natural para respaldar la propuesta de enmienda.

---

<sup>64</sup> La Corte comprobó esta estimación con base en datos que constan en la “Proyección provincias, Sexos y Áreas 2010-2020”, datos estadísticos publicados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) y el Oficio Nro. MREMH-DGSMH2022-0280-O, de 23 de agosto de 2022, emitido por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana en el cual se adjunta el detalle de la población estimada en el exterior actualizado a 2022.

62. No obstante, los considerandos *primero*, *segundo*, *tercero* y *séptimo* incumplen varios requisitos del artículo 104 de la LOGJCC, como se analiza a continuación:

1. El considerando *primero* presenta dos puntos principales. Por un lado, (i) se refiere a la conformación de la Asamblea Nacional según el sistema actual. Por otro lado, (ii) menciona que “[c]ada *asambleísta* representa un costo aproximado de \$15 825 mensuales para el Estado.” De la revisión de este considerando, esta Corte determina que la primera parte (i) corresponde a una paráfrasis del texto constitucional referente a la integración de la Asamblea Nacional. Esta es una información introductoria al tema tratado en la propuesta de enmienda que sirve de apoyo y que no atenta contra la garantía plena de la libertad del elector.
2. No obstante, respecto de la segunda parte (ii) del considerando, se observa que la información señalada puede inducir al elector a una respuesta afirmativa pues, si bien los datos son comprobables, su mensaje contiene una carga valorativa para el elector respecto a considerar que se reduce el número de *asambleístas* con el fin de eliminar gastos para el Estado. Esto podría generar un sesgo en la decisión del elector. Por tanto, se incumple con el numeral 1 de la LOGJCC.
3. Por ello, esta Corte estima necesario excluir del considerando *primero* la frase que indica: “Cada *asambleísta* representa un costo aproximado de \$15.825 mensuales para el Estado” y se formularía así:

*Que, actualmente la Asamblea Nacional se integra por 15 asambleístas elegidos en circunscripción nacional; 2 asambleístas elegidos por cada provincia o distrito metropolitano, más 1 asambleísta provincial adicional por cada 200 mil habitantes o fracción que supere los 150.000;<sup>65</sup> 6 asambleístas por las circunscripciones del exterior; y, 2 asambleístas por cada región.<sup>66</sup>*

4. Ahora bien, los considerandos *segundo* y *tercero* se refieren a la asignación de escaños según el sistema actual. El considerando *segundo* identifica el siguiente problema: “la *proporcionalidad* solamente se aplica para los *asambleístas* provinciales adicionales que se suman”; y, el considerando *tercero* añade que “esto causa una *distorsión* en la *representatividad* de la *Asamblea Nacional* y *vulnera* la *igualdad del voto*”.
5. Esta Corte observa que los considerandos referidos establecen de forma comprensible una descripción de la falta de simetría en la relación población-escaños que la enmienda, precisamente, busca resolver. Ahora bien, los considerandos se refieren al “*principio de proporcionalidad*” para exponer el problema de sobre y subrepresentación en el Órgano Legislativo.

<sup>65</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2009, art. 118.

<sup>66</sup> Ley Orgánica de la Función Legislativa, Registro Oficial 642, 27 de julio de 2009, art. 150.

6. Al respecto, en el Dictamen 4-22-RC, esta Corte ya precisó que la falta de simetría a la que se refiere la Presidencia de la República no guarda relación con el principio de proporcionalidad, sino con el principio a la igualdad de voto.<sup>67</sup> Así, los considerandos, al referirse a “criterios de proporcionalidad”, plantean información que no se relaciona con el alcance de la modificación del texto normativo; pues, lo que se propone es un cambio en el modelo de integración de la Asamblea Nacional con base a un criterio que observe la relación entre el número de habitantes y escaños.
7. De este modo, no existe concordancia plena de conformidad con el numeral 2 del artículo 104 de la LOGJCC. Por ello, este Organismo considera pertinente excluir del considerando *segundo* la frase “*De hecho, la proporcionalidad solamente se aplica para los asambleístas provinciales adicionales que se suman.*”; y, del considerando *tercero* la frase “*de proporcionalidad y el*”.
8. En consecuencia, los considerandos *segundo* y *tercero* se formularán de la siguiente manera:

*Que, la norma vigente asigna escaños fijos en la Asamblea Nacional, sin considerar a la cantidad de población. Esto ocurre en los asambleístas nacionales (15), los asambleístas provinciales (2), los asambleístas de distritos metropolitanos (2); los asambleístas de circunscripción del exterior (6); y, los asambleístas regionales (2).*

*Que, esto causa una distorsión en la representatividad de la Asamblea Nacional y vulnera la igualdad del voto de los ecuatorianos. Por ejemplo, el voto de un ecuatoriano puede llegar a valer hasta 15,4 veces más en una provincia que el de otro. Esto ocurre, a pesar de que la Constitución reconoce el principio de la igualdad del voto; es decir que, el voto de cada ecuatoriano debería tener el mismo valor.*

9. El considerando *séptimo* atañe al cambio propuesto y a las consecuencias de la aprobación de la modificación constitucional. Señala que se “*mantiene la representación de todas las provincias y elimina todos los demás escaños fijos, reemplazándolos por criterios de proporcionalidad en función de la población de cada circunscripción*” y que “*todas las provincias del Ecuador estarán representadas, a la vez que la configuración de la Asamblea Nacional se adaptará a los cambios poblacionales del Ecuador en el tiempo*”. El considerando permite que el lector comprenda el fin que persigue la propuesta. Sin embargo, se observa que se refiere a “criterios de proporcionalidad” para plantear el cambio en la integración de la Asamblea Nacional.

---

<sup>67</sup> Corte Constitucional, Dictamen No. 4-22-RC/22, párrafo 142: “[el] cambio en el modelo de representación tiene relación con el derecho al voto igual y el principio de igualdad de voto en la medida en que una falta de simetría en la relación entre el número de habitantes y escaños puede afectar a la igualdad del voto, puesto que, en las circunscripciones que están sobrerrepresentadas, el voto tiene más valor frente a las circunscripciones que están subrepresentadas, en las cuales el voto posee menos valor.”

10. Como se señaló, esta frase no es precisa al no tener relación con la afectación al derecho al voto igual que la enmienda busca resolver. Por tanto, incumple el numeral 2 del artículo 104 de la LOGJCC al no guardar concordancia plena con la finalidad que persigue la pregunta. Este Organismo estima pertinente excluir del considerando *séptimo* la frase “, *reemplazándolos por criterios de proporcionalidad en función de la población de cada circunscripción*”.

11. De esta manera, el considerando *séptimo* se formulará así:

*Que, la enmienda propuesta mantiene la representación de todas las provincias y elimina todos los escaños fijos. De esta forma, todas las provincias del Ecuador estarán representadas, a la vez que la configuración de la Asamblea Nacional se adaptará a los cambios poblacionales del Ecuador en el tiempo.*

63. Cabe indicar que la exclusión de las frases y oraciones de los considerandos *primero*, *segundo*, *tercero* y *séptimo* no afectan ni impiden el cumplimiento del fin propio de la parte considerativa de la propuesta de modificación constitucional puesto que no altera su secuencia lógica ni desvirtúa la finalidad de la consulta.<sup>68</sup>

64. Con las observaciones planteadas en los párrafos anteriores, la Corte determina que los considerandos *primero*, *segundo*, *tercero*, *sexto*, *séptimo*, *octavo* y *noveno* también tienen concordancia plena con el texto normativo contenido en el anexo 4.

65. En efecto, los considerandos señalados se refieren a la normativa vigente que rige a la Asamblea Nacional y su integración, así como al fin de la reducción del número de asambleístas y a las consecuencias y efectos de la modificación constitucional. El texto normativo contenido en el anexo 4 plantea la enmienda al artículo 118 de la Constitución con un cambio en la integración de la Asamblea Nacional; y, establece tres disposiciones transitorias y una disposición derogatoria que, en general, buscan adecuar el ordenamiento jurídico al cambio propuesto, en caso de aprobarse el mismo.

66. Por tanto, se verifica que existe una relación entre la información, los efectos y la finalidad que se exponen en los distintos considerandos que introducen a la pregunta y el texto normativo, contenido en el anexo 4, que se somete a aprobación de los electores. En consecuencia, dichos considerandos cumplen los requisitos del artículo 104, numeral 2 y 4.

67. Ahora bien, esta Corte advierte que los considerandos *cuarto*, *quinto* y *décimo* de la propuesta de modificación constitucional incumplen varios requisitos del artículo 104 de la LOGJCC, como se analiza a continuación:

1. El considerando cuarto, que atañe a estudios realizados en algunos países, menciona que los mismos “*han demostrado que las democracias que tienden a la proporcionalidad en la conformación de sus legislaturas, se desempeñan*

---

<sup>68</sup> Corte Constitucional, Dictamen No. 6-20-CP, párrafo 35.

*mejor respecto de la obtención de políticas más eficientes, mejor ejecutadas y estables.” También indica que se ha evidenciado que “en estos sistemas se logra mayor control sobre la violencia; mejor historial en cuanto a la inflación; y, un nivel más bajo de desempleo.”*

2. Al respecto, este Organismo estima que la información proporcionada en este considerando se relaciona con una situación socialmente deseable frente a la opción de aceptar la modificación constitucional sobre la reducción del número de asambleístas. Tales datos no incluyen un lenguaje valorativamente neutro, pues en el texto se asevera que *“el mejor desempeño de las democracias que tienden a una mayor proporcionalidad en el número de asambleístas en temas como el control de la violencia, el desempleo y la inflación”*. Por tanto, esta afirmación incumple el requisito del numeral 3 del artículo 104 de la LOGJCC.
3. En otro punto, los considerandos *quinto* y *décimo* no gozan de una relación directa de causalidad con la pregunta que se formula; tampoco incluyen un lenguaje neutro y contienen una carga emotiva. Así, en el considerando *quinto*, se indica que *“las legislaturas con mayor proporcionalidad, gozan de mayor confianza de sus electores.”* Con base en tal información, el considerando menciona que *“al optimizar la proporcionalidad de la Asamblea Nacional, es probable que los ecuatorianos se sientan mejor representados y, por lo tanto, aumente la credibilidad en la Legislatura”*.
4. En el considerando *décimo* se menciona que se *“pretende reconfigurar la Asamblea Nacional como una institución más democrática”* y así *“mejorar el trabajo de esta entidad e incrementar la confianza que tiene la ciudadanía respecto de esta institución pública.”*
5. Esta Corte advierte que no existe una relación directa de causalidad entre el texto sometido a aprobación y los propósitos que señalan los considerandos *quinto* y *décimo*. En efecto, estos no cuentan con respaldo e información objetiva y suficiente que permita establecer si, en realidad, el aumento de la credibilidad y confianza de la ciudadanía en la legislatura, así como que los ecuatorianos se sientan mejor representados, sean efectos que puedan producirse con alta probabilidad a partir de la reducción del número de asambleístas.
6. Asimismo, no emplean un lenguaje valorativamente neutro, pues en los textos existen varias aseveraciones sobre la *“confianza”*, *“mejor representación”* y *“credibilidad de la Legislatura”*, si se realiza la modificación constitucional. Además, se observa que estos considerandos exponen información que puede resultar inductiva hacia una respuesta favorable con el tema consultado. Es por ello que, los considerandos *quinto* y *décimo* no cumplen con los numerales 1, 3 y 4 del artículo 104 de la LOGJCC.

68. En consecuencia, se deberá prescindir de los considerandos *cuarto*, *quinto* y *décimo* de esta propuesta de enmienda por no cumplir los requisitos establecidos en el artículo 104 de la LOGJCC; y por afectar la garantía de libertad del elector al no presentar información que brinde claridad y lealtad al votante, conforme el numeral 3 del artículo 103 de la LOGJCC.
69. En conclusión, (i) los considerandos *sexto*, *octavo* y *noveno* cumplen con los requisitos constantes en el artículo 104 de la LOGJCC; (ii) los considerandos *primero*, *segundo*, *tercero* y *séptimo* cumplen con los requisitos establecidos en la LOGJCC con las exclusiones indicadas *supra*; y, (iii) los considerandos *cuarto*, *quinto* y *décimo* no cumplen los requisitos constantes en la LOGJCC, por lo que se deberá prescindir de ellos.

#### ***Control constitucional de la frase introductoria***

70. La frase introductoria a la pregunta se plantea en los siguientes términos: “*En la actualidad, la Asamblea Nacional está integrada por 137 asambleístas y se estima que, con el censo poblacional del 2022, este número ascienda aproximadamente a 152 asambleístas.*”
71. Este Organismo advierte que la frase introductoria cumple la doble carga de claridad y lealtad con el elector, debido a que únicamente se refiere a la composición actual de la Asamblea Nacional y al efecto en caso de no aprobarse la enmienda, mediante la exposición de un dato estimado sobre el número de asambleístas. De forma que, la frase se formula de manera neutral; no contiene información engañosa que puede inducir al error al votante; tampoco sugiere alguna respuesta; y, presenta información pertinente. Cumple, por tanto, con el artículo 103, numeral 3 de la LOGJCC.

#### ***Control constitucional de la pregunta***

72. Respecto a la pregunta, esta Corte observa que cumple con los parámetros 1 y 2 del artículo 105 de la LOGJCC. Se formula una sola cuestión; esto es, la reconfiguración de una regla procedimental de la regulación de la representación parlamentaria mediante la reducción del número de asambleístas. 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, la reconfiguración numérica de los integrantes de la Asamblea Nacional, sin que exista una aprobación o rechazo en bloque.
73. Asimismo, este Organismo encuentra que la propuesta de modificación del texto normativo; es decir, la reducción numérica de integrantes de la Asamblea Nacional no implica determinar excepciones puntuales que, como consecuencia, beneficie a un proyecto político en particular, cumpliendo así el parámetro 3 del artículo 105 de la LOGJCC.

74. Se advierte también que el planteamiento de la pregunta en cuestión cumple con el parámetro 4 del artículo 105 de la LOGJCC, puesto que la propuesta señala los efectos jurídicos de la modificación constitucional a través de la reducción del número de asambleístas y los criterios conforme a los cuales se integrará la Asamblea Nacional en caso de que se apruebe la misma.
75. Ahora bien, la pregunta remite al anexo 4, por lo que este Organismo debe observar que su contenido no desborde el planteamiento de la pregunta. El anexo 4 contiene: i) la enmienda al artículo 118 de la Constitución; ii) tres disposiciones transitorias; iii) una disposición derogatoria.
76. La Corte encuentra que la enmienda al artículo 118 de la Constitución busca un cambio en el modelo de representación parlamentaria mediante la reducción numérica de los asambleístas y la reorganización en la integración del Órgano Legislativo en las circunscripciones nacional, provinciales y del exterior. Asimismo, las disposiciones transitorias y la disposición derogatoria tienen como objetivo, en general, la adecuación del ordenamiento jurídico a la propuesta de enmienda, en caso de que se apruebe la misma.
77. Así, las disposiciones transitorias se refieren, por un lado, al tiempo para que la Asamblea Nacional apruebe las leyes reformativas pertinentes y para que el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana emita las directrices a fin de que exista un registro de la población ecuatoriana en el exterior. Por otro lado, determinan la medida a considerarse en el caso de que existan elecciones anticipadas. La disposición derogatoria ordena la eliminación del ordenamiento jurídico de aquellas normas infra constitucionales opuestas al anexo.
78. La finalidad, tanto de la modificación al artículo de la Constitución como de las disposiciones transitorias y derogatorias referidas, tienen relación y son congruentes con el propósito de la pregunta. El texto normativo contenido en el anexo 4 y la pregunta están interrelacionadas y se vinculan con la reconfiguración del modelo de integración de la Asamblea Nacional a través de la reducción del número de asambleístas. Así, se observa que el texto normativo que se somete a aprobación del elector en el anexo 4 no desborda el alcance de la pregunta.
79. Por las consideraciones expuestas, este Organismo nota que (i) la frase introductoria cumple con las cargas exigidas por el numeral 3 del artículo 103 de la LOGJCC; y (ii) la pregunta 4 cumple los parámetros determinados en el artículo 105 de la LOGJCC, lo cual, a su vez, garantiza la carga de claridad y lealtad exigida por el numeral 3 del artículo 103 de la LOGJCC.

**Pregunta 5: Reducción de los movimientos políticos.**

80. Los considerandos, la pregunta y el anexo se plantean en los siguientes términos:

1. *Que, la Constitución reconoce la existencia de dos tipos de organizaciones políticas: los movimientos y los partidos.<sup>69</sup> Los movimientos pueden corresponder a cualquier nivel de gobierno o a circunscripciones del exterior y deben contar con un registro de adherentes y adherentes permanentes.<sup>70</sup> Los partidos políticos son entes de carácter nacional y deben contar con un registro de afiliados.<sup>71</sup>*
2. *Que, en la actualidad existen 279 organizaciones políticas, de las cuales 272 son movimientos políticos.<sup>72</sup> A estas, es obligatorio otorgarles un fondo público para promocionar a sus candidatos,<sup>73</sup> solamente entre 2013 y 2021, el Estado ecuatoriano ha gastado un total de \$ 122.519.359,49 por esta asignación.<sup>74</sup>*
3. *Que, actualmente, podrían llegar a existir movimientos políticos con menos de 10 miembros.<sup>75</sup> Esto no es un caso aislado, sino que podría ocurrir en 80 cantones del Ecuador.<sup>76</sup> Mientras estos movimientos existen, mantienen sus derechos intactos, como recibir fondos públicos para promover a sus candidatos. Con lo cual, no se garantiza una real representación de la ciudadanía.*
4. *Que, los afiliados (miembros de partidos políticos) y adherentes permanentes (miembros de movimientos políticos) tienen un régimen de regulación claro, contraen derechos y obligaciones, deben conocer y aceptar los principios ideológicos de la organización a la que pertenecen, son exclusivos de esta, y, en general, tienen una participación activa dentro de su organización.<sup>77</sup>*
5. *Que, al contrario, los adherentes (miembros de movimientos políticos) no contraen derechos u obligaciones, no son exclusivos de la organización, y no se prevén mecanismos de participación.<sup>78</sup> En otras palabras, los adherentes no son miembros involucrados en las actividades de los movimientos políticos.*
6. *Que, ambas organizaciones políticas deben cumplir con acreditar el registro del 1.5% de miembros de conformidad con el registro electoral utilizado en el último proceso electoral, de acuerdo a su jurisdicción.<sup>79</sup> En el caso de los partidos políticos, el 1.5%*

<sup>69</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 108

<sup>70</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 109

<sup>71</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 109

<sup>72</sup> Consejo Nacional Electoral, Oficio Nro. CNE-SG-2022-3434-OF de 6 de septiembre de 2022, Anexo Información solicitada por la Presidencia de la Republica del Ecuador.pdf

<sup>73</sup> Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril del 2009, art. 202.

<sup>74</sup> Consejo Nacional Electoral, Oficio Nro. CNE-SG-2022-3434-OF de 6 de septiembre de 2022, Memorando Nro. CNE-DNFPE-2022-0404-M de 5 de septiembre de 2022

<sup>75</sup> Consejo Nacional Electoral, Oficio Nro. CNE-SG-2022-3550-OF de 9 de septiembre de 2022 Anexo Subsistencia.pdf

<sup>76</sup> Consejo Nacional Electoral, Oficio Nro. CNE-SG-2022-3550-OF de 9 de septiembre de 2022 Anexo Subsistencia.pdf

<sup>77</sup> Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril del 2009, art. 339 y Reglamento para la inscripción de partidos, movimientos políticos y registro de directivas. Art. 7.

<sup>78</sup> Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril del 2009, art. 339. y Reglamento para la inscripción de partidos, movimientos políticos y registro de directivas. Art. 7.

<sup>79</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 109

*son afiliados.<sup>80</sup> Sin embargo, en los movimientos solamente el 10% de ese 1.5% son adherentes permanentes; mientras que el 1,5% son solo adherentes.<sup>81</sup> Es decir, el porcentaje de miembros que realmente conocen y participan en los movimientos políticos es del 10% del total que exige la Constitución.*

- 7. Que, por efecto de estas disposiciones, extinguir a un movimiento político por reducción de sus miembros se torna casi imposible. Podría ocurrir que un movimiento pierda la totalidad de sus adherentes y continúe existiendo. Para su extinción, se requiere la reducción de más del 50% de sus adherentes permanentes -que es el 10% del 1.5%-.<sup>82</sup> De hecho, no se ha extinguido a ningún movimiento político por esta causal hasta la fecha.<sup>83</sup> En otras palabras, los movimientos políticos existen en el Ecuador sin garantizar una representación adecuada.*
- 8. Que, la fragmentación de las organizaciones políticas es un problema grave para el mantenimiento de la democracia. Estudios efectuados en 21 países diferentes reportan que, cuanto mayor sea el número de partidos, más probable es la caída de los gobiernos;<sup>84</sup> otros estudios señalan que las reformas económicas estructurales son más probables de dejar de implementarse;<sup>85</sup> y, que con la fragmentación las democracias presidenciales sufren un estancamiento ejecutivo-legislativo<sup>86</sup> o son derrocadas.<sup>87</sup> Con lo cual, la fragmentación política afecta al desarrollo económico, tanto como a la estabilidad política del Ecuador.*
- 9. Que, el Consejo Nacional Electoral no lleva un registro de los adherentes, con lo cual, a la actualidad, no existe certeza de cuántos miembros realmente conforman a los movimientos políticos.*
- 10. Que, la enmienda elimina a los actuales 'adherentes' y se los llama afiliados mas no prohíbe la existencia de 'simpatizantes, adherentes, militantes' o cualquier otro tipo de membresía, garantizando de esta forma, la libertad de asociación. La enmienda únicamente busca que las organizaciones políticas garanticen vinculación de sus miembros para conseguir y mantener sus derechos y obligaciones.*
- 11. Que, la enmienda busca optimizar la representación y participación ciudadana implementando normas que obliguen a las organizaciones políticas a vincularse con*

---

<sup>80</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 109; Codificación del Reglamento para la inscripción de partidos, movimientos políticos y registro de directivas. Art. 8, numeral 1.

<sup>81</sup> Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril del 2009, art. 339.

<sup>82</sup> Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril del 2009, art. 322.

<sup>83</sup> 2 Consejo Nacional Electoral, Oficio Nro. CNE-SG-2022-3599-OF de 9 de septiembre de 2022, Memorando Nro. CNE-DNOP-2022-3352-M.

<sup>84</sup> Lijphart Arend, 1984, Democracies: Patterns of majoritarian and consensual government in twenty-one countries, New Haven, CT: Yale University Press, págs. 78-85

<sup>85</sup> Kauffman Robert y Haggard. Stephan, 1992, The political economy of inflation and stabilization in middle-income countries, Princeton NJ: Princeton University Press, págs. 270-315

<sup>86</sup> Diamond L, Linz J y Lipset S. Democracy in developing countries: Latin America, Volumen 4, Lynne Rienner Publishers, 1989.

<sup>87</sup> Huntington, S., 1965, Political development and political decay. World Politics, 17, págs. 386- 430.

*la ciudadanía, previendo una sola categoría de membresía para la creación y funcionamiento de los movimientos políticos.*

*Frase introductoria: Actualmente existen 272 movimientos políticos en el Ecuador. Estos no garantizan la representación ciudadana, ni una adecuada participación de sus miembros.*

*Pregunta: ¿Está usted de acuerdo con exigir que los movimientos políticos cuenten con un número de afiliados mínimo equivalente al 1.5% del registro electoral de su jurisdicción y obligarlos a llevar un registro de sus miembros auditado periódicamente por el Consejo Nacional Electoral, enmendando la Constitución de acuerdo con el Anexo 5?*

Anexo 5

**Enmiédese el artículo 109 de la Constitución de la República del Ecuador para que este diga:**

**Art. 109.-** Las organizaciones políticas deberán cumplir con lo dispuesto en el presente artículo:

1. Los partidos políticos serán de carácter nacional, y, por lo tanto, deberán contar con una organización nacional, que comprenderá al menos al cincuenta por ciento de las provincias del país, dos de las cuales deberán corresponder a las tres de mayor población. El registro de sus afiliados no podrá ser menor al uno punto cinco por ciento del registro electoral utilizado en el último proceso electoral.

2. Los movimientos políticos podrán corresponder a cualquier nivel de gobierno o a la circunscripción del exterior. Los movimientos políticos contarán con un registro de afiliados no menor al uno punto cinco por ciento del registro electoral utilizado en el último proceso electoral de la correspondiente jurisdicción. La ley establecerá los requisitos y condiciones de organización, permanencia y accionar democrático de los movimientos políticos, así como los incentivos para que conformen alianzas.

Las organizaciones políticas se registrarán por sus principios y estatutos, propondrán un programa de gobierno que establezca las acciones básicas que se proponen realizar, deberán presentar su declaración de principios ideológicos, estatuto, símbolos, siglas, emblemas, distintivos y la nómina de su directiva.

Los afiliados serán necesarios para la creación, mantenimiento y funcionamiento de los movimientos y partidos políticos. Deberán conocer los principios ideológicos y promover los fines de la organización política a la que pertenecen. Los afiliados no podrán pertenecer simultáneamente a más de una organización política y se sujetarán a las regulaciones previstas en los estatutos.

La ley regulará los regímenes aplicables para militantes, simpatizantes, o cualquier otra membresía que promueva la participación de la ciudadanía en las organizaciones políticas. Los afiliados no podrán ser reemplazados por ningún tipo de membresía que cree la ley.

Las organizaciones políticas deberán mantener un registro de sus afiliados que entregarán al Consejo Nacional Electoral para que este efectúe una revisión y auditoría constante de acuerdo con la ley.

El Consejo Nacional Electoral garantizará la modernización de sus sistemas que permitan para verificar la identidad de los afiliados e implementará una plataforma electrónica que permita a cada ciudadano consultar su estado de afiliación, garantizando el derecho a la protección de datos de carácter personal.

**Enmiédese el artículo 112 de la Constitución de la República del Ecuador para que este diga:**

**Art. 112.-** Los partidos y movimientos políticos o sus alianzas podrán presentar a militantes, simpatizantes o personas no afiliadas como candidatas de elección popular.

*Al solicitar la inscripción quienes postulen su candidatura presentarán su programa de gobierno o sus propuestas.*

*Los partidos y movimientos políticos o sus alianzas no podrán postular candidatas o candidatos a las elecciones al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.*

**Disposiciones Generales**

**Primera.-** *Los adherentes permanentes de los movimientos políticos pasarán automáticamente a denominarse afiliados y se registrarán de acuerdo al régimen de los afiliados, de conformidad por lo dispuesto en la Constitución y la ley.*

**Segunda.-** *Reemplácese a las palabras 'adherentes' y 'adherentes permanentes' por 'afiliados' en todos los artículos de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia.*

**Disposiciones Transitorias**

**Primera.-** *El Consejo Nacional Electoral tendrá un plazo de cuarenta y cinco días, contado desde la publicación de los resultados del referéndum en el Registro Oficial para aprobar y publicar las resoluciones que especifiquen el número de afiliados -es decir, los adherentes permanentes convertidos en afiliados pertenecientes a cada movimiento político, así como también el número de afiliados que, de ser el caso, le haga falta para poder conservar su inscripción.*

**Segunda.-** *Se otorga un plazo improrrogable de trescientos sesenta y cinco días a los movimientos políticos de carácter nacional y ciento ochenta días a los movimientos políticos seccionales, para que completen el registro de afiliados. Este plazo se contará desde la habilitación del sistema de identificación biométrico previsto en la Disposición Transitoria Sexta. Los movimientos políticos que se hubieran convertido en organizaciones nacionales por efecto de lo dispuesto en el artículo 110 de la Constitución, también deberán completar su registro de afiliados, en el plazo previsto para los movimientos nacionales.*

**Tercera.-** *Los movimientos políticos que no cumplan con presentar las fichas de afiliación completas dentro de los plazos fijados en la Disposición Transitoria Segunda serán cancelados por el Consejo Nacional Electoral, previa resolución motivada. La cancelación se resolverá máximo en los treinta días siguientes a la presentación de las fichas de afiliación. Los movimientos políticos que no sean cancelados por el Consejo Nacional Electoral, mantendrán su inscripción. Para todos los efectos, el movimiento político se entenderá creado desde su inscripción inicial y su desempeño en las elecciones previas no será alterado, particularmente para efectos de posibilidad de presentar candidaturas, conversión en organizaciones nacionales, acreditación para acceder al financiamiento público, aplicación de causales de cancelación, o cualquier otro asunto que prevea la ley.*

**Cuarta.-** *Para garantizar la seguridad jurídica, todo lo relacionado con este proceso de inscripción de los movimientos políticos, se regirá por las normas que expida el Consejo Nacional Electoral, en aplicación directa de la Constitución. Esta normativa se expedirá en un plazo de cuarenta y cinco días, contado desde la publicación de los resultados del referéndum en el Registro Oficial.*

**Quinta.-** *Los movimientos políticos deberán ajustar sus estatutos o normativas internas en un plazo máximo de treinta días, contado desde la publicación de los resultados del referéndum en el Registro Oficial, para acoplarse a las disposiciones previstas en la Constitución. El Consejo Nacional Electoral deberá aprobar estas normativas internas en un plazo no mayor a diez días, contado desde su presentación.*

**Sexta.-** *Para los procesos de registro y verificación de los afiliados previstos en la Disposición Transitoria Segunda y para aquellos procesos que el Consejo Nacional Electoral determine, se utilizará un sistema de identificación biométrico. Este sistema será implementado y estará funcional en un plazo de treinta días, contado desde la publicación de los resultados del referéndum en el Registro Oficial.*

*Séptima.- El Consejo Nacional Electoral tendrá un plazo máximo de ciento ochenta días, contado desde la publicación de los resultados del referéndum en el Registro Oficial para implementar la plataforma electrónica que permitirá a cada ciudadano consultar su estado de afiliación, garantizando el derecho a la protección de datos de carácter personal.*

**Disposiciones Derogatorias**

*Primera.- Deróguese el artículo 322 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia.*

*Segunda.- Deróguese la Resolución No. PLE-CNE-1-10-6-2013, que contiene la "Codificación del Reglamento para la Inscripción de partidos, movimientos políticos y registro de directivas".*

*Tercera.- Deróguese la Resolución PLE-CNE-4-28-5-2020, que contiene el "Reglamento para la aprobación del reconocimiento del cambio de estatus de movimientos políticos nacionales a partidos políticos".*

*Cuarta.- Deróguese la Resolución No. PLE-CNE- 1-30-7-2012, que contiene el "Instructivo para normar el proceso de verificación y validación de datos y firmas dubitadas en fichas de afiliación y formularios de adhesión a organizaciones políticas."*

*Quinta.- Deróguese todas las normas o resoluciones que se opongan a lo dispuesto en el presente Anexo.*

**Control constitucional de los considerandos que introducen la pregunta**

**81.** La pregunta 5 está compuesta por once considerandos. En términos generales: los considerandos *primero*, *sexto* y *séptimo* (i) señalan y definen a las organizaciones políticas que reconoce la Constitución, así como los requisitos para su conformación y funcionamiento; los considerandos *segundo*, *tercero*, *cuarto* y *quinto* (ii) aportan información respecto de la cantidad de movimientos políticos que existen actualmente en el país, el nivel de involucramiento de sus miembros, y presentan cifras relativas a la asignación económica que el Estado otorga a las mismas; de igual forma, el considerando *octavo* (iii) se refiere a las consecuencias de la fragmentación política; en el considerando *noveno* (iv) se pone en evidencia que “*el Consejo Nacional Electoral no lleva un registro de los adherentes*” que forman parte de los movimientos políticos. Por último, en los considerandos *décimo* y *décimo primero* (v) se indica cuál es la finalidad de la propuesta.

**82.** Una vez analizados y estudiados con detenimiento, este Organismo observa que los considerandos *primero*, *segundo*, *tercero*, *cuarto*, *quinto*, *sexto*, *séptimo*, *noveno* y *décimo primero* (i) no inducen la respuesta al elector, sino que (ii) están estructuradas de manera objetiva, aportando cifras, conceptos, información y datos respecto del régimen actual de conformación de las organizaciones políticas, así como de la asignación presupuestaria por parte del Estado a los movimientos políticos. Los considerandos permiten observar con claridad el porcentaje real de participación y el grado de intervención de los adherentes y adherentes permanentes en los movimientos políticos. Esta información, (iii) además se presenta con un margen de carga argumentativa natural para respaldar la propuesta de enmienda. En consecuencia, cumplen los requisitos establecidos en el artículo 104 numerales 1, 3 y 5.

- 83.** De la misma forma, existe concordancia y una relación directa de causalidad entre la finalidad señalada en los considerandos y el texto normativo, contenido en el anexo 5, dado que los considerandos brindan suficiente información para que el lector tenga claridad sobre el alcance, ámbito y finalidad de la modificación constitucional que será, a criterio del consultante, la optimización de la representación y participación ciudadana, “*previando una sola categoría de membresía para la creación y funcionamiento de los movimientos políticos*”. En consecuencia, cumplen los requisitos establecidos en el artículo 104 numerales 2 y 4.
- 84.** Por último, la Corte observa que el considerando *décimo* se encuentra redactado de manera comprensible y sencilla para el lector. A pesar de ello, existen palabras que no concuerdan con el texto propuesto. Es por esto que con el objetivo de que el considerando sea coherente con la finalidad de la pregunta, en el considerando *décimo* se deberá prescindir de la palabra “*adherentes*”,<sup>88</sup> que se encuentra en la frase “*simpatizantes, adherentes, militantes*” sin que aquello afecte a la finalidad de la consulta.
- 85.** De modo que, el considerando *décimo*, con la exclusión realizada, deberá figurar de la siguiente manera:
- Que, la enmienda elimina a los actuales ‘adherentes’ y se los llama afiliados mas no prohíbe la existencia de ‘simpatizantes, militantes’ o cualquier otro tipo de membresía. La enmienda únicamente busca que las organizaciones políticas garanticen vinculación de sus miembros para conseguir y mantener sus derechos y obligaciones.*
- 86.** Por otro lado, el considerando *octavo* incumple varios requisitos del artículo 104 de la LOGJCC. En las afirmaciones del considerando *octavo* se indica, de manera general, que con base a “*estudios efectuados en 21 países diferentes*” se ha reportado que “*cuanto mayor sea el número de partidos, más probable es la caída de los gobiernos*”. También se indica que la fragmentación de las organizaciones políticas es “*un problema grave para el mantenimiento de la democracia*”. Así, se desprende que estas expresiones no emplean un lenguaje valorativamente neutro e inducen al elector a una respuesta al condicionar que mientras menos número de partidos exista, la caída de gobiernos se torna menos probable. Estas expresiones incumplen con los requisitos determinados en los artículos 103 numeral 3 y 104 numerales 1 y 3 de la LOGJCC.
- 87.** En consecuencia, se deberá prescindir del considerando *octavo* de la quinta pregunta ya que no cumple con los requisitos establecidos en el artículo 104 de la LOGJCC. Su eliminación no afecta la secuencia lógica de los considerandos, ni su relación con la pregunta.

---

<sup>88</sup> Aquello, en virtud de que esta Corte reconoció que uno de los aspectos de la modificación constitucional plantea una sola categoría para la conformación y mantenimiento de los movimientos políticos. Es decir, que tanto los adherentes como los adherentes permanentes se enmarquen bajo la figura de los “afiliados”. Ver Dictamen No. 4-22-RC/22, párrafos 151-153.

88. En conclusión, (i) los considerandos *primero, segundo, tercero, cuarto, quinto, sexto, séptimo, noveno, y décimo primero* cumplen con los requisitos constantes en el artículo 104 la LOGJCC; (ii) el considerando *décimo* cumple con los requisitos establecidos en la LOGJCC con la exclusión indicada en los párrafos *supra* (iii) el considerando *octavo* no cumple los requisitos constantes en la LOGJCC, por lo que se deberá prescindir de él.

#### ***Control constitucional de la frase introductoria***

89. Este Organismo observa que la frase introductoria está redactada de la siguiente manera: “*Actualmente existen 272 movimientos políticos en el Ecuador. Estos no garantizan la representación ciudadana, ni una adecuada participación de sus miembros*”. Se verifica que la frase incluye el número de movimientos políticos que existen en el país y una afirmación absoluta de que estos no garantizan una verdadera representación ciudadana.

90. La Corte observa que la afirmación “*Estos no garantizan la representación ciudadana, ni una adecuada participación de sus miembros*” no está formulada de manera neutral, se trata de una valoración del proponente y, en consecuencia no es descriptiva. De modo que incumple con las cargas del artículo 103 numeral 3 de la LOGJCC. Por lo que, a fin de garantizar la libertad del elector, es necesario excluir esta oración de la frase introductoria.

91. De modo que, la frase introductoria con la exclusión realizada, deberá figurar de la siguiente manera: “*Actualmente, existen 272 movimientos políticos en el Ecuador*”.

#### ***Control constitucional de la pregunta***

92. En relación con la pregunta, la Corte analizará si esta cumple con los parámetros establecidos en el artículo 105, y si observa las cargas de lealtad y claridad. Respecto del parámetro establecido en el artículo 105 numeral 1 de la LOGJCC, esta Corte observa que la pregunta plantea dos cuestiones: (i) el requisito que deben cumplir los movimientos políticos de contar con un mínimo del 1.5% de afiliados del registro electoral de su jurisdicción; y (ii) la obligación de llevar un registro de sus miembros, que será auditado periódicamente por el Consejo Nacional Electoral.

93. Sin perjuicio de aquello, ambos temas están interrelacionados y son interdependientes pues una vez que los movimientos que cumplan con el requisito previsto en el punto (i), estarán obligados a llevar el registro de sus miembros, lo cual el Consejo Nacional Electoral debe vigilar, como establece el punto (ii). En este orden de ideas, no sería posible que el elector se pronuncie respecto del cumplimiento del requisito de contar con el 1% de afiliados por parte de los movimiento políticos, sin pronunciarse al mismo tiempo de su obligación de llevar un registro de sus miembros, auditado por el CNE.

- 94.** Por otra parte, las disposiciones generales transitorias contenidas en el anexo 5 también están relacionadas con el objeto de la pregunta, ya que regulan la implementación de los resultados de la enmienda constitucional.
- 95.** Toda vez que las dos cuestiones a las que se refiere la pregunta 5 - junto con su anexo - están interrelacionadas y son interdependientes, la pregunta se enmarca en la excepción a la formulación de una sola cuestión por pregunta establecida en el artículo 105 numeral 1 de la LOGJCC; garantizando con ello, la carga de claridad exigida en el artículo 103 numeral 3 de la LOGJCC.
- 96.** De igual forma, esta Corte verifica la posibilidad del elector de poder aceptar o negar de forma individual lo que se le pregunta sin que exista una aprobación o rechazo en bloque; y no observa que la propuesta esté encaminada a establecer excepciones que beneficien un proyecto político. Cumpliendo de esta manera, lo determinado en el artículo 105 numerales 2 y 3 de la LOGJCC.
- 97.** Finalmente, la propuesta normativa tiene efectos jurídicos y modificaciones al sistema jurídico, ya que plantea la enmienda de varias disposiciones constitucionales con la finalidad de prever una sola categoría para la membresía de las organizaciones políticas. De modo que la pregunta cumple con el parámetro establecido en el artículo 105 numeral 4 de la LOGJCC.
- 98.** Así mismo, dado que la pregunta 5 se remite al anexo 5, la Corte debe verificar que el contenido de dicho anexo guarde relación con la pregunta. El anexo en cuestión incluye: 1) modificaciones a dos artículos de la Constitución; 2) dos disposiciones generales; 3) siete disposiciones transitorias; y 4) cinco disposiciones derogatorias.
- 99.** Esta Corte ha señalado que los anexos no pueden desbordar el alcance de la pregunta, de modo que estos incluyan cuestiones adicionales que escapen del objeto de la misma. Esto implicaría la formulación de más de una cuestión planteada en la pregunta, y en consecuencia, obligaría al elector a aprobar o rechazar varios temas en bloque.<sup>89</sup>
- 100.** La Corte nota que las modificaciones a los artículos 109 y 112 de la Constitución, buscan aclarar el régimen común previsto para las organizaciones políticas en la Ley Orgánica Electoral respecto de las obligaciones para su inscripción. De igual forma, las disposiciones generales pretenden que tanto los adherentes como los adherentes permanentes se enmarquen bajo la figura de los afiliados. Las disposiciones transitorias prevén los tiempos destinados a los movimientos políticos para adecuar sus normas, procesos y procedimientos a la Constitución, de aprobarse la enmienda. Por último, las disposiciones derogatorias pretenden eliminar las normas que contraríen la Constitución.

---

<sup>89</sup> Corte Constitucional, Dictamen No. 7-20-CP/21, párr. 34-35.

- 101.** Así las cosas, la finalidad es congruente con el propósito de la pregunta; esto es, plantear una sola categoría para la conformación, mantenimiento y regulación de los movimientos políticos.
- 102.** En virtud de lo expuesto, la Corte considera que (i) la frase introductoria cumple con las cargas exigidas por el numeral 3 del artículo 103 de la LOGJCC, siempre que se observe la exclusión establecida por este Organismo; y, (ii) la pregunta 5 cumple con los parámetros exigidos en el artículo 105 de la LOGJCC, lo cual, a su vez, garantiza la carga de claridad y lealtad exigida por el numeral 3 del artículo 103 de la LOGJCC.

**Pregunta 7: Recursos hídricos.**

- 103.** Los considerandos, la pregunta y el anexo se plantean en los siguientes términos:
- 1. Que, el agua es patrimonio nacional estratégico de uso público, de dominio inalienable e imprescriptible, del Estado y esencial para la vida y existencia de los seres humanos, por lo que, la Constitución actualmente prohíbe toda privatización del agua.<sup>90</sup>*
  - 2. Que, el Ecuador cuenta con un Sistema Nacional de Áreas Protegidas que garantiza la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas, se garantiza su sostenibilidad financiera, 'la participación de las comunidades, pueblos y nacionalidades que han habitado ancestralmente para la administración y gestión de las áreas protegidas'.<sup>91</sup>*
  - 3. Que, como consecuencia en las áreas protegidas que pertenecen al Sistema Nacional de Áreas Protegidas no se puede adquirir a ningún título tierras o concesiones en las áreas protegidas<sup>92</sup>, ni tampoco se pueden realizar actividades extractivas de recursos no renovables ni minería metálica.<sup>93</sup>*
  - 4. Que, las áreas de protección hídrica deberían pertenecer al Sistema Nacional de Áreas de Protegidas de acuerdo con la ley, pero debido a las particularidades de las fuentes de agua, así como la extensión que estas tienen, no se ajustan a un subsistema del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, por lo cual no goza de los beneficios y garantías constitucionales de pertenecer a este sistema como tener un modelo de gobernanza, financiamiento o modelos de participación.<sup>94</sup>*
  - 5. Que, es necesario garantizar la protección, conservación, y mantenimiento de las fuentes de agua de las áreas de protección hídrica ya que son recursos hídricos que se utilizan para el consumo humano, que incide en la soberanía alimentaria.<sup>95</sup>*

---

<sup>90</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 318.

<sup>91</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 405.

<sup>92</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 405

<sup>93</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, Artículo 407.

<sup>94</sup> Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, Oficio Nro. MAATE-2022-0598-0, 1 de septiembre de 2022.

<sup>95</sup> Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua, Registro Oficial Suplemento 305, 6 de agosto de 2014, art. 78.

*Frase introductoria: La Constitución excluye del Sistema Nacional de Áreas Protegidas a las áreas de protección hídrica, por lo que estas no gozan de su protección.*

*Pregunta: ¿Está usted de acuerdo con que se incorpore un subsistema de protección hídrica al Sistema Nacional de Áreas Protegidas, enmendando la Constitución de acuerdo con el Anexo 7?*

Anexo 7

**Enmiéndese el artículo 405 de la Constitución de la República del Ecuador para que este diga:**

**Art. 405.-** El sistema nacional de áreas protegidas garantizará la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas. El sistema se integrará por los subsistemas estatal, autónomo descentralizado, comunitario, privado y de protección hídrica; su rectoría y regulación será ejercida por el listado. El Estado asignará los recursos económicos necesarios para la sostenibilidad financiera del sistema, y fomentará la participación de las comunidades, pueblos y nacionalidades que han habitado ancestralmente las áreas protegidas en su administración y gestión.

Las personas naturales o jurídicas extranjeras no podrán adquirir a ningún título tierras o concesiones en las áreas de seguridad nacional ni en áreas protegidas, de acuerdo con la ley.

**Disposición general**

**Única.-** Las áreas de protección hídrica pertenecerán al subsistema de áreas de protección hídrica.

**Disposiciones Transitorias**

**Primera.-** La Asamblea Nacional tendrá un plazo de trescientos sesenta y cinco días, contado desde la publicación de los resultados del referéndum constitucional en el Registro Oficial, para aprobar la ley reformativa al Código Orgánico del Ambiente que regule la presente enmienda constitucional. Este plazo podrá ser prorrogado por una única vez hasta por ciento ochenta días, previa resolución motivada del Pleno de la Asamblea Nacional.

**Segunda.-** Hasta que la Asamblea Nacional cumpla con la Disposición Transitoria Primera, el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica expedirá los acuerdos ministeriales pertinentes para aplicar la presente enmienda constitucional. Esta normativa se expedirá un plazo de sesenta días, contado desde la publicación de los resultados del referéndum en el Registro Oficial.

**Tercera.-** Las áreas de protección hídrica existentes serán asignadas al subsistema de las áreas de protección hídrica en el plazo máximo de noventa días contado desde la publicación de los resultados del referéndum en el Registro Oficial.

**Disposición Derogatoria**

**Única. -** Deróguense todas las normas infra constitucionales que se opongan a lo dispuesto en el presente Anexo.

**Control constitucional de los considerandos que introducen la pregunta**

**104.** La pregunta 7 está compuesta por cinco considerandos. En términos generales pueden clasificarse en dos grupos, esto es, el considerando *primero*: (i) que brinda información relacionada con que el agua es un elemento vital para la vida y la existencia de los seres humanos; los considerandos *segundo*, *tercero*, *cuarto* y *quinto* (ii) que proporcionan información respecto a que el Ecuador cuenta con un Sistema Nacional de Áreas Protegidas y que dentro de este es necesario la creación de un subsistema de áreas de protección hídrica, encargado de garantizar la protección,

conservación y mantenimiento de las fuentes de agua, un subsistema que cuente con un modelo de gobernanza, financiamiento y modelos de participación.

- 105.** Los considerandos *primero, segundo, cuarto y quinto* cumplen con los parámetros establecidos en el artículo 105 de la LOGJCC. Así, se tratan de considerandos introductorios que le permiten al elector entender el contexto de la consulta y las competencias del Estado en la administración de los recursos hídricos y la garantía de los derechos constitucionales. Cumplen con los parámetros legales pues (i) se encuentran redactados de manera comprensible y sencilla para el elector, no tiene frases que induzcan a una respuesta positiva y (ii) emplean un lenguaje neutro sin carga emotiva. Además, (iii) proporcionan información que no es superflua. Por lo tanto, cumplen con los requisitos contenidos en los numerales 1, 3 y 5 del artículo 104 de la LOGJCC.
- 106.** Los considerandos también son congruentes con los textos normativos incluidos en el anexo 7. Así, mientras los considerandos explican la necesidad de creación del subsistema de áreas de protección hídrica dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, el texto normativo reconoce dicho subsistema. Por lo tanto, cumple con el requisito contenido en el numeral 4 del artículo 104 de la LOGJCC.
- 107.** Así también, existe una relación directa de causalidad entre el texto normativo sometido a consideración de los electores y la finalidad de la creación del subsistema dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas a fin de garantizar la conservación y mantenimiento de las fuentes de agua. Es decir, cumple también con el requisito previsto en el numeral 4 del artículo 104 de la LOGJCC.
- 108.** No obstante, el considerando *tercero* señala que “*en las áreas protegidas que pertenecen al Sistema Nacional de Áreas Protegidas no se puede adquirir a ningún título tierras o concesiones en las áreas protegidas*”. Esta afirmación incumple con el requisito de utilizar un lenguaje valorativamente neutro, pues induce a que el elector emita un criterio afirmativo. Además, de acuerdo con el artículo 405 de la Constitución, esta prohibición hace referencia a “*las personas naturales o jurídicas extranjeras*”. En consecuencia, para garantizar las cargas de claridad y lealtad con el elector se deberá excluir esta frase del considerando.
- 109.** Por tanto, el considerando tercero deberá formularse así:
- Que, como consecuencia en las áreas protegidas que pertenecen al Sistema Nacional de Áreas Protegidas no se puede realizar actividades extractivas de recursos no renovables ni minería metálica.*
- 110.** En conclusión, (i) los considerandos *primero, segundo, cuarto y quinto* cumplen con los requisitos constantes en el artículo 104 la LOGJCC; y (ii) el considerando *tercero* cumple con los requisitos establecidos en la LOGJCC con la exclusión indicada en los párrafos *supra*.

### ***Control de constitucionalidad de la frase introductoria***

- 111.** La frase introductoria señala que “*la Constitución excluye del Sistema Nacional de Áreas Protegidas a las áreas de protección hídrica, por lo que estas no gozan de su protección*”. Esta información no cumple de manera absoluta con la carga de claridad y lealtad. Al decir “*por lo que estas no gozan de su protección*” induce al electorado a creer que el agua no está protegida constitucionalmente. Sin embargo, la Constitución protege al agua como un derecho, como un recurso y como parte de un sector estratégico.<sup>96</sup>
- 112.** La norma constitucional incluso establece que “*El Estado garantizará la conservación, recuperación y manejo integral de los recursos hídricos*”.<sup>97</sup> En esta medida, la información presentada en la frase introductoria no es transparente e induce al error. Aquello impide una reflexión auténtica del elector, y que, por tanto, manifieste su preferencia individual sobre el tema que se consulta. En consecuencia, incumple con el numeral 3 del artículo 103 de la LOGJCC.
- 113.** En este contexto, a efectos de garantizar una efectiva aplicación del derecho a la libertad del elector, este Organismo considera necesario excluir la última parte de la frase introductoria.
- 114.** La frase introductoria se formularía de la siguiente manera:

*Frase introductoria: La Constitución excluye del Sistema Nacional de Áreas Protegidas a las áreas de protección hídrica.*

### ***Control de constitucionalidad de la pregunta***

- 115.** En relación con la pregunta, la Corte analizará si esta cumple con los parámetros establecidos en el artículo 105 de la LOGJCC.
- 116.** De la lectura y análisis de la pregunta 7, esta Corte establece que la misma cumple con el primer parámetro del artículo 105 de la LOGJCC, por cuanto realiza la formulación de una sola cuestión, que en este caso es estar de acuerdo o no con la incorporación de un subsistema de protección hídrica al Sistema Nacional de Áreas Protegidas. También cumple con el segundo parámetro del artículo 105 de la LOGJCC, por cuanto la redacción individualizada de la pregunta permite que el elector pueda aceptar o negar de forma concreta la pregunta sin que exista la aprobación o rechazo en bloque.

<sup>96</sup> Constitución, artículos 10, 12, 71 y 318.

<sup>97</sup> Constitución, artículo 411: “*El Estado garantizará la conservación, recuperación y manejo integral de los recursos hídricos, cuencas hidrográficas y caudales ecológicos asociados al ciclo hidrológico. Se regulará toda actividad que pueda afectar la calidad y cantidad de agua, y el equilibrio de los ecosistemas, en especial en las fuentes y zonas de recarga de agua. La sustentabilidad de los ecosistemas y el consumo humano serán prioritarios en el uso y aprovechamiento del agua*”.

- 117.** De igual forma, cumple con el tercer parámetro pues la propuesta normativa no está encaminada a establecer excepciones puntuales que beneficien un proyecto político específico.
- 118.** Finalmente, la pregunta cumple con el parámetro 4 del artículo 105 de la LOGJCC, relacionado con que “*la propuesta normativa tenga efectos jurídicos y modificaciones al sistema jurídico*”, por cuanto reconoce un nuevo subsistema de protección hídrica que, de aprobarse la enmienda, formará parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.
- 119.** Asimismo, por cuanto la pregunta 7 se remite al anexo 7, la Corte debe verificar que el contenido del referido anexo guarde relación con la pregunta y no incluya cuestiones adicionales que desbordan el objeto de la pregunta.
- 120.** El anexo en mención incluye: i) una modificación al artículo 405 la Constitución; ii) una disposición general; iii) tres disposiciones transitorias; y, iv) una disposición derogatoria.
- 121.** La Corte verifica que con la modificación del artículo 405 de la Constitución se crearía un subsistema de áreas de protección hídrica dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Se advierte que los niveles de subsistemas en la norma actual se rigen por el criterio del nivel de gobierno, y no hacen referencia a los subsistemas basados en recursos; aspecto que es importante considerar a efectos de cumplir con la lealtad con el elector.
- 122.** Además, la Corte observa que el contenido de la disposición general precisa el alcance del subsistema. La disposición transitoria primera establece el plazo que tendrá la Asamblea Nacional para aprobar la ley reformativa al Código Orgánico del Ambiente que regule la enmienda. La disposición transitoria segunda faculta al Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica a expedir los acuerdos ministeriales pertinentes para aplicar la enmienda constitucional. La disposición transitoria tercera, finalmente, ordena que las áreas de protección hídrica existentes sean asignadas al subsistema. La disposición única derogatoria ordena retirar del ordenamiento jurídico todas las normas infra constitucionales que se opongan a la modificación planteada.
- 123.** La Corte observa que las disposiciones contenidas en el anexo 7 son congruentes con el propósito de la pregunta 7 y no desborda su contenido ni su alcance. No obstante, en relación con la segunda disposición transitoria, la Corte recuerda que los contenidos que se desarrollen en los referidos acuerdos ministeriales no pueden rebasar el límite de la competencia reglamentaria e institucional de dicho Ministerio.<sup>98</sup>

---

<sup>98</sup> Corte Constitucional, Dictamen No. 4-22-RC/22, párrafos 259.

**124.** En virtud de lo expuesto, esta Corte considera que (i) la frase introductoria cumple con las cargas exigidas por el numeral 3 del artículo 103 de la LOGJCC, conforme a la exclusión realizada; y, (ii) la pregunta 7 cumple con los parámetros exigidos en el artículo 105 de la LOGJCC, lo cual, a su vez, garantiza la carga de claridad y lealtad exigida por el numeral 3 del artículo 103 de la LOGJCC.

**Pregunta 8: Servicios ambientales.**

**125.** Los considerandos, la pregunta y el anexo se plantean en los siguientes términos:

1. *Que, la naturaleza donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos.*
2. *Que, el Estado incentivará a las personas naturales y jurídicas, y a los colectivos, para que protejan la naturaleza, y promoverá el respeto a todos los elementos que forman un ecosistema.*
3. *Que, las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades tendrán derecho a beneficiarse del ambiente y de las riquezas naturales que les permitan el buen vivir.*
4. *Que, los servicios ambientales no serán susceptibles de apropiación; su producción, prestación, uso y aprovechamiento serán regulados por el Estado.*
5. *Que, es necesario corregir la distorsión sobre la regulación de los mecanismos financieros, incentivos y compensaciones que promuevan la producción, prestación, uso, aprovechamiento, mantenimiento y regeneración de los servicios ambientales, lo cual, en cumplimiento y observancia con la jurisprudencia constitucional, así como el espíritu del constituyente.*
6. *Que, a nivel mundial existen mecanismos de compensación de los servicios ambientales, siendo esto el de Pagos por Servicios Ambientales, los cuales enfrentan diferentes problemáticas que pueden ser abordadas desde la desde la (sic) incorporación y autorización de este mecanismo ambiental, en la naturaleza de los servicios ambientales; los desafíos en materia de conservación y su vínculo con la economía de los Estados; así como la necesidad de reforzar y aplicar los instrumentos internacionales en la materia.*
7. *Que, es necesaria una verdadera promoción y garantía del sumak kawsay o buen vivir en que la naturaleza por los servicios ofertados a las personas que conviven en el territorio ecuatoriano se beneficien de estos servicios ambientales.*
8. *Que, la naturaleza es el sistema en el que se realiza y se reproduce toda forma de vida, se generan las funciones ecológicas que dan origen a los servicios ambientales definido en el marco legal ecuatoriano, permitiendo su provecho, utilidad o beneficio que los ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos de la naturaleza producen y que son utilizados y aprovechados por la población como una de las formas de gozar del derecho a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, para alcanzar el buen vivir.*

9. *Que, el Estado es el administrador de la biodiversidad y de los recursos naturales por lo que es el llamado a crear un sistema que garantice mecanismos que permitan otorgar incentivos y compensaciones económicas a quienes realicen actividades de cuidado y regeneración de los servicios ambientales.*
10. *Que, los mecanismos de compensación por servicios ambientales deberán cumplir y respetar el concepto de reinversión en conservación, logrando que las poblaciones más necesitadas y que tienen a su cargo el cuidado de la naturaleza, puedan beneficiarse económicamente, mejorando su calidad de vida y a la vez, colaborar en el cuidado del ambiente en beneficio de las generaciones actuales y futuras.*
11. *Que, es necesario garantizar la protección, conservación, y mantenimiento de los servicios ambientales ya que son mecanismos que se utilizan para el consumo humano, que incide en la soberanía alimentaria y el buen vivir.*

*Frase introductoria: La Constitución no prevé compensaciones a quienes apoyan a la generación de servicios ambientales.*

*Pregunta: ¿Está usted de acuerdo con que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, puedan ser beneficiarios de compensaciones debidamente regularizadas por el Estado, por su apoyo a la generación de servicios ambientales, enmendando la Constitución de acuerdo con el Anexo 8?*

Anexo 8

**Enmiéndese el artículo 74 de la Constitución de la República del Ecuador para que este diga:**

**Art. 74.-** *Las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades tendrán derecho a beneficiarse del ambiente y de las riquezas naturales que les permitan el buen vivir.*

*Los servicios ambientales no serán susceptibles de apropiación. El Estado, en su calidad de administrador de los servicios ambientales, regulará su producción, prestación, uso y aprovechamiento y definirá los lineamientos y mecanismos de compensaciones que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades reciban por su apoyo a la generación de los mismos.*

**Disposiciones Transitorias**

**Primera.-** *La Asamblea Nacional tendrá un plazo de trescientos sesenta y cinco días, contado desde la publicación de los resultados del referéndum constitucional en el Registro Oficial, para aprobar la ley reformatoria al Código Orgánico del Ambiente que regule la presente enmienda constitucional. Este plazo podrá ser prorrogado por una única vez hasta por ciento ochenta días, previa resolución motivada del Pleno de la Asamblea Nacional.*

**Segunda.-** *Hasta que la Asamblea Nacional cumpla con la Disposición Transitoria Primera, el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica expedirá los acuerdos ministeriales pertinentes para aplicar la presente enmienda constitucional. Esta normativa se expedirá un plazo de noventa días, contado desde la publicación de los resultados del referéndum en el Registro Oficial.*

**Disposición Derogatoria**

**Única. -** *Deróguense todas las normas infra constitucionales que se opongan a lo dispuesto en el presente Anexo.*

**Control constitucional de los considerandos que introducen la pregunta**

- 126.** La pregunta 8 está compuesta por once considerandos. En términos generales: los considerandos *primero, segundo, tercero, cuarto, quinto, sexto, séptimo, octavo, décimo y décimo primero* contienen los justificativos para la inclusión de mecanismos de compensación por la generación de servicios ambientales en la Constitución; y, el *noveno* considerando justifica la facultad que tiene el Estado para regularlos.
- 127.** Este Organismo observa que los considerandos *primero, segundo, tercero, cuarto, octavo, noveno, décimo y décimo primero* cumplen con los requisitos establecidos en el artículo 104 de la LOGJCC porque (i) no inducen la respuesta al elector, sino que las consideraciones han sido estructuradas de forma objetiva al establecer que la medida propuesta responde a la intención del Estado de promover y reforzar la protección de los derechos de la naturaleza, del derecho humano al ambiente sano y del derecho al desarrollo sustentable. (ii) Tampoco se observa que contengan cargas emotivas o sugestivas para el elector, puesto que han sido efectuadas en un lenguaje neutro y comprensible. Además (iii) la información que se proporciona no es superflua y guarda relación con el texto normativo a ser aprobado por el electorado. Por tanto, los considerandos cumplen el artículo 104, numerales 1, 3 y 5.
- 128.** Respecto del considerando *séptimo*, esta Corte evidencia que se realiza una afirmación causal cuya redacción no es clara, pues no se apoya en ninguna fuente y tal como se plantea es inductiva. Así, señala “[q]ue, es necesaria una verdadera promoción y garantía del *sumak kawsay* o buen vivir en que la naturaleza por los servicios ofertados a las personas que conviven en el territorio ecuatoriano se beneficien de estos servicios ambientales”. Esta afirmación que se apoya en expresiones valorativas como “*verdadera promoción del sumak kawsay*”, induce al elector a pensar que para alcanzar el buen vivir, las personas deben beneficiarse de los servicios ambientales.
- 129.** Para esta relación de causalidad tampoco se prevé información alguna que permita al elector conocer que la compensación por dichos servicios y su regulación estatal tendrá como consecuencia altamente probable la consecución del buen vivir. Por consiguiente, esta Corte dispone eliminar del considerando la palabra “*verdadera*”; y, la frase “*la naturaleza por los servicios ofertados a*”.
- 130.** En consecuencia, el considerando *séptimo* se formulará de la siguiente manera:
- Que, es necesaria una promoción y garantía del sumak kawsay o buen vivir en que las personas que conviven en el territorio ecuatoriano se beneficien de estos servicios ambientales.*
- 131.** Esta exclusión se realiza a efectos de garantizar una efectiva aplicación del derecho a la libertad del elector y con el fin de salvaguardar el derecho de participación reconocido por los artículos 61 y 95 de la CRE. La eliminación de la frase indicada

no afecta el objeto y la secuencia lógica de la consulta, ni impide el cumplimiento del fin propio de la parte considerativa de la propuesta de modificación constitucional.<sup>99</sup>

- 132.** Adicionalmente, esta Corte verifica que los considerandos *primero, segundo, tercero, cuarto, séptimo, octavo, noveno, décimo y décimo primero* concuerdan con los textos normativos del anexo 8 y la finalidad que persigue la consulta. Por un lado, los considerandos señalan la necesaria promoción y regulación de los servicios ambientales para proteger y conservar la naturaleza y para beneficiar a todas las personas y comunidades. Por otro lado, el texto normativo reconoce los mecanismos de compensación y establece que el Estado los regulará. Por lo que, cumplen con lo dispuesto en el numeral 2 y 5 del artículo 104 de la LOGJCC.
- 133.** Por el contrario, el considerando *quinto* incumple con varios requisitos del artículo 104, puesto que establece que es necesario “*corregir la distorsión*” sobre la regulación de los mecanismos financieros, incentivos y compensaciones que promuevan la producción, prestación, uso, aprovechamiento, mantenimiento y regeneración de los servicios ambientales. De la verificación de lo expuesto en los considerandos y en el anexo 8, se observa que en ninguna parte se visibiliza o explica qué es y por qué hay que corregir una “*distorsión*”.
- 134.** Así, este Organismo advierte que al no evidenciar la explicación de una supuesta distorsión, ni incluir fuentes verificables que le permitan corroborar la naturaleza o existencia de ese problema, el considerando no permite al elector contextualizar la problemática concreta expresada en dicho texto. Esto implica que el elector no puede hacer una reflexión auténtica sobre lo que se trata de corregir. En consecuencia, no se garantiza la plena libertad al elector, en la doble carga de claridad y lealtad establecida en el artículo 103 numeral 3 de la LOGJCC; e incumple el artículo 104 numerales 2 de la LOGJCC.
- 135.** Por otra parte, el considerando *sexto* hace referencia a varios puntos. Por un lado, (i) se refiere al “*pago por servicios ambientales*” como el único mecanismo de compensación por la generación de servicios ambientales. Por otro lado, (ii) menciona que estos “*enfrentan diferentes problemáticas que pueden ser abordadas desde la incorporación y autorización de este mecanismo ambiental, en la naturaleza de los servicios ambientales*”. Luego, (iii) los relaciona con los desafíos en materia de conservación y su vínculo con la economía de los Estados. Finalmente, (iv) hace alusión a la necesidad de reforzar y aplicar los instrumentos internacionales en la materia. De la revisión de este considerando, esta Corte observa que:
1. La primera parte (i) no guarda una relación directa de causalidad con el texto normativo sometido a aprobación del pueblo, pues tanto la pregunta, como la propuesta de enmienda proponen mecanismos de compensación por la

---

<sup>99</sup> En efecto, esta Corte ha señalado que puede modular y/o excluir aquellas secciones que atenten contra la libertad del elector, siempre que no afecte el objeto ni la secuencia lógica de la consulta. Corte Constitucional, Dictamen No. 6-20-CP/20, párrafos 34 y 35.

generación de servicios ambientales de forma general; y, no exclusivamente aluden a la implementación del pago por servicios ambientales.

2. Respecto de la segunda y tercera partes (ii) y (iii) del considerando, se presenta información superflua que no es pertinente con la cuestión que se consulta; además, no se verifica que exista una relación directa de causalidad con la finalidad que persigue la pregunta, pues los argumentos expuestos en el considerando no aportan con información relacionada al propósito de la consulta.
3. Finalmente, sobre la cuarta parte (iv), se observa que esta sería la única información pertinente dentro del considerando, pues efectivamente, el Ecuador ha suscrito varios instrumentos internacionales en materia de cambio climático y para la protección y promoción del derecho humano al ambiente sano y desarrollo sustentable.
4. Por tanto, el considerando *sexto* incumple con lo dispuesto en el artículo 104 numerales 1, 4 y 5 de la LOGJCC.

**136.** En consecuencia, se deberá prescindir de los considerandos *quinto* y *sexto* de la pregunta ya que no cumplen con los requisitos establecidos en el artículo 104 de la LOGJCC. Su eliminación no afecta la secuencia lógica de los considerandos y su relación con la pregunta.

**137.** En conclusión, (i) los considerandos *primero*, *segundo*, *tercero*, *cuarto*, *octavo*, *noveno*, *décimo* y *décimo primero* cumplen con los requisitos constantes en la LOGJCC; (ii) el considerando *séptimo* cumple con los requisitos establecidos en la LOGJCC con la exclusión indicada en los párrafos *supra*; y, (iii) los considerandos *quinto* y *sexto* no cumplen con los requisitos constantes en la LOGJCC, por lo que se deberá prescindir de ellos.

### ***Control constitucional de la frase introductoria***

**138.** La frase introductoria a la pregunta señala: “*La Constitución no prevé compensaciones a quienes apoyan a la generación de servicios ambientales*”.

**139.** Esta Corte observa que la frase es clara, no induce al error o sugiere algún tipo de respuesta al elector. Esta Corte, en el Dictamen No. 4-22-RC/22, indicó que el artículo 74 de la Constitución establece la posibilidad de producir, prestar, usar y aprovechar los servicios ambientales; y precisó que los mecanismos financieros, incentivos y compensaciones para la generación de servicios ambientales son formas de establecer beneficios por la producción, uso y aprovechamiento de estos servicios, cuyo objetivo es el de proteger a la naturaleza y a todos los elementos que componen los ecosistemas que se encuentran en el territorio nacional.<sup>100</sup>

<sup>100</sup> Corte Constitucional, Dictamen No. 4-22-RC/22, párrafo 267.

140. En esta medida, tal como se precisó, el artículo 74 de la Constitución reconoce la función de los servicios ambientales pero no prevé expresamente la compensación como mecanismo para la generación de dichos servicios. Por tanto la proposición incluida en esta frase es objetiva y descriptiva.
141. En consecuencia, la frase introductoria a la pregunta cumple con lo dispuesto en el artículo 103 numeral 3 de la LOGJCC.

### *Control constitucional de la pregunta*

142. Continuando con el análisis, la Corte observa que la pregunta 8 tiene como objetivo consultar a la ciudadanía sobre la constitucionalización de los mecanismos de compensación por servicios ambientales, así como de la facultad del Estado central para regularlos. La pregunta cumple con los parámetros establecidos en el artículo 105 de la LOGJCC.
143. El numeral 1 de dicho artículo establece la exigencia de “*la formulación de una sola cuestión por cada pregunta, salvo que exista una interrelación e interdependencia entre los distintos componentes normativos*”. Tras el correspondiente análisis, este Organismo observa que la pregunta se refiere a dos temas: i) establecer compensaciones por la generación de servicios ambientales; y, ii) reconocer al Estado como regulador del uso, aprovechamiento y producción de estos servicios.
144. Si bien la pregunta plantea dos temas, estos se encuentran relacionados por una misma cuestión referente al establecimiento y regulación de los mecanismos de compensación por la generación de servicios ambientales. Por tanto, esta Corte encuentra que ambos componentes normativos poseen una interrelación e interdependencia, por lo que la pregunta cumple con la excepción establecida en el numeral 1 del artículo 105 de la LOGJCC.
145. Por su parte, el numeral 2 de artículo 105 de la LOGJCC exige “[l]a posibilidad de aceptar o negar varios temas individualmente en la misma consulta. Se prohíbe la aprobación o rechazo en bloque”. Al respecto, conforme se determinó en el párrafo *ut supra*, la pregunta no es compuesta, pues aborda componentes normativos que poseen una interrelación e interdependencia. Por tanto, el elector puede aceptar o negar la pregunta de forma concreta sin que exista la aprobación o rechazo en bloque, dando cumplimiento a lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 105 de la LOGJCC.
146. En relación al parámetro prescrito en el numeral 3 del artículo 105 de la LOGJCC que establece que “[l]a propuesta normativa no esté encaminada a establecer excepciones puntuales que beneficien un proyecto político específico”, esta Corte observa que la enmienda busca incluir expresamente en la Constitución los mecanismos financieros, incentivos y compensaciones para la generación de servicios ambientales como formas de establecer beneficios por la producción, uso y aprovechamiento de estos servicios; así como el reconocimiento expreso de que el Estado central los regule.

Estos propósitos no implican excepción alguna para beneficiar a un proyecto político específico. De tal modo, que la pregunta cumple con el numeral 3 del artículo 105 de la LOGJCC.

- 147.** Adicionalmente, el numeral 4 del artículo 105 de la LOGJCC dispone que “*La propuesta normativa tenga efectos jurídicos y modificaciones al sistema jurídico*”. La Corte observa que el efecto jurídico es un cambio en la Constitución que refleja el reconocimiento de mecanismos de compensación de servicios ambientales, y la facultad del Estado para regularlos.
- 148.** Ahora bien, la pregunta se remite al anexo 8, en el que se detallan las disposiciones constitucionales que se modificarían con la aprobación de la enmienda. Esta Corte ha señalado que si la pregunta remite a anexos que contienen textos normativos, éstos últimos no deberán sobrepasar el alcance de la pregunta.
- 149.** Al respecto, este Organismo identifica lo siguiente:
1. El anexo 8 introduce dos cambios principales al texto del artículo 74 de la Constitución. Por una parte, se incorpora una mención expresa para la implementación de mecanismos de compensación por la generación de servicios ambientales; y, por otra, se designa al Estado central como administrador de tales servicios.
  2. Se incorporan dos disposiciones transitorias: la primera, alude a que la Asamblea Nacional deberá reformar al Código Orgánico del Ambiente, respecto del contenido de la enmienda constitucional, en el plazo de 365 días a partir de la publicación de los resultados del referéndum; y, la segunda, establece que el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica deberá expedir los acuerdos ministeriales que correspondan para aplicar la enmienda constitucional hasta que entren en vigencia las disposiciones reformativas al Código Orgánico del Ambiente, en el plazo de 90 días a partir de la publicación de los resultados del referéndum.
  3. Se incluye una disposición derogatoria que determina la derogación de todas las normas infraconstitucionales que se pongan al anexo 8.
- 150.** Por consiguiente, este Organismo procede a analizar si el anexo es congruente con la pregunta, y no desborda su planteamiento.
- 151.** La Corte nota que en el texto de la modificación al artículo 74 de la Constitución, descrito en el anexo 8, y en la pregunta se da un uso indistinto de los términos *administración y regulación* estatal sobre los mecanismos de compensación por la generación de servicios ambientales.<sup>101</sup> A fin de esclarecer el uso indistinto de los

---

<sup>101</sup> Este aspecto también fue señalado en varios *amici curiae* presentados ante este Organismo. Tracey Osborne, Founding Director, University of California Center for Climate Justice Associate Professor and Presidential Chair, Department of Management of Complex Systems University of California, Merced, 21 de octubre de 2022, señaló “La pregunta 8 convertiría al Estado tanto en regulador como en administrador

términos regulación y administración, esta Corte recuerda, tal como ya lo señaló en el Dictamen No. 4-22-RC/22,<sup>102</sup> que “[c]on la propuesta de enmienda, simplemente se pretende incluir de manera expresa una de las facetas o formas en las que el Estado central podría ejercer su competencia para regular el uso, aprovechamiento y producción de estos servicios. Por ello, no se otorga una competencia adicional al Estado central”.

- 152.** En relación con las disposiciones transitorias primera y segunda, estas se refieren a la regulación normativa del contenido de la enmienda constitucional en caso de darse un voto favorable en el referendo. Por tanto, dichas disposiciones son congruentes con la pregunta planteada. Al respecto, y tal como se señaló en el Dictamen No. 4-22-RC/22, tanto la Asamblea Nacional, como el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica deberán emitir tales regulaciones en el ámbito de sus competencias legales, reglamentarias e institucionales.<sup>103</sup>
- 153.** En conclusión esta Corte considera que (i) la frase introductoria cumple con las cargas exigidas por el numeral 3 del artículo 103 de la LOGJCC; y, (ii) la pregunta 8 cumple con los parámetros exigidos en el artículo 105 de la LOGJCC, las cuales, a su vez, garantizan la carga de claridad y lealtad exigida por el numeral 3 del artículo 103 de la LOGJCC.

## 5. Decisión

**154.** En mérito de lo expuesto, esta Corte resuelve:

### 1. Pregunta 2

**1.1.** Que los considerandos:

- i.** Primero, segundo, tercero, cuarto, quinto, sexto, séptimo, octavo, noveno, décimo primero, décimo segundo y décimo tercero cumplen con los requisitos constantes en el artículo 104 de la LOGJCC.
- ii.** Décimo cumple con los requisitos constantes en la LOGJCC, con la exclusiones establecidas por este Organismo.

---

de los servicios ambientales. Dados los compromisos bajo el Acuerdo de París y la importancia de cumplir con las NDC, tiene sentido que el Estado ecuatoriano sirva como regulador de los servicios ambientales y en este caso del carbono. Sin embargo, para que el Estado actúe como administrador, donde todos los fondos fluirían y serían administrados por el Estado, sería un desafío para el estándar CJ que opera en Ecuador. El estándar CJ puede generar flujos de financiamiento mucho mayores porque los proyectos son de alta calidad e integridad, y benefician directamente a los pueblos indígenas y locales al mismo tiempo que apoyan a los gobiernos de los países tropicales”.

<sup>102</sup> Corte Constitucional, Dictamen No. 4-22-RC/22, párrafos 266 y 267.

<sup>103</sup> Corte Constitucional, Dictamen No. 4-22-RC/22, párrafos 307-309.

1.2. Que la frase introductoria y la pregunta cumplen con los parámetros establecidos en el artículo 103, numeral 3; y el artículo 105 de la LOGJCC.

## 2. Pregunta 3

2.1. Que todos los considerandos cumplen con el artículo 104 de la LOGJCC.

2.2. Que la frase introductoria, para cumplir con las cargas de lealtad y claridad, deberá formularse de esta manera: *Frase introductoria: Actualmente, el Consejo de la Judicatura selecciona, evalúa, asciende, capacita y sanciona a fiscales.*

2.3. Que la pregunta cumple con los parámetros del artículo 103, numeral 3; y el artículo 105 de la LOGJCC.

## 3. Pregunta 4

3.1. Que los considerandos:

- i. Séptimo, octavo y noveno cumplen con los requisitos constantes en el artículo 104 de la LOGJCC.
- ii. Primero, segundo, tercero y séptimo cumplen con los requisitos establecidos en la LOGJCC, con las exclusiones indicadas en esta sentencia.
- iii. Cuarto, quinto y décimo no cumplen los requisitos constantes en la LOGJCC, por lo que se deberá prescindir de ellos.

3.2. Que la frase introductoria y la pregunta cumplen con los parámetros establecidos en el artículo 103, numeral 3; y el artículo 105 de la LOGJCC.

## 4. Pregunta 5

4.1 Que los considerandos:

- i. Primero, segundo, tercero, cuarto, quinto, sexto, séptimo, noveno y décimo primero cumplen con los requisitos constantes en el artículo 104 de la LOGJCC.
- ii. Décimo cumple con los requisitos establecidos en la LOGJCC, con las exclusiones indicadas en esta sentencia.
- iii. Octavo no cumple los requisitos constantes en la LOGJCC, por lo que se deberá prescindir de él.

**4.2.** Que la frase introductoria, para respetar las garantías de claridad y lealtad, deberá formularse de la siguiente manera: *“Frase introductoria: Actualmente existen 272 movimientos políticos en el Ecuador”*.

**4.3.** Que la pregunta cumple con los parámetros establecidos en el artículo 105 de la LOGJCC.

## **5. Pregunta 7**

**5.1.** Que los considerandos:

- i.** Primero, segundo, cuarto y quinto cumplen con los requisitos constantes en el artículo 104 de la LOGJCC.
- ii.** Tercero cumple con los requisitos establecidos en la LOGJCC, con la exclusión indicada en esta sentencia.

**5.2.** Que la frase introductoria, para cumplir con las cargas de lealtad y claridad, deberá formularse de esta manera: *Frase introductoria: La Constitución excluye del Sistema Nacional de Áreas Protegidas a las áreas de protección hídrica.*

**5.3.** Que la pregunta cumple con los parámetros establecidos en el artículo 105 de la LOGJCC.

## **6. Pregunta 8**

**6.1.** Que los considerandos:

- i.** Primero, segundo, tercero, cuarto, octavo, noveno, décimo y décimo primero cumplen con los requisitos constantes en el artículo 104 de la LOGJCC.
- ii.** Séptimo cumple con los requisitos establecidos en la LOGJCC, con la exclusión indicada en esta sentencia.
- iii.** Quinto y sexto no cumplen con los requisitos constantes en el artículo 104 de la LOGJCC, por lo que se deberá prescindir de ellos.

**6.2.** Que la frase introductoria y la pregunta cumplen con los parámetros establecidos en el artículo 103 y 105 de la LOGJCC.

**7.** Disponer que se proceda conforme al proceso prescrito para los referendos en la Constitución y demás artículos pertinentes del Código de la Democracia

8. Notifíquese y cúmplase.

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, un voto salvado del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, en sesión ordinaria de miércoles 09 de noviembre de 2022.- Lo certifico.

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

**SENTENCIA No. 4-22-RC/22A**

**VOTO SALVADO DE LAS PROPUESTAS 2, 4, 7 Y 8**

**Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz**

**I. Antecedente**

1. En sesión del Pleno de 09 de noviembre de 2022, la Corte Constitucional aprobó, con voto de mayoría, la sentencia del segundo momento correspondiente a la causa **No. 4-22-RC**, en la que se analizó la constitucionalidad de los considerandos y de las preguntas de la convocatoria a referendo propuesta por el presidente de la República. La Corte, en dicha sentencia, determinó que las preguntas propuestas, con algunas modificaciones en los considerandos y las frases introductorias, cumplen los parámetros constitucionales previstos en la Constitución y la LOGJCC.

**II. Análisis**

2. Discrepo con lo resuelto en el voto de mayoría respecto de las preguntas 2 (extradición) y 4 (reducción del número de asambleístas), por cuanto estas no debieron superar el primer momento de control de vía, tal como expresé en el correspondiente voto razonado. Además, considero que las preguntas 7 (inclusión del subsistema de protección hídrica) y 8 (compensación por servicios ambientales) no garantizan la libertad del elector, por cuanto no cumplen con los parámetros contemplados en los artículos 103 y 105 de la LOGJCC. Sin perjuicio de esta posición, toda vez que la Corte ha decidido consignar el voto por la integralidad del contenido del dictamen, debo advertir que concuerdo con la constitucionalidad de las preguntas 3 y 5. Bajo estas consideraciones, formulo respetuosamente el siguiente voto salvado:

**A. Sobre la necesidad del control formal de los considerandos, preguntas y anexos de las propuestas de referéndum 2 y 4**

3. La Corte Constitucional ha sostenido que existen tres momentos claramente diferenciados y sucesivos en los que este Organismo ejerce control de los cambios a la Constitución. El primer momento corresponde a la calificación de vía, es decir, determina si la propuesta puede llevarse a cabo a través de una enmienda, una reforma parcial o una asamblea constituyente, de conformidad con los artículos 441 al 444 de la Constitución. De ser superada la primera fase, salvo en el caso de la enmienda tramitada en sede parlamentaria, se procede con el segundo momento, que consiste en el control de constitucionalidad de la convocatoria a referéndum. Este control tiene por finalidad garantizar la libertad del elector y cumplir con las cargas de claridad y lealtad. Finalmente, el tercer momento corresponde al control *a posteriori* y formal de una modificación constitucional aprobada.
4. Al encontrarnos en el segundo momento, es necesario reiterar lo expresado en mi voto salvado correspondiente al primer momento de análisis de vía respecto de las preguntas

- 2 y 4. La pregunta 2, referente a la extradición de nacionales, no puede ser sometida a enmienda por ser un cambio significativo que restringe el derecho a ser juzgado con sujeción a las leyes del Estado ecuatoriano, relativiza una prohibición absoluta establecida por el constituyente y, en consecuencia, incurre en el límite material previsto en el artículo 441 de la Constitución.
5. En cuanto a la pregunta 4, el cambio propuesto en el artículo 118, que alude a la reducción de asambleístas, a mi juicio afecta la representatividad democrática como un elemento de la estructura fundamental de la Constitución, lo que resulta especialmente relevante pues modifica la integración del órgano de representación democrática más importante dentro del Estado. En consecuencia, esta modificación no puede ser tratada vía enmienda, según lo establecido en el artículo 441 de la Constitución.
6. A mi juicio, estas preguntas al incurrir en incompatibilidades con el artículo 441 de la Constitución no son objeto del segundo momento de control formal previsto en los artículos 103, 104 y 105 de la LOGJCC.

**B. Control constitucional formal de las preguntas 7 y 8 sobre claridad y lealtad con el elector**

7. El control constitucional formal de las preguntas tiene la finalidad de garantizar que los electores puedan tomar una decisión libre respecto de las propuestas de modificación constitucional. Para ello, la Corte Constitucional debe verificar que los considerandos, preguntas y anexos cumplan con las cargas de claridad y lealtad.
8. El rol de este Organismo debe propender a la materialización y fortalecimiento de los canales democráticos, bajo el supuesto de que, en la medida de lo posible, las propuestas de cambio constitucional cuenten con legitimidad democrática. Es decir, se debe procurar que, de ser aprobadas estas propuestas, la ciudadanía tenga a su disposición los medios, información y apoyo institucional necesario para conocerlas y debatirlas en términos plurales y deliberativos, para luego de ello, acudir a las urnas y expresar su voluntad libremente.
9. Si bien el requisito de legitimación de la iniciativa se aprecia y valida en función de quién propone el cambio constitucional, como es la ciudadanía, el presidente de la República o la Asamblea Nacional, es diferente sostener que la propuesta cuenta con debate público que permita evidenciar la participación ciudadana y que los cambios constitucionales propuestos respondan a demandas sociales, aspecto que debe tener en cuenta la Corte Constitucional. De ahí que el control constitucional deba ser más estricto cuando el origen de la propuesta adolece de legitimidad democrática debido a su déficit deliberativo, toda vez que la finalidad de este control es la protección del elector. Este parámetro de control debe ejercerse en función de los requisitos formales establecidos en los artículos 103, 104 y 105 de la LOGJCC que se analizarán a continuación.

**a) En relación a la pregunta 7**

10. En la pregunta 7, la frase introductoria, así como el anexo 7 no cumplen con la carga de claridad prevista en el artículo 103.3 de la LOGJCC. Al respecto, se observa que la frase introductoria señala que “[l]a Constitución excluye del Sistema Nacional de Áreas Protegidas a las áreas de protección hídrica, por lo que estas no gozan de su protección”. La citada frase es ambigua ya que puede ser interpretada entendiendo que las “áreas de protección hídrica” actualmente no gozan de tutela constitucional porque la Norma Suprema las ha excluido. A su vez, la aludida frase también podría interpretarse como si dichas áreas, al no estar incluidas en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, carecen de protección jurídica alguna.

11. Esta falta de precisión afecta la claridad de la pregunta y, por ello, confunde al elector. De hecho, estas preocupaciones han sido expresadas en varios de los *amici curiae*, por ejemplo, en aquel presentado por CEDENMA, cuyos representantes sostienen:

*“el criterio que utiliza la Constitución para la definición de estas áreas es mediante un concepto competencial sobre quién realiza la gestión. La forma en la que se está planteando el subsistema de protección hídrica no encaja con lo expresado por el 405, cayendo en falta de claridad de la pregunta. Es importante mencionar que bajo todas estas competencias se pueden y debe desarrollar la protección hídrica. Es decir, es falso lo que se afirma en la frase introductoria de la pregunta "La Constitución EXCLUYE del sistema nacional de áreas protegidas a las áreas de protección hídrica, por lo que no gozan de su protección" La Constitución no contiene ninguna exclusión explícita en tal sentido.<sup>1</sup>”*

12. Sin perjuicio de lo señalado y en virtud del carácter estricto del control de constitucionalidad, aplicable a este caso, en el que los *amici curiae* dan cuenta que no existió un debate amplio y público sobre la propuesta de enmienda, el análisis formal de la carga de claridad que en virtud del artículo 103.3 de la LOGJCC debe realizar la Corte Constitucional, no puede limitarse únicamente a la comprensión clara del texto de los considerandos y preguntas, sino que debe examinar que los anexos no generen una confusión en el elector. Este aspecto tiene relación con el análisis de la carga de claridad y puede ser valorado en este segundo momento, pues el análisis formal debe asegurar que, en la integralidad de la propuesta, no existan contradicciones o incongruencias que confundan a la ciudadanía.

13. En este sentido, la pregunta 7 remite a su propio anexo, el cual contiene la enmienda concreta al texto constitucional que se propone en el artículo 405 de la Constitución. En la parte pertinente de la modificación propuesta, se lee lo siguiente:

*“El sistema se integrará por los subsistemas estatal, autónomo descentralizado, comunitario, privado y de protección hídrica; su rectoría y regulación será ejercida por el Estado.” (énfasis añadido)*

---

<sup>1</sup> Escrito de *amicus curiae* presentado por la Coordinadora Ecuatoriana de Organizaciones para la Defensa de la Naturaleza y el Medio Ambiente CEDENMA, el 21 de octubre de 2021.

14. En este caso, se observa que los subsistemas actualmente se rigen por el criterio del nivel de gobierno y no hacen referencia a subsistemas basados en recursos. No obstante, la incorporación pretendida incluye un subsistema de protección hídrica, que claramente no se corresponde a las categorías en las que se fundamentan los otros subsistemas, restando congruencia y claridad al texto consultado al elector.
15. En función de lo expresado, la frase introductoria y el anexo de la pregunta 7 no cumplen con la carga de claridad que exige el artículo 103.3 de la LOGJC porque son ambiguas e incorporan modificaciones que confunden al elector. En consecuencia, la pregunta 7, así como sus considerandos y anexos deben ser declarados inconstitucionales.

#### **b) En relación a la pregunta 8**

16. Considero que tanto la frase introductoria como la pregunta incumplen la carga de lealtad prevista en el artículo 103.3 de la LOGJCC y de no inducción establecida en el artículo 104.1 de la referida ley.
17. La frase introductoria afirma que “*la Constitución no prevé compensaciones a quienes apoyan a la generación de servicios ambientales*”, incurriendo en una interpretación errónea del artículo 74 de la Constitución. Conforme se observó en el Dictamen No. 4-22-RC/22, dicho artículo de la Constitución ya establece que “*las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades tendrán derecho a beneficiarse del ambiente y de las riquezas naturales que les permitan el buen vivir*”.
18. Sobre la base de esta interpretación del artículo 74 de la Constitución, también se ha formulado la pregunta, tal como se puede constatar al revisar su contenido:

*Pregunta: ¿Está usted de acuerdo con que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, puedan ser beneficiarios de compensaciones debidamente regularizadas por el Estado, por su apoyo a la generación de servicios ambientales, enmendando la Constitución de acuerdo con el Anexo 8? (énfasis añadido)*

19. En el texto citado, se puede observar que, al preguntar sobre la posibilidad de que personas, pueblos, comunidades, pueblos y nacionalidades puedan ser beneficiarias de compensaciones por el apoyo a la generación de servicios ambientales, parte de la interpretación errónea que tales beneficios si no constan en la Constitución no existen, lo cual resulta desleal con el elector puesto que actualmente existe regulación secundaria que norma estos beneficios.<sup>2</sup>
20. Además, la pregunta está construida con un lenguaje que carece de neutralidad y es inductivo, ya que, tal como ha sido formulada no es posible responder negativamente a la propuesta de compensar a quienes apoyan la generación de servicios ambientales, de tal suerte que se genera de antemano una respuesta positiva del elector. Pues es una

---

<sup>2</sup> Reglamento a la Ley Orgánica del Ambiente, título VI Servicios Ambientales; Lineamientos del programa Ecuador Carbono Cero: Acuerdo Ministerial No. MAAE-2021-018, Art. 29.

consecuencia lógica que quien presta un servicio debe recibir una compensación, casi equivalente a la premisa de que quien trabaja debe recibir una remuneración. Este es un presupuesto que difícilmente podría ser negado de manera libre por el elector.

21. Por otra parte, las comunidades, pueblos y nacionalidades han expresado a la Corte Constitucional, a través de sus escritos, la preocupación de que sea el Estado el administrador exclusivo de estas compensaciones, además de que la regulación para el efecto se implemente a través de acuerdos ministeriales que no garantizan la reserva de ley. Esta preocupación de las comunidades genera una incertidumbre sobre su participación en proyectos de preservación de la naturaleza. Ello, además evidencia el déficit de debate público de la iniciativa de enmienda en especial con los pueblos y nacionalidades indígenas potencialmente afectadas.<sup>3</sup>
22. Más allá del control formal, es necesario recalcar que la propuesta busca introducir un nivel regulatorio casi de nivel reglamentario en la Constitución, al detallar el tipo de compensaciones que deben recibir determinados grupos. Pretender que la Constitución contenga tal nivel de especificidad desnaturaliza la abstracción y generalidad que deben caracterizar a las disposiciones constitucionales y, además, anula el desarrollo que corresponde a los órganos con potestad normativa.
23. Bajo estas consideraciones, tanto la frase introductoria como la pregunta no cumplen con el parámetro constitucional de lealtad con el elector establecido en el artículo 103.3 de la LOGJCC.

### III. Decisión

24. Las propuestas de enmienda 2 (extradición) y 4 (reducción del número de asambleístas) no debieron superar el primer momento de control de constitucionalidad, mientras que los considerandos, pregunta y anexos de la propuesta 7 (subsistema de protección hídrica) y la pregunta 8 (compensación por servicios ambientales) no garantizan la libertad del elector ni cumplen con las cargas de claridad y lealtad, por lo que deben ser declarados como inconstitucionales.

Jhoel Escudero Soliz  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

---

<sup>3</sup> En el *amicus curiae* presentado por el pueblo Kichwa Sarayaku el 21 de octubre de 2022, afirma que, “[e]n la enmienda se está planteando que el estado sea administrador de los servicios ambientales del país. Esto es muy preocupante por varios puntos y es lo que más incertidumbre, conflicto y preocupación nos genera como pueblo originario. Para entender por qué no estaríamos de acuerdo con que el estado sea el administrador de los servicios ambientales, hay que primero considerar toda nuestra historia de lucha y resistencia contra el estado ecuatoriano, el riesgo que representa para nosotros el tener que depender del estado para que administre un proyecto como el planteado, o que dependamos que el estado nos transfiera los fondos recibidos para Sarayaku, o que los compensadores que Sarayaku ha encontrado y negociado por años”.

**Razón:** Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, anunciado en la sentencia de la causa 4-22-RC, fue presentado en Secretaría General el 10 de noviembre de 2022, mediante correo electrónico a las 10:27; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

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