

# REGISTRO OFICIAL

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



## SUMARIO:

Págs.

### CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

#### SENTENCIA Y DICTÁMENES:

|                                                                                                                                                                                                                                                                                         |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 4-14-IA/21 En el Caso N° 4-14-IA Rechácese por improcedente la acción pública de inconstitucionalidad N° 4-14-IA.....                                                                                                                                                                   | 2  |
| 6-20-RC/21 En el Caso N° 6-20-RC Dictamínesse que el procedimiento de reforma parcial, establecido en el artículo 442 de la Constitución, no es apto para la modificación constitucional del artículo 171 inciso segundo.....                                                           | 13 |
| 7-20-CP/21 En el Caso N° 7-20-CP Declárese que la propuesta de consulta popular, en la forma en la que fue presentada, no se adecúa a la Constitución ni cumple con los parámetros de control previstos en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ..... | 25 |

**Sentencia No. 4-14-IA/21****Jueza ponente:** Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M. 13 de enero de 2021

**CASO No. 4-14-IA****EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR EN  
EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES,  
EMITE LA SIGUIENTE****SENTENCIA**

**TEMA:** Se rechaza la presente acción de inconstitucionalidad contra actos administrativos con efectos generales, luego de verificar que **i)** el Acuerdo Ministerial No. 052 de 04 de febrero de 1980, publicado en el Registro Oficial No. 143 de 10 de marzo de 1980; **ii)** el Acuerdo Ministerial No. 543 de 21 de noviembre de 1980, publicado en el Registro Oficial No. 0333 de 09 de diciembre de 1980; y, **iii)** el Acuerdo Ministerial No. 023 de 23 de enero de 1985, publicado en el Registro Oficial No. 124 de 12 de febrero de 1985; constituyen actos administrativos con efectos individuales y plurindividuales.

**I. Antecedentes procesales**

1. El 15 de octubre de 2014, los señores Ángel Alberto Ruíz López, Miguel González Villao, Mercedes Emperatriz Zhune Moreira, Norberto Ricardo Rodríguez Fajardo, Roberto Geovito León González, y Aurelio Artemio Leyton Villao – en adelante los accionantes-, en su calidad de comuneros de la comuna Casas Viejas propusieron una acción pública de inconstitucionalidad por la forma y el fondo en contra de tres acuerdos ministeriales del Ministerio de Agricultura, a saber: **(i)** el Acuerdo Ministerial No. 052 de 04 de febrero de 1980, publicado en el Registro Oficial No. 143 de 10 de marzo de 1980; **(ii)** el Acuerdo Ministerial No. 543 de 21 de noviembre de 1980, publicado en el Registro Oficial No. 0333 de 09 de diciembre de 1980; y, **(iii)** el Acuerdo Ministerial No. 023 de 23 de enero de 1985, publicado en el Registro Oficial No. 124 de 12 de febrero de 1985.

2. El 15 de enero de 2015, los integrantes del cabildo de la comuna Casas Viejas, presentaron un escrito ante la Corte Constitucional, mediante el cual comunicaban a este Organismo, que la comuna Casas Viejas, en asamblea ordinaria celebrada el 07 de diciembre de 2014, había decidido ratificar la demanda de inconstitucionalidad interpuesta por los comuneros singularizados en el párrafo precedente.<sup>1</sup>

3. Mediante auto de 05 de febrero de 2015, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional conformada por los jueces María del Carmen Maldonado Sánchez,

<sup>1</sup> El escrito estuvo suscrito por el señor Palermo Cruz, en calidad de presidente de la comuna Casas Viejas; el señor Ángel Ruíz López, en calidad vicepresidente; el señor Alejandro Suarez Pérez, como tesorero, y la señora Janeth Barrenechea, como secretaria.

Marcelo Jaramillo Villa y Alfredo Ruiz Guzmán, admitieron a trámite el caso No.4-14-IA.

4. El 19 de junio de 2015, el juez constitucional Alfredo Ruiz Guzmán, avocó conocimiento de la presente causa y convocó a audiencia para el 16 de julio de 2015. A fojas 187 del expediente constitucional, consta la razón de realización de la audiencia pública.

5. El 05 de febrero de 2019 fueron posesionados ante el Pleno de la Asamblea Nacional, las juezas y jueces constitucionales Hernán Salgado Pesantes, Teresa Nuques Martínez, Agustín Grijalva Jiménez, Ramiro Ávila Santamaría, Alí Lozada Prado, Daniela Salazar Marín, Enrique Herrería Bonnet, Carmen Corral Ponce y Karla Andrade Quevedo.

6. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 19 de julio de 2019, la sustanciación de la presente causa correspondió a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, quien avoco conocimiento de esta, por medio del auto de 06 de junio de 2020.

## II. Actos administrativos impugnados

7. Los accionantes demandan la inconstitucionalidad por la forma y fondo de los siguientes actos administrativos - en adelante los actos impugnados-:

**a. Acuerdo Ministerial No. 052 de 04 de febrero de 1980, publicado en el Registro Oficial No. 143 de 10 de marzo de 1980 que dispuso la disolución de la Comuna Casas Viejas- en adelante Acuerdo No. 052-:**

*Art.1º. - Disolver la Comuna "CASAS VIEJAS", domiciliada en la parroquia Chongón del cantón Guayaquil, provincia del Guayas.*

*Art.2º. - Designar Liquidador al Abg. José Sotomayor Falquez, quien se posesionará de su cargo ante el Titular de esta Cartera de Estado y entrará de inmediato en el ejercicio de sus funciones.*

*Art. 3º. - El liquidador previa a la celebración de los contratos de compraventa de terrenos comunales, convenios o transacciones, relacionadas al dominio o posesión de tierras, requerirá de la autorización del señor Ministro de Agricultura y Ganadería.*

*Art. 4º. - El liquidador informará mensualmente a la Dirección General de Desarrollo Campesino, del desenvolvimiento de sus acciones y al final de la misma emitirá informe completo y detallado de la labor desarrollada.*

**b. Acuerdo Ministerial No. 543 de 21 de noviembre de 1980, publicado en el Registro Oficial No. 0333 de 09 de diciembre de 1980 mediante el cual se**

**expidió el reglamento para la liquidación de la comuna Casas Viejas- en adelante Acuerdo No. 543-:**

*Art.1 ro. - A las personas que fueron recalificadas como comuneros, según se desprende del informe presentado por la comisión MAG-IERAC, se les adjudicará gratuitamente, previa comprobación de la extensión real que mantuvieron en usufructo, hasta un máximo de 4 hectáreas. En caso de que mantengan en usufructo, una extensión mayor de terrenos a la señalada, podrán adquirirlas al precio que determine la DINAC y/o IERAC.*

*Art. 2.- Los terrenos que están ocupados por las personas determinadas en el informe presentado la comisión DINAC-IERAC' y, que no fueron recalificados como comuneros, les serán vendido en la extensión que fije el liquidador, teniendo en cuenta la extensión real que justifique estar explotando y tener en ocupación, al precio que fijen la DINAC y/o IERAC para ser aplicados luego de las inspecciones de rigor en predios susceptibles de explotación agrícola o de otra naturaleza.*

*Art. 3.- Las nuevas posesiones adquiridas con posterioridad al informe de la comisión MAG-IERAC, serán enajenadas en los mismos términos contenidos en el Art. Precedente.*

*Art. 4.- Determinar de forma prioritaria las 1.000 hectáreas que serán destinadas al parque de recreación para la ciudad de Guayaquil, cuya autorización fue otorgada por esta Secretaría de Estado, mediante Acuerdo Ministerial N° 0404 de 15 de septiembre del presente año.*

*Art. 5.- Delimitar y ubicar las 10 hectáreas que se venderán al Colegio de Ingenieros Agrónomos del Guayas, al precio que determine la DINAC y/o IERAC, venta que ya fue autorizada por el Acuerdo Ministerial N° 0399 del 11 de septiembre de 1980.*

*Art. 6.- Se respetarán las actas transaccionales celebradas entre comuneros o poseionarios y terceros que cuenten con la aprobación de este Ministerio. Así mismo se respetarán los derechos de los actuales propietarios amparados en títulos legalmente otorgados e inscritos, así como los derivados de concesiones de explotación y exploración mineras otorgadas legalmente por el Estado Ecuatoriano.*

*Art. 7.- Prohíbese la transferencia, sea a título gratuito u oneroso, de más de un lote o parcela a favor de una misma persona. En el caso de cónyuges poseionarios, la transferencia de dominio se hará a favor de la sociedad conyugal.*

*Art. 8.- El liquidador no podrá vender terrenos a favor de comuneros o poseionarios, contra quienes se compruebe haberse aprovechado de las tierras comunales con propósito especulativo o en perjuicio de la comuna.*

*Art. 9.- En los casos de personas que no deseen adquirir las parcelas que hayan mantenido en posesión o cuya adquisición no fuera posible de conformidad con*

*lo dispuesto en los artículos anteriores, se les liquidará el valor de las mejoras introducidas en los lotes, previo informe de un perito que será designado por el Director Zonal Agropecuario 3 de este Ministerio en la ciudad de Guayaquil y cuyo valor se pagará con el producto de la venta de los terrenos.*

*Art. 10.- El precio o valor de los terrenos que se vendan, será pagado por lo adquirentes en la siguiente forma: El 40% al contado, y el 60% restante en el plazo de 24 meses mediante dividendos, debiendo constituirse gravamen hipotecario por el saldo adeudado.*

*Art. 11.- El liquidador conjuntamente con el Director Zonal Agropecuario 3 de este Ministerio en la ciudad de Guayaquil, abrirá una cuenta corriente en el Banco Nacional de Fomento, sucursal Guayaquil, la misma que se denominará COMUNA CASAS VIEJAS EN LIQUIDACIÓN, en la que el liquidador depositará todos los dineros provenientes de la venta de los terrenos; es, en caso de que el anterior liquidador no la haya abierto. De existir ya dicha cuenta corriente, continuará realizando los depósitos en la misma.*

*Art. 12.- Los dineros que se recauden por concepto de la venta de terrenos comunales serán utilizados en trabajos del Parque de recreación de la ciudad de Guayaquil, debiendo pagarse previamente los honorarios del liquidador. Déjanse sin efecto todas las disposiciones anteriores que se opongan a la presente regulación.*

*Art. 13.- De los activos y recaudaciones de la Comuna en liquidación se tomarán los gastos generales que requiera la liquidación ordenada.*

*Art. 14.- En los contratos de donación o de compra-venta constarán necesariamente como documento habilitantes los siguientes: a) El presente Acuerdo; b) Levantamiento planimétrico e informe de linderación, a costa de los interesados; c) avalúo otorgado por la DINAC y/o IERAC; conforme lo dispuesto en el Art. 2 de este Acuerdo; d) informe favorable del Director Zonal Agropecuario 3- Guayaquil; e) Autorización del señor Ministro de Agricultura y Ganadería para proceder a la celebración de los contratos correspondientes.*

*Art. 15.- El liquidador será responsable por el manejo de los dineros y bienes de la comuna hasta por culpa leve.*

*Deberá informar periódicamente a la Dirección General de Desarrollo Campesino de esta Cartera de Estado acerca del desenvolvimiento de sus acciones y, una vez concluida su gestión presentará ante la misma Dirección su informe final. Fíjense en el 10% los honorarios del liquidador, que serán tomado del monto total de la recaudación.*

*Art. 16.- La tierra sobrante será administrada por el Ministerio de Agricultura y Ganadería y utilizada en sus programas de desarrollo de Fomento Agropecuario y Forestal, organizando para el efecto cooperativas y otras asociaciones de producción agropecuaria o forestal, a quienes, de considerarlo conveniente transferirá las tierras bajo la modalidad que se acuerde, previa elaboración y presentación de los planes de producción.*

*Art. 17.- El actual liquidador deberá proceder a la revisión de los Contratos de Compra-venta, otorgados por el Abg. Lawrence Cassanello, ex liquidador de la Comuna Casas Viejas, debiendo informar a este Portafolio para los efectos legales consiguientes, cuando constate la existencia de compra-ventas realizadas a favor de personas que no fueron poseionarios o comuneros de acuerdo con las disposiciones emitidas por este Ministerio, o que no se hubiere dado cumplimiento a lo dispuesto en el Acuerdo No 0093 de 14 de marzo de 1980. Este Acuerdo que se acaba de mencionar solo tendrá vigencia para los efectos determinados en este Art.*

*Art. 18.- El liquidador, en el proceso de liquidación, en los casos y materias no regulados expresamente en el presente Acuerdo o en la Ley de Organización y Régimen de las Comunas o el Estatuto Jurídico de las comunidades campesinas, aplicará supletoriamente las normas de liquidación establecidas en la Ley de Cooperativas y su Reglamento.*

*Art. 19.- Déjanse sin efecto todas aquellas disposiciones que se opongan a las del presente Acuerdo, y cualquier duda sobre la aplicación del mismo, será resuelta por el titular de esta Cartera de Estado.*

**c. Acuerdo Ministerial No. 023 de 23 de enero de 1985, publicado en el Registro Oficial No. 124 de 12 de febrero de 1985 que modifica el Acuerdo Ministerial No. 543 de 21 de noviembre de 1980 - en adelante Acuerdo No. 023-:**

*Art.1º. - Déjase sin efecto el Acuerdo Ministerial N° 0518 de 27 de noviembre de 1981, publicado en el Registro Oficial N° 137 de 9 de diciembre del propio año <sup>2</sup>*

*Art. 2º. - Ratifícase como Liquidador de la Comuna “Casas Viejas”, domiciliada en la parroquia Chongón del cantón Guayaquil, provincia del Guayas, al señor Dr. Jorge Cañizares Villamar.*

*Art. 3º. - Modifícase el Acuerdo Ministerial N° 0543 de 20 noviembre de 1980, publicado en el Registro Oficial N° 333 de 9 de diciembre del propio año, mediante el cual se aprobó el Reglamento de Liquidación de la Comuna en referencia en el siguiente sentido:*

- *Sustitúyase el Art. 18 por el siguiente: “Art. .... Autorízase al liquidador para que pueda transferir el dominio a los actuales poseionarios, de las tierras que aquellas mantengan en su poder, siempre y cuando esto no constituya en modo alguno acaparamiento de tierras”.*
- *Después del Art. 19 agréguese el siguiente artículo: “Art..... . El Liquidador al finalizar el período económico presentará en el Ministerio de Agricultura y Ganadería un balance económico pormenorizado, el mismo*

---

<sup>2</sup> El Acuerdo Ministerial N° 0518 de 27 de noviembre de 1981, publicado en el Registro Oficial N° 137 de 9 de diciembre de 1981, disponía en su artículo: “Suspéndese los trámites de liquidación de comunas campesinas en todo el país. (...)”.

*que será analizado por un Auditor de la División de Desarrollo Campesino de la indicada Cartera de Estado”.*

*Art. 4°. - Con la Coordinación del señor Liquidador y contando con la colaboración del Ministerio de Bienestar Social y los respectivos Organismos Seccionales, se proseguirán los trabajos relativos a la ubicación del Parque Recreacional para la ciudad de Guayaquil, en su verdadera cabida, para lo cual se levantaría el respectivo plan.*

*Art. 5°. - En lo demás, quedan vigentes las disposiciones del Acuerdo por el cual se dispuso la liquidación de la Comuna tantas veces referida.*

### **III. Alegaciones de las partes**

#### **De los legitimados activos**

8. Los accionantes, sin distinguir si sus argumentos se refieren a la forma o al fondo alegan que el marco constitucional y legal vigente a la época de la expedición de los actos impugnados, no le otorgaba al Ministerio de Agricultura la competencia para disolver comunas.

9. Asimismo, manifiestan que los actos impugnados habrían vulnerado el derecho a la propiedad de la comuna, y sus derechos colectivos; al respecto, citan como principios y derechos constitucionales vulnerados, los establecidos en los artículos 19.4 y 12, 30, 48 y 51 de la Constitución Política de 1979; 16, 17 y 267 de la Constitución Política de 1998; y, 57. 4, 5, 6 y 11, y 424 de la Constitución de 2008.

10. Finalmente argumentan que los actos impugnados lesionan los artículos 1.1, 21, 24 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el artículo 1 del Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales; y, el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales.

#### **De los legitimados pasivos**

##### **Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca<sup>3</sup>**

11. En su contestación, el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca – en adelante MAGAP-, sostiene que los acuerdos ministeriales impugnados habrían sido emitidos dentro de las facultades previstas en el artículo 85 de la Constitución Política de 1979<sup>4</sup> y en el artículo 4 de la Ley de Organización de Régimen de las Comunas<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Actualmente esta cartera de Estado se denomina Ministerio de Agricultura y Ganadería.

<sup>4</sup> Art. 85.- El despacho de los negocios del Estado se halla a cargo de los Ministros, quienes son de libre nombramiento y remoción del Presidente, le representan en los asuntos atinentes al Ministerio a su cargo y responden por los actos y contratos que realicen en el ejercicio de esa representación, de acuerdo con la ley.

12. Por otra parte, afirma que los actos administrativos impugnados no corresponden a actos de carácter general, toda vez que producen *“situaciones y efectos concretos sobre personas específicamente determinadas”*, provocando en consecuencia que la acción de inconstitucionalidad presentada sea improcedente.

13. Posteriormente, argumenta que, a la fecha de expedición de los actos impugnados, se encontraba vigente la Constitución Política de 1979 y que la misma *“no establece como derechos humanos, fundamentales, inmanentes a la persona la obligación de mantenerse asociado a ninguna organización como son las denominadas ‘Comunas’”*.

14. Finalmente, menciona que la demanda de inconstitucionalidad por la forma ha sido presentada fuera del plazo prescrito por el artículo 78 de la Ley Orgánica de Garantías Constitucionales y Control Constitucionales -LOGJCC-.

### **Procuraduría General del Estado**

15. En su contestación, la Procuraduría General del Estado- en adelante PGE-, argumenta que la Corte Constitucional no es competente para conocer la forma de los actos administrativos de carácter general, para esto, cita la sentencia constitucional No. 15-12-SIN-CC del caso No. 0004-08-IN.<sup>6</sup> Adicionalmente, afirma que la acción de inconstitucionalidad respecto a la forma ha sido planteada de manera extemporánea.

16. Por último, asevera que los actos impugnados fueron emitidos en ejercicio de las competencias que el artículo 17 de la Ley de Régimen Jurídico Administrativo les confería a los ministros de Estado; y que la disolución de la comuna Casas Viejas habría sido una decisión adoptada para la *“solución de los conflictos al interno de la Comuna Casas Viejas, y, por tanto, contribuyen al bienestar común de los pobladores de este sector”*.

## **IV. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional**

### **Competencia**

---

<sup>5</sup> Art. 4.- Dependencia administrativa del Ministerio de Agricultura y Ganadería. - Administrativamente las comunas dependen del Ministerio de Agricultura y Ganadería. Los derechos que esta Ley concede a las comunas estarán supervisados y dirigidos por el indicado Ministerio

<sup>6</sup> La PGE, en su contestación, transcribió el siguiente extracto de la sentencia constitucional No. 15-12-SIN-CC: *“Así planteada la pretensión, se hace necesario precisar ciertos aspectos respecto al pedido de inconstitucionalidad por la forma que solicitan los recurrentes. En efecto, la Constitución de la República, si bien es verdad, nos indica el proceso de formación de ciertas normas, entre ellas, de las leyes orgánicas y ordinarias, no lo hace respecto a toda la normativa secundaria, y particularmente respecto a los Acuerdos que, en este caso, uno de ellos ha sido impugnado. Los vicios de forma se determinan cuando la norma subordinada a la Constitución no ha seguido el procedimiento previsto en el texto constitucional para su formación, en cuyo caso es procedente su impugnación de inconstitucionalidad. En la especie, el análisis no corresponde a la jurisdicción constitucional, sino a la contenciosa administrativa, al tratarse de una eventual revisión de legalidad del acto que se impugna. Por lo tanto, no hay lugar al análisis respecto al pedido de inconstitucionalidad por la forma, pero sí por el fondo”*

17. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, de conformidad con lo previsto en el artículo 436 numerales 2, 3 y 4 de la Constitución de la República – CRE-; artículos 75, 76 y 135 de la LOGJCC y en el artículo 77 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

### Oportunidad

18. El artículo 138 de la LOGJCC establece que las acciones de inconstitucionalidad de los actos administrativos de carácter general pueden ser solicitada en cualquier tiempo a partir de la expedición del acto.

### Objeto

19. Como lo ha establecido este Organismo, la acción pública de inconstitucionalidad contenida en el artículo 436.4 de la CRE, constituye un mecanismo jurisdiccional, en virtud del cual, la Corte Constitucional puede ejercer el control abstracto de constitucionalidad de actos administrativos con efectos generales emitidos por autoridad pública.

20. Bajo esta lógica, la Corte Constitucional en la sentencia 4-13-IA/20 determinó que la activación de este mecanismo de control constitucional debe observar, en primer lugar, que el acto jurídico impugnado y emitido por autoridad pública competente, tenga la capacidad jurídica de producir efectos generales, esto es, que se encuentre dirigido desde la administración pública en forma abstracta e indirecta hacia los administrados, o hacia la propia administración.<sup>7</sup>

21. Asimismo, distinguió los actos administrativos de carácter general de los que tienen efectos individuales o plurindividuales, mencionando que estos últimos **(a)** “*se encuentran, más bien, dirigidos contra un individuo o un grupo de individuos plena y claramente identificables en el propio acto administrativo*”; y que producen **(b)** “*efectos jurídicos directos, los cuales podrían ser favorables a los intereses subjetivos del administrado o administrados, o también resultarles desfavorables*”.<sup>8</sup>

22. Con esto, en el caso *in examine*, se advierte que los accionantes en la presente causa, impugnan la constitucionalidad de tres acuerdos ministeriales, **(i)** el Acuerdo Ministerial No. 052; **(ii)** el Acuerdo Ministerial No. 543; y, **(iii)** el Acuerdo Ministerial No. 023. En esta línea, la Corte Constitucional previo a adentrarse en el control material y formal de los precitados actos, considera necesario verificar su aptitud de impugnables mediante esta vía.

---

<sup>7</sup> Previamente la Corte Constitucional ha desarrollado la categoría de actos administrativos con efectos plurindividuales en la sentencia No. 260-13-EP/20, párr. 43-44.

<sup>8</sup> Corte Constitucional. Sentencia No. 4-13-IA/20, párr. 32.

23. (i) En lo que concierne al Acuerdo No. 052, la Corte evidencia que en éste las disposiciones se concentran en disolver la comuna, designar un liquidador, y fijar obligaciones al liquidador relacionadas con la necesidad de solicitar la autorización del Ministerio de Agricultura y Agricultura, e informar a la Dirección General de Desarrollo Agrícola. En esta línea, resulta posible observar que el acto administrativo en referencia: identificó destinatarios plenamente singularizados –la comuna Casas Viejas y su liquidador–, y estableció efectos jurídicos directos, como lo son: la disolución de la comuna Casas Viejas, la designación de un liquidador y la especificación de las obligaciones de éste. Por lo expuesto se desprende que el acuerdo en mención corresponde a un acto administrativo de efectos individuales, y en consecuencia no se adecua al objeto de las acciones públicas de inconstitucionalidad contra actos administrativos de efectos generales.

24. (ii) De idéntica manera, en el Acuerdo Ministerial No. 543 se verifica esta identificación singularizada de los sujetos sobre los cuales actúan los efectos jurídicos, identificándose como destinatarios del acuerdo, de manera individual, a: las personas recalificadas como comuneros (art.1), las personas determinadas en el informe presentado por la comisión DINAC-IERAC (art. 2), los nuevos poseedores (art. 3), el Municipio de Guayaquil (art. 4), el Colegio de Ingenieros Agrónomos del Guayas (art. 5), el liquidador (art. 8, 17 y 18), los poseedores que no deseen adquirir parcelas (art. 9), el Director Zonal Agropecuario 3 (art. 11), y el Ministerio de Agricultura y Ganadería (art. 16). En efecto, si bien hay una pluralidad de destinatarios, se confirma que dicha pluralidad se encuentra plenamente identificada de forma individual, confirmándose en el Acuerdo Ministerial No. 543 un acto administrativo de naturaleza plurindividual; en virtud de lo cual, también se descarta el análisis del precitado acuerdo ministerial, en tanto que no corresponde al objeto de esta acción.

25. (iii) Por otro lado, en lo que atañe al Acuerdo Ministerial No. 023, se observa que el mismo se limita a dejar sin efecto el Acuerdo Ministerial N° 0518 (art. 1), ratificar como liquidador de la Comuna Casas Viejas al señor Dr. Jorge Cañizares Villamar (art. 2), y modificar el Acuerdo Ministerial N° 0543 en lo referente a las obligaciones del liquidador (art. 3 y 4); confirmándose nuevamente una identificación individualizada de las personas a las cuales está destinado, y la identificación de efectos jurídicos directos, como lo son la derogación de un acuerdo ministerial y la modificación de las obligaciones del liquidador; debido a lo cual concluye que tampoco se adecua al objeto de esta acción.

### Consideraciones adicionales

26. La CRE garantiza a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, y a los pueblos afrodescendientes y montubios, el respeto y ejercicio de sus derechos colectivos (Art. 57, 58 y 59 CRE). Asimismo, *“reconoce a las comunas que tienen **propiedad colectiva** de la tierra, como una forma ancestral de organización territorial”*. (Art. 60 CRE).

27. En esta línea, el artículo 321 la CRE establece que *“El Estado reconoce y garantiza el derecho a la propiedad en sus formas pública, privada, comunitaria, estatal, asociativa, cooperativa, mixta, y que deberá cumplir su función social y ambiental”*.

28. Al respecto, de conformidad con el artículo 30 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, y la Opinión Consultiva No. OC-6/86 de 09 de mayo de 1986: *“Las restricciones permitidas (...) al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictare por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas”*; lo cual es aplicable al derecho a la propiedad.

29. Por todo lo antedicho, esta Corte deja a salvo los derechos y acciones de los que la Comuna Casas Viejas se crea amparada, para exigir la tutela de sus derechos colectivos en sede judicial, toda vez que la presente sentencia no constituye un pronunciamiento o decisión sobre los méritos de la controversia, sino un rechazo por la no adecuación de su objeto.

## V. Decisión

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

1. Rechazar por improcedente la acción pública de inconstitucionalidad No. 4-14-IA.
2. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN  
BOLIVAR  
SALGADO  
PESANTES

Firmado digitalmente  
por LUIS HERNAN  
BOLIVAR SALGADO  
PESANTES  
Fecha: 2021.02.01  
15:27:18 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 13 de enero de 2021.- Lo certifico.

AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA  
BERNI

Firmado  
digitalmente  
por AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**CASO Nro. 0004-14-IA**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes uno de febrero de dos mil veintiuno, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA  
BERNI  
Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

Firmado  
digitalmente  
por AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA BERNI



**Dictamen No. 6-20-RC/21**  
**Jueza ponente:** Carmen Corral Ponce

Quito, D.M., 20 de enero de 2021

**CASO No. 6-20-RC**

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

**DICTAMEN**

**Tema:** Dictamen de vía respecto a una propuesta de reforma constitucional relacionada a la implementación de dos temas que modificarían el artículo 171 inciso segundo de la Constitución de la República siendo estos: i) políticas públicas y ii) determinación de sanciones a quienes desconozcan las decisiones de justicia indígena.

**I. Antecedentes**

1. El 16 de diciembre de 2020 ingresó a la sede de la Corte Constitucional en la ciudad de Guayaquil una solicitud presentada por el señor Manuel de Jesús Peñafiel Falconí, presidente de la organización “Corte de Justicia Indígena Iberoamericana”<sup>1</sup>. En el escrito se solicita que la Corte Constitucional dictamine “*cuál de los procedimientos determinados en la Ley es el que corresponde aplicar*” para el proyecto de reforma constitucional que acompaña a la solicitud.
2. En virtud del sorteo electrónico de 30 de diciembre de 2020, correspondió la sustanciación de la presente causa a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce.
3. De conformidad con lo previsto en los artículos 441 y 443 de la Constitución de la República del Ecuador (“**Constitución**”), en concordancia con el número 3 del artículo 194 y el artículo 195 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (**LOGJCC**), la jueza ponente avocó conocimiento de la causa N°. 6-20-RC mediante providencia de fecha 12 de enero de 2021.

<sup>1</sup> Adjunta la acción de personal No. CJII-0001-2020-E y nombramiento de 24 de octubre de 2020 como Presidente de la Organización “Corte de Justicia Indígena Iberoamericana” por el periodo de 6 años.

## II. Competencia

4. La Corte Constitucional es competente para emitir el presente Dictamen según el artículo 443 de la Constitución y el artículo 99 número 1 de la LOGJCC, a fin de determinar el procedimiento o vía que debe darse a la propuesta de modificación constitucional.

## III. Legitimación activa y oportunidad

5. El artículo 100 numeral 2 de la LOGJCC reconoce la posibilidad de que la iniciativa de la presente acción provenga de la ciudadanía, por lo tanto, la propuesta de modificación constitucional puede ser planteada por la o el ciudadano que comparezca para el efecto a la Corte Constitucional, para lo cual según el inciso final de la indicada disposición *“deberá anexar un escrito en el que se sugiera el procedimiento a seguir, y las razones de derecho que justifican esta opción”*. En el presente asunto, el señor Manuel de Jesús Peñafiel Falconí ha referido: *“De conformidad con lo dispuesto por los artículos 99, 100 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, pongo a su disposición y, por intermedio suyo a la Corte Constitucional, el proyecto de **reforma de la Constitución** de la República, a fin de que, previo a emitir el Decreto de convocatoria a referendo, se sirva dictaminar indicando cuál de los procedimientos determinados en la Ley es el que corresponde aplicar, así como para que emita la sentencia correspondiente respecto de la constitucionalidad de la convocatoria referendo, y sobre la constitucionalidad de las preguntas a efectuarse junto con sus respectivos considerandos (...) la Constitución de la República prescribe en el **artículo 442 que se puede realizar la reforma parcial** que no suponga una restricción en los derechos y garantías constitucionales, ni modifique el procedimiento de reforma de la Constitución”* (énfasis agregado).
6. En cuanto al momento en el que la o el ciudadano solicita a la Corte Constitucional la determinación del procedimiento o vía a seguir para tramitar la propuesta de modificación constitucional, el antedicho artículo 100 numeral 2 de la LOGJCC indica que es *“antes de dar inicio a la recolección de las firmas requeridas para la respectiva convocatoria a referendo o para la presentación a la Asamblea Nacional”*; en este sentido, se observa que la demanda se ha planteado de manera oportuna

## IV. Propuesta de modificación constitucional

7. El proyecto examinado sugiere que la *reforma parcial* de la Constitución sería el procedimiento adecuado para las modificaciones propuestas, la cual abarca dos temas: (i) garantizar a través de “políticas públicas” el respeto a las decisiones

de justicia indígena por las instituciones y autoridades públicas; y ii) el establecimiento de sanciones a los funcionarios que desconozcan las decisiones de la justicia indígena.

#### 4.1. Temas propuestos:

8. En el proyecto se propone la modificación del artículo 171 inciso segundo de la Constitución de la República del Ecuador. El primero refiere que a través de políticas públicas se garantice el respeto por parte de las instituciones y autoridades públicas de las decisiones emanadas de procedimientos de justicia indígena; mientras que el segundo buscaría el establecimiento de sanciones a los funcionarios que desconozcan las decisiones de la justicia indígena.
9. El cambio al texto constitucional que se propone es el siguiente:

| Texto actual                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Texto propuesto                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><i>Art. 171.- Las autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas ejercerán funciones jurisdiccionales, con base en sus tradiciones ancestrales y su derecho propio, dentro de su ámbito territorial, con garantía de participación y decisión de las mujeres. Las autoridades aplicarán normas y procedimientos propios para la solución de sus conflictos internos, y que no sean contrarios a la Constitución y a los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales.</i></p> <p><i>El Estado garantizará que las decisiones de la jurisdicción indígena sean respetadas por las instituciones y autoridades públicas. Dichas decisiones estarán sujetas al control de constitucionalidad. La ley establecerá los mecanismos de coordinación y cooperación entre la jurisdicción indígena y la jurisdicción ordinaria.</i></p> | <p><i>Art. 171.- Las autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas ejercerán funciones jurisdiccionales, con base en sus tradiciones ancestrales y su derecho propio, dentro de su ámbito territorial, con garantía de participación y decisión de las mujeres. Las autoridades aplicarán normas y procedimientos propios para la solución de sus conflictos internos, y que no sean contrarios a la Constitución y a los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales.</i></p> <p><i>El Estado garantizará a través de <b>políticas públicas</b> que las decisiones de la jurisdicción indígena sean respetadas por las instituciones y autoridades públicas. <b>De igual forma establecerá las sanciones correspondientes a los funcionarios que desconozcan las decisiones de la justicia indígena.</b> Dichas decisiones estarán sujetas al control de constitucionalidad. La ley establecerá los mecanismos de coordinación y cooperación entre la jurisdicción indígena y la jurisdicción ordinaria.</i></p> |

## V. Consideraciones de la Corte Constitucional

### 5.1. Objeto del dictamen

10. De acuerdo a los artículos 99 y 100 de la LOGJCC y de conformidad con el dictamen N°. 4-18-RC/19 de la Corte Constitucional<sup>2</sup>, existen tres momentos diferenciados en la actuación de esta Corte respecto de las propuestas de modificación constitucional, en lo que sea aplicable a cada caso.
11. El primero consiste en un **dictamen de procedimiento** en el que se determine la vía que debe darse a la propuesta de modificación constitucional. El segundo momento se produce con la emisión de una **sentencia de constitucionalidad de la convocatoria a referéndum**, cuando la vía de modificación constitucional de que se trate lo requiera. Finalmente, el tercero, corresponde a una **sentencia de constitucionalidad de la respectiva modificación de la Constitución**, en la que se ejerza el control *ex post* de la enmienda, reforma o cambio constitucional.
12. El presente es un dictamen relativo al primero de los momentos descritos. Por lo tanto, esta Corte únicamente deberá indicar si el procedimiento señalado por el proponente es apto para tramitar el proyecto de modificación constitucional presentado, y las razones de derecho que justifican su decisión. Esto, de conformidad con el artículo 101 de la LOGJCC.

### 5.2. Delimitación del problema jurídico

13. Según los artículos 441, 442 y 444 de la Constitución, existen tres mecanismos capaces de modificar la Constitución, en el siguiente orden: (i) el procedimiento para expedir *enmiendas*; (ii) el procedimiento para expedir *reformas parciales*; y, (iii) el procedimiento para realizar *cambios* constitucionales. Esta jerarquización tiene que ver con tres aspectos: (i) el grado de rigidez procedimental; (ii) el nivel de deliberación democrática requerido; y, (iii) el alcance de su poder de modificación constitucional. Respecto al tercer aspecto, esta Corte ha indicado lo siguiente:

*La enmienda constitucional [...] respeta el espíritu del constituyente al proponer cambios no significativos al texto constitucional [...] En relación a la reforma parcial [...] a través de este mecanismo es posible efectuar modificaciones a la estructura de la Constitución o al carácter o elementos constitutivos del Estado, sin que esto pueda implicar una restricción de derechos o garantías [...] el tercero (y) más riguroso de los mecanismos de modificación de la Constitución, es la Asamblea Constituyente. Este se activa sólo cuando la modificación que se pretende implica*

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen N°. 4-18-RC/19 de 9 de julio de 2019, párrafo 17.

*una restricción de los derechos o garantías constitucionales, o cuando altera el procedimiento de reforma de la Constitución.*<sup>3</sup>

14. En el presente caso, se ha planteado para el segundo inciso del artículo 171 dos tipos de modificaciones las cuales serán analizadas de manera conjunta; por lo que, este Organismo delimitará su análisis a determinar si la propuesta planteada se la puede tramitar a través de una reforma parcial.

### 5.3. Análisis del problema jurídico

#### 5.3.1. Sobre los temas propuestos

15. La modificación propuesta persigue por un lado que a través de políticas públicas las decisiones emanadas de la justicia indígena sean respetadas por las instituciones y autoridades públicas, y por otro, que el desconocimiento de estas decisiones por parte de las instituciones y autoridades sea sancionado, situaciones que, según el demandante apoyarán a la conservación y cumplimiento de la justicia indígena.
16. Según el artículo 442 de la Constitución, el procedimiento de reforma parcial es apto para introducir modificaciones parciales en el texto constitucional vigente siempre que la modificación constitucional propuesta *“no suponga una restricción en los derechos y garantías constitucionales, ni modifique el procedimiento de reforma de la Constitución”*.
17. El artículo 171 de la Carta Constitucional, cuya modificación se propone forma parte del Título IV “Participación y Organización del Poder”, Capítulo cuarto “Función Judicial y Justicia Indígena”, Sección segunda “Justicia Indígena” de la Constitución, es decir, integra un segmento de la administración de justicia como una función fundamental de la Norma Suprema, que busca articular actuaciones y atribuciones dentro de un segmento de la administración de justicia específico, como es la justicia indígena.
18. En este sentido, la propuesta planteada por el proponente encaminada a incluir a las políticas públicas como la única forma de garantizar el cumplimiento de resoluciones de justicia indígena puede generar una interpretación restrictiva en cuanto a las garantías existentes en nuestro ordenamiento constitucional, puesto que puede limitar la posibilidad de emplear otro tipo de garantías como son las normativas o las garantías jurisdiccionales, y por lo tanto, la vía planteada no sería procedente.

---

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen N°. 1-19-RC/19 de 2 de abril de 2019, párrafos 8-11.

## VI. Decisión

En mérito de lo expuesto, esta Corte Constitucional resuelve lo siguiente:

1. **Dictaminar** que el procedimiento de *reforma parcial*, establecido en el artículo 442 de la Constitución, **no** es apto para la modificación constitucional del artículo 171 inciso segundo.
2. De este modo, la Corte Constitucional cumple el primer momento de control de constitucionalidad para la tramitación de la iniciativa de modificación constitucional.
3. Notifíquese y publíquese.

LUIS HERNAN  
BOLIVAR  
SALGADO  
PESANTES

Firmado digitalmente  
por LUIS HERNAN  
BOLIVAR SALGADO  
PESANTES  
Fecha: 2021.02.01  
15:36:22 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que el Dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez (voto concurrente), Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 20 de enero de 2021.- Lo certifico.

CYNTHIA  
PAULINA  
SALTOS  
CISNEROS

Firmado digitalmente  
por CYNTHIA  
PAULINA  
SALTOS  
CISNEROS

Dra. Paulina Saltos Cisneros  
**SECRETARIA GENERAL (S)**

**DICTAMEN No. 6-20-RC/21****VOTO CONCURRENTE**

**Juez Constitucional Agustín Grijalva Jiménez**

1. Formulo este voto concurrente porque, si bien estoy de acuerdo con la decisión de mayoría, disiento respetuosamente con algunos aspectos específicos de su justificación, mismos que detallo a continuación:

*Sobre la restricción de derechos y garantías que establece la propuesta*

2. En línea con lo señalado en los artículos 442 y 443 de la Constitución y el artículo 101 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la Corte ha expresado que cualquier propuesta de reforma parcial de la Constitución que suponga restricciones a garantías y derechos constitucionales es improcedente.

3. El voto de mayoría señala que la presente propuesta de reforma parcial adolece de un defecto meramente de orden semántico al incluir la expresión “*a través de políticas públicas*”.

4. Expreso mi acuerdo en que hay un problema semántico porque en la propuesta no es claro qué se está entendiendo por “*políticas públicas*”. Así, por ejemplo, no se define si la expresión políticas públicas incluye o no las regulaciones de la ley. La propuesta tampoco determina si la expresión “*garantizará a través de políticas públicas*” incluye o no otro tipo de garantías establecidas en la Constitución, como las garantías jurisdiccionales y normativas. Por tanto, esta expresión puede ser interpretada en un sentido restrictivo.

5. Sin embargo, más allá de la restricción por esta indefinición semántica, en mi criterio la propuesta restringe otros derechos y garantías constitucionales por las razones que expongo a continuación:

*Sobre la restricción al principio de legalidad, sus correspondientes derechos y a la consulta pre legislativa*

6. El artículo 76 numeral 3 de la Constitución establece que “*nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley. Solo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento*”.

7. La propuesta de reforma parcial establece: “*de igual forma [el Estado] establecerá las sanciones correspondientes a los funcionarios que desconozcan las decisiones de la justicia indígena*”.

8. Esta propuesta no es clara en cuanto a cuándo o cómo se produce tal desconocimiento, de qué sanciones se trata, a quiénes se sanciona, quién las impone y bajo qué procedimiento. En otras palabras, contrariando la Constitución, se establece un acto y sanción sin tipificación ni determinación de procedimiento.

9. De hecho, el propio artículo 171 de la Constitución, que el peticionario plantea reformar, dispone que “*la ley establecerá los mecanismos de coordinación y cooperación entre la jurisdicción indígena y la jurisdicción ordinaria*”. De aquello se deriva que eventuales sanciones podrían establecerse únicamente en el marco de la ley a la que se refiere la Constitución y considerando los mecanismos de coordinación y cooperación entre las justicias ordinaria e indígenas, como ordena la Carta Suprema.

10. Esta ley de coordinación y cooperación, incluyendo las sanciones que se proponen, debería además ser objeto de consulta pre-legislativa a los pueblos indígenas, conforme al artículo 57 numeral 17 de la Constitución, pues son decisiones que les afectan directamente. En este mismo sentido se ha pronunciado reiteradamente la Corte Constitucional en las sentencias No. 20-12-IN/20 y 3-15-IA/20.

11. En consecuencia, la propuesta de reforma constitucional viola el principio de legalidad y, por tanto, restringe derechos procesales de raigambre constitucional como el de ser juzgado por una autoridad competente, con observancia de un trámite adecuado. La propuesta viola también el derecho colectivo de consulta pre-legislativa de las nacionalidades, pueblos y comunidades indígenas.

*Sobre la restricción al derecho colectivo a desarrollar, aplicar y practicar su derecho propio*

12. El artículo 57 numeral 10 de la Constitución consagra el derecho de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas a “*crear, desarrollar, aplicar y practicar su derecho propio o consuetudinario, que no podrá vulnerar derechos constitucionales, en particular de las mujeres, niñas, niños y adolescentes*”.

13. En los dictámenes 5-19-RC/20 y 9-19-RC/20, esta Corte resaltó que el Ecuador es un Estado intercultural y plurinacional, que reconoce, protege y garantiza la coexistencia y el desarrollo de sistemas normativos de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas. La Corte señaló que estas comunidades tienen “*el derecho a su propio Derecho*”, que se deriva del derecho a la autodeterminación colectiva. Este derecho colectivo a desarrollar a su propio Derecho incluye, entre otras, las facultades para generar sus propias normas, designar a sus autoridades y ejercer facultades jurisdiccionales.

14. La Corte además explicó que, si bien la Constitución ecuatoriana reconoce a la justicia indígena, en singular, en realidad la misma alude y protege a sistemas heterogéneos que incluyen diversos procedimientos y normas que conforman el conjunto de manifestaciones de justicia propias de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas. En particular, en el dictamen No. 5-19-RC/20 esta magistratura señaló: *“los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades indígenas crean una esfera de autonomía que excluye la intromisión del Estado en el desarrollo, mantenimiento y aplicación de sus instituciones y sistemas jurídicos propios. La única justificación legítima para la intromisión del Estado en esta esfera es la protección de los derechos constitucionales”*.

15. En la práctica, estos sistemas normativos diversos, que son las justicias indígenas, desarrollan a su vez múltiples mecanismos, formales e informales, de coordinación con la justicia ordinaria. Sin embargo, la propuesta de reforma presupone que los problemas de competencia entre las justicias indígenas y la justicia ordinaria no existen o son siempre absolutamente claros, como si se tratara de jurisdicciones aisladas y autárquicas.

16. Este presupuesto no solo es contrario a la realidad, sino al principio constitucional de interculturalidad, que se caracteriza justamente por garantizar esas relaciones heterogéneas y dinámicas entre jurisdicciones indígenas y ordinaria. Es decir, por complejas relaciones de inter-legalidad.

17. No siempre es claro cuándo estamos realmente frente a una decisión de la justicia indígena. Hay situaciones en que resulta procesal y materialmente discutible la existencia de un proceso de justicia indígena o la legitimidad de quienes dicen actuar como autoridades indígenas.

18. Justamente, para dilucidar estas situaciones, el artículo 345 del Código Orgánico de la Función Judicial establece el proceso de declinación de competencia, por el cual los jueces ordinarios deben inhibirse de conocer procesos sometidos al conocimiento de las autoridades indígenas cuando éstas lo requieran, de conformidad con los parámetros establecidos en el mismo artículo y en la sentencia constitucional de este organismo No. 134-13-EP/20, emitida por esta Corte.

19. En consecuencia, existe la posibilidad de que las propias autoridades indígenas por decisión autónoma no soliciten la declinación de competencia de los jueces ordinarios y, por tanto, la competencia se radique en éstos.

20. Sin embargo, al establecer de un forma tan vaga e indiscriminada sanciones para quienes no acaten las decisiones de la justicia indígena, como lo hace la solicitud, se puede estar no solo inhibiendo, sino incluso limitando, la posibilidad de que los jueces ordinarios conozcan conflictos internos remitidos a ellos por decisión autónoma de los propias nacionalidades, pueblos y comunidades indígenas.

**21.** La propuesta de reforma parcial dada su vaguedad y carácter sancionatorio puede llevar a los jueces ordinarios a la interpretación de que tal remisión (es decir la aceptación indígena autónoma de la competencia de la justicia ordinaria) nunca es posible; o a la decisión arbitraria de los jueces ordinarios de nunca declararse competentes para conocer estos conflictos, evitando así cualquier riesgo de sanción.

**22.** Como se ha documentado empíricamente<sup>1</sup>, también puede suceder que en ejercicio de esa misma autonomía un pueblo o comunidad indígena determine que una decisión suya sea revisada por un juez ordinario, en algo comparable a la revisión que hace un juez de instancia. La propuesta de reforma parcial volvería prácticamente imposible esta relación de coordinación entre la justicia ordinaria y las justicias indígenas.

**23.** Finalmente, no es imposible que las decisiones de la justicia indígena violen derechos constitucionales. Por esta razón, por ejemplo, el artículo 171 de la Constitución establece que estas decisiones están sujetas al control de constitucionalidad, y dispone que las jurisdicciones indígenas actúen con garantía de participación y decisión de las mujeres. Por su parte, el Código Orgánico de la Función Judicial ilustra esta situación cuando en su artículo 343 dispone que no se podrá alegar derecho propio o consuetudinario para justificar o dejar de sancionar la violación de derechos de las mujeres.

**24.** La propuesta de reforma constitucional al establecer de forma vaga y general “*sanciones correspondientes a los funcionarios que desconozcan las decisiones de la justicia indígena*” convierte a las justicias indígenas en absolutas y definitivas, lo cual resulta contrario al control de constitucionalidad y a la participación y derechos de las mujeres indígenas, dispuesta por la Constitución en el mismo artículo que se propone reformar.

**25.** En síntesis, encuentro que la propuesta de reforma constitucional restringe derechos que integran el principio de legalidad, así como el derecho a la consulta pre legislativa de los pueblos indígenas. Al distorsionar de forma inconsulta los mecanismos de coordinación y cooperación entre justicias indígenas y ordinaria, inherentes al Estado intercultural y plurinacional, la propuesta de reforma parcial en realidad restringe el derecho colectivo a “*crear, desarrollar, aplicar y practicar su derecho propio o consuetudinario, que no podrá vulnerar derechos constitucionales, en particular de las mujeres, niñas, niños y adolescentes*”.

**26.** Con los disensos expuestos, me adhiero a la decisión mayoritaria de dictaminar que la propuesta de modificación del inciso segundo del artículo 171 de la Constitución, sobre a la inclusión de las frases “*el Estado garantizará a través de políticas publicas...*” y “*de igual forma establecerá las sanciones correspondientes a los funcionarios que desconozcan las decisiones de la justicia indígena*”, no puede

---

<sup>1</sup> Santos, B., y Grijalva, A. (2012). *Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Ecuador*, Quito, Abya Ayala, Fundación Rosa Luxemburg.

tramitarse mediante el procedimiento de reforma parcial establecido en el artículo 442 de la Constitución.

AGUSTIN  
MODESTO  
GRIJALVA JIMENEZ

Firmado digitalmente por  
AGUSTIN MODESTO  
GRIJALVA JIMENEZ  
Fecha: 2021.02.01 16:22:04  
-05'00'

Dr. Agustín Grijalva Jiménez  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón.-** Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Agustín Grijalva Jiménez, en la causa 6-20-RC, fue presentado en Secretaría General el 26 de enero de 2021, mediante correo electrónico a las 15:31; y, ha sido procesado conjuntamente con el Dictamen.- Lo certifico.

CYNTHIA  
PAULINA  
SALTOS  
CISNEROS

Firmado  
digitalmente  
por CYNTHIA  
PAULINA  
SALTOS  
CISNEROS

Dra. Paulina Saltos Cisneros  
**SECRETARIA GENERAL (S)**

**CASO Nro. 6-20-RC**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el texto del dictamen y el voto concurrente que anteceden fueron suscritos el día lunes uno de febrero de dos mil veintiuno, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva. - **Lo certifico.-**

AIDA  
SOLEDA  
GARCIA  
BERNI

Firmado  
digitalmente  
por AIDA  
SOLEDA  
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



**Dictamen No. 7-20-CP/21**  
**Jueza ponente: Daniela Salazar Marín**

Quito, D.M., 27 de enero de 2021

### **CASO No. 7-20-CP**

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

### **DICTAMEN No. 7-20-CP/21**

**Tema:** El presente dictamen analiza la constitucionalidad de una solicitud de consulta popular cuyo cuestionario contiene 14 preguntas, a través de las cuales se pretende agregar o reformar 63 artículos en 20 cuerpos normativos distintos (Código Orgánico Integral Penal; Código Orgánico Monetario y Financiero; Ley Orgánica para el Desarrollo de la Acuicultura y Pesca; Ley Orgánica de Agrobiodiversidad, Semillas y Fomento de la Agricultura; Ley Orgánica de la Soberanía Alimentaria; Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario; Ley de Fomento Artesanal; Ley de Defensa del Artesano; Ley Orgánica de Fomento Agropecuario; Ley de Seguridad Social; Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas; Ley de Seguridad Social de la Policía; Código Orgánico del Ambiente; Ley de Minería; Ley de Hidrocarburos; Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización; Ley de Régimen Tributario Interno; Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas; Ley Orgánica de Emprendimiento e Innovación).

### **Contenido**

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1. Antecedentes .....</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | <b>4</b>  |
| <b>2. Competencia .....</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | <b>6</b>  |
| <b>3. Legitimación activa y oportunidad .....</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | <b>6</b>  |
| <b>4. Control constitucional .....</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | <b>7</b>  |
| <b>4.1. Pregunta 1. ¿Está usted de acuerdo que, en los casos de violación agravada por la muerte de la víctima, menor de 14 años, se imponga la pena de hasta (50) años, de conformidad con las reformas legales que constan en el Anexo uno (1)? .....</b>                                                                                                                                           | <b>10</b> |
| 4.1.1. Control constitucional de los considerandos que introducen la pregunta .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 10        |
| 4.1.2. Control constitucional de la pregunta .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | 12        |
| <b>4.2. Pregunta 2. ¿Está usted de acuerdo que el Estado ecuatoriano adopte una política de Estado a favor de los pequeños productores agrícolas, pecuarios, acuícolas y artesanales consistente en dotarlos, a través de las entidades financieras públicas, de líneas de crédito con tasas de interés preferenciales de conformidad con las reformas legales que constan en el Anexo (2)? .....</b> | <b>15</b> |
| 4.2.1. Control constitucional de los considerandos que introducen la pregunta .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 15        |

|             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |           |
|-------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 4.2.2.      | Control constitucional de la pregunta.....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 16        |
| <b>4.3.</b> | <b>Pregunta 3. ¿Está usted de acuerdo que el Estado ecuatoriano adopte a favor de los pequeños productores agrícolas, una política de Estado con cargo al Presupuesto General del Estado consistente en darles gratuitamente semillas y plántulas, de conformidad con las reformas legales que constan en el Anexo tres (3)? .....</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | <b>18</b> |
| 4.3.1.      | Control constitucional de los considerandos que introducen la pregunta .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 18        |
| 4.3.2.      | Control constitucional de la pregunta.....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 20        |
| <b>4.4.</b> | <b>Pregunta 4. ¿Está usted de acuerdo que el Estado ecuatoriano adopte a favor del pequeño productor pecuario, una política de Estado con cargo al Presupuesto General del Estado consistente en darles gratuitamente material genético bovino y pecuario, de conformidad con las reformas legales que constan en el Anexo cuatro (4)? .....</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | <b>23</b> |
| 4.4.1.      | Control constitucional de los considerandos que introducen la pregunta .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 23        |
| 4.4.2.      | Control constitucional de la pregunta.....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 24        |
| <b>4.5.</b> | <b>Pregunta 5. ¿Está usted de acuerdo que el Estado ecuatoriano adopte a favor de los pequeños pescadores artesanales una política de Estado con cargo al Presupuesto General del Estado consistente en darles gratuitamente un barco/laboratorio marítimo estatal, de conformidad con las reformas legales que constan en el Anexo cinco (5)? .....</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | <b>27</b> |
| 4.5.1.      | Control constitucional de los considerandos que introducen la pregunta .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 27        |
| 4.5.2.      | Control constitucional de la pregunta.....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 28        |
| <b>4.6.</b> | <b>Pregunta 6. ¿Está usted de acuerdo que el Estado ecuatoriano, en base al concepto de comercio justo establecido en la Constitución, sancione penalmente a quien, de manera habitual, mediante prácticas dolosas perjudique a los pequeños productores de productos perecibles de los sectores agrícolas, ganadero, pesquero y acuicultor, de conformidad con las reformas legales que constan en el Anexo seis (6)? .....</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | <b>31</b> |
| 4.6.1.      | Control constitucional de los considerandos que introducen la pregunta .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 31        |
| 4.6.2.      | Control constitucional de la pregunta.....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 33        |
| <b>4.7.</b> | <b>Pregunta 7. ¿Está usted de acuerdo que se prohíba al Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social BIESS así como al Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas ISSFA y al Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional ISSPOL (o la institución que los reemplace en esas atribuciones, incluido el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social IESS) invertir de manera directa o indirecta en títulos valores, certificados y notas del tesoro, papeles, bonos, mutuos o cualquier tipo de documento negociable, presente o futuro, que emitan las instituciones que conformen o sean de propiedad del sector público ecuatoriano y que en caso de incumplimiento sean sancionadas las máximas autoridades con la cesación de pleno derecho de sus cargos garantizando el derecho al debido proceso administrativo, de conformidad con las reformas legales que constan en el Anexo siete (7)? .....</b> | <b>35</b> |
| 4.7.1.      | Control constitucional de los considerandos que introducen la pregunta .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 35        |
| 4.7.2.      | Control constitucional de la pregunta.....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 36        |
| <b>4.8.</b> | <b>Pregunta 8. ¿Está usted de acuerdo que tanto el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) como el Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (BIESS) informen y comuniquen mensualmente a través de sus páginas web, e individualmente a todos los afiliados, el detalle del gasto institucional y del objeto, plazo, monto y rendimiento de todas y cada una de las inversiones que realicen y que en caso de incumplimiento sean sancionadas las máximas autoridades con la cesación de pleno derecho de sus cargos garantizando el derecho al debido proceso administrativo, de conformidad con las reformas legales que constan en el anexo ocho (8)?</b>                                                                                                                                                                                                                                                     | <b>37</b> |
| 4.8.1.      | Control constitucional de los considerandos que introducen la pregunta .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 37        |
| 4.8.2.      | Control constitucional de la pregunta.....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 38        |
| <b>4.9.</b> | <b>Pregunta 9. ¿Está usted de acuerdo que el Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social BIESS contrate de manera obligatoria y permanente una consultora nacional o</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |           |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>internacional para que califique el riesgo, la rentabilidad y liquidez de las inversiones financieras que se realicen por parte de dicha institución y en caso de que no la contrate, sean sancionadas las máximas autoridades de esa institución con la cesación de pleno derecho de sus cargos garantizando el derecho al debido proceso administrativo, de conformidad con las reformas legales que constan en el Anexo nueve (9)? .....</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | <b>40</b> |
| 4.9.1. Control constitucional de los considerandos que introducen la pregunta .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | 40        |
| 4.9.2. Control constitucional de la pregunta .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 40        |
| <b>4.10. Pregunta 10. ¿Está usted de acuerdo que, como una forma de protección del ambiente, sea el requisito indispensable la utilización de la mejor tecnología disponible, para autorizar y desarrollar proyectos hidrocarburíferos y mineros, de conformidad con la reforma legal que constan en el Anexo diez (10)? .....</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | <b>41</b> |
| 4.10.1. Control constitucional de los considerandos que introducen la pregunta .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 41        |
| 4.10.2. Control constitucional de la pregunta .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | 43        |
| <b>4.11. Pregunta 11. ¿Está usted de acuerdo que el Banco Central del Ecuador transfiera a los Gobiernos Autónomos Descentralizados sus asignaciones constitucionales y legales, dentro del mes correspondiente a la recaudación, de manera directa y automática, y que en caso de incumplimiento el responsable sea sancionado con la cesación de pleno derecho de su cargo garantizando el derecho al debido proceso administrativo, de conformidad con las reformas que constan en el Anexo once (11)? .....</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | <b>45</b> |
| 4.11.1. Control constitucional de los considerandos que introducen la pregunta .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 45        |
| 4.11.2. Control constitucional de la pregunta .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | 46        |
| <b>4.12. Pregunta 12. ¿Está usted de acuerdo que los Gobiernos Autónomos Descentralizados, las empresas públicas, las universidades y escuelas politécnicas públicas y particulares, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), la Sociedad de Lucha Contra el Cáncer (SOLCA), Sociedad Nacional de la/Cruz Roja Ecuatoriana, Fe y Alegría, la Fundación Oswaldo Loor y la Junta de Beneficencia de Guayaquil retengan la totalidad del Impuesto al Valor Agregado (IVA) que se genere en sus compras locales e importaciones de bienes y servicios gravados, sin que procedan a transferir dicha retención al Servicio de Rentas Internas, debiendo emitir solamente una declaración para los efectos tributarios correspondientes, de conformidad con las reformas legales que constan en el Anexo doce (12)? .....</b> | <b>48</b> |
| 4.12.1. Control constitucional de los considerandos que introducen la pregunta .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 48        |
| 4.12.2. Control constitucional de la pregunta .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | 49        |
| <b>4.13. Pregunta 13. ¿Está usted de acuerdo que el Presupuesto General del Estado y sus modificaciones se aprueben en base de ingresos, egresos y financiamiento debidamente fundamentados bajo criterios de legalidad, factibilidad y previsibilidad, de conformidad con las reformas legales que constan en el Anexo trece (13)? .....</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | <b>51</b> |
| 4.13.1. Control constitucional de los considerandos que introducen la pregunta .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 51        |
| 4.13.2. Control constitucional de la pregunta .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | 53        |
| <b>4.14. Pregunta 14. ¿Está usted de acuerdo que, con el fin de crear fuentes de financiamiento para promover nuevos emprendimientos y fortalecer los existentes, se regule la creación y operación de fondos privados de capital, de conformidad con las reformas legales que constan en el Anexo catorce (14)? .....</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | <b>54</b> |
| 4.14.1. Control constitucional de los considerandos que introducen la pregunta .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 54        |
| 4.14.2. Control constitucional de la pregunta .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | 55        |
| <b>5. Consideraciones Adicionales .....</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | <b>56</b> |
| <b>6. Decisión .....</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | <b>59</b> |

## 1. Antecedentes

1. El 17 de septiembre de 2020 ingresó a la Corte Constitucional una solicitud de dictamen previo y vinculante de constitucionalidad de consulta popular presentada por ciudadanos que comparecen en representación de las siguientes organizaciones: la Asamblea del Sistema de Educación Superior del Ecuador, la Federación Nacional de Cámaras de Agricultura, la Asociación de Ganaderos del Litoral y Galápagos, la Federación de Cámaras de la Construcción del Ecuador, la Cámara Nacional de Pesquería, la Federación Nacional de Cámaras Provinciales de Turismo, la Confederación de Artesanos Profesionales del Ecuador, el Centro Observatorio de la Actividad Judicial, el Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador, la Junta de Beneficencia de Guayaquil, la Sociedad de Lucha contra el Cáncer, el Colectivo de Redes y Uniones de Organizaciones Pesqueras Artesanales del Ecuador, Colegios Profesionales de la Costa, la Asociación Nacional de Reservistas, la Plataforma Ecuador Rumbo al Progreso, y el Colectivo Trabajadores “Y si te pasa a ti”; así como ciudadanos afiliados al Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas del Ecuador y miembros del sector artesanal<sup>1</sup>.
2. En virtud del sorteo efectuado mediante el sistema automatizado de la Corte Constitucional (SACC), correspondió la sustanciación de la presente causa a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce.
3. El 18 de septiembre de 2020, los comparecientes mencionados en el párr. 1 *supra* presentaron un escrito rectificando ciertos errores en su petición y reemplazando algunos de los anexos originalmente presentados.

---

<sup>1</sup> Los comparecientes son Joaquín Enrique Hernández Alvarado, en calidad de vicepresidente del Directorio Ejecutivo de la Asamblea del Sistema de Educación Superior del Ecuador (ASESEC); Rafael Enrique Guerrero Roca, en calidad de presidente de la Federación Nacional de Cámaras de Agricultura y de la Cámara de Agricultura de la Segunda Zona; Francesco Adeodato Tabacchi Rendón, en calidad de presidente Asociación de Ganaderos del Litoral y Galápagos (AGLG); Carlos Ramiro Repetto Carrillo, en calidad de presidente de la Federación de Cámaras de la Construcción del Ecuador; Bruno Antonio Leone Pignataro, en calidad de presidente de la Cámara Nacional de Pesquería; Holbach Antonio Muñetón Zaporta, en calidad de presidente de la Federación Nacional de Cámaras Provinciales de Turismo y de la Cámara Provincial de Turismo del Guayas; Luis Antonio Sánchez Yépez, en calidad de presidente de la Confederación de Artesanos Profesionales del Ecuador (CAPE); José Modesto Apolo Terán, en calidad de presidente del Centro Observatorio de la Actividad Judicial (COAJ); Yilda Ivonne Rivera Cavagnaro, en calidad de presidente del Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador (CONAGOPARE); Juan Xavier Cordovez Ortega, en calidad de Director de la Junta de Beneficencia de Guayaquil; José Ramón Jouvín Vernaza, en calidad de presidente de la Sociedad de Lucha contra el Cáncer (SOLCA); Simón Bolívar Remache Moreno, coordinador Nacional del Colectivo de Redes y Uniones de Organizaciones Pesqueras Artesanales del Ecuador; Livio Lenin Espinoza Espinoza, coordinador con afiliados al ISSFA; Rafael Leónidas Estrada Velásquez, coordinador con los Colegios Profesionales de la Costa; Alex Patricio Yaguana Vidal, coordinador con el Sector Artesanal; José Flores Sánchez, coordinador Asociación Nacional de Reservistas; Iván Patricio Ortiz Moreno, coordinador de la Plataforma Ecuador Rumbo al Progreso Quito; y, Franco Enrique Fernández Sánchez, presidente del Colectivo Trabajadores “Y si te pasa a ti”.

4. El 15 de octubre de 2020, el Frente de Jubilados, Pensionistas y Afiliados presentó un escrito por el cual solicitó que se “aclaren y amplíen las preguntas 5 y 6”.
5. En escritos presentados el 15, 16, 17, 18, 22, y 29 de diciembre de 2020, Livio Espinoza Espinoza, pensionista del ISSFA; Henry Llanes Suárez; Manuel Oswaldo Chalco Calvachi, presidente del Gremio de Maestros Mecánicos de Pichincha; Freddy René Ordóñez Bermeo en representación de “Acción Legal”; Jacinto Velásquez Herrera, por sus propios y personales derechos; Simón Bolívar Remache Moreno, en representación del Colectivo Redes y Uniones de Organizaciones Pesqueras Artesanales del Ecuador; Víctor Hugo Coloma Rodríguez, en representación del Colegio Regional de Ingenieros Eléctricos y Electrónicos del Litoral; Héctor Geovanni Martínez Martínez, en representación de la Asociación de Educadores “Leonidas García”; Jaime José Nebot Saadi, por sus propios y personales derechos; Cynthia Fernanda Viteri Jiménez, alcaldesa de Guayaquil; Ángela Francisca Herrera Méndez, alcaldesa de Alfredo Baquerizo Moreno/Jujan; Remigio Jonnatan Molina Yáñez, alcalde de Balao; Alex Octavio Zambrano Alcívar, alcalde de Balzar; Norma Jacqueline Ordóñez Murillo, alcaldesa de Colimes; Wilson Fidel Cañizares Villamar, alcalde de Daule; Dalton Rafael Narváez Mendieta, alcalde de Durán; Elvis Vicente Espinoza Espinoza, alcalde de Lomas de Sargentillo; Pedro Antonio Orellana Ortiz, alcalde de Marcelino Maridueña; José Francisco Asan Wonsang, alcalde de Milagro; Xavier Martino Gómez Salazar, alcalde de Pedro Carbo; Juan José Yunez Nowak, alcalde de Samborondón; Kléber Xavier Falcón Ortega, alcalde de Yaguachi; Edson Rafael Alvarado Roca, alcalde de Santa Lucía; y Jorge Modesto Vera Zavala, alcalde de Simón Bolívar, indicaron que se adhieren a todas las preguntas de la consulta popular y, en su mayoría, solicitaron que se tome en consideración su opinión respecto de las preguntas planteadas en la demanda.
6. El 19 de enero de 2021, la jueza Carmen Corral Ponce avocó conocimiento de la causa. El 20 de enero de 2021, en aplicación del inciso final del artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, se realizó un nuevo sorteo de la causa, correspondiendo su sustanciación a la jueza Daniela Salazar Marín.
7. Mediante auto de 25 de enero de 2021, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa, a efectos de dar inicio al control previo de constitucionalidad de la convocatoria a consulta popular.
8. El 26 de enero de 2021, Juan Sebastián Calero Chávez, en calidad de procurador judicial del gerente general subrogante y representante legal de la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador (EP Petroecuador), presentó un escrito en el que solicita ser considerado como *amicus curiae*, con argumentos con respecto a la procedencia de la pregunta 10.

9. El 27 de enero de 2021, Marco Proaño Durán, en calidad de director nacional de patrocinio y delegado del procurador general del Estado, presentó un escrito con argumentos con respecto a la procedencia de la solicitud de consulta popular, de cada pregunta propuesta y de los considerandos que las introducen. En lo principal, la Procuraduría General del Estado argumenta que *“respecto de las 14 preguntas, se advierte que en varias de ellas se omite dar información completa, no brindan un contexto real que permita a los electores entender de manera clara la relación concreta entre los derechos invocados y la repercusión que eventualmente sobre ellos tendría una consulta popular”*. Añade que *“[m]ucha de la información presentada en los considerandos es incompleta y tendenciosa, no tiene sustento o está desactualizada, lo cual impide a los electores formarse un contexto real y actual sobre los temas en los que deberían decidir”*. A criterio de la Procuraduría General del Estado, *“la indeterminación de varias de las preguntas planteadas y sus efectos en el caso de ser aceptadas, supone que la Corte realice un minucioso análisis relativo a si la consulta popular cumple su fin como derecho constitucional de participación”*, por lo que considera que la Corte Constitucional, al expedir su dictamen con respecto a la presente solicitud de consulta popular, debe emitir *“reglas claras que impidan la utilización de la consulta popular como un fin de promoción política”*. Finalmente, solicita *“se emita dictamen declarando que las 14 preguntas de la consulta popular propuesta por los peticionarios son inconstitucionales en tanto que no garantizan la libertad del elector ni se ajustan a los parámetros prescritos en los artículos 103, 104 y 105 de la LOGJCC”*.

## 2. Competencia

10. El artículo 104 inciso final de la Constitución de la República del Ecuador (en adelante, “Constitución”); el artículo 127 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “LOGJCC”); y, el artículo 85 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (en adelante, “RSPCCC”), determinan la competencia de la Corte Constitucional para emitir su pronunciamiento en el presente caso.

## 3. Legitimación activa y oportunidad

11. El artículo 104 de la Constitución de la República determina que la convocatoria a consulta popular puede ser solicitada por *“la ciudadanía”*. Además, el artículo 100 numeral 2 de la LOGJCC dispone que cuando la iniciativa proviene desde la ciudadanía, la propuesta de reforma debe remitirse a esta Corte *“antes de dar inicio a la recolección de las firmas requeridas para la respectiva convocatoria a referendo o para la presentación a la Asamblea Nacional”*. En el dictamen No. 1-19-CP/19, de 16 de abril de 2019, con el objetivo de fortalecer la participación ciudadana, esta Corte se alejó del precedente contenido en el dictamen No. 001-13-DCP-CC y estableció que *“[a]nte un pedido de dictamen previo y vinculante de constitucionalidad sobre convocatorias a consultas populares, la Corte Constitucional procederá a realizar el control constitucional de los considerandos”*.

*introdutorios y las preguntas de la misma, sin requerir el respaldo de la recolección de firmas”.*

12. De lo anterior se puede colegir que todo ciudadano está legitimado para presentar una solicitud de dictamen previo y vinculante de constitucionalidad sobre una propuesta de convocatoria a consulta popular, sin que para obtener este pronunciamiento previo de la Corte sea necesario acompañar las firmas de respaldo para la iniciativa.
13. En el presente caso, los comparecientes que presentaron la solicitud son ciudadanos y su solicitud se presentó en el momento señalado en el párrafo 11 *supra*, por lo que la propuesta cumple con los requisitos de legitimación y de oportunidad establecidos en la Constitución y la LOGJCC.
14. Respecto de la legitimación de los alcaldes, es preciso señalar que, en el caso de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, según la Constitución, la convocatoria a consulta popular podrá ser solicitada por la decisión de las tres cuartas partes de sus integrantes, a través de su máxima autoridad<sup>2</sup>. En su escrito de 29 de diciembre de 2020, los alcaldes de los cantones del Guayas afirman: *“nos adherimos a todas las preguntas para la Consulta Popular presentadas por los proponentes, nuestra comparecencia es para expresar nuestra opinión respecto de [la pregunta 11]”*. Al mismo tiempo, aclaran que su comparecencia *“es como tercero interesado en esta causa, ejerciendo nuestro derecho previsto en la Constitución y en el artículo 12 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional”*. En consecuencia, toda vez que de la revisión del expediente no se encuentra un documento que respalde la convocatoria a consulta popular conforme el requerimiento establecido en el artículo 104 de la Constitución, y que los propios alcaldes del Guayas afirman comparecer como terceros interesados, la Corte los considerará en esta calidad y no como proponentes.

#### 4. Control constitucional

15. La solicitud de dictamen previo y vinculante de constitucionalidad de consulta popular consta de **14 preguntas y sus respectivos considerandos y anexos, a través de los cuales se pretende reformar cuarenta y tres artículos e incluir veinte artículos en veinte cuerpos normativos diferentes** (Código Orgánico Integral Penal; Código Orgánico Monetario y Financiero; Ley Orgánica para el Desarrollo de la Acuicultura y Pesca; Ley Orgánica de Agrobiodiversidad, Semillas y Fomento de la Agricultura; Ley Orgánica de la Soberanía Alimentaria; Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario; Ley de Fomento Artesanal; Ley de Defensa del Artesano; Ley Orgánica de Fomento Agropecuario; Ley de Seguridad

---

<sup>2</sup> Constitución de la República del Ecuador, Artículo 104: *“[...] Los gobiernos autónomos descentralizados, con la decisión de las tres cuartas partes de sus integrantes, podrán solicitar la convocatoria a consulta popular sobre temas de interés para su jurisdicción que sean de competencia del correspondiente nivel de gobierno [...]”*.

Social; Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas; Ley de Seguridad Social de la Policía; Código Orgánico del Ambiente; Ley de Minería; Ley de Hidrocarburos; Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización; Ley de Régimen Tributario Interno; Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas; Ley Orgánica de Emprendimiento e Innovación).

16. A continuación, la Corte procederá a realizar el correspondiente control constitucional de cada una de las preguntas, sus anexos, y los considerandos que las introducen.
17. El artículo 27 de la LOGJCC establece que la Corte Constitucional realizará un control automático de constitucionalidad de todas las convocatorias a consulta popular en los mismos términos y condiciones del control previsto para la convocatoria a referendo y señala que el control *“estará encaminado a garantizar la libertad de la electora o elector y la constitucionalidad de las disposiciones jurídicas o las medidas a adoptar a través de este procedimiento”*.
18. Como ya ha indicado esta Corte, le corresponde analizar cada una de las propuestas de consulta popular bajo estrictos parámetros de control constitucional

*...pues por su importancia y posibles consecuencias, los electores deben contar con preguntas constitucionales, con considerandos que brinden la información necesaria y neutra que les permita conocer el contexto, los fines, razones y consecuencias de la misma; así como con preguntas claras y leales que permitan a los electores tomar una decisión libre que garantice materialmente su derecho a elegir<sup>3</sup>.*

19. El artículo 103 de la LOGJCC establece que la Corte Constitucional, al efectuar un control formal de la convocatoria a consulta popular, verificará:
  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.*
20. La Corte ejercerá el control constitucional de los considerandos de conformidad con los parámetros contenidos en el artículo 104 de la LOGJCC que exige verificar el cumplimiento de cinco requisitos:
  1. *Primer requisito.-* No inducción de las respuestas en la electora o elector.

---

<sup>3</sup> Corte Constitucional, Dictamen No. 1-20-CP/20 de 21 de febrero de 2020, párr. 18.

2. *Segundo requisito.*- Concordancia plena entre el considerando que introduce la pregunta y el texto normativo.
  3. *Tercer requisito.*- Empleo de lenguaje valorativamente neutro y sin carga emotiva, sencillo y comprensible para el elector.
  4. *Cuarto requisito.*- 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
  5. *Quinto requisito.*- No se proporcione información superflua o ninguna otra que no guarde relación con el texto normativo a ser aprobado por el electorado.
21. La Corte ha resaltado que la exposición de considerandos no constituye un requisito puramente formal. Por el contrario, para garantizar las cargas de lealtad y claridad necesarias y asegurar la libertad al elector, la exposición de considerandos debe, como mínimo, contener: una descripción objetiva de temas fácticos, espaciales, demográficos y técnicos relacionados al tema consultado; cifras oficiales y demás información que permita comprender la pregunta; el fin que persigue y la delimitación de los efectos de la consulta<sup>4</sup>. En atención a la extensión de la consulta popular propuesta y en la línea de dictámenes anteriores emitidos por esta Corte, el análisis de los considerandos se realizará en conjunto y estará destinado principalmente a controlar que no existan considerandos que incumplan los requisitos contemplados en la ley<sup>5</sup>.
22. Por su parte, la Corte realizará el control constitucional de las preguntas del cuestionario de conformidad con los parámetros establecidos por el artículo 105 de la LOGJCC, que prescribe que las preguntas sometidas a votación deberán garantizar la libertad del elector o electora, según los siguientes parámetros:
1. *Primer parámetro.*- La formulación de una sola cuestión por cada pregunta, salvo que exista una interrelación e interdependencia entre los distintos componentes normativos;
  2. *Segundo parámetro.*- La posibilidad de aceptar o negar varios temas individualmente en la misma consulta. Se prohíbe la aprobación o rechazo en bloque;
  3. *Tercer parámetro.*- La propuesta normativa no esté encaminada a establecer excepciones puntuales que beneficien un proyecto político específico; y,

---

<sup>4</sup> Corte Constitucional, Dictamen No. 10-19-CP/19 de 17 de septiembre de 2019, párr. 27 y 28.

<sup>5</sup> Véase, por ejemplo, Corte Constitucional, Dictámenes Nos. 6-19-CP/19 de 1 de agosto de 2019; 12-19-CP/19 y acumulado de 25 de septiembre de 2019; y, 14-19-CP/19 de 7 de noviembre de 2019.

4. *Cuarto parámetro.-* La propuesta normativa tenga efectos jurídicos y modificaciones al sistema jurídico.
23. Adicionalmente, el artículo 127 de la LOGJCC dispone que, como parte del control material, la Corte Constitucional realizará un control automático de constitucionalidad de todas las convocatorias a consulta popular encaminado a garantizar la libertad de la electora o elector y la constitucionalidad de las disposiciones jurídicas o las medidas a adoptar a través de este procedimiento. En el dictamen No. 9-19-CP/19, la Corte estableció que el control material *“hace relación a que el petitorio que se formula no incurra en prohibiciones o violaciones constitucionales, ni reformen la Constitución en tanto para ello existen procedimientos específicos para tal efecto”*. El control material también consiste en verificar que la pregunta no restrinja los derechos y garantías constitucionales.
- 4.1. Pregunta 1. ¿Está usted de acuerdo que, en los casos de violación agravada por la muerte de la víctima, menor de 14 años, se imponga la pena de hasta (50) años, de conformidad con las reformas legales que constan en el Anexo uno (1)?**
- 4.1.1. Control constitucional de los considerandos que introducen la pregunta**
24. La **pregunta 1** del cuestionario viene acompañada de quince considerandos. Según se desprende del considerando primero, estos tienen por objeto ofrecer información en torno *“a la prevención y erradicación de violencias ejercidas contra niñas y adolescentes”* y *“se alimenta[n] tanto de información publicada por fuentes oficiales, así como de los datos recopilados y consolidados por las organizaciones de la sociedad civil”*. Se evidencia que los considerandos presentan cifras relativas a la cantidad de niños y niñas que han sido víctimas de abuso sexual, al igual que cifras sobre muertes violentas, femicidios, procesos judiciales por delitos de violación, abuso y acoso sexual, prostitución y pornografía infantil, entre otros. Además, contienen referencias a la normativa penal vigente con respecto a estos delitos.
25. De una revisión integral de los considerandos, esta Corte observa que una serie de ellos incumplen los requisitos del artículo 104 de la LOGJCC, en los siguientes términos:
1. Existen considerandos que no garantizan de forma plena la libertad del elector, y en particular, el cumplimiento de las cargas de claridad y lealtad (art. 103 numeral 3). En particular, existen considerandos cuya información no ha podido ser verificada por esta Corte debido a que los peticionarios no presentan fuentes, ni referencias específicas sobre las mismas. Por ejemplo, el considerando segundo contiene una fuente cuyo contenido no corresponde al expuesto por los solicitantes en el texto del considerando. El

considerando tercero se refiere a muertes violentas en general mientras que su fuente se refiere únicamente a muertes violentas de menores de edad.

2. Existen, asimismo, considerandos que no emplean lenguaje valorativamente neutro y contienen carga emotiva (art. 104 numeral 3). Por ejemplo, el considerando catorce se refiere a la “*indignación*” de la sociedad “*frente a hechos recurrentes y frecuentes de violencia sexual*”.
3. Finalmente, los considerandos no reflejan la existencia de una relación directa de causalidad entre el texto normativo sometido a aprobación del pueblo y la finalidad o propósito que se señala en los considerandos que introducen la pregunta (art. 104 numeral 4). El numeral 4 del artículo 104 de la LOGJCC requiere que la Corte verifique la existencia de una relación de causalidad directa entre considerandos y preguntas, de forma tal que “*una vez aprobada la disposición jurídica, la finalidad perseguida se obtenga con una alta probabilidad*” (énfasis añadido). Para cumplir este requisito, los proponentes no deben demostrar de forma inequívoca la existencia de una relación de causalidad directa, pero sí resulta indispensable que se provean razones o información a partir de las cuales el elector pueda razonablemente determinar que las disposiciones jurídicas que se propongan tengan una alta probabilidad de cumplir con los fines enunciados en los considerandos.

Al respecto, la Corte observa que los considerandos no exponen razón, argumento o información que demuestre que la finalidad perseguida (prevenir violaciones con muerte de la víctima menor de 14 años) tenga una alta probabilidad de ser alcanzada una vez aprobada la disposición jurídica. Así, los considerandos presentan datos y cifras sobre muertes violentas, femicidios, abuso y acoso sexual, prostitución y pornografía infantil y a continuación se asume que estas cifras se reducirían a partir del aumento de la pena prevista para el delito de violación con resultado de muerte en víctimas menores de 14 años, sin proveer al elector de información o razones que le permitan llegar a esta conclusión. En el mismo sentido, en los considerandos se presupone que el agravamiento de penas mejorará el nivel de protección de derechos y reparación integral para las víctimas, sin dotar al elector de información o argumentos que objetivamente permitan considerar que existe una alta probabilidad que, de aprobarse la propuesta, se alcance la finalidad perseguida.

En definitiva, aun cuando para los proponentes podría ser evidente que el aumento de la pena para este delito pueda tener una incidencia en su ocurrencia, es necesario que la propuesta venga acompañada de elementos que permitan al elector contar con fundamentos de que existe una alta probabilidad de que esto efectivamente ocurra, por lo que los considerandos

de la pregunta 1 no cumplen el estándar impuesto por el artículo 104 numeral 4 de la LOGJCC.

26. En consecuencia, los considerandos de la primera pregunta no cumplen los requisitos establecidos en el artículo 104 de la LOGJCC.

#### 4.1.2. Control constitucional de la pregunta

27. La pregunta bajo análisis pretende consultar a la ciudadanía sobre el aumento de la pena a hasta 50 años en los casos de violación agravada por la muerte de la víctima menor de 14 años y propone cuatro modificaciones al Código Orgánico Integral Penal (en adelante, “COIP”).
28. En primer lugar, propone la modificación del artículo 20 del mencionado cuerpo normativo, referente al concurso real de infracciones, de tal forma que las penas puedan acumularse hasta un máximo del doble de la pena más grave sin que por ninguna razón exceda los 50 años. El COIP actualmente prevé un máximo de 40 años.
29. En segundo lugar, propone la modificación del artículo 55 del mencionado cuerpo normativo, referente a la acumulación de penas, de tal forma que las penas privativas de libertad puedan acumularse hasta un máximo de cincuenta años. El COIP actualmente prevé un máximo de 40 años.
30. En tercer lugar, propone la modificación del artículo 59 del mencionado cuerpo normativo, referente a las penas privativas de libertad, de tal forma que estas puedan tener una duración de hasta 50 años. El COIP actualmente prevé un máximo de 40 años.
31. En cuarto lugar, propone la inclusión de un artículo innumerado a continuación del artículo 171 del cuerpo normativo mencionado, con el siguiente texto:

*Artículo [...].- Violación con resultado de muerte en menor de edad.- Cuando de la violación definida bajo los supuestos del artículo precedente resultare la muerte de una persona menor de 14 años de edad, será sancionada con pena de treinta y tres a treinta y siete años de prisión. A esta pena podrá aplicarse el cómputo de las circunstancias agravantes que sean del caso. Queda prohibida la aplicación de circunstancias atenuantes para este delito.*

32. Como se puede observar, además de la inclusión del tipo penal al que hace referencia la pregunta, los anexos incluyen modificaciones adicionales a los artículos 20, 55 y 59 del COIP, que corresponden al régimen general de las infracciones y las penas. Así, como se describió en los párrafos precedentes, los anexos proponen el aumento de 50 años como máximo para la acumulación de las penas en casos de concurso real de infracciones (art. 20) y para la acumulación de

las penas en general (art. 55), así como la ampliación del tiempo máximo permitido para la fijación de penas privativas de la libertad a 50 años.

33. Lo anterior implica que mientras en la pregunta se consulta al elector respecto a la ampliación de la pena para un tipo penal específico (violación con resultado de muerte de víctima menor de 14 años), los anexos derivarían en el aumento del tiempo máximo de todas las penas y de la acumulación de penas hasta 50 años. Es decir, mientras la pregunta se limita al aumento de la pena para un tipo penal específico, los anexos extienden este aumento a las penas que se pueden imponer respecto de todos los tipos penales y acumulaciones previstas en el COIP.
34. Como resultado, los anexos desbordan el alcance de la pregunta, afectando la libertad del elector e incumpliendo con la carga de lealtad, que exige que la consulta popular permita el ejercicio sustancial del derecho de participación, a través de información transparente, neutra, viable, factible y dotada de contenido<sup>6</sup>, por lo que no se adecuan a lo requerido por los artículos 103 y 127 de la LOGJCC.
35. La inclusión en los anexos de cuestiones adicionales que exceden el alcance de la pregunta implica además la formulación de más de una cuestión por pregunta y que el elector no tenga la posibilidad de aceptar o negar esta multiplicidad de temas, con lo que se verá obligado a aprobar o rechazar varias cuestiones en bloque. Esto en cuanto una persona puede estar de acuerdo con aumentar la pena del tipo penal de violación con resultado de muerte cuando la víctima sea menor de 14 años, pero no con aumentar la acumulación y tiempo máximo de penas para todos los delitos en general, sin embargo, esta opción está vedada por la redacción actual de la pregunta.
36. Adicionalmente, existe una incongruencia entre el contenido de la pregunta y el texto del tipo penal que se pretende incluir a través del artículo innumerado a continuación del artículo 171 del COIP. Esto en cuanto, mientras la pregunta se refiere al aumento del máximo de la pena hasta 50 años, el texto normativo fija una pena de 33 años a 37 años. Esta incongruencia incumple las cargas de claridad y lealtad pues puede inducir al error al elector en cuanto del texto de la pregunta no necesariamente se desprende el efecto jurídico que se generaría a partir del texto normativo propuesto. Si bien se podría sostener que la intención de los proponentes al incluir un máximo de 50 años en la pregunta responde a la posible inclusión de agravantes que podrían aumentar la pena más allá de la gradación establecida, esto no es claro pues no se explica en la pregunta ni en los considerandos que la introducen, por lo que no es razonable que el elector pueda realizar esta determinación directamente.
37. En consecuencia, la **pregunta 1** incumple los requisitos formales determinados en los numerales 1 y 2 del artículo 105 de la LOGJCC.

---

<sup>6</sup> Corte Constitucional, Dictamen No. 10-19-CP/19 de 17 de septiembre de 2019, párrs. 20 y 21.

38. Por otro lado, tal como indica el artículo 127 de la LOGJCC, el control que realiza la Corte Constitucional de las propuestas de consulta popular debe estar encaminado a asegurar la “*constitucionalidad de las disposiciones jurídicas (...) a adoptar a través de este procedimiento*”, siendo la función principal de esta Corte al analizar propuestas de consultas populares, el “*garantizar que las preguntas no menoscaben el orden constitucional y, por tanto, protejan los derechos de la ciudadanía*”<sup>7</sup>. En consecuencia, a pesar de que el incumplimiento de los requisitos formales previstos para los considerandos y las preguntas es motivo suficiente para que se dictamine la inconstitucionalidad de una propuesta de consulta popular, como lo ha realizado en ocasiones anteriores<sup>8</sup>, respecto de esta pregunta la Corte Constitucional considera necesario advertir que si la pregunta superara el control formal, al momento de realizar el control material la Corte tendría que analizar su constitucionalidad a la luz de los fines que persigue el sistema penal ecuatoriano de conformidad con el artículo 201 de la Constitución.
39. En particular, la Corte tendría que analizar la pregunta a la luz de su jurisprudencia previa<sup>9</sup>, en la que ha reconocido que la Constitución establece que el sistema penitenciario en el Ecuador tiene como finalidad primordial la rehabilitación integral de las personas sentenciadas “*para reinserterlas en la sociedad*”, y busca desarrollar “*las capacidades de las personas sentenciadas penalmente para ejercer sus derechos y cumplir sus responsabilidades al recuperar la libertad*”.
40. Así, como parte del control material la Corte tendría que ponderar, como lo ha hecho en casos pasados, que la finalidad del sistema de rehabilitación social radica en la prevención especial como postulado programático del sistema penal, orientado a desarrollar estrategias que eviten nuevos hechos delictivos por parte del mismo sujeto<sup>10</sup>. También tendría que considerar que el Estado ecuatoriano está obligado constitucional y convencionalmente a orientar la política penal y penitenciaria hacia la rehabilitación del sujeto, con el objeto de velar por “*el principio de dignidad de la persona*”<sup>11</sup>. En consecuencia, la Corte deberá determinar si el aumento indiscriminado de los límites máximos para todas las penas que se propone mediante esta pregunta es conducente a alcanzar los fines de la pena fijados constitucionalmente o si, por el contrario, podría tener como efecto que el sistema penal asuma una finalidad retributiva, que no cuenta con fundamento constitucional.
41. Adicionalmente, analizar la constitucionalidad material requeriría considerar que el aumento indiscriminado del máximo fijado para todos los tipos penales establecidos en el COIP puede resultar contradictorio con la garantía del debido

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

<sup>8</sup> Entre otros, véase Corte Constitucional, Dictámenes Nos. 2-19-CP/19 de 20 de junio de 2019; 6-19-CP/19 de 1 de agosto de 2019; 14-19-CP/19 de 7 de noviembre de 2019; y, 1-20-CP/20 de 21 de febrero de 2020.

<sup>9</sup> Corte Constitucional, Dictamen No. 5-19-OP/19 de 4 de diciembre de 2019, párr. 45 y siguientes.

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> *Id.*, párr. 51.

proceso contenida en el numeral 6 del artículo 76 de la Constitución respecto de la debida proporcionalidad que debe establecer la ley entre las infracciones y las sanciones penales. Esta garantía supone la cuidadosa tipificación de las conductas ilícitas y la medición razonable de sus consecuencias, desarrollándose una graduación adecuada de las reacciones punitivas conforme a los bienes jurídicos afectados y a la lesión causada o al peligro corrido. El aumento del máximo previsto para todas las penas establecidas en legislación penal ecuatoriana, el aumento del máximo de acumulación de las penas y el aumento del máximo fijado para el concurso real de infracciones, sin atención a la naturaleza y gravedad de cada tipo penal, puede repercutir negativamente en la adecuada proporcionalidad que debe existir entre infracciones y sanciones penales, lo que deberá ser analizado por la Corte si a futuro la propuesta supera el control formal.

42. Al realizar el control material, la Corte tendría que observar que, en materia penal, es indispensable que la determinación de los tipos penales y la gradación de las penas respete el principio de estricta legalidad. Para garantizar este principio es fundamental que exista un adecuado debate parlamentario que determine la gradación de cada pena, la cual debe ser proporcional a la gravedad de la afectación del bien jurídico protegido y a las propiedades subjetivas de la conducta. Por su naturaleza, la consulta popular no permite el debate en sede parlamentaria y esto puede incidir en la constitucionalidad de utilizar este mecanismo para la adopción de nuevos tipos penales o el aumento de las penas previstas para los tipos ya existentes.
43. Así también, la Corte tendría que analizar la propuesta en consideración de la debida proporcionalidad que debe existir entre las infracciones y las sanciones penales que está reconocida como garantía del debido proceso en el numeral 6 del artículo 76 de la Constitución. Finalmente, al ser una propuesta que aumenta las penas, si superase el control formal la Corte debería analizarla a la luz de los principios constitucionales relevantes, como el de mínima intervención penal al que se refiere el artículo 195 de la Constitución.

**4.2. Pregunta 2. ¿Está usted de acuerdo que el Estado ecuatoriano adopte una política de Estado a favor de los pequeños productores agrícolas, pecuarios, acuícolas y artesanales consistente en dotarlos, a través de las entidades financieras públicas, de líneas de crédito con tasas de interés preferenciales de conformidad con las reformas legales que constan en el Anexo (2)?**

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

44. La **pregunta 2** del cuestionario viene acompañada de diecisiete considerandos. En términos generales, estos mencionan datos sobre el impacto económico del COVID-19 en la economía ecuatoriana y se refieren a la importancia de fomentar

su reactivación a través de la pequeña agricultura, ganadería, acuacultura y pesquería. Exponen, además, la normativa actual que rige a estos sectores, particularmente aquella relativa al acceso a financiamiento de la banca pública y privada. En los considerandos se sugiere además que el establecimiento de tasas de interés preferenciales para los sectores de la pequeña agricultura, ganadería, acuacultura y pesquería es viable y favorable.

45. De una revisión integral de los considerandos esta Corte observa que una serie de ellos incumplen los requisitos del artículo 104 de la LOGJCC, en los siguientes términos:

1. Existen considerandos que no garantizan de forma plena la libertad del elector, y en particular, el cumplimiento de las cargas de claridad y lealtad (art. 103 numeral 3). Por ejemplo, el considerando primero contiene un hecho futuro y especulativo con respecto a las proyecciones del impacto del COVID-19 en la economía ecuatoriana basado en información del Banco Mundial presentada en abril de 2020. El hecho de presentar información basada en previsiones no deriva, automáticamente, en una afectación a las cargas de claridad y lealtad. Sin embargo, la información contenida en este considerando tiene la potencialidad de presentar variaciones hasta el momento en el que se convoque a la consulta. De hecho, para la fecha de presentación de la propuesta de consulta popular, la información incluida en el considerando ya se encontraba desactualizada pues el Banco Mundial actualizó las proyecciones relativas a la economía de Ecuador en junio de 2020<sup>12</sup>.
2. En el mismo sentido, el considerando 12 contiene información incompleta y desactualizada que no se ajusta al parámetro de lealtad pues pretende reflejar la situación económica actual con información del año 2010. De igual forma, los considerandos 16 y 17 contienen información de proyecciones económicas realizadas por los proponentes sobre la viabilidad de las reformas que plantean, las cuales no son claras y no cuentan con un sustento más allá del cálculo realizado por los propios proponentes.
3. Existen, asimismo, considerandos que no emplean lenguaje valorativamente neutro y contienen carga emotiva (art. 104 numeral 3). Por ejemplo, el considerando 5 se refiere a la “*imperiosa necesidad*” de cambiar el modelo económico del país.

#### 4.2.2. Control constitucional de la pregunta

46. La pregunta bajo análisis pretende consultar a la ciudadanía sobre la posibilidad de que el Estado ecuatoriano adopte una política de Estado consistente en dotar a los pequeños productores agrícolas, pecuarios, acuícolas y artesanales líneas de crédito

---

<sup>12</sup> Banco Mundial, Informe Perspectivas Económicas Mundiales de 8 de junio del 2020.

con tasas de interés preferenciales, a través de las entidades financieras públicas. Para el efecto, propone: i) reformar un artículo del Código Orgánico Monetario y Financiero; ii) modificar dos artículos de la Ley Orgánica para el Desarrollo de la Acuicultura y Pesca; iii) reformar dos artículos de la Ley Orgánica de Agrobiodiversidad, Semillas y Fomento de la Agricultura; iv) reformar un artículo en la Ley Orgánica de la Soberanía Alimentaria, v) modificar un artículo de la Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario; vi) reformar un artículo de la Ley de Fomento Artesanal; y, vii) modificar un artículo de la Ley de Defensa del Artesano.

47. De lo anterior, esta Corte observa que, a través de esta pregunta, se pretende consultar a la ciudadanía acerca de la posibilidad de que el Estado adopte una determinada política a favor de cuatro sectores distintos: el agrícola, el pecuario, el acuícola y el artesanal. El artículo 105 de la LOGJCC, en su numeral 1, exige “[l]a formulación de una sola cuestión por cada pregunta, salvo que exista una interrelación e interdependencia entre los distintos componentes normativos”. A criterio de esta Corte, la pregunta engloba más de una cuestión, y si bien existe relación entre los cuatro sectores, no existe interdependencia entre las reformas que se pretende introducir con respecto a cada uno de ellos. Siendo así, se evidencia que esta pregunta incumple con el parámetro establecido en el artículo 105 numeral 1 de la LOGJCC.
48. Adicionalmente, esta Corte nota que a través de la **pregunta 2** se pretende realizar nueve reformas legales. A criterio de esta Corte, no existe, en principio, una prohibición constitucional de proponer, a través de consulta popular, reformas legales concretas. De hecho, a nivel legal los artículos 105 y 127 de la LOGJCC expresamente permiten aquello<sup>13</sup>. No obstante, de hacérselo, los anexos que contengan las reformas legales específicas deben leerse como parte integral de la pregunta. En consecuencia, las reformas legales que se incluyan como anexos deben guardar plena correspondencia con el alcance de la pregunta propuesta y estas, junto a sus considerandos, no pueden ser de una extensión y complejidad tal que deriven en falta de claridad y conviertan a la pregunta en compuesta, pues esto obstruiría la libertad del elector.
49. En el presente caso, como se mencionó, son nueve las reformas legales que se pretende someter a consulta de la ciudadanía a través de una sola pregunta. Esto impide que el elector pueda manifestar su elección sobre cada una de las reformas legales de forma independiente, estando obligado a aceptarlas o rechazarlas en

---

<sup>13</sup> Así, el artículo 127 de la LOGJCC permite adoptar disposiciones jurídicas a través de consultas populares en cuanto señala que el control de constitucionalidad “*estará encaminado a garantizar la (...) constitucionalidad de las disposiciones jurídicas (...) a adoptar a través de este procedimiento.*” Asimismo, el artículo señala que las disposiciones jurídicas que sean resultado de la consulta “*se someterán al régimen general del control constitucional*”. En el mismo sentido, el artículo 105 de la LOGJCC requiere que, al momento de analizar una propuesta de consulta popular, la Corte verifique que “*4. La propuesta normativa tenga efectos jurídicos y modificaciones al sistema jurídico*”, nuevamente habilitando expresamente la posibilidad de que la consulta modifique directamente normas del ordenamiento jurídico.

bloque. Bien podría ser el caso que el elector esté de acuerdo con las reformas a ser introducidas en la Ley Orgánica para el Desarrollo de la Acuicultura y Pesca y en contra de las modificaciones a la Ley de Fomento Artesanal. Si bien algunas de las reformas planteadas son reiterativas y similares entre sí, otras son independientes, como por ejemplo aquella que contiene una definición sobre la pesca artesanal. Adicionalmente, esta Corte observa que a través de esta pregunta se pretende introducir una definición de pesca artesanal en la Ley Orgánica para el Desarrollo de la Acuicultura y Pesca que también se pretende introducir a través de la pregunta 5. Como ha señalado la Corte, cuando se impide que el elector pueda expresar su opinión individual respecto a cada uno de los temas consultados, se afecta la libertad electoral y se incumple la carga de lealtad, ya que la pregunta no provee a los electores una condición esencial en el marco de la democracia participativa, como es la libertad de elegir<sup>14</sup>. Aquello deriva en que la pregunta planteada inobserve el parámetro exigido por el artículo 105 de la LOGJCC, en su numeral 2, respecto a que el elector cuente con “[l]a posibilidad de aceptar o negar varios temas individualmente en la misma consulta”.

50. En consecuencia, la **pregunta 2** no supera el control formal de constitucionalidad y la Corte se abstiene de realizar consideraciones adicionales.

**4.3. Pregunta 3. ¿Está usted de acuerdo que el Estado ecuatoriano adopte a favor de los pequeños productores agrícolas, una política de Estado con cargo al Presupuesto General del Estado consistente en darles gratuitamente semillas y plántulas, de conformidad con las reformas legales que constan en el Anexo tres (3)?**

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

51. La **pregunta 3** del cuestionario viene acompañada de once considerandos. En general, estos hacen referencia a pronunciamientos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (en adelante, “FAO” por sus siglas en inglés) respecto a la importancia de que existan semillas de calidad. Además, los considerandos mencionan que, según dicha organización, en los países en vías de desarrollo como Ecuador, los agricultores no se benefician de las ventajas del uso de semillas de calidad debido a, entre otros factores, la falta de políticas públicas. Con base en esto, los considerandos plantean que una política pública para la comercialización de semillas es establecer un programa de subsidios para que se ponga a disposición semillas de calidad. A su vez, los considerandos señalan cifras del Banco Central del Ecuador y mencionan que con esto se demuestra que la inversión del Estado no refleja la importancia de contribuir al sector, requiriendo así de políticas públicas permanentes.

---

<sup>14</sup> Corte Constitucional, Dictamen No. 1-20-CP/20 de 21 de febrero de 2020, párr. 44.

52. Los considerandos determinan que la Autoridad Agraria Nacional deberá construir el Plan Nacional Agropecuario y que, a través del Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias y de la Agencia de Regulación y Control Fito y Zoonosanitario, *“será la encargada de hacer la entrega de las semillas y plántulas a los pequeños productores agrícolas, en la forma, tiempo y lugar que se determine para el efecto”*. Además, se señala que el objeto de *“entregar gratuitamente semillas y plántulas a los pequeños productores agrícolas es que obtengan mejores cosechas y de la más alta calidad, así como aumentar su productividad, lo que les permitirá competir en el mercado agropecuario en mejores condiciones que las actuales”*; y, a la vez, se sostiene que esto permitirá asegurar la soberanía alimentaria nacional.
53. De una revisión integral de los considerandos esta Corte observa que una serie de ellos incumple los requisitos del artículo 104 de la LOGJCC, en los siguientes términos:
1. Existen considerandos que no garantizan de forma plena la libertad del elector, y en particular, el cumplimiento de las cargas de claridad y lealtad (art. 103 numeral 3). En particular, existen considerandos cuya información no ha podido ser verificada por esta Corte debido a que los peticionarios no presentan fuentes, ni referencias específicas sobre las mismas. Por ejemplo, los considerandos primero y segundo contienen enlaces cuyo contenido no corresponde al expuesto por los solicitantes en el texto de los considerandos. Por su parte, el considerando noveno afirma que cada dólar invertido en investigación genera cuarenta veces su valor y el incremento de 30% de ingresos de los productores, sin proveer una fuente o criterio objetivo que permita verificar su veracidad. Al respecto, esta Corte ya ha afirmado que no es admisible incluir considerandos en los que se *“proporciona información sin fuente oficial o criterio objetivo alguno que permita observar su veracidad o contextualización completa del asunto que se consulta”*<sup>15</sup>.
  2. Existen considerandos que resultan inductivos (art. 104 numeral 1) y que no guardan concordancia plena con la pregunta y el texto normativo a los que introducen (art. 104 numeral 2). Por ejemplo, el considerando onceavo sugiere que la propuesta planteada a través de la pregunta permitirá a los pequeños productores agrícolas *“competir en el mercado agropecuario”*, sin que los peticionarios provean información verificable de que esta será una consecuencia altamente probable.
  3. Existen, asimismo, considerandos que no emplean lenguaje valorativamente neutro y contienen carga emotiva (art. 104 numeral 3). Por ejemplo, los considerandos contienen frases como *“deficiente política pública”*, *“la más alta calidad”*, *“es fundamental para el desarrollo”*, *“mejores cosechas y de*

---

<sup>15</sup> Corte Constitucional, Dictamen No. 2-20-CP/20 de 29 de enero de 2020, párr. 14.

*la más alta calidad”.*

#### 4.3.2. Control constitucional de la pregunta

54. La pregunta bajo análisis pretende consultar a la ciudadanía sobre la creación de una política de Estado consistente en dotar gratuitamente de semillas y plántulas a los pequeños productores agrícolas, con cargo al Presupuesto General del Estado. Para el efecto, propone modificar dos artículos e incluir un artículo en Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria; modificar un artículo e incluir un artículo en la Ley Orgánica de Agrobiodiversidad, Semillas y Fomento de la Agricultura; e, incluir un artículo en la Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario.
55. Las modificaciones consisten en inclusiones de incisos adicionales en los artículos que se refieren a los deberes del Estado correspondientes a los beneficios e incentivos a favor de la agrobiodiversidad y a la investigación para la soberanía alimentaria. Los artículos cuya inclusión se propone tienen relación con la dotación de tecnología gratuita para los pequeños productores agrícolas, ganaderos y pescadores artesanales, la dotación de tecnología gratuita para los pequeños productores agropecuarios, y la dotación de semillas y plántulas gratuitas a los pequeños productores ganaderos y agrícolas.
56. Esta Corte nota que a través de la **pregunta 3** se pretende realizar seis reformas legales a tres cuerpos normativos distintos. Como se concluyó en la sección 4.2 *supra*, de realizarse una consulta popular sobre propuestas de reformas legales específicas, los anexos que contengan las propuestas concretas de reforma se leerán como parte integral de la pregunta. En consecuencia, las reformas legales a ser consultadas no pueden exceder el alcance fijado por la pregunta ni ser de una complejidad tal que conviertan a la pregunta en compuesta, pues esto obstruiría la libertad del elector.
57. En el presente caso, como se mencionó, son seis las reformas legales que se pretende someter a consulta de la ciudadanía a través de una sola pregunta. Esto impide que el elector pueda manifestar su elección sobre cada una de las reformas de forma independiente. Si bien existe una relación entre las mencionadas reformas legales, al versar todas ellas sobre una política de Estado a favor de los pequeños productores agrícolas, no existe una interdependencia entre las mismas que haga indispensable el pronunciamiento de la ciudadanía de forma conjunta. Bien podría ser el caso, por ejemplo, que un elector esté a favor de las modificaciones a realizarse a la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria y en contra de las modificaciones a la Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario. Esta Corte ha señalado que cuando se presenta una pregunta compuesta, *“la formulación de la pregunta obliga a los consultados a hacer una elección absoluta en la que aceptan o rechazan en bloque varias cuestiones diferentes, pese a que podrían o no estar de*

*acuerdo con algunas de ellas*”<sup>16</sup> y, en consecuencia, este tipo de preguntas no respetan la libertad del elector al obligarle a aceptarlas o rechazarlas en bloque.

58. La Corte observa además que las modificaciones normativas propuestas exceden el alcance fijado por los considerandos y el texto la pregunta. Así, mientras los considerandos y la pregunta se refieren específicamente a la creación de una política de Estado consistente en dotar gratuitamente de semillas y plántulas a los pequeños productores agrícolas, las modificaciones normativas propuestas incluyen además políticas adicionales no contempladas en la pregunta. Así, el artículo 1 del texto normativo propuesto dispone agregar como literal g) al artículo 3 de la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria el siguiente texto:

*g) Promover la adopción de una política de Estado permanente consistente en dotar gratuitamente, con cargo al Presupuesto General del Estado: semillas certificadas de alto rendimiento y plántulas a los pequeños productores agrícolas; **material para el mejoramiento genético bovino y pecuario a los pequeños productores ganaderos; e, información georreferenciada de pesca a través de un barco/laboratorio marítimo estatal a los pequeños pescadores artesanales** (énfasis añadido).*

59. En la misma línea, como artículo 2 se propone sustituir el texto del artículo 9 de la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria y además de hacer referencia a la entrega de semillas, nuevamente se incluye la entrega de “*material para el mejoramiento genético bovino y pecuario a los pequeños productores ganaderos; e, información georreferenciada de pesca, a través de un barco/laboratorio marítimo estatal, a los pequeños pescadores artesanales*”. Situación que se repite asimismo en el contenido normativo propuesto en los artículos 3 y 4 de la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria.
60. Lo anterior implica que, aunque la **pregunta 3** se limita específicamente a la creación de una política pública referente a la entrega de semillas y plántulas, los textos normativos propuestos no solo incluyen la entrega de semillas, sino también la entrega de material genético bovino y pecuario (al que hace referencia la **pregunta 4**) y de información georreferenciada de pesca (a la que se refiere la **pregunta 5**).
61. Esta construcción atenta contra la libertad del elector e incumple las cargas de claridad y lealtad pues mientras la pregunta le consulta al elector si desea que se desarrolle una política respecto a la entrega de semillas, el texto normativo crearía no solo la política de entrega de semillas sino también de entrega de material genético bovino y pecuario y de información georreferenciada de pesca. En consecuencia, la inclusión en los anexos correspondientes a la **pregunta 3** de textos normativos que concretan lo consultado en las **preguntas 4 y 5** de la propuesta, impiden que el elector pueda tomar una elección individualizada entre cada una de estas preguntas. A manera de ejemplo, un elector puede estar de acuerdo con la

<sup>16</sup> Corte Constitucional, Dictamen No. 1-20-CP/20 de 21 de febrero de 2020, párr. 43.

creación de una política de entrega de semillas y votar afirmativamente en la **pregunta 3**, pero no estar de acuerdo con la creación de una política de entrega de información georeferenciada de pesca y por ende votar no en la **pregunta 5**; sin embargo, al votar afirmativamente en la **pregunta 3** estaría aceptando la inclusión de textos normativos que concretarían lo establecido en las **preguntas 4 y 5**, atentando contra su libertad de votar de forma individual respecto de cada pregunta y texto normativo propuesto.

62. Aquello deriva en que la pregunta y textos normativos planteados atenten contra la libertad del elector, no respeten las cargas de claridad y lealtad e inobserven el parámetro exigido por el artículo 105 de la LOGJCC, en su numeral 2, que el elector cuente con “[l]a posibilidad de aceptar o negar varios temas individualmente en la misma consulta”.
63. En consecuencia, la **pregunta 3** no supera el control formal de constitucionalidad.
64. De conformidad con lo señalado en el párrafo 38 *supra*, a pesar de que el incumplimiento de los requisitos formales previstos para los considerandos y las preguntas es motivo suficiente para que se dictamine la inconstitucionalidad de una propuesta de consulta popular, como lo ha realizado en ocasiones anteriores<sup>17</sup>, respecto de esta pregunta la Corte Constitucional considera necesario advertir que, si la pregunta superara el control formal, al momento de realizar el control material la Corte tendría que analizar si la creación de una política de Estado permanente consistente en dotar gratuitamente de semillas y plántulas a los pequeños productores agrícolas, con cargo al Presupuesto General del Estado, es acorde con los preceptos constitucionales. En consecuencia, la Corte tendría que examinar si implica o no crear una preasignación de recursos para el cumplimiento de esta obligación; y de ser el caso, determinar si aquello resulta o no contrario a lo prescrito por el artículo 298 de la Constitución, que establece preasignaciones presupuestarias únicamente destinadas “a los gobiernos autónomos descentralizados, al sector salud, al sector educación, a la educación superior; y a la investigación, ciencia, tecnología e innovación”, y prohíbe expresamente la creación de otras asignaciones presupuestarias distintas a las señaladas en la Constitución.

---

<sup>17</sup> Entre otros, véase Corte Constitucional, Dictámenes Nos. 2-19-CP/19 de 20 de junio de 2019; 6-19-CP/19 de 1 de agosto de 2019; 14-19-CP/19 de 7 de noviembre de 2019; y, 1-20-CP/20 de 21 de febrero de 2020.

**4.4. Pregunta 4. ¿Está usted de acuerdo que el Estado ecuatoriano adopte a favor del pequeño productor pecuario, una política de Estado con cargo al Presupuesto General del Estado consistente en darles gratuitamente material genético bovino y pecuario, de conformidad con las reformas legales que constan en el Anexo cuatro (4)?**

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

- 65.** La **pregunta 4** del cuestionario viene acompañada de dieciséis considerandos. Estos se refieren a pronunciamientos de la FAO en relación con la importancia de los recursos genéticos animales para aumentar la producción y brindar seguridad alimentaria. Así, los considerandos plantean que entregar gratuitamente material genético bovino y pecuario a los pequeños productores generará que los productos tengan mayor calidad y que se aumente la productividad, lo que les permitirá competir en el mercado agropecuario en mejores condiciones, así como generar desarrollo agropecuario. Además, señalan cifras del Banco Central del Ecuador y mencionan, al igual que en los considerandos de la **pregunta 3**, que con esto se demuestra que la inversión del Estado no refleja la importancia de contribuir al sector, requiriendo así de políticas públicas permanentes.
- 66.** Asimismo, señalan que la Autoridad Agraria Nacional deberá construir el Plan Nacional Agropecuario y que dicha autoridad, a través del Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias y la Agencia de Regulación y Control Fito y Zoonosanitario, entregará gratuitamente el material genético bovino y pecuario a los pequeños productores. En los considerandos se agrega que el objeto “*de entregar gratuitamente material genético bovino y pecuario a los pequeños productores pecuarios es que mejoren la productividad de su ganado, incrementando la producción láctea y de carne, lo que les permitirá competir en el mercado agropecuario en mejores condiciones que las actuales*” y, a su vez, se afirma que esto permitirá asegurar la soberanía alimentaria nacional.
- 67.** De una revisión integral de los considerandos esta Corte observa que una serie de ellos incumple los requisitos del artículo 104 de la LOGJCC, en los siguientes términos:
1. Existen considerandos que no garantizan de forma plena la libertad del elector, y en particular, el cumplimiento de las cargas de claridad y lealtad (art. 103 numeral 3). En particular, existen considerandos cuya información no ha podido ser verificada por esta Corte debido a que los peticionarios no presentan fuentes, ni referencias específicas sobre las mismas. Por ejemplo, los considerandos primero a cuarto contienen enlaces cuyo contenido no corresponde al expuesto por los solicitantes en el texto de los considerandos o a los cuales no es posible acceder, por lo que no cumplen con la carga de

lealtad al elector. La Corte recuerda que, para garantizar la plena libertad del elector y la doble carga de claridad y lealtad, los considerandos deben ser redactados de manera que “*no induzcan la respuesta al votante **ni incluyan información parcial o engañosa que manipule la voluntad de los electores***”<sup>18</sup> (énfasis añadido). Además, esta Corte enfatiza en que toda información complementaria esencial debe estar disponible en los considerandos y no solamente en meras referencias.

2. Existen considerandos que resultan inductivos (art. 104 numeral 1). Por ejemplo, el considerando onceavo sugiere que la propuesta planteada a través de la pregunta permitirá “*un aumento en la calidad de la producción*”, sin que los peticionarios provean información verificable de que esta será una consecuencia necesaria o altamente probable.
3. Existen, asimismo, considerandos que no emplean lenguaje valorativamente neutro y contienen carga emotiva (art. 104 numeral 3). Por ejemplo, el considerando noveno sugiere que la “*deficiente política pública en términos de inversión pública, privada y extranjera*” es causa de la reducción o estancamiento que ha sufrido el sector agrícola.
4. Finalmente, no existe concordancia plena entre los considerandos y la pregunta y el texto normativo a los que introducen (art. 104 numeral 2). En el considerando 15 se afirma que la Autoridad Agraria Nacional, a través del Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias y la Agencia de Regulación y Control Fito y Zoonosanitario, “*será la encargada de producir o importar el material genético bovino y pecuario y entregárselo al pequeño productor ganadero y acuicultor, en la forma tiempo y lugar que se determine para el efecto*”. Sin embargo, ni la pregunta ni las modificaciones normativas que la acompañan hacen referencia o le otorgan competencia a estos organismos para gestionar la política pública que se desea introducir ni tampoco existe referencia alguna a que estos organismos serán los encargados de determinar la forma, tiempo y lugar para importar y entregar el material genético bovino.

#### 4.4.2. Control constitucional de la pregunta

68. La pregunta bajo análisis pretende consultar a la ciudadanía sobre la creación de una política de Estado consistente en dotar gratuitamente de material genético bovino y pecuario a los pequeños productores pecuarios, con cargo al Presupuesto General del Estado. Para el efecto, propone modificar dos artículos y agregar un artículo en la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria; así como también agregar un artículo a la Ley Orgánica de Fomento Agropecuario.

---

<sup>18</sup> Corte Constitucional, Dictámenes No. 09-19-CP/19 de 7 de septiembre de 2019, párr. 51 y No. 1-20-CP/20 de 21 de febrero de 2020, párr. 25.

69. Las modificaciones versan sobre los artículos de la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria que se refieren a los deberes del Estado con respecto a la soberanía alimentaria y a la investigación para la soberanía alimentaria. Los artículos cuya inclusión se propone tienen relación con la dotación de tecnología gratuita para los pequeños productores agrícolas, ganaderos y pescadores artesanales y, específicamente, la dotación gratuita de material genético bovino y pecuario a los pequeños productores pecuarios.
70. Esta Corte nota que a través de la **pregunta 4** se pretende realizar cuatro reformas legales a dos cuerpos normativos distintos. Como se concluyó en la sección 4.2 *supra*, de realizarse una consulta popular sobre propuestas de reformas legales específicas, los anexos que contengan las propuestas concretas de reforma se leerán como parte integral de la pregunta. En consecuencia, las reformas legales a ser consultadas no pueden ser de una complejidad tal que conviertan a la pregunta en compuesta, pues esto obstruiría la libertad del elector.
71. En el presente caso, como se mencionó, son cuatro las reformas legales que se pretende someter a consulta de la ciudadanía a través de una sola pregunta. Esto impide que el elector pueda manifestar su elección sobre cada una de las reformas de forma independiente. Si bien existe una relación entre las mencionadas reformas legales, al versar todas ellas sobre una política de Estado a favor de los pequeños productores pecuarios, no existe una interdependencia entre las mismas que haga indispensable el pronunciamiento de la ciudadanía de forma conjunta. Esta Corte ha señalado que cuando se presenta una pregunta compuesta, *“la formulación de la pregunta obliga a los consultados a hacer una elección absoluta en la que aceptan o rechazan en bloque varias cuestiones diferentes, pese a que podrían o no estar de acuerdo con algunas de ellas”*<sup>19</sup> y, en consecuencia, este tipo de preguntas no respetan la libertad del elector al obligarle a aceptarlas o rechazarlas en bloque.
72. La Corte observa además que las modificaciones normativas propuestas exceden el alcance fijado por los considerandos y el texto de la pregunta. Así, mientras los considerandos y la pregunta se refieren específicamente a la creación de una política de Estado consistente en dotar gratuitamente de material genético bovino y pecuario a los pequeños productores pecuarios, las modificaciones normativas que se propone incluyen además políticas adicionales no contempladas en la pregunta, como se describe a continuación.
73. El artículo 1 del texto normativo propuesto dispone agregar como literal g) al artículo 3 de la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria el siguiente texto:
- g) Promover la adopción de una política de Estado permanente consistente en dotar gratuitamente, con cargo al Presupuesto General del Estado: **semillas certificadas de alto rendimiento y plántulas a los pequeños productores agrícolas; material para el***

---

<sup>19</sup> Corte Constitucional, Dictamen No. 1-20-CP/20 de 21 de febrero de 2020, párr. 43.

*mejoramiento genético bovino y pecuario a los pequeños productores ganaderos; e, información georreferenciada de pesca a través de un barco/laboratorio marítimo estatal a los pequeños pescadores artesanales* (énfasis añadido).

74. En la misma línea, como artículo 2 se propone sustituir el texto del artículo 9 la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria y además de hacer referencia a la entrega de material para el mejoramiento genético bovino, nuevamente se incluye la entrega de “*semillas certificadas de alto rendimiento y plántulas*” e “*información georreferenciada de pesca, a través de un barco/laboratorio marítimo estatal, a los pequeños pescadores artesanales*”. Esta situación se repite asimismo en el contenido normativo propuesto en los artículos 3 y 4.
75. Lo anterior implica que, aunque la **pregunta 4** se limita específicamente a la creación de una política pública referente a la entrega de material genético bovino y pecuario, los textos normativos propuestos no solo incluyen la entrega de este material, sino también la entrega de semillas (a la que hace referencia la **pregunta 3**) y de información georreferenciada de pesca (a la que se refiere la **pregunta 5**).
76. Como se mencionó en la sección 4.3 *supra*, esta construcción atenta contra la libertad del elector e incumple las cargas de claridad y lealtad pues mientras la pregunta le cuestiona al elector si desea que se desarrolle una política respecto a la entrega de semillas, el texto normativo crearía no solo la política de entrega de semillas sino también de entrega de material genético bovino y pecuario y de información georreferenciada de pesca. En consecuencia, la inclusión en los anexos correspondientes a la **pregunta 4** de textos normativos que concretan lo consultado en las **preguntas 3 y 5** de la propuesta, impide que el elector pueda tomar una elección individualizada entre cada una de estas preguntas. A manera de ejemplo, un elector puede estar de acuerdo con la creación de una política de entrega de material genético bovino y pecuario y votar afirmativamente en la pregunta 4 pero no estar de acuerdo con la creación de una política de entrega de información georeferenciada de pesca y por ende votar no en la **pregunta 5**; sin embargo, al votar afirmativamente en la **pregunta 4** estaría aceptando la inclusión de textos normativos que concretarían lo establecido en las **pregunta 3 y 5**, atentando contra su libertad de votar de forma individual respecto de cada pregunta y texto normativo propuesto.
77. Todo lo expuesto deriva en que la pregunta y textos normativos planteados atenten contra la libertad del elector, no respeten las cargas de claridad y lealtad e inobserven el parámetro exigido por el artículo 105 de la LOGJCC, en su numeral 2, que el elector cuente con “[l]a posibilidad de aceptar o negar varios temas individualmente en la misma consulta”.
78. En consecuencia, la **pregunta 4** no supera el control formal de constitucionalidad.

79. De conformidad con lo señalado en el párrafo 38 *supra*, a pesar de que el incumplimiento de los requisitos formales previstos para los considerandos y las preguntas es motivo suficiente para que se dictamine la inconstitucionalidad de una propuesta de consulta popular, como lo ha realizado en ocasiones anteriores<sup>20</sup>, respecto de esta pregunta la Corte Constitucional considera necesario advertir que, si la pregunta superara el control formal, al momento de realizar el control material la Corte tendría que analizar si la creación de una política de Estado permanente consistente en dotar gratuitamente de semillas y plántulas a los pequeños productores agrícolas, con cargo al Presupuesto General del Estado, es acorde con los preceptos constitucionales. Por ejemplo, tendría que examinar si implica o no crear una preasignación de recursos para el cumplimiento de esta obligación; y de ser el caso, determinar si aquello resulta o no contrario a lo prescrito por el artículo 298 de la Constitución, que establece preasignaciones presupuestarias únicamente destinadas “a los gobiernos autónomos descentralizados, al sector salud, al sector educación, a la educación superior; y a la investigación, ciencia, tecnología e innovación”, y prohíbe expresamente la creación de otras asignaciones presupuestarias distintas a las señaladas en la Constitución.

**4.5. Pregunta 5. ¿Está usted de acuerdo que el Estado ecuatoriano adopte a favor de los pequeños pescadores artesanales una política de Estado con cargo al Presupuesto General del Estado consistente en darles gratuitamente un barco/laboratorio marítimo estatal, de conformidad con las reformas legales que constan en el Anexo cinco (5)?**

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

80. La **pregunta 5** del cuestionario viene acompañada de nueve considerandos. En un inicio, los considerandos resaltan la falta de definición de la categorización de la pesca artesanal, determinando así que se requiere de una reforma legal “*para definir los beneficiarios directos de la ayuda estatal*”. En otro aspecto, se hace referencia a un pronunciamiento de la FAO en relación con la importancia de la investigación pesquera. Los considerandos señalan que esta investigación brinda información georreferenciada, reduciendo esfuerzo físico y mejorando la posibilidad de aumentar la productividad, así mismo, sostienen que permitirá disminuir la piratería y el tráfico de sustancias no permitidas. Para ello, determinan que se debe actualizar la normativa y adecuarla para adoptar factores de producción y mejorar la situación social y económica de quienes se dedican a las actividades acuícola y pesquera. A su vez, resaltan la importancia de desarrollar este sector para la economía del país. Finalmente, los considerandos mencionan que se debe definir al pequeño productor artesanal como “*la persona que sea propietario y/o*

---

<sup>20</sup> Entre otros, véase Corte Constitucional, Dictámenes Nos. 2-19-CP/19 de 20 de junio de 2019; 6-19-CP/19 de 1 de agosto de 2019; 14-19-CP/19 de 7 de noviembre de 2019; y, 1-20-CP/20 de 21 de febrero de 2020.

*armador de una embarcación pesquera, que realiza la actividad de recolección o es dueño de un medio de producción sea este un arte y/o aparejo de pesca”.*

**81.** De una revisión integral de los considerandos esta Corte observa que una serie de ellos incumple los requisitos del artículo 104 de la LOGJCC, en los siguientes términos:

1. Existen considerandos que no garantizan de forma plena la libertad del elector e incumplen las cargas de claridad y lealtad (art. 103 numeral 3). En particular, existen considerandos cuya información no ha podido ser verificada por esta Corte debido a que los peticionarios no presentan fuentes, ni referencias específicas sobre las mismas. Por ejemplo, el considerando siete presenta información presuntamente obtenida del Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca, sin que se precise una fuente en la que se pueda verificar dicha información. Resulta necesario reiterar una vez más que los considerandos deben ser redactados de manera que *“no induzcan la respuesta al votante ni incluyan información parcial o engañosa que manipule la voluntad de los electores”*<sup>21</sup>.
2. Existen, también, considerandos que no emplean lenguaje valorativamente neutro y contienen carga emotiva (art. 104 numeral 3). Por ejemplo, el considerando sexto sugiere que *“es necesario actualizar la normativa”* el considerando noveno sugiere que *“es necesario definir al pequeño productor artesanal”*. De manera similar, el considerando 5 afirma que el sector artesanal ha estado *“sometido [...] al permanente abandono”*.
3. No existe concordancia plena (art. 104 numeral 2) ni relación de causalidad directa (art. 104 numeral 4) entre los fines enunciados en los considerandos y los textos normativos propuestos. Los considerandos señalan que *“contar con información georreferenciada de pesca, a través de un barco/laboratorio marítimo estatal (...) ayudará a disminuir los índices de piratería y tráfico de sustancias no permitidas”*, sin que en los considerandos se provean razones o información alguna que explique por qué la información georeferenciada de pesca tendría una relación de causa y efecto con la disminución de los índices de piratería y de tráfico de sustancias.

#### **4.5.2. Control constitucional de la pregunta**

**82.** La pregunta bajo análisis pretende consultar a la ciudadanía sobre la creación de una política de Estado consistente en dotar gratuitamente de un barco/laboratorio marítimo estatal a los pequeños pescadores, con cargo al Presupuesto General del

---

<sup>21</sup> Corte Constitucional, Dictámenes No. 09-19-CP/19 de 7 de septiembre de 2019, párr. 51 y No. 1-20-CP/20 de 21 de febrero de 2020, párr. 25.

Estado. Para el efecto, propone modificar dos artículos y agregar un artículo en la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria; y modificar tres artículos y agregar un artículo a la Ley Orgánica para el Desarrollo de la Acuicultura y Pesca. Las modificaciones tienen por objeto introducir en varias normas la obligación estatal de otorgar, a los pequeños pescadores artesanales, información georreferenciada de pesca a través de un barco/laboratorio marítimo estatal.

83. Esta Corte nota que a través de la **pregunta 5** se pretende realizar siete reformas legales a dos cuerpos normativos distintos. Como se concluyó en la sección 4.2 *supra*, de realizarse una consulta popular sobre propuestas de reformas legales específicas, los anexos que contengan las propuestas concretas de reforma se leerán como parte integral de la pregunta. En consecuencia, las reformas legales a ser consultadas no pueden ser de una complejidad tal que conviertan a la pregunta en compuesta, pues esto obstruiría la libertad del elector.
84. En el presente caso, como se mencionó, son siete las reformas legales que se pretende someter a consulta de la ciudadanía a través de una sola pregunta. Esto impide que el elector pueda manifestar su elección sobre cada una de las reformas de forma independiente. Si bien existe una relación entre las mencionadas reformas legales, al versar todas ellas sobre una política de Estado a favor de los pequeños pescadores artesanales, no existe una interdependencia entre las mismas que haga indispensable el pronunciamiento de la ciudadanía de forma conjunta. Aquello deriva en que la pregunta planteada inobserve el parámetro exigido por el artículo 105 de la LOGJCC, en su numeral 2, que el elector cuente con “[l]a posibilidad de aceptar o negar varios temas individualmente en la misma consulta”.
85. Además, la Corte Constitucional evidencia que existe una desconexión entre el texto de la pregunta plantada y las reformas normativas que se pretende realizar. Mientras que la pregunta se refiere a la creación de una política de Estado consistente **en dotar gratuitamente de un barco/laboratorio** marítimo estatal a los pequeños pescadores, las reformas legales concretas dan origen a la obligación estatal de otorgar a los pequeños pescadores artesanales **información georreferenciada de pesca a través de un barco/laboratorio marítimo estatal**. De manera similar, a través de la reforma se pretende introducir en el ordenamiento jurídico ecuatoriano una definición del término ‘pequeño productor artesanal’, sin que la pregunta se refiera expresamente a la inclusión de esta definición.
86. A juicio de esta Corte, la referida desconexión impide que, a través de esta pregunta, se garantice la plena libertad del elector. Además, deriva en que la pregunta incumpla con las cargas de claridad y lealtad, como lo exige el artículo 103, numeral 3, de la LOGJCC.
87. La Corte observa además que las modificaciones normativas propuestas exceden el alcance fijado por los considerandos y el texto de la pregunta. Así, mientras los considerandos y la pregunta se refieren específicamente a la creación de una

política de Estado consistente en dotar gratuitamente de información georreferenciada de pesca a través de un barco estatal a los pequeños pescadores artesanales, las modificaciones normativas propuestas incluyen además políticas adicionales no contempladas en la pregunta, como se describe a continuación.

88. El artículo 1 del texto normativo propuesto dispone agregar como literal g) al artículo 3 de la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria el siguiente texto:

*g) Promover la adopción de una política de Estado permanente consistente en dotar gratuitamente, con cargo al Presupuesto General del Estado: **semillas certificadas de alto rendimiento y plántulas a los pequeños productores agrícolas; material para el mejoramiento genético bovino y pecuario a los pequeños productores ganaderos; e, información georreferenciada de pesca a través de un barco/laboratorio marítimo estatal a los pequeños pescadores artesanales** (énfasis añadido).*

89. En la misma línea, como artículo 2 se propone sustituir el texto del artículo 9 la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria y además de hacer referencia a la entrega de información georreferenciada de pesca, nuevamente se incluye la entrega de “*semillas certificadas de alto rendimiento y plántulas a los pequeños productores agrícolas*” y “*material para el mejoramiento genético bovino y pecuario a los pequeños productores ganaderos*”. Situación que se repite asimismo en el contenido normativo propuesto en los artículos 3 y 4.
90. Lo anterior implica que, aunque la **pregunta 5** se limita específicamente a la creación de una política pública referente a la entrega de información georreferenciada de pesca, los textos normativos propuestos no solo incluyen la entrega de esta información, sino también la entrega de semillas (al que hace referencia la **pregunta 3**) y de material genético bovino y pecuario (a la que se refiere la **pregunta 4**).
91. Como se mencionó en las secciones 4.3 y 4.4 *supra*, esta construcción claramente atenta contra la libertad del elector e incumple las cargas de claridad y lealtad pues mientras la pregunta le cuestiona al elector si desea que se desarrolle una política respecto a la entrega de semillas, el texto normativo crearía no solo la política de entrega de semillas sino también de entrega de material genético bovino y pecuario y de información georreferenciada de pesca. En consecuencia, la inclusión en los anexos correspondientes a la **pregunta 5** de textos normativos que concretan lo consultado en las **preguntas 3 y 4** de la propuesta, impide que el elector pueda tomar una elección individualizada entre cada una de estas preguntas. A manera de ejemplo, un elector puede estar de acuerdo con la creación de una política de entrega de información georreferenciada de pesca y votar afirmativamente en la **pregunta 5** pero no estar de acuerdo con la creación de una política de entrega de semillas y material genético y por ende votar no en las **preguntas 3 y 4**; sin embargo, al votar afirmativamente en la **pregunta 5** estaría aceptando la inclusión de textos normativos que concretarían lo establecido en las **preguntas 3 y 4**,

atentando contra su libertad de votar de forma individual respecto de cada pregunta y texto normativo propuesto.

92. Todo lo expuesto deriva en que la pregunta y textos normativos planteados atenten contra la libertad del elector, no respeten las cargas de claridad y lealtad e inobserven los parámetros en el numeral 1 del artículo 105 de la LOGJCC, que exige “[l]a formulación de una sola cuestión por cada pregunta, salvo que exista una interrelación e interdependencia entre los distintos componentes normativos”; y en el numeral 2 del mismo artículo que exige que el elector cuente con “[l]a posibilidad de aceptar o negar varios temas individualmente en la misma consulta”.
93. En consecuencia, la **pregunta 5** no supera el control formal de constitucionalidad y la Corte se abstiene de realizar consideraciones adicionales.

**4.6. Pregunta 6. ¿Está usted de acuerdo que el Estado ecuatoriano, en base al concepto de comercio justo establecido en la Constitución, sancione penalmente a quien, de manera habitual, mediante prácticas dolosas perjudique a los pequeños productores de productos perecibles de los sectores agrícolas, ganadero, pesquero y acuicultor, de conformidad con las reformas legales que constan en el Anexo seis (6)?**

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

94. La **pregunta 6** del cuestionario viene acompañada de once considerandos. En términos generales, los considerandos hacen referencia a la Constitución, al Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 y a pronunciamientos del Instituto Nacional de la Economía Popular y Solidaria en relación con el deber de desarrollar un comercio justo, y de promover la redistribución y eliminación de privilegios o desigualdades de factores de producción, así como de fomentar la competencia en igualdad de condiciones y oportunidades. A su vez, los considerandos señalan que en los últimos años se han presentado situaciones que perjudican al pequeño agricultor, ganadero y acuicultor, “*mediante prácticas dolosas tendientes a comprar al menor precio posible sus productos perecibles, provocando que el ejercicio de sus ocupaciones sea poco rentable para ellos y generando una brecha inequitativa entre los productores y los comerciantes*”. Por ello, afirman que se requiere blindar y proteger al pequeño productor.
95. En esa línea, los considerandos hacen referencia a citas doctrinarias sobre los límites del poder punitivo y sobre la función del derecho penal respecto a la inhibición de la comisión de delitos. Establecen que es necesario que el derecho penal intervenga mínimamente estableciendo la pena que recoge el artículo 308 del COIP para proteger el bien jurídico del comercio justo, “*sancionado a aquellas personas que de forma dolosa y habitual se han dedicado a desvalorizar el trabajo*

*de los pequeños productores de productos perecibles agrícolas, acuícolas, pesqueros y ganaderos, que no cuentan con la protección de los precios de sustentación fijados por la Autoridad Agraria Nacional”.*

96. De una revisión integral de los considerandos esta Corte observa que una serie de ellos incumple los requisitos del artículo 104 de la LOGJCC, en los siguientes términos:

1. Existen considerandos que no garantizan de forma plena la libertad del elector, y en particular, el cumplimiento de las cargas de claridad y lealtad (art. 103 numeral 3). En particular, existen considerandos cuya información no ha podido ser verificada por esta Corte debido a que los peticionarios no presentan fuentes, ni referencias específicas sobre las mismas. Por ejemplo, el considerando octavo sugiere que *“a lo largo de los últimos años se han venido presentando frecuentemente situaciones en que se perjudica al pequeño agricultor, ganadero y acuicultor”*, sin que se ofrezca un sustento acerca de las situaciones mencionadas o una fuente en la que se pueda verificar dicha información.
2. Existen, asimismo, considerandos que no emplean lenguaje valorativamente neutro y contienen carga emotiva (art. 104 numeral 3). Por ejemplo, el considerando noveno sugiere que *“es necesario que el derecho penal intervenga mínimamente”*.
3. Existen considerandos que proporcionan información que no guarda relación con el texto normativo a ser aprobado por el electorado (art. 104 numeral 5). Por ejemplo, el considerando séptimo contiene consideraciones sobre el buen vivir.
4. Finalmente existen considerandos que no mantienen concordancia plena con la pregunta y el texto normativo a los que introducen (art. 104 numeral 2) y que no reflejan la existencia de 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 (art. 104 numeral 4).

Particularmente, el considerando onceavo, que sugiere que *“el derecho penal [...] inhibe la comisión de delitos”*, no expone razón, argumento o información alguna que demuestre que la finalidad perseguida (evitar prácticas dolosas que perjudiquen a los pequeños productores de productos perecibles de ciertos sectores) tenga una alta probabilidad de ser alcanzada una vez aprobada la disposición jurídica, incumpliendo con el requisito del artículo 104 de la LOGJCC que exige la existencia de una relación de causalidad directa entre considerandos y preguntas, de forma tal que *“una vez aprobada la disposición jurídica, la finalidad perseguida se obtenga con una alta probabilidad”* (énfasis añadido).

97. Por lo anterior, los considerandos no cumplen los requisitos requeridos por el artículo 104 de la LOGJCC.

#### 4.6.2. Control constitucional de la pregunta

98. La pregunta bajo análisis pretende consultar a la ciudadanía acerca de la creación de un tipo penal que sancione a quien, de manera habitual, mediante prácticas dolosas perjudique a los pequeños productores de productos perecibles de los sectores agrícolas, ganadero, pesquero y acuicultor. Para el efecto, propone la incorporación de un numeral al artículo 308 del COIP, en el que se tipifique el referido delito.
99. En lo formal, esta Corte considera que esta pregunta cumple con los parámetros del artículo 105 de la LOGJC. Si bien se refiere a cuatro sectores distintos de la economía (el agrícola, el ganadero, el pesquero y el acuicultor), la pregunta tiene por objeto prohibir, a través de un solo tipo penal, un mismo tipo de conducta que se manifiesta en todos estos sectores. De ahí que la pregunta versa sobre una sola cuestión. Además, esta Corte verifica que la propuesta no está encaminada a establecer excepciones puntuales que beneficien un proyecto político específico y tiene la potencialidad de surtir efectos jurídicos y modificaciones al sistema jurídico.
100. Por otro lado, de conformidad con lo señalado en el párrafo 38 *supra*, si bien la pregunta supera el control formal, se ha incumplido los requisitos formales previstos para los considerandos, lo que constituye motivo suficiente para que la Corte se abstenga de realizar el control material de la pregunta, como ha ocurrido en ocasiones anteriores<sup>22</sup>. No obstante, en cuanto la pregunta busca la inclusión de un nuevo tipo penal en el numeral 4 del artículo 308 del COIP<sup>23</sup>, la Corte considera importante resaltar que de llegar a ser necesario evaluar la constitucionalidad material de una pregunta como la que se analiza, la redacción del tipo penal deberá ser analizada de forma extremadamente cuidadosa, dada su potencialidad de generar una serie de tensiones constitucionales entre los bienes jurídicos que se busca proteger y el principio de estricta legalidad en materia penal, el derecho a la seguridad jurídica, el debido proceso, el derecho a la libertad personal y el uso del

---

<sup>22</sup> Entre otros, véase Corte Constitucional, Dictámenes Nos. 2-19-CP/19 de 20 de junio de 2019; 6-19-CP/19 de 1 de agosto de 2019; 14-19-CP/19 de 7 de noviembre de 2019; y, 1-20-CP/20 de 21 de febrero de 2020.

<sup>23</sup> La pregunta 6 se refiere a la inclusión de un nuevo tipo penal en el numeral 4 del artículo 308 del COIP, con el siguiente contenido: “*La persona que de manera habitual, a través de prácticas dolosas, atente contra el comercio justo, perjudicando a los pequeños productores de productos perecibles agrícolas, acuícolas, pesqueros y ganaderos, que no tengan aprobados precios de sustentación, desvalorizando su trabajo, y aprovechándose de su vulnerabilidad económica que les impide comercializarlos de manera regular, será sancionada con una pena privativa de libertad de uno a tres años.*”

derecho penal como última ratio derivado del principio de mínima intervención penal<sup>24</sup>.

101. Dicho análisis sería necesario dado que el principio de estricta legalidad en materia penal requiere que la creación de nuevos tipos penales contenga una definición precisa, clara e inequívoca de la conducta que se pretende castigar<sup>25</sup>, siendo esencial que no se propongan tipos excesivamente abiertos o indeterminados. En su redacción actual, la propuesta contenida en la **pregunta 6** hace referencia a una serie de elementos que no son objetivos y tienen una carga subjetiva alta, tales como: *“prácticas dolosas”, “comercio justo”, “desvalorización del trabajo”, “aprovechándose de su vulnerabilidad económica”*.
102. El principio de estricta legalidad en materia penal constituye una de las bases de un sistema garantista, en cuanto resulta un presupuesto indispensable para que las personas puedan conocer realmente las conductas que se encuentran permitidas y distinguirlas de aquellas que se encuentran prohibidas, evitando así que estén sujetos a una amplitud incontrolable de los tipos penales o a la aplicación de un poder plenamente discrecional y arbitrario. Como garantía de previsibilidad del ordenamiento jurídico, el principio de estricta legalidad en materia penal constituye asimismo un elemento indispensable del derecho a la seguridad jurídica.
103. La definición clara de la conducta prohibida permite además verificar objetivamente su ocurrencia, por lo que permite a las partes del proceso penal aportar pruebas como elementos fácticos a favor o en contra de su configuración en un caso concreto, teniendo repercusión directa en el adecuado ejercicio del derecho a la defensa del procesado.
104. En consecuencia, la estrecha relación entre los derechos constitucionales de las personas y la obligación de redactar las conductas punibles con el mayor nivel posible de precisión y claridad, implica que los tipos penales redactados de forma excesivamente incierta o indeterminada riñen con la Constitución y, por lo tanto, esta cuestión deberá ser analizada por la Corte Constitucional con el debido cuidado, en caso de que una pregunta que contenga un tipo penal supere el control formal.

---

<sup>24</sup> Este principio se encuentra establecido en el artículo 195 de la Constitución y desarrollado en el artículo 3 del COIP: Art. 3.- Principio de mínima intervención.- La intervención penal está legitimada siempre y cuando sea estrictamente necesaria para la protección de las personas. Constituye el último recurso, cuando no son suficientes los mecanismos extrapenales.

<sup>25</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 006-12-SCN-CC de 19 de enero de 2012 (Causa No. 0015-11-CN), p. 12.

**4.7. Pregunta 7. ¿Está usted de acuerdo que se prohíba al Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social BIESS así como al Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas ISSFA y al Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional ISSPOL (o la institución que los reemplace en esas atribuciones, incluido el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social IESS) invertir de manera directa o indirecta en títulos valores, certificados y notas del tesoro, papeles, bonos, mutuos o cualquier tipo de documento negociable, presente o futuro, que emitan las instituciones que conformen o sean de propiedad del sector público ecuatoriano y que en caso de incumplimiento sean sancionadas las máximas autoridades con la cesación de pleno derecho de sus cargos garantizando el derecho al debido proceso administrativo, de conformidad con las reformas legales que constan en el Anexo siete (7)?**

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

**105.** La **pregunta 7** del cuestionario viene acompañada de seis considerandos. En general, estos describen que existen normas vigentes que prohíben al Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (en adelante, “BIESS”) *“utilizar fondos del seguro universal obligatorio y los recursos previsionales públicos”* para financiar operaciones de gasto del fisco, así como normas que prohíben que el Estado central pueda disponer de estos fondos y reservas. Posteriormente se hace referencia al estado financiero del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (en adelante, “IESS”), específicamente, en cuanto a los rubros de *“cuentas por Cobrar Operaciones del Sector Público”*, y se mencionan cifras que reflejan que el BIESS y el Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (en adelante, “ISSPOL”) han realizado inversiones en bonos y papeles del Estado.

**106.** En ese sentido, los considerandos señalan que es necesario que los ecuatorianos decidan si se prohíbe al BIESS, al ISSPOL y al Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (en adelante, “ISSFA”) invertir los fondos de los afiliados

*...en operaciones de títulos valores, certificados y notas del tesoro, papeles, bonos, mutuos, o cualquier tipo de documento negociable, presente o futuro, que emita el Estado, siendo además necesario e interrelacionado introducir una sanción en caso de incumplimiento de tal forma de garantizar el cumplimiento de la prohibición con la destitución previo del debido proceso correspondiente ya que la simple prohibición no ha impedido las inversiones en papeles estatales” (sic).*

**107.** De una revisión integral de los considerandos planteados esta Corte observa que varios de ellos incumplen los requisitos del artículo 104 de la LOGJCC. Por ejemplo, se evidencia que los considerandos principalmente se refieren a las cuentas por cobrar a favor del IESS por concepto de *“deuda por concepto de contribución del Estado por prestaciones de salud”*. No obstante, la finalidad de la

pregunta es evitar que el IESS, BIESS, ISSFA e ISSPOL realicen inversiones en instrumentos financieros del sector público. Siendo así, no hay una relación directa entre lo que se pretende evitar (endeudamiento estatal frente a dichas instituciones por concepto de inversiones) y los datos ofrecidos en los considerandos (endeudamiento estatal frente al IESS por prestaciones de salud). A juicio de esta Corte, esto impide que exista concordancia plena entre los fines enunciados en los considerandos y los textos normativos propuestos y por ende se incumple el requisito establecido en el artículo 104 numeral 2 de la LOGJCC.

- 108.** Adicionalmente, esta Corte observa que los considerandos, en su conjunto, no garantizan de forma plena la libertad del elector, y en particular, el cumplimiento de las cargas de claridad y lealtad (art. 103 numeral 3). Esto por cuanto la pregunta contiene términos financieros técnicos y los considerandos planteados no ofrecen información necesaria para que el elector los comprenda y tome una decisión informada. A criterio de esta Corte, además de los considerandos ya planteados para esta pregunta, es necesario que existan considerandos adicionales que doten al elector de la información básica para comprender, de mejor manera, el contenido de la pregunta y sus potenciales efectos.

#### **4.7.2. Control constitucional de la pregunta**

- 109.** La **pregunta 7** tiene por objeto consultar a la ciudadanía sobre su acuerdo con prohibir al BIESS, al ISSFA y al ISSPOL, o la institución que los reemplace en esas atribuciones, incluido el IESS, invertir de manera directa o indirecta en títulos valores, certificados y notas del tesoro, papeles, bonos, mutuos o cualquier tipo de documento negociable, presente o futuro, que emitan las instituciones que conformen o sean de propiedad del sector público ecuatoriano. Añade que, en caso de incumplimiento, sus máximas autoridades sean sancionadas con la cesación de pleno derecho de sus cargos, garantizando el derecho al debido proceso administrativo.
- 110.** Para el efecto, propone reformar cuatro artículos en tres cuerpos normativos: el artículo 61 de la Ley de Seguridad Social, el artículo 22 de la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, el artículo 100 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y el artículo 100 de la Ley de Seguridad Social de la Policía. A través de estas reformas se busca la inclusión de i) la prohibición antes referida para cada una de las instituciones mencionadas; y, ii) la sanción de cesación para sus máximas autoridades en caso de no acatarla.
- 111.** A criterio de esta Corte, la pregunta planteada contiene una incongruencia. La reforma que se pretende introducir busca establecer sanciones *ipso iure* (de pleno derecho) para las autoridades que incumplan con la obligación que plantea, pero señalan que estas sanciones se aplicaran “*garantizando el debido proceso administrativo*”. El establecimiento de sanciones “*de pleno derecho*” implica una sanción automática, sin cabida a la existencia de proceso alguno, lo que resulta

incompatible con el propósito de “*garantiz[ar] el debido proceso administrativo*”. Esta incongruencia deriva en que se incumpla la garantía plena de la libertad del elector, y en particular, el cumplimiento de las cargas de claridad y lealtad (art. 103 numeral 3).

**112.** En consecuencia, la **pregunta 7** no supera el control formal de constitucionalidad.

**113.** El incumplimiento de los requisitos formales previstos para los considerandos y las preguntas es motivo suficiente para que se dictamine la inconstitucionalidad de una propuesta de consulta popular, como lo ha realizado en ocasiones anteriores<sup>26</sup>. Sin embargo, en la línea de lo señalado en el párrafo 38 *supra*, la Corte Constitucional considera necesario advertir que, si la pregunta superara el control formal, al momento de realizar el control material la Corte tendría que analizar si el establecimiento de la sanción de cesación de pleno derecho es compatible con la garantía del debido proceso, consagrada en la Constitución<sup>27</sup>. Igualmente, deberá realizar consideraciones sobre los distintos regímenes de seguridad social, constitucionalmente consagrados<sup>28</sup>, y la posibilidad de someter a consulta una reforma normativa que no toma en cuenta sus particularidades y especialidad. Asimismo, si esta propuesta llegase a superar el control formal, como parte del control material la Corte debería considerar si es compatible con principios constitucionales como la sostenibilidad del sistema de seguridad social y la autonomía de las instituciones de la seguridad social.

**4.8. Pregunta 8.** ¿Está usted de acuerdo que tanto el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) como el Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (BIESS) informen y comuniquen mensualmente a través de sus páginas web, e individualmente a todos los afiliados, el detalle del gasto institucional y del objeto, plazo, monto y rendimiento de todas y cada una de las inversiones que realicen y que en caso de incumplimiento sean sancionadas las máximas autoridades con la cesación de pleno derecho de sus cargos garantizando el derecho al debido proceso administrativo, de conformidad con las reformas legales que constan en el anexo ocho (8)?

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

**114.** La **pregunta 8** del cuestionario viene acompañada de seis considerandos. Estos hacen referencia a los estados financieros del BIESS presentados al 30 de abril de 2020 y, al respecto, se señala que el IESS y el BIESS deben permanentemente “*transparentar el detalle de la información de todas y cada una de las inversiones*”

<sup>26</sup> Entre otros, véase Corte Constitucional, Dictámenes Nos. 2-19-CP/19 de 20 de junio de 2019; 6-19-CP/19 de 1 de agosto de 2019; 14-19-CP/19 de 7 de noviembre de 2019; y, 1-20-CP/20 de 21 de febrero de 2020.

<sup>27</sup> Constitución de la República del Ecuador. Artículo 76.

<sup>28</sup> Constitución de la República del Ecuador. Artículos 367 y 370.

*del IESS a través del BIESS, con indicación de la tasa de rendimiento, plazo, monto, nivel de rendimiento, análisis de riegos, beneficiario de la información y la forma proporcional de beneficio de dichas inversiones respecto de cada afiliado activo o jubilados*”. Además, mencionan que se debe establecer la sanción de destitución en caso de incumplimiento de esta obligación. Los considerandos agregan que es importante que se incluya la obligación legal de transparentar el detalle de las inversiones, ya que aquello no se encuentra previsto en la legislación actual.

**115.** De una revisión integral de los considerandos planteados, esta Corte observa que cumplen los requisitos del artículo 104 de la LOGJCC.

**116.** No obstante, esta Corte considera que, para garantizar el cumplimiento de las cargas de claridad y lealtad (art. 103 numeral 3), los considerandos deben aportar la información necesaria para que el elector comprenda los términos financieros técnicos incluidos en la pregunta, para así poder tomar una decisión informada al respecto. A criterio de esta Corte, para que los considerandos superen el análisis formal, es necesario que existan considerandos que doten al elector de la información básica para comprender, de mejor manera, el contenido de la pregunta y sus potenciales efectos.

#### **4.8.2. Control constitucional de la pregunta**

**117.** La **pregunta 8** tiene por objeto consultar a la ciudadanía acerca de la obligación de que el IESS y el BIESS informen y comuniquen mensualmente a través de sus páginas web, e individualmente a todos los afiliados, el detalle del gasto institucional y del objeto, plazo, monto y rendimiento de todas y cada una de las inversiones que realicen. Además, plantea que, en caso de incumplimiento de esta obligación, las máximas autoridades sean sancionadas con la cesación de pleno derecho de sus cargos garantizando el derecho al debido proceso administrativo.

**118.** Para el efecto, la pregunta propone modificaciones a los artículos 61 de la Ley de Seguridad Social y 19 de la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano Seguridad Social, de tal forma que se incorpore en dichos cuerpos normativos la obligación referida tanto para el IESS como para el BIESS y se sancione a sus autoridades por el incumplimiento.

**119.** A criterio de esta Corte, la pregunta planteada contiene una incongruencia. La reforma que se pretende introducir a través de esta pregunta busca establecer sanciones *ipso iure* (de pleno derecho) para las autoridades que incumplan con la obligación que plantea, “*garantizando el debido proceso administrativo*”. El establecimiento de sanciones “*de pleno derecho*” implica una sanción automática, sin cabida a la existencia de proceso alguno, lo que resulta incompatible con el propósito de “*garantiz[ar] el debido proceso*”. Esta incongruencia deriva en que se

incumpla la garantía plena de la libertad del elector, y en particular, el cumplimiento de las cargas de claridad y lealtad (art. 103 numeral 3).

**120.** Además, esta Corte Constitucional evidencia que entre los anexos a la pregunta constan modificaciones legales que exceden el objeto de la pregunta. Así, mientras que la pregunta se refiere exclusivamente a la creación de la obligación, a cargo del IESS y BIESS, de publicar información que contenga “*el detalle del gasto institucional y [e]l objeto, plazo, monto y rendimiento de todas y cada una de las inversiones que realicen*”, las reformas normativas contenidas en los anexos indican que también deberán publicar “*para descarga cada contrato de inversión suscrito entre la entidad y el beneficiario, y la tabla mensual de rendimientos de las inversiones*”. En este mismo sentido, mientras que la pregunta se refiere al establecimiento de sanciones para las máximas autoridades que inobserven esta disposición, las reformas normativas contenidas en los anexos también prevén sanciones para sus auditores externos.

**121.** A juicio de esta Corte, estas desconexiones entre el texto de la pregunta y las reformas legales que se pretenden introducir evitan que, a través de esta pregunta, se garantice la plena libertad del elector. Además, deriva en que la pregunta incumpla con las cargas de claridad y lealtad, como lo exige el Artículo 103, numeral 3, de la LOGJCC.

**122.** En consecuencia, la **pregunta 8** no supera el control formal de constitucionalidad.

**123.** De conformidad con lo señalado en el párrafo 38 *supra*, a pesar de que el incumplimiento de los requisitos formales previstos para los considerandos y las preguntas es motivo suficiente para que se dictamine la inconstitucionalidad de una propuesta de consulta popular, como lo ha realizado en ocasiones anteriores<sup>29</sup>, respecto de esta pregunta la Corte Constitucional considera necesario advertir que si la pregunta superara el control formal, al momento de realizar el control material la Corte tendría que analizar si el establecimiento de la sanción de cesación de pleno derecho es compatible con la garantía del debido proceso, consagrada en la Constitución<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> Entre otros, véase Corte Constitucional, Dictámenes Nos. 2-19-CP/19 de 20 de junio de 2019; 6-19-CP/19 de 1 de agosto de 2019; 14-19-CP/19 de 7 de noviembre de 2019; y, 1-20-CP/20 de 21 de febrero de 2020.

<sup>30</sup> Constitución de la República del Ecuador. Artículo 76.

**4.9. Pregunta 9. ¿Está usted de acuerdo que el Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social BIESS contrate de manera obligatoria y permanente una consultora nacional o internacional para que califique el riesgo, la rentabilidad y liquidez de las inversiones financieras que se realicen por parte de dicha institución y en caso de que no la contrate, sean sancionadas las máximas autoridades de esa institución con la cesación de pleno derecho de sus cargos garantizando el derecho al debido proceso administrativo, de conformidad con las reformas legales que constan en el Anexo nueve (9)?**

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

**124.** La **pregunta 9** del cuestionario viene acompañada de cuatro considerandos. En términos generales, estos hacen referencia a que el sistema de seguridad social se financiará a través de aportes de las personas aseguradas, y la forma en que el IESS efectuará sus inversiones y operaciones financieras, canalizándose por medio del BIESS. Además, en los considerandos se señala la forma de distribución de las inversiones del BIESS que ascienden a \$20.341.167,695. A su vez, los considerandos mencionan que, debido a la magnitud del monto y la diversificación de las inversiones, es necesario que los ecuatorianos y las ecuatorianas decidan si se debe obligar al BIESS a contratar una empresa consultora para el manejo de fondos de inversión o pensiones y que emita un informe sobre el riesgo, rentabilidad, seguridad y eficiencia de cada inversión con el fin de preservar los recursos de los asegurados, cuyo incumplimiento conllevará sanción de destitución.

**125.** De una revisión integral de los considerandos planteados esta Corte observa que cumplen los requisitos del artículo 104 de la LOGJCC.

**126.** No obstante, esta Corte observa que estos no garantizan de forma plena la libertad del elector, y en particular, el cumplimiento de las cargas de claridad y lealtad (art. 103 numeral 3). Esto por cuanto la pregunta contiene términos financieros técnicos y los considerandos planteados no ofrecen información necesaria para que el elector los comprenda y tome una decisión informada. A criterio de esta Corte, es necesario que existan considerandos que doten al elector de la información básica para comprender, de mejor manera, el contenido de la pregunta y sus potenciales efectos.

**4.9.2. Control constitucional de la pregunta**

**127.** La **pregunta 9** tiene por objeto consultar a la ciudadanía acerca de la obligación de que el BIESS contrate, de manera obligatoria y permanente, una consultora nacional o internacional para que califique el riesgo, la rentabilidad y liquidez de las inversiones financieras que se realicen por parte de dicha institución. Además,

propone que, en caso de que no la contrate, las máximas autoridades de la institución sean sancionadas con la cesación de pleno derecho de sus cargos garantizando el derecho al debido proceso administrativo.

**128.** Para el efecto, propone la modificación del artículo 7 de la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, de tal forma que se introduzca la obligación, a cargo del Directorio del Banco, de contratar la referida consultoría; así como la sanción *ipso iure* para sus miembros, en caso de no hacerlo.

**129.** A criterio de esta Corte, la pregunta planteada contiene una incongruencia. La reforma que se pretende introducir a través de esta pregunta busca establecer sanciones *ipso iure* (de pleno derecho) para las autoridades que incumplan con la obligación que plantea, “*garantizando el debido proceso administrativo*”. El establecimiento de sanciones “*de pleno derecho*” implica una sanción automática, sin cabida a la existencia de proceso alguno, lo que resulta incompatible con el propósito de “*garantiz[ar] el debido proceso*”. Esta incongruencia deriva en que se incumpla la garantía plena de la libertad del elector, y en particular, el cumplimiento de las cargas de claridad y lealtad (art. 103 numeral 3).

**130.** En consecuencia, la **pregunta 9** no supera el control formal de constitucionalidad.

**131.** De conformidad con lo señalado en el párrafo 38 *supra*, a pesar de que el incumplimiento de los requisitos formales previstos para los considerandos y las preguntas es motivo suficiente para que se dictamine la inconstitucionalidad de una propuesta de consulta popular, como lo ha realizado en ocasiones anteriores<sup>31</sup>, respecto de esta pregunta la Corte Constitucional considera necesario advertir que si la pregunta superara el control formal, al momento de realizar el control material la Corte tendría que analizar si el establecimiento de la sanción de cesación de pleno derecho es compatible con la garantía del debido proceso, consagrada en la Constitución<sup>32</sup>

**4.10. Pregunta 10. ¿Está usted de acuerdo que, como una forma de protección del ambiente, sea el requisito indispensable la utilización de la mejor tecnología disponible, para autorizar y desarrollar proyectos hidrocarburíferos y mineros, de conformidad con la reforma legal que constan en el Anexo diez (10)?**

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

<sup>31</sup> Entre otros, véase Corte Constitucional, Dictámenes Nos. 2-19-CP/19 de 20 de junio de 2019; 6-19-CP/19 de 1 de agosto de 2019; 14-19-CP/19 de 7 de noviembre de 2019; y, 1-20-CP/20 de 21 de febrero de 2020.

<sup>32</sup> Constitución de la República del Ecuador. Artículo 76.

132. La **pregunta 10** del cuestionario viene acompañada de nueve considerandos. Se evidencia que estos hacen referencia a la importancia de los minerales, el petróleo y el gas con respecto a los ingresos que se generan para el Ecuador y su relación con el desarrollo, el crecimiento económico y la transformación estructural del país. A su vez, en los considerandos se determina que la extracción de recursos naturales presenta riesgos para el ambiente y daños sociales relacionados al mismo. En ese orden de ideas, se señala que, si bien el Estado debe aprovechar los recursos naturales, también debe precautelar el medio ambiente, particularmente promoviendo tecnologías ambientales limpias y de energías alternativas no contaminantes y de bajo impacto.
133. Asimismo, los considerandos tienen por objeto poner de relieve la importancia de la tecnología para conseguir la conservación de la naturaleza y un medioambiente sano. Se hace referencia a que los insumos que produce la minería son necesarios para la industria tecnológica y que se han vuelto indispensables para nuestra forma de vida actual. Los considerandos mencionan que existe la percepción de que la industria minera e hidrocarburífera son dañinas y sucias y que con *“un enfoque moderno del desarrollo y la extracción de recursos, y mejores formas de comunicación, este abismo en la percepción se puede salvar y es posible desarrollar proyectos ambientalmente responsables y rentables”*. Para ello, los considerandos determinan que la tecnología tiene un rol fundamental y debe ser aprovechada en la industria minera e hidrocarburífera con el fin de que tengan el menor impacto ambiental posible. Finalmente, los considerandos de la pregunta señalan que se debe encontrar un *“justo equilibrio entre el respecto al ambiente y la explotación de recursos naturales [...]”* y utilizar la mejor tecnología disponible, para lo cual *“es necesario darle la fuerza de requisito obligatorio para los proyectos mineros e hidrocarburíferos [...]”*.
134. De una revisión integral de los considerandos esta Corte observa que una serie de ellos incumple los requisitos del artículo 104 de la LOGJCC, en los siguientes términos:
1. Existen considerandos que resultan inductivos (art. 104 numeral 1). Por ejemplo, el considerando primero sugiere que *“[l]os minerales, el petróleo y gas producen considerables recursos económicos que son esenciales para el país”* y que *“las inversiones de las industrias extractivas pueden acelerar el desarrollo”*. No ofrecen sustento alguno para estas afirmaciones que inducen al lector a una elección determinada.
  2. Existen, asimismo, considerandos que no emplean lenguaje valorativamente neutro y contienen carga emotiva (art. 104 numeral 3). Por ejemplo, el considerando quinto sugiere que *“la minería es una fuente invaluable de materiales para la revolución de la tecnología verde”*; y el considerando noveno hace referencia a *“la mejor tecnología disponible”*, sin que este concepto sea claro e induciendo al elector a una elección determinada.

#### 4.10.2. Control constitucional de la pregunta

- 135.** La **pregunta 10** pretende consultar a la ciudadanía su acuerdo con que, como una forma de protección del ambiente, sea requisito indispensable la utilización de la mejor tecnología disponible, para autorizar y desarrollar proyectos hidrocarburíferos y mineros.
- 136.** En esencia, la propuesta busca incluir un inciso adicional al principio ambiental establecido en el artículo 9 numeral 2 del Código Orgánico del Ambiente con el fin de requerir que todo proyecto hidrocarburífero y minero deba utilizar la mejor tecnología disponible. La propuesta busca además que la modificación del artículo 9 numeral 2 del Código Orgánico del Ambiente se refleje en la inclusión de la obligación de recurrir a la mejor tecnología disponible en el artículo 173 del mismo Código (relativo a las obligaciones del operador de un proyecto)<sup>33</sup>, en el artículo 16 de la Ley de Minería (relativo al dominio del Estado sobre las minas y yacimientos)<sup>34</sup> y en el artículo 31 de la Ley de Hidrocarburos (relativo a las obligaciones de Petroecuador y los contratistas asociados en la explotación de hidrocarburos)<sup>35</sup>.
- 137.** De lo anterior la Corte verifica que la inclusión de los demás artículos únicamente está destinada a reiterar la obligación que se pretende incluir en el artículo 9 numeral 2 del Código Orgánico del Ambiente.
- 138.** Para mejor comprensión, en el siguiente cuadro se puede observar la redacción actual del artículo 9 numeral 2 del Código Orgánico del Ambiente contrastada con el inciso que se propone incluir en dicha norma:

| Redacción actual artículo 9 numeral 2<br>Código Orgánico del Ambiente                                               | Redacción propuesta                                                                                                 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Art. 9.-</b> Principios ambientales. En concordancia con lo establecido en la Constitución y en los instrumentos | <b>Art. 9.-</b> Principios ambientales. En concordancia con lo establecido en la Constitución y en los instrumentos |

<sup>33</sup> La propuesta introduce una modificación en el artículo 173 con el siguiente texto: “Con la finalidad de proteger el ambiente, para la probación de proyectos hidrocarburíferos y mineros, la autoridad competente exigirá como requisito indispensable, la utilización de la mejor tecnología disponible existente, definida en el numeral 2 del artículo 9 de este Código, que permita un desarrollo sostenible y sustentable, así como un equilibrio entre la protección ambiental y su factibilidad económica”.

<sup>34</sup> La propuesta busca modificar el artículo con la inclusión del siguiente texto: “la aplicación de la mejor tecnología disponible existente, de conformidad con lo prescrito en el numeral 2 del artículo 9 del Código Orgánico del Ambiente que permita un desarrollo sostenible y sustentable, así como un equilibrio entre la protección ambiental y su factibilidad económica”.

<sup>35</sup> La propuesta incluiría un literal v) en el artículo 31 de la Ley de Hidrocarburos con el siguiente texto: “v) Utilizar la mejor tecnología disponible existente, en los términos descritos en el numeral 2 del artículo 9 del Código Orgánico del Ambiente, que permita un desarrollo sostenible y sustentable, así como un equilibrio entre la protección ambiental y su factibilidad económica”.

internacionales ratificados por el Estado, los principios ambientales que contiene este Código constituyen los fundamentos conceptuales para todas las decisiones y actividades públicas o privadas de las personas, comunas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos, en relación con la conservación, uso y manejo sostenible del ambiente.

Los principios ambientales deberán ser reconocidos e incorporados en toda manifestación de la administración pública, así como en las providencias judiciales en el ámbito jurisdiccional. Estos principios son:

(...)

2. Mejor tecnología disponible y mejores prácticas ambientales. El Estado deberá promover en los sectores público y privado, el desarrollo y uso de tecnologías ambientalmente limpias y de energías alternativas no contaminantes y de bajo impacto, que minimicen en todas las fases de una actividad productiva, los riesgos de daños sobre el ambiente, y los costos del tratamiento y disposición de sus desechos. Deberá también promover la implementación de mejores prácticas en el diseño, producción, intercambio y consumo sostenible de bienes y servicios, con el fin de evitar o reducir la contaminación y optimizar el uso del recurso natural.

(...)

internacionales ratificados por el Estado, los principios ambientales que contiene este Código constituyen los fundamentos conceptuales para todas las decisiones y actividades públicas o privadas de las personas, comunas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos, en relación con la conservación, uso y manejo sostenible del ambiente.

Los principios ambientales deberán ser reconocidos e incorporados en toda manifestación de la administración pública, así como en las providencias judiciales en el ámbito jurisdiccional. Estos principios son:

(...)

2. Mejor tecnología disponible y mejores prácticas ambientales. El Estado deberá promover en los sectores público y privado, el desarrollo y uso de tecnologías ambientalmente limpias y de energías alternativas no contaminantes y de bajo impacto, que minimicen en todas las fases de una actividad productiva, los riesgos de daños sobre el ambiente, y los costos del tratamiento y disposición de sus desechos. Deberá también promover la implementación de mejores prácticas en el diseño, producción, intercambio y consumo sostenible de bienes y servicios, con el fin de evitar o reducir la contaminación y optimizar el uso del recurso natural. (...)

**En los proyectos hidrocarburíferos y mineros, será requisito indispensable la utilización de la mejor tecnología disponible existente, que permita un desarrollo sostenible y sustentable, así como un equilibrio entre la protección ambiental y su factibilidad económica.**

- 139.** La Corte observa que la inclusión del inciso propuesto a través de la pregunta, no genera una obligación adicional a la ya establecida en el numeral 2 del artículo 9 del Código Orgánico del Ambiente. Este artículo, en su redacción actual, ya establece como un principio transversal para todas las decisiones y actividades públicas o privadas relativas a la conservación, uso y manejo sostenible del ambiente, la obligación de contar con la “[m]ejor tecnología disponible y mejores prácticas ambientales” y ya requiere que en el sector público y privado se procure *“el desarrollo y uso de tecnologías ambientalmente limpias y de energías alternativas no contaminantes y de bajo impacto, que minimicen en todas las fases de una actividad productiva, los riesgos de daños sobre el ambiente, y los costos del tratamiento y disposición de sus desechos. Deberá también promover la implementación de mejores prácticas en el diseño, producción, intercambio y consumo sostenible de bienes y servicios, con el fin de evitar o reducir la contaminación y optimizar el uso del recurso natural”*.
- 140.** El artículo 105 de la LOGJCC establece que para garantizar la libertad del elector o electora, la Corte debe verificar que la propuesta de consulta popular *“tenga efectos jurídicos y modificaciones al sistema jurídico”*. La Corte observa que, si bien la propuesta introduce un nuevo texto en el artículo 9 numeral 2 del Código Orgánico del Ambiente y reitera este contenido en otras normas<sup>36</sup>, no genera ninguna obligación adicional de las ya contempladas en el ordenamiento jurídico actual. En el dictamen 6-19-CP/19<sup>37</sup>, esta Corte señaló que cuando el objeto de una pregunta ya está establecido normativamente, la consecuencia es que esta carezca de efectos jurídicos y no cumpla con el requisito previsto en el artículo 105 numeral 4 de la LOGJCC, por cuanto *“ya exist[iría] una disposición vigente que tornaría a una consulta popular en este sentido, en inoficiosa”*<sup>38</sup>.
- 141.** En consecuencia, la **pregunta 10** no supera el control formal de constitucionalidad.

**4.11. Pregunta 11. ¿Está usted de acuerdo que el Banco Central del Ecuador transfiera a los Gobiernos Autónomos Descentralizados sus asignaciones constitucionales y legales, dentro del mes correspondiente a la recaudación, de manera directa y automática, y que en caso de incumplimiento el responsable sea sancionado con la cesación de pleno derecho de su cargo garantizando el derecho al debido proceso administrativo, de conformidad con las reformas que constan en el Anexo once (11)?**

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

- 142.** La **pregunta 11** del cuestionario viene acompañada de seis considerandos. Se verifica que hacen referencia a las asignaciones que, conforme a la Constitución,

<sup>36</sup> Véase párr. 134 *supra* y siguientes.

<sup>37</sup> Corte Constitucional, Dictamen No. 6-19-CP/19 de 1 de agosto de 2019, párr. 48.

<sup>38</sup> *Ibíd.*

les corresponde a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (en adelante, “GADS”). A su vez, se determina la autonomía administrativa y financiera que, conforme al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, poseen los GADS para recibir de manera automática los recursos que les corresponden y que existe una prohibición de interferir en la referida autonomía o de privarles de sus ingresos. En los considerandos se indica que la inobservancia de estas prohibiciones acarrea la destitución de los responsables, acciones legales y, si corresponde, enjuiciamiento político.

**143.** Los considerandos señalan que, pese lo indicado, existen atrasos en la entrega de asignaciones y mencionan deudas que mantiene el gobierno central con los GADS. Igualmente, explican que se pretende que *“los ecuatorianos decidan si las asignaciones que por Ley les corresponde a los [GADS] [...] sigan bajo la dirección y decisión del Ministerio de Economía y Finanzas, o en su caso, en caso de aprobarse la pregunta, las reformas legales establecerán que las asignaciones sean transferidas de manera automática por parte del Banco Central del Ecuador [...] sin mediar autorización de pago alguna por parte del Gobierno Central, estableciéndose [...] una sanción en caso de incumplimiento [...]”*.

**144.** De una revisión integral de los considerandos esta Corte observa que una serie de ellos incumple los requisitos del artículo 104 de la LOGJCC. Particularmente, la Corte observa que los considerandos reiteran que la finalidad de la pregunta es *“que los ecuatorianos decidan si las asignaciones que por ley les corresponde a los Gobiernos Autónomos Descentralizados [...] siga bajo la dirección y decisión del Ministerio de Economía y Finanzas [o si deben ser] transferidas de manera automática [...] sin mediar autorización de pago alguna”*. No obstante, la pregunta no se refiere a si la transferencia debe estar o no precedida de autorización del Ministerio de Finanzas, pues se limita a consultar sobre si estas transferencias deben ser directas o automáticas; cuestión que ya se encuentra regulada en la Constitución<sup>39</sup>. En consecuencia, esta Corte no identifica 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 (art. 104 numeral 4).

**145.** Por lo expuesto, los considerandos de la pregunta 11 no superan el control formal establecido en el artículo 104 de la LOGJCC.

#### **4.11.2. Control constitucional de la pregunta**

---

<sup>39</sup> **Art. 271.-** Los gobiernos autónomos descentralizados participarán de al menos el quince por ciento de ingresos permanentes y de un monto no inferior al cinco por ciento de los no permanentes correspondientes al Estado central, excepto los de endeudamiento público. Las asignaciones anuales serán predecibles, directas, oportunas y automáticas, y se harán efectivas mediante las transferencias desde la Cuenta Unica del Tesoro Nacional a las cuentas de los gobiernos autónomos descentralizados.

- 146.** La **pregunta 11** tiene por objeto consultar a la ciudadanía acerca de su acuerdo con que el Banco Central del Ecuador transfiera a los GADs sus asignaciones constitucionales y legales dentro del mes correspondiente a la recaudación, de manera directa y automática. Además, propone que, en caso de incumplimiento, el responsable sea sancionado con la cesación de pleno derecho de su cargo garantizando el derecho al debido proceso administrativo.
- 147.** Para tal efecto, a través de la pregunta se pretende reformar cuatro artículos de tres cuerpos normativos distintos: los artículos 167 y 200 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización; el artículo 36 del Código Orgánico Monetario y Financiero; y, el artículo 99 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.
- 148.** Esta Corte Constitucional observa que la pregunta propone de forma simultánea dos reformas distintas. Por un lado, plantea la inclusión de la antes referida obligación a cargo del Banco Central. Por otro lado, plantea el establecimiento de sanciones para las autoridades que incumplan con dicha disposición. Si bien ambas reformas guardan una relación temática, el elector debe contar con la posibilidad de pronunciarse sobre estas de forma independiente.
- 149.** Por lo anterior, esta Corte considera que la pregunta incumple con el parámetro contenido en el numeral 1 del artículo 105 de la LOGJCC, que exige “[l]a formulación de una sola cuestión por cada pregunta, salvo que exista una interrelación e interdependencia entre los distintos componentes normativos”; y en el numeral 2 del mismo artículo que exige que el elector cuente con “[l]a posibilidad de aceptar o negar varios temas individualmente en la misma consulta”.
- 150.** En consecuencia, la **pregunta 11** no supera el control formal de constitucionalidad.
- 151.** En línea con la lógica expuesta a través del presente dictamen, respecto de esta pregunta la Corte Constitucional considera necesario advertir que, si superara el control formal, al momento de realizar el control material la Corte tendría que analizar si el establecimiento de la sanción de cesación de pleno derecho es compatible con la garantía del debido proceso, consagrada en la Constitución<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> Constitución de la República del Ecuador. Artículo 76.

**4.12. Pregunta 12.** ¿Está usted de acuerdo que los Gobiernos Autónomos Descentralizados, las empresas públicas, las universidades y escuelas politécnicas públicas y particulares, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), la Sociedad de Lucha Contra el Cáncer (SOLCA), Sociedad Nacional de la/Cruz Roja Ecuatoriana, Fe y Alegría, la Fundación Oswaldo Llor y la Junta de Beneficencia de Guayaquil retengan la totalidad del Impuesto al Valor Agregado (IVA) que se genere en sus compras locales e importaciones de bienes y servicios gravados, sin que procedan a transferir dicha retención al Servicio de Rentas Internas, debiendo emitir solamente una declaración para los efectos tributarios correspondientes, de conformidad con las reformas legales que constan en el Anexo doce (12)?

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

- 152.** La **pregunta 12** del cuestionario viene acompañada de seis considerandos. De manera general, los considerandos exponen que se debe “*reformular el mecanismo de asignación o transferencia del [IVA] generado en la adquisición local o importación de bienes y servicios gravados por los [GADS y las instituciones referidas en la pregunta] [...]*”. Para ello explican que la restitución del valor pagado por estas instituciones por concepto del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en la adquisición local e importación de bienes y demanda de servicios, se efectúa “*mediante asignación presupuestaria por parte del Ministerio de Economía [...]*”. De tal manera que, conforme a los considerandos, estos valores pagados por concepto de IVA están sujetos a la disponibilidad de liquidez de la caja fiscal, lo cual ha generado atrasos en los pagos pese que la legislación determina su pago de manera oportuna.
- 153.** A su vez, los considerandos hacen referencia a deudas que mantiene el Estado Central con los Gobiernos Seccionales Autónomos, así como con varias de las entidades referidas en la pregunta planteada. Igualmente, se señala que el retraso en los valores pagados de IVA genera problemas financieros a las entidades referidas, lo cual “*tiene un efecto negativo en la colectividad [...]*” que no se beneficia de las obras y servicios que se ofrecen. Asimismo, los considerandos hacen referencia a que el mecanismo vigente para la asignación o transferencia del IVA pagado por las entidades antes referidas, “*está expuesto a la crisis de liquidez de la caja fiscal*”. En definitiva, los considerandos sugieren que el IVA pagado por las instituciones descritas en la pregunta no pase a formar parte del Presupuesto General del Estado.
- 154.** La Corte observa que los considerandos, en su conjunto, no garantizan de forma plena la libertad del elector, y en particular, el cumplimiento de las cargas de claridad y lealtad (art. 103 numeral 3). Esto por cuanto la pregunta pretende introducir reformas sobre cuestiones técnicas en materia tributaria y de las finanzas

públicas y los considerandos planteados no ofrecen información necesaria para que el elector los comprenda y tome una decisión informada respecto de, por ejemplo, información acerca del mecanismo de retención que se pretende modificar. A criterio de esta Corte, para que los considerandos superen el control formal, es necesario que existan considerandos que doten al elector de la información básica para comprender, de mejor manera, el contenido de la pregunta y sus potenciales efectos.

#### 4.12.2. Control constitucional de la pregunta

155. La **pregunta 12** tiene por objeto consultar a la ciudadanía acerca de su conformidad con que los GADs, las empresas públicas, las universidades y escuelas politécnicas públicas y particulares, el IESS, la Sociedad de Lucha Contra el Cáncer (SOLCA), la Sociedad Nacional de la Cruz Roja Ecuatoriana, Fe y Alegría, la Fundación Oswaldo Llor y la Junta de Beneficencia de Guayaquil retengan la totalidad del IVA que se genere en sus compras locales e importaciones de bienes y servicios gravados, sin que procedan a transferir dicha retención al Servicio de Rentas Internas, debiendo emitir solamente una declaración para los efectos tributarios correspondientes.
156. Para el efecto, propone modificar el artículo 73 de la Ley de Régimen Tributario Interno y el artículo 80 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Además, contiene una disposición transitoria que, del texto de los anexos, no se desprende que sería incluida en algún cuerpo normativo.
157. Esta Corte nota que a través de la **pregunta 12** se pretende realizar dos reformas legales a dos cuerpos normativos distintos. Como se concluyó en la sección 4.2 *supra*, de realizarse una consulta popular sobre propuestas de reformas legales específicas, los anexos que contengan las propuestas concretas de reforma se leerán como parte de la pregunta. En consecuencia, las reformas legales a ser consultadas no pueden ser de una complejidad tal que conviertan a la pregunta en compuesta, pues esto obstruiría la libertad del elector.
158. En el presente caso, como se mencionó, son dos las reformas legales que se pretende someter a consulta de la ciudadanía a través de una sola pregunta. Esto impide que el elector pueda manifestar su elección sobre cada una de las reformas de forma independiente. Si bien existe una relación entre las mencionadas reformas legales, no existe una interdependencia entre las mismas que haga indispensable el pronunciamiento de la ciudadanía de forma conjunta. Aquello deriva en que la pregunta planteada inobserve el parámetro exigido por el artículo 105 de la LOGJCC, en su numeral 2, que el elector cuente con “[l]a posibilidad de aceptar o negar varios temas individualmente en la misma consulta”.
159. Además, se evidencia que una de las dos modificaciones legales planteadas excede el objeto de la pregunta. Así, mientras que la pregunta se refiere exclusivamente a

la modificación del régimen de retención del IVA que se genere en las compras locales e importaciones de bienes y servicios gravados por parte de ciertos sujetos, de tal forma que el IVA generado sea retenido por estos sin necesidad de que sean transferidos al Servicio de Rentas Internas, la modificación al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas deriva además en una modificación con respecto a la no consideración del IVA pagado por dichos sujetos como parte de los ingresos permanentes y no permanentes del Estado central.

- 160.** En este mismo sentido, la disposición transitoria que pretende aprobarse a través de la consulta se refiere a la obligación del Estado ecuatoriano de celebrar con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), la Sociedad de Lucha Contra el Cáncer (SOLCA), la Sociedad Nacional de la Cruz Roja Ecuatoriana, Fe y Alegría, la Fundación Oswaldo Llor y la Junta de Beneficencia de Guayaquil acuerdos para el pago de la totalidad de las deudas pendientes por devolución de IVA. Menciona que estos podrán hacerse en efectivo o en títulos valores, y de ser el caso que se paguen en títulos valores, estos podrán ser libremente negociables. La disposición, además, detalla las condiciones en las que podrán llevarse a cabo dichas negociaciones.
- 161.** En este sentido, si bien la pregunta solamente plantea modificaciones al régimen de retención del IVA para ciertos sujetos, la disposición transitoria que pretende introducir tiene por objeto lograr el cobro de deudas pasadas que el Estado ecuatoriano mantiene con dichos sujetos por concepto de devolución de IVA.
- 162.** A juicio de esta Corte, las desconexiones entre el texto de la pregunta y las reformas legales que pretende introducir evita que, a través de esta pregunta, se garantice la plena libertad del elector. Además, deriva en que la pregunta incumpla con las cargas de claridad y lealtad, como lo exige el Artículo 103, numeral 3, de la LOGJCC.
- 163.** En consecuencia, la **pregunta 12** no supera el control formal de constitucionalidad.
- 164.** De conformidad con lo señalado en el párrafo 38 *supra*, a pesar de que el incumplimiento de los requisitos formales previstos para los considerandos y las preguntas es motivo suficiente para que se dictamine la inconstitucionalidad de una propuesta de consulta popular, como lo ha realizado en ocasiones anteriores<sup>41</sup>, respecto de esta pregunta la Corte Constitucional considera necesario advertir que si la pregunta superara el control formal, al momento de realizar el control material la Corte tendría que analizar si la pregunta se ajusta a lo prescrito en el artículo 104 de la Constitución.

---

<sup>41</sup> Entre otros, véase Corte Constitucional, Dictámenes Nos. 2-19-CP/19 de 20 de junio de 2019; 6-19-CP/19 de 1 de agosto de 2019; 14-19-CP/19 de 7 de noviembre de 2019; y, 1-20-CP/20 de 21 de febrero de 2020.

**165.** Como se mencionó, la pregunta pretende realizar modificaciones con respecto al tratamiento del IVA por parte de los GADs, las empresas públicas, las universidades y escuelas politécnicas públicas y particulares, el IESS, la Sociedad de Lucha Contra el Cáncer (SOLCA), la Sociedad Nacional de la Cruz Roja Ecuatoriana, Fe y Alegría, la Fundación Oswaldo Loor y la Junta de Beneficencia de Guayaquil. Aspira a que deje de operar el actualmente vigente esquema de compensación presupuestaria del IVA pagado y empiece a regir un mecanismo de retención sin desembolso del IVA que permita a estas instituciones utilizar el valor retenido para el desarrollo de sus actividades, sin necesidad de que este sea transferido al Servicio de Rentas Internas y posteriormente asignado al presupuesto de cada una de estas instituciones.

**166.** El artículo 104 de la Constitución establece que “[l]as consultas populares que soliciten los gobiernos autónomos descentralizados o la ciudadanía no podrán referirse a asuntos relativos a tributos o a la organización político administrativa del país, salvo lo dispuesto en la Constitución”. Esta Corte observa que la Constitución no realiza precisión alguna sobre el alcance de la prohibición de consultar sobre “asuntos relativos a tributos”.

**167.** Las reformas legales que esta pregunta pretende introducir sí presentan una modificación con respecto al régimen de retención del IVA. De conformidad con los artículos 24, 26 y 29 del Código Tributario, los agentes de retención de se consideran sujetos pasivos del tributo<sup>42</sup>. Al ser el sujeto pasivo uno de los elementos esenciales de la obligación tributaria, y siendo la obligación tributaria el vínculo jurídico en el que se sustenta el tributo, la modificación tal y como está planteada podría tener una incidencia en la configuración del IVA y, como tal, incurrir en la citada prohibición constitucional del artículo 104.

**4.13. Pregunta 13. ¿Está usted de acuerdo que el Presupuesto General del Estado y sus modificaciones se aprueben en base de ingresos, egresos y financiamiento debidamente fundamentados bajo criterios de legalidad, factibilidad y previsibilidad, de conformidad con las reformas legales que constan en el Anexo trece (13)?**

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

---

<sup>42</sup> El artículo 24 del Código Tributario establece que el sujeto pasivo del tributo es “la persona natural o jurídica que, según la ley, está obligada al cumplimiento de la prestación tributaria, sea como contribuyente o como responsable”. Por su parte, el artículo 24 establece que “[r]esponsable es la persona que sin tener el carácter de contribuyente debe, por disposición expresa de la ley, cumplir las obligaciones atribuidas a este”. Finalmente, el artículo 29 prescribe que serán responsables “[l]os agentes de retención, entendiéndose por tales las personas naturales o jurídicas que, en razón de su actividad, función o empleo, estén en posibilidad de retener tributos y que, por mandato legal, disposición reglamentaria u orden administrativa, estén obligadas a ello”.

- 168.** La **pregunta 13** del cuestionario viene acompañada de treinta y siete considerandos. De manera general, los considerandos exponen temas con relación al Presupuesto General del Estado. Así, se refieren al régimen de dolarización, a la macroeconomía, a los ingresos del Estado, al manejo del crédito público, a los impuestos y a la carga impositiva. Adicionalmente, los considerandos hacen alusión a datos sobre la deuda pública, al Presupuesto General del Estado en 2016, 2018 y 2020 y a un déficit que inició en 2016 y que continuó en años posteriores. A su vez, se hace referencia a que *“las necesidades de financiamiento [...] fluctúan entre \$12,000 y \$15,000 millones [...] en cada uno de los ejercicios fiscales de los últimos 3 años”*. Particularmente se hace mención a los ingresos de origen petrolero del Estado y se afirma que la estimación del precio de este es *“subjetivo”*.
- 169.** Los considerandos determinan que los datos en ellos expuestos evidencian un descontrol fiscal que demanda de una normativa para la correcta conducción de la economía. De igual manera, advierten sobre errores desde una perspectiva financiera-contable con relación a los ingresos, gastos y al financiamiento, entre otros, en el Presupuesto General del Estado y en las prácticas del Banco Central del Ecuador y del Ministerio de Economía y Finanzas. En definitiva, los considerandos señalan la necesidad de *“establecer mecanismos que permitan verificar, previo a que un ingreso no permanente ingrese al Presupuesto General del Estado, que el mismo sea legal, previsible y factible, con el fin de evitar que existe una sobrestimación de ingresos que tenga como resultado un déficit fiscal futuro”*.
- 170.** De una revisión integral de los considerandos, esta Corte observa que una serie de ellos incumple los requisitos del artículo 104 de la LOGJCC, en los siguientes términos:
1. Existen considerandos que no emplean lenguaje valorativamente neutro y contienen carga emotiva (art. 104 numeral 3). Por ejemplo, el considerando 34 tacha al órgano legislativo de *“poco observante”* y el considerando treinta y dos afirma que en la proforma presupuestaria de 2020 existen registros de *“falsedad contable”*.
  2. Por otro lado, los considerandos no mantienen concordancia plena con la pregunta y el texto normativo a los que introducen (art. 104 numeral 2). Los considerandos detallan cuestiones técnicas y contables sobre la actual proforma del Presupuesto General del Estado, pero no ofrecen datos que informen al elector acerca de lo que se está sometiendo a votación popular; esto es, si el Presupuesto General del Estado debe aprobarse bajo criterios de legalidad, factibilidad y previsibilidad. Tampoco ofrecen información suficiente sobre el alcance de los términos *“legalidad, factibilidad y previsibilidad”*.
- 171.** Además, esta Corte observa que los considerandos, en su conjunto, no garantizan de forma plena la libertad del elector, y en particular, el cumplimiento de las cargas

de claridad y lealtad (art. 103 numeral 3). Esto por cuanto las reformas legales que se pretende introducir versan sobre cuestiones técnicas en materia económica, contable y de finanzas públicas y los considerandos planteados no ofrecen información necesaria para que el elector las comprenda y tome una decisión informada. A criterio de esta Corte, es necesario que los considerandos doten al elector de la información básica para comprender, de mejor manera, el contenido de la pregunta y sus potenciales efectos.

#### **4.13.2. Control constitucional de la pregunta**

- 172.** La **pregunta 13** pretende consultar a la ciudadanía su conformidad respecto a que el Presupuesto General del Estado y sus modificaciones se aprueben sobre la base de ingresos, egresos y financiamiento debidamente fundamentados bajo criterios de legalidad, factibilidad y previsibilidad.
- 173.** Para el efecto, pretende reformar el artículo 77 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y añadir un artículo innumerado a continuación del 178 en el mismo cuerpo normativo. La primera modificación busca incluir la obligación, a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas, de elaborar un informe que demuestre la fundamentación de la legalidad, factibilidad y previsibilidad de todos los ingresos, egresos y financiamiento previo a su incorporación en la proforma del Presupuesto General del Estado. La segunda busca establecer sanciones para las autoridades responsables por la falta de realización de este informe de acuerdo con los parámetros establecidos.
- 174.** Esta Corte Constitucional observa que los anexos de la pregunta contienen dos reformas legales distintas. Por un lado, plantea la inclusión de la antes referida obligación a cargo del Ministerio de Finanzas a fin de que el Presupuesto General del Estado se realice de conformidad con ciertos parámetros. Por otro lado, plantea el establecimiento de sanciones para las autoridades que incumplan con dicha disposición.
- 175.** Sin embargo, la pregunta como tal solamente se refiere a una de ellas (a la realización del Presupuesto General del Estado de conformidad de ciertos parámetros) y no contiene mención alguna a la segunda (al establecimiento de sanciones para las autoridades que lo incumplan). Es así que su planteamiento actual deriva en que exista una desconexión entre el texto de la pregunta plantada y las reformas normativas que se pretende realizar. Las reformas legales que se pretende introducir a través de los anexos exceden el objeto de la pregunta.
- 176.** A juicio de esta Corte, la referida desconexión impide que, a través de esta pregunta, se garantice la plena libertad del elector. Además, deriva en que la pregunta incumpla con las cargas de claridad y lealtad, como lo exige el Artículo 103, numeral 3, de la LOGJCC.

177. Además, a criterio de esta Corte, las reformas que se pretende introducir con esta pregunta contienen una incongruencia. La reforma que se pretende introducir a través del artículo innumerado a continuación del artículo 178 del Código Orgánico Monetario y Financiero busca establecer sanciones *ipso iure* (de pleno derecho) para las autoridades que incumplan con la obligación que plantea, “*garantizando el debido proceso administrativo*”. El establecimiento de sanciones “*de pleno derecho*” implica una sanción automática, sin cabida a la existencia de proceso alguno, lo que resulta incompatible con el propósito de “*garantiz[ar] el debido proceso*”. Esta incongruencia deriva en que se incumpla la garantía plena de la libertad del elector, y en particular, el cumplimiento de las cargas de claridad y lealtad (art. 103 numeral 3).

178. En consecuencia, la **pregunta 13** no supera el control formal de constitucionalidad.

179. De conformidad con lo señalado en el párrafo 38 *supra*, a pesar de que el incumplimiento de los requisitos formales previstos para los considerandos y las preguntas es motivo suficiente para que se dictamine la inconstitucionalidad de una propuesta de consulta popular, como lo ha realizado en ocasiones anteriores<sup>43</sup>, respecto de esta pregunta la Corte Constitucional considera necesario advertir que si la pregunta superara el control formal, al momento de realizar el control material la Corte tendría que analizar si el establecimiento de la sanción de cesación de pleno derecho es compatible con la garantía del debido proceso, consagrada en la Constitución<sup>44</sup>.

**4.14. Pregunta 14. ¿Está usted de acuerdo que, con el fin de crear fuentes de financiamiento para promover nuevos emprendimientos y fortalecer los existentes, se regule la creación y operación de fondos privados de capital, de conformidad con las reformas legales que constan en el Anexo catorce (14)?**

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

180. La **pregunta 14** del cuestionario viene acompañada de doce considerandos. En términos generales, los considerandos hacen alusión a la importancia del emprendimiento como elemento clave del crecimiento económico y la posición de Ecuador en los índices sobre el tema. En ese sentido, los considerandos presentan datos sobre el emprendimiento en Ecuador, el impacto del Covid-19 sobre este, las necesidades que pueden presentarse al respecto y la importancia de establecer incentivos. Así, los considerandos tienen como objeto determinar la necesidad de

<sup>43</sup> Entre otros, véase Corte Constitucional, Dictámenes Nos. 2-19-CP/19 de 20 de junio de 2019; 6-19-CP/19 de 1 de agosto de 2019; 14-19-CP/19 de 7 de noviembre de 2019; y, 1-20-CP/20 de 21 de febrero de 2020.

<sup>44</sup> Constitución de la República del Ecuador. Artículo 76.

*“regular la creación y operación de fondos privados de inversión para que el sector privado pueda financiar de forma eficiente y segura emprendimientos [...]”.*

- 181.** De una revisión integral de los considerandos esta Corte observa que una serie de ellos incumple los requisitos del artículo 104 de la LOGJCC. En particular, esta Corte nota que los considerandos reiteran que la finalidad de esta pregunta es lograr financiar de forma eficiente y segura a los emprendimientos locales. Sin embargo, estos no ofrecen información específica acerca de cómo la propuesta planteada permitiría alcanzar este objetivo. Así, esta Corte considera que incumplen el requisito de que exista una 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 (art. 104 numeral 4).
- 182.** Además, esta Corte observa que los considerandos, en su conjunto, no garantizan de forma plena la libertad del elector, y en particular, el cumplimiento de las cargas de claridad y lealtad (art. 103 numeral 3). Esto por cuanto las reformas legales que se pretende introducir versan sobre cuestiones técnicas en materia financiera y societaria y los considerandos planteados no ofrecen información necesaria para que el elector comprenda sus implicaciones y tome una decisión informada. A criterio de esta Corte, es necesario que existan considerandos que doten al elector de la información básica para comprender, de mejor manera, el contenido de la pregunta y sus potenciales efectos.

#### **4.14.2. Control constitucional de la pregunta**

- 183.** La **pregunta 14** pretende consultar a la ciudadanía su conformidad con que se regule la creación y operación de fondos privados de capital con la finalidad de crear fuentes de financiamiento para promover nuevos emprendimientos y fortalecer los existentes.
- 184.** Para el efecto, busca modificar el artículo 28 de la Ley Orgánica de Emprendimiento e Innovación e incluir once artículos innumerados a continuación de este. La reforma al artículo 28 busca sustituir el texto actual del artículo (que se refiere a la potestad de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera de establecer instrumentos financieros para la conformación de fondos para el financiamiento de emprendimientos) por un texto que permita la creación de fondos de inversión de capital privado a través de sociedades anónimas. Los once artículos innumerados que se pretende introducir buscan regular todos los aspectos relacionados con las sociedades anónimas referidas, como su capital mínimo, el contenido de sus estatutos, sus administradores, entre otros.
- 185.** Como ya se ha señalado, a criterio de esta Corte, no existe prohibición constitucional de proponer, a través de consulta popular, reformas legales concretas. No obstante, de hacérselo, se debe tomar en consideración que los anexos que contengan las reformas legales específicas se leerán como parte integral

de la pregunta. En consecuencia, las reformas legales a ser consultadas no pueden ser de una complejidad tal que conviertan a la pregunta en compuesta, pues esto obstruiría la libertad del elector.

186. En el presente caso, como se mencionó, son doce las reformas legales que se pretende someter a consulta de la ciudadanía a través de una sola pregunta. Esto impide que el elector pueda manifestar su elección sobre cada una de las reformas legales de forma independiente. Si bien existe una relación entre las mencionadas reformas legales, no existe una interdependencia entre las mismas que haga indispensable el pronunciamiento de la ciudadanía de forma conjunta. Por el contrario, al pretender estas reformas instaurar una nueva forma de financiamiento para emprendimientos y emitir toda la regulación necesaria para el efecto, estas versan sobre aspectos muy diversos, como los requisitos para constituir un fondo de inversión privado, su capital mínimo, el contenido de sus estatutos, su forma de administración, entre otros. Bien podría darse el caso que el elector esté de acuerdo con la propuesta de financiar emprendimientos a través de fondos de inversión privados, mas no con ciertos aspectos de su regulación, como su capital mínimo o su forma de administración, por ejemplo.
187. Aquello deriva en que la pregunta planteada inobserve el parámetro exigido por el artículo 105 de la LOGJCC, en su numeral 2, que el elector cuente con “[l]a posibilidad de aceptar o negar varios temas individualmente en la misma consulta”.
188. En consecuencia, la **pregunta 14** no supera el control formal de constitucionalidad y la Corte se abstiene de realizar consideraciones adicionales.

## 5. Consideraciones Adicionales

189. Como se ha reiterado a lo largo de este dictamen, a través del cuestionario que es objeto de examen se pretende someter a consulta de la ciudadanía **14 preguntas y sus respectivos anexos, a través de los cuales se busca reformar cuarenta y tres artículos e incluir veinte artículos en veinte cuerpos normativos diferentes**. Esta particularidad genera que esta Corte se vea en la necesidad de realizar ciertas consideraciones sobre las diferencias entre la iniciativa popular normativa y la consulta popular.
190. Dentro del título IV de la Constitución, que se refiere a la participación y organización del poder, constan desarrollados los distintos mecanismos de democracia directa, entre los cuales se encuentran las consultas populares y la iniciativa popular normativa.
191. El artículo 103 se refiere a la **iniciativa popular normativa**. El artículo prescribe que ésta se ejercerá para proponer la creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas ante la Función Legislativa o cualquier otro órgano con competencia

normativa. Deberá contar con el respaldo de un número no inferior al 0,25% de las personas inscritas en el registro electoral de la jurisdicción correspondiente. Quienes propongan la iniciativa popular participarán, mediante representantes, en el debate del proyecto. Cuando se trate de un proyecto de ley presentado por iniciativa popular normativa, el presidente podrá enmendar el proyecto, pero no vetarlo totalmente.

**192.** El artículo 104 se refiere a la **consulta popular**. Este artículo consagra cinco escenarios posibles de consultas populares, dependiendo de quién tiene la iniciativa para solicitarle al organismo electoral que convoque. Entre ellos consta la posibilidad de que la ciudadanía sea quien solicite la consulta popular sobre cualquier asunto, salvo asuntos relativos a tributos u organización político administrativa del país. Si la consulta popular es de carácter local, se requerirá un respaldo no inferior al 10% del padrón electoral; mientras que, si esta es de carácter nacional, se requerirá un respaldo no inferior del 5% del padrón electoral.

**193.** De lo expuesto se desprende que la Constitución distingue con claridad a estos dos mecanismos de participación ciudadana, de tal forma que cada uno tiene finalidades específicas y diferenciadas. Mientras que la consulta popular permite conocer la opinión de la ciudadanía sobre cualquier asunto, la iniciativa popular normativa permite a la ciudadanía proponer la creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas ante la Función Legislativa o cualquier otro órgano con competencia normativa. La Constitución incluso consagra a la consulta popular como una alternativa en caso de rechazo o modificación no consentida del proyecto de iniciativa popular normativa por la Asamblea u órgano con competencia normativa, o bien modificación en términos relevantes.

**194.** Esta Corte resalta que la existencia de la iniciativa popular normativa no constituye, *per se*, un impedimento para que a través de consulta popular se sometan reformas legales específicas y concretas a pronunciamiento de la ciudadanía<sup>45</sup>. No obstante, sí pone en evidencia que la consulta popular, en ciertos casos, podría ser un mecanismo menos idóneo para hacerlo. Como mecanismo de participación ciudadana, la consulta popular está revestida de ciertos condicionamientos legales y constitucionales encaminados a precautelar la libertad del elector que dificultan la introducción de reformas normativas complejas pues, formuladas a manera de pregunta, podrían resultar compuestas.

**195.** El caso que nos ocupa refleja con claridad esta problemática, pues las catorce preguntas planteadas tienen como objetivo incluir, cada una, una pluralidad de

---

<sup>45</sup> Se debe recordar, además, que esta Corte ha señalado que la consulta popular puede ser de tipo referéndum o de tipo plebiscito y que “la diferencia entre un referendo y un plebiscito radica esencialmente en que en el primero se somete a consulta popular la aprobación de un texto normativo -o propuesta normativa- concreto, mientras que el segundo consulta una decisión sobre un tema de relevancia pública, sin someter a aprobación un texto normativo definido”. Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen 2-19-CP/19 de 20 de junio de 2019, párr. 29.

reformas legales. Esto ha derivado en que muchas de ellas no superen el control formal de constitucionalidad por resultar compuestas.

- 196.** De ahí que esta Corte Constitucional considera relevante recordar a los proponentes acerca de la importancia de formular las preguntas reconociendo los límites propios de la consulta popular como mecanismo de participación ciudadana. Esta Corte reitera que, si bien la Constitución permite consultar a la ciudadanía sobre cualquier asunto, la consulta popular está revestida de varios condicionamientos legales y constitucionales encaminados a precautelar la libertad del elector. Así, como ha señalado la Corte:

*En principio, el objeto de la consulta popular es amplio, en la medida en que la Constitución permite que la ciudadanía consulte respecto a “cualquier asunto”. Sin embargo, al exigir un control constitucional de las preguntas, la misma Constitución deja claro que existen límites a lo que se puede consultar. Tales límites pueden estar contenidos en el propio texto constitucional o en otras fuentes que se integran a la Constitución a través del bloque de constitucionalidad<sup>46</sup>.*

- 197.** Como ha señalado esta Corte, la carga de lealtad deriva de la responsabilidad del consultante frente al electorado, en tanto que la consulta popular debe permitir el ejercicio sustancial del derecho de participación, siendo esta transparente, neutra, viable, factible y dotada de contenido. De lo contrario, se convierte en una participación meramente formal que vacía de contenido al derecho de ser consultado y a participar en asuntos de interés público<sup>47</sup>.

- 198.** La Constitución le ha asignado a la Corte Constitucional el delicado rol de controlar la constitucionalidad de las propuestas que se pretenda someter a consulta popular. Al ejercer su rol, la Corte Constitucional debe realizar un análisis minucioso de la propuesta, revisando sus considerandos, las preguntas y los anexos si los hubiere. No le corresponde a la Corte determinar si las propuestas son útiles, adecuadas o convenientes. Lo que la Corte debe verificar es, primero, si los motivos, considerandos y cuestionario cumplen con los requisitos establecidos en los artículos 104 y 105 de la LOGJCC orientados a garantizar la libertad del elector, y en particular el cumplimiento de las cargas de claridad y lealtad; luego, la Corte debe verificar que la consulta propuesta no incurra en prohibiciones constitucionales, que el asunto sea adecuado para la vía propuesta, que no se reforme la Constitución ni se violen o restrinjan derechos y garantías constitucionales.

- 199.** Cuando la Corte Constitucional realiza el control constitucional de una consulta popular debe procurar que se garanticen, al mismo tiempo, el derecho de la ciudadanía a la participación y su plena libertad de elegir. La Corte no puede favorecer la participación a costa de la libertad de elegir. Tampoco puede,

<sup>46</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen 4-19-CP/19 de 7 de noviembre de 2019, párr. 12.

<sup>47</sup> Corte Constitucional, Dictamen No. 10-19-CP/19 de 17 de septiembre de 2019, párr. 20 y 21.

favoreciendo la libertad de exigir, establecer obstáculos insuperables al ejercicio del derecho de participación. En esa línea, la Corte ha considerado que siempre que las preguntas y la mayoría de los considerandos cumplan los requisitos constitucionales, es posible llegar a modular o eliminar ciertos considerandos sin modificar la esencia o influir en lo que los proponentes plantean, con miras a favorecer la participación y garantizar al mismo tiempo la libertad del elector<sup>48</sup>. En la presente propuesta, toda vez que la Corte ha determinado que las preguntas han sido planteadas de manera compuesta, alterar los considerandos resultaría inoficioso.

**200.** No obstante, a través del presente dictamen la Corte ha procurado ofrecer parámetros para guiar a los comparecientes respecto de los requisitos que debe cumplir la propuesta para superar el control formal y material que la Constitución exige que esta Corte realice, de manera tal que el control constitucional no derive en un impedimento a su interés general de participación, y salvaguarde la posibilidad de que la consulta popular pueda realizarse cuando cumpla los requisitos constitucionales y legales.

## 6. Decisión

**201.** En mérito de lo expuesto, esta Corte Constitucional, administrando justicia constitucional por autoridad de la Constitución y la Ley, resuelve lo siguiente:

1. **Declarar** que la propuesta de consulta popular, en la forma en la que fue presentada, no se adecúa a la Constitución ni cumple con los parámetros de control previstos en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.
2. **Dejar a salvo** el derecho de los comparecientes de presentar futuras peticiones de consulta popular, observando los parámetros desarrollados a lo largo del presente dictamen.
3. **Negar y archivar** la solicitud de consulta popular.

**202.** Notifíquese, publíquese y archívese.

LUIS HERNAN  
BOLIVAR  
SALGADO  
PESANTES

Firmado digitalmente  
por LUIS HERNAN  
BOLIVAR SALGADO  
PESANTES  
Fecha: 2021.01.29  
09:25:03 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

<sup>48</sup> En el Dictamen No. 6-20-CP/20 de 18 de septiembre de 2020, esta Corte estableció que, en vista de que las consultas populares se rigen bajo las reglas del control constitucional de la LOGJCC, “*en situaciones en las que únicamente considerandos puntuales no son compatibles con el texto constitucional, con el fin de salvaguardar el derecho de participación reconocido por los artículos 61 y 95 de la CRE, es posible que la Corte Constitucional module y excluya las secciones que afectan la libertad del elector, siempre que no se altere el objeto y la secuencia lógica de la consulta*”.

**Razón:** Siento por tal, que el Dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con cinco votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez, Alí Lozada Prado y Daniela Salazar Marín; y, cuatro votos salvados de los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Teresa Nuques Martínez y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 27 de enero de 2021.- Lo certifico.

AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA  
BERNI

Firmado  
digitalmente  
por AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**DICTAMEN No. 7-20-CP/21****VOTO SALVADO****Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce y Hernán Salgado Pesantes****Tema:** Control de constitucionalidad de catorce planteamientos de una propuesta de consulta popular para el pronunciamiento del pueblo ecuatoriano**I. Antecedentes**

1. En escrito ingresado el 17 de septiembre de 2020 consta la comparecencia de varias organizaciones, en específico de la Asamblea del Sistema de Educación Superior del Ecuador, Federación Nacional de Cámaras de Agricultura, Asociación de Ganaderos del Litoral y Galápagos, Federación de Cámaras de la Construcción del Ecuador, Cámara Nacional de Pesquería, Federación Nacional de Cámaras Provinciales de Turismo, Confederación de Artesanos Profesionales del Ecuador, Centro Observatorio de la Actividad Judicial, Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador, Junta de Beneficencia de Guayaquil, Sociedad de Lucha contra el Cáncer; y, otras personas por sus propios derechos, solicitando a la Corte Constitucional emita “*Dictamen previo de Constitucionalidad de Consulta Popular de los considerandos, preguntas y textos normativos*” contenidos en catorce planteamientos<sup>1</sup>; y, en escrito presentado el 18 de septiembre de 2020 un alcance a los planteamientos números 3, 4, 5 y 13 de la propuesta.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> El pedido que lo suscriben los comparecientes, adjuntando copias de cédulas de ciudadanía y documentos que acreditan las calidades es presentado por Joaquín Enrique Hernández Alvarado, en calidad de Vicepresidente del Directorio Ejecutivo de la Asamblea del Sistema de Educación Superior del Ecuador (ASESEC), y en calidad de Rector de la Universidad de Especialidades Espíritu Santo (UEES); Rafael Enrique Guerrero Roca, en calidad de Presidente de la Federación Nacional de Cámaras de Agricultura y de la Cámara de Agricultura de la Segunda Zona; Francesco Adeodato Tabacchi Rendón, en calidad de Presidente Asociación de Ganaderos del Litoral y Galápagos (AGLG); Carlos Ramiro Repetto Carrillo, en calidad de Presidente de la Federación de Cámaras de la Construcción del Ecuador; Bruno Antonio Leone Pignataro, en calidad de Presidente de la Cámara Nacional de Pesquería; Holbach Antonio Muñetón Zaporta, en calidad de Presidente de la Federación Nacional de Cámaras Provinciales de Turismo y de la Cámara Provincial de Turismo del Guayas; Luis Antonio Sánchez Yépez, en calidad de Presidente de la Confederación de Artesanos Profesionales del Ecuador (CAPE); José Modesto Apolo Terán, en calidad de Presidente del Centro Observatorio de la Actividad Judicial (COAJ); Yilda Ivonne Rivera Cavagnaro, en calidad de Presidente del Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador (CONAGOPARE); Juan Xavier Cordovez Ortega, en calidad de Director de la Junta de Beneficencia de Guayaquil; José Ramón Jouvín Vernaza, en calidad de Presidente de la Sociedad de Lucha contra el Cáncer (SOLCA); y, por sus propios derechos por Simón Bolívar Remache Moreno, Coordinador Nacional del Colectivo de Redes y Uniones de Organizaciones Pesqueras Artesanales del Ecuador; Livio Lenin Espinoza Espinoza, Coordinador con afiliados al ISSFA; Rafael Leónidas Estrada Velásquez, Coordinador con los Colegios Profesionales de la Costa; Alex Patricio Yaguana Vidal, Coordinador con el Sector Artesanal; José Flores Sánchez, Coordinador Asociación Nacional de Reservistas; Iván Patricio Ortiz Moreno, Coordinador de la Plataforma Ecuador Rumbo al Progreso (Quito); y, Franco Enrique Fernández Sánchez, Presidente del Colectivo Trabajadores “Y si te pasa a ti”.

<sup>2</sup> En este alcance consta: “*Previo a avocar conocimiento de la presente demanda, habiéndose detectado errores involuntarios en el texto normativo citado en la demanda y que también fueron replicados en*

2. En el Sistema Automatizado de la Corte Constitucional (SACC) consta el ingreso de lo siguiente: Escrito ingresado el 15 de octubre de 2020, alegándose la comparecencia por el Frente de Jubilados, Afiliados y Pensionistas del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.<sup>3</sup> Escrito presentado el 15 de diciembre de 2020, por un ciudadano en condición de militar en servicio pasivo.<sup>4</sup> Escrito ingresado el 15 de diciembre de 2020 por un ciudadano.<sup>5</sup> Escrito presentado el 15 de diciembre de 2020, por el Gremio de Maestros Mecánicos de Pichincha.<sup>6</sup> Escrito ingresado el 16 de diciembre de 2020, de rectificación de datos del ciudadano compareciente.<sup>7</sup> Escrito presentado el 16 diciembre de 2020, por parte de Acción Legal.<sup>8</sup> Escrito ingresado 17 de diciembre de 2020, por un profesional del Derecho.<sup>9</sup> Escrito

---

*ciertos anexos, solicitamos se sirvan tomar en consideración las rectificaciones que estamos formulando a la demanda así como a los anexos (2), tres (3), cuatro (4), cinco (5) y trece (13), que estamos adjuntando al presente escrito”.*

<sup>3</sup> Escrito ingresado el 15 de octubre de 2020, a las 11h30, por la Lcda. Carmelina Herrera, alegando la calidad de Coordinadora del Frente de Jubilados, Afiliados y Pensionistas del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, en el que respecto de los planteamientos de la propuesta sobre el IESS pide: “*se aclaren y amplíen, ya que las mismas son poco comprensibles (...) sobre la prohibición de invertir de manera directa e indirecta sobre el sector público, se debería entender que se extiende a instituciones privadas que no ofrezcan las debidas garantías (...) queremos saber ¿Se refiere a las inversiones globales del BIESS, o a las inversiones de las aportaciones individuales de cada asegurado?, ¿Cambia el régimen de reparto al régimen de capitalización individual?*”.

<sup>4</sup> Escrito ingresado el 15 de diciembre de 2020, a las 10h40, por el Sr. Livio Espinoza Espinoza, alegando su condición de militar en servicio pasivo y exponiendo que: “*es necesario incorporar cambios a la Ley de Seguridad Social de las Fuerza Armadas, de manera de prohibir al Consejo Directivo del ISSFA invertir de manera directa e indirecta en títulos valores...que emitan las instituciones que conformen o sean propiedad del sector público y en caso de incumplimiento sean sancionados con la cesación de pleno derecho de sus cargos*”.

<sup>5</sup> Escrito ingresado el 15 de diciembre de 2020, a las 12h14, por el Lcdo. Henry Llanes Suárez en el que consta: “*nos adherimos a todas las preguntas de la Iniciativa de la Consulta Popular...mi comparecencia es para expresar mis criterios de apoyo a las preguntas relacionados con los seguros sociales obligatorios...Lo expuesto por la Superintendencia de Bancos, es resultado del mal manejo de los recursos*”.

<sup>6</sup> Escrito ingresado el 15 de diciembre de 2020, a las 12h51, por el Sr. Manuel Oswaldo Chalco Calvachi, alegando la calidad de Presidente del Gremio de Maestros Mecánicos de Pichincha en el que consta: “*nos adherimos a todas las preguntas para Consulta Popular presentadas por los proponentes, nuestra comparecencia es para expresar nuestra opinión respecto de la siguiente pregunta (2) ... muchas dificultades para acceder a un crédito y poder invertirlo en su taller artesanal y generar empleo...las tasas de interés son usureras*”.

<sup>7</sup> Escrito presentado el 16 de diciembre de 2020, a las 10h34, por el Lcdo. Henry Llanes Suárez, que rectifica sus datos de comparecencia.

<sup>8</sup> Escrito ingresado el 16 de diciembre de 2020, a las 15h25, por el Ab. Freddy Rene Ordoñez Bermeo, alegando la comparecencia por “Acción Legal” en el que consta: “*nos adherimos a todas las preguntas para Consulta Popular presentadas por los proponentes, nuestra comparecencia es para expresar nuestra opinión respecto de la siguientes pregunta (2)... la protección del sector productivo en todos sus órdenes y con estas preferencias crediticias, lograr la transformación de la estructura productiva...una política social*”.

<sup>9</sup> Escrito ingresado el 17 diciembre de 2020, a las 16h22, por el Dr. Jacinto Velásquez Herrera, en el que consta: *nos adherimos a todas las preguntas para Consulta Popular presentadas por los proponentes, nuestra comparecencia es para expresar nuestra opinión respecto de la siguiente pregunta (1)... La sanción debe ser ejemplarizadora, además buscando el efecto disuasivo...Bajo conceptos más realistas y*

presentado el 18 diciembre de 2020, en representación del Colectivo Redes y Uniones de Organizaciones Pesqueras Artesanales del Ecuador.<sup>10</sup> Escrito ingresado el 18 diciembre de 2020, en representación del Colegio Regional de Ingenieros Eléctricos y Electrónicos del Litoral.<sup>11</sup> Escrito presentado el 18 diciembre de 2020, en representación de la Asociación de Educadores “Leonidas García”.<sup>12</sup> Escrito presentado el 22 diciembre de 2020, por el ex Alcalde de Guayaquil en el periodo inmediato anterior.<sup>13</sup> Escrito ingresado el 29 diciembre de 2020, por los Alcaldes actuantes de varios cantones de la provincia del Guayas en el periodo actual.<sup>14</sup> En

---

*de hondo conocimiento científico, debe darse una reforma integral...si tenemos en cuenta el caso de la muerte”.*

<sup>10</sup> Escrito ingresado el 18 diciembre de 2020, a las 12h35, por el Sr. Simón Bolívar Remache Moreno, alegando la representación del Colectivo Redes y Uniones de Organizaciones Pesqueras Artesanales del Ecuador en el que consta: *“ me adhiero a todas las preguntas para Consulta Popular presentadas por los proponentes, mi comparecencia es para expresar mi opinión respecto de la siguientes pregunta (2, 3, 4) ...el rol de la Banca pública es de gran importancia para el desarrollo de la estructura productiva del país, mediante la implementación de programas financieros preferenciales...para el sector artesanal de la acuicultura y pesca ”.*

<sup>11</sup> Escrito presentado 18 diciembre de 2020, a las 13h40, por el Sr. Víctor Hugo Coloma Rodríguez, alegando la representación del Colegio Regional de Ingenieros Eléctricos y Electrónicos del Litoral en el que consta: *“nos adherimos a todas las preguntas para Consulta Popular presentadas por los proponentes, nuestra comparecencia es para expresar nuestra opinión respecto de la siguiente pregunta (11)...Las asignaciones anuales serán predecibles, directas, oportunas, automáticas...desde la Cuenta Única del Tesoro Nacional a las subcuentas”.*

<sup>12</sup> Escrito presentado el 18 diciembre de 2020, a las 16h00, por el Sr. Héctor Geovanni Martínez Martínez, alegando la representación de la Asociación de Educadores “Leonidas García” en el que consta: *“nos adherimos a todas las preguntas para Consulta Popular presentadas por los proponentes, nuestra comparecencia es para expresar nuestra opinión respecto de las siguientes preguntas ... todos los gobiernos de turno han destinado y feriado los recursos que los trabajadores depositamos mensualmente en las instituciones como el IESS, ISSFA , ISSPOL ... es importante que se prohíba que nuestros recursos sean invertidos en compañías de papel”.*

<sup>13</sup> Escrito presentado el 22 diciembre de 2020, a las 11h30, por el ex Alcalde de Guayaquil, Ab. Jaime José Nebot Saadi en el que consta: *“me adhiero a todas las preguntas para Consulta Popular presentadas por los proponentes, mi comparecencia es para expresar mi opinión respecto de la siguientes preguntas (7)...no se pretende privatizar la seguridad social, ni siquiera su administración, sino impedir la captación arbitraria y la dilapidación de los fondos... (11) Lo que se está proponiendo es que las rentas ya citadas que pertenecen a los GADS, pasen de la cuenta única del tesoro del Banco Central ....y los entregue dentro del plazo de ley a los GADS (...) Esta temática no tiene ni debe tener restricción alguna para que el pueblo ecuatoriano pueda ser consultado y decida libremente que se reforme la Ley (...)constituyen el núcleo fundamental de la consulta popular de iniciativa ciudadana (...) Ni siquiera se pretende que la consulta se realice dentro del proceso electoral a fin de que no se confunda con asuntos de carácter eleccionario”.*

<sup>14</sup> Escrito presentado el 29 diciembre de 2020, a las 11h50, por la Alcaldesa de Guayaquil, Dra. Cynthia Fernanda Viteri Jiménez; la Alcaldesa de Jujan, Ángela Francisca Herrera Méndez; el Alcalde de Balao, Remigio Jonnatan Molina Yáñez; el Alcalde de Balzar, Alex Octavio Zambrano Alcívar; la Alcaldesa de Colimes, Norma Jacqueline Ordoñez Murillo; el Alcalde Daule, Wilson Fidel Cañizares Villamar; el Alcalde de Durán, Dalton Rafael Narváez Mendieta; el Alcalde de Lomas de Sargentillo, Elvis Vicente Espinoza Espinoza; el Alcalde de Marcelino Maridueña, Pedro Antonio Orellana Ortiz; el Alcalde de Milagro, José Francisco Asan Wonsang; el Alcalde Pedro Carbo, Xavier Martino Gómez Salazar; el Alcalde de Samborondón, Juan José Yunez Nowak; Alcalde de Yaguachi, Kleber Xavier Falcon Ortega; Alcalde Santa Lucia, Edson Rafael Alvarado Roca; Alcalde de Simón Bolívar, Jorge Modesto Vera Zavala en el que consta: *“nos adherimos a todas las preguntas para Consulta Popular presentadas por los proponentes, nuestra comparecencia es para expresar nuestra opinión respecto de la*

la mayoría de escritos se deja constancia de su comparecencia al amparo del artículo 12 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, alegándose la calidad de terceros interesados (*amicus curiae*), solicitando que para el ejercicio del control constitucional se tome en consideración sus opiniones y de ser el caso se les permita ser escuchados en la audiencia pública.

3. Este caso No. 7-20-CP fue asignado por el Sistema Automatizado de la Corte Constitucional (SACC) a la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, que mediante providencia de 19 de enero de 2021 avocó conocimiento de la presente causa, dispuso las notificaciones respectivas y elevó su proyecto de dictamen que se conoció en la sesión del Pleno del Organismo de 20 de enero de 2021. En cumplimiento del inciso final del artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el caso fue resorteado y asumido por la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín quien emitió la providencia de avoco de la causa el 25 de enero de 2021, elevó su proyecto de dictamen y fue aprobado por mayoría de 5 votos en sesión del Pleno del Organismo de 27 de enero de 2021, en el que declara que ninguno de los 14 planteamientos cumplen con los parámetros constitucionales y legales; decisión de la que disintimos al considerar que 10 propuestas cuentan con procedibilidad para el pronunciamiento popular, en tanto que 4 preguntas no son procedentes, de conformidad con los siguientes fundamentos.

## II. Competencia

4. El artículo 104 inciso final de la Constitución; los artículos 104 y 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC); y, el artículo 85 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (RSPCCC), determinan la competencia de la Corte Constitucional para emitir su pronunciamiento en el presente caso.

## III. Consideraciones

5. En la decisión de la Corte Constitucional contenida en el Dictamen No. 1-19-CP/19 de 16 de abril del 2019, consta: *“1. Cambiar el precedente contenido en el Dictamen No. 001-13-DCP-CC de 25 de septiembre de 2013, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 93 de 02 de octubre de 2013, en los siguientes términos: 1.1. Ante un pedido de dictamen previo y vinculante de constitucionalidad sobre convocatorias a consultas populares, la Corte Constitucional procederá a realizar el control constitucional de los considerandos introductorios y las preguntas de la misma, sin requerir el respaldo de la recolección de firmas. 1.2. En caso de que las preguntas estén enmarcadas en el texto constitucional, la Corte notificará su Dictamen al Consejo Nacional Electoral, organismo que deberá*

---

*siguiente pregunta (11)... el Banco Central del Ecuador aplicará la retención en función del cálculo proporcional mensual que les corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados de los ingresos permanentes y no permanentes de conformidad con lo previsto en la Constitución y la ley”.*

*facilitar los formularios para la recolección de firmas y constatar el requisito de respaldo electoral, a fin de que continúe el trámite de acuerdo con la Constitución y la Ley”.*

6. El artículo 127 de la LOGJCC determina que el control de constitucionalidad de los pedidos de consulta popular *“se ejercerá en los mismos términos y condiciones que el control previsto en la Sección Tercera del Capítulo Cuarto del presente Título”*. En tanto que el artículo 85 inciso primero del RSPCCC establece dicho ejercicio: *“de conformidad con lo establecido en los artículos 102 al 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional”*.
7. Este control constitucional abarca a los considerandos que introducen la pregunta, acorde al artículo 104 de la LOGJCC que determina los siguientes parámetros: *“1. **No inducción** de las respuestas en la electora o elector; 2. **Concordancia plena entre el considerando que introduce la pregunta y el texto normativo**. Esta concordancia comprende la relación entre las finalidades que se señalan en el considerando que introduce la pregunta y el texto sometido a consideración del pueblo; 3. **Empleo de lenguaje valorativamente neutro** y sin carga emotiva, sencillo y comprensible para el elector; 4. **Relación directa de causalidad entre el texto normativo sometido a aprobación del pueblo y la finalidad** o propósito que se señala en el considerando que introduce la pregunta, de modo que una vez aprobada la disposición jurídica, la finalidad perseguida se obtenga con una alta probabilidad; y, 5. **No se proporcione información superflua o ninguna otra que no guarde relación** con el texto normativo a ser aprobado por el electorado”* (énfasis agregado).
8. En igual forma, atañe el control de constitucionalidad del cuestionario, conforme al artículo 105 de la LOGJCC que para garantizar la libertad del elector establece las siguientes pautas: *“1. **La formulación de una sola cuestión por cada pregunta**, salvo que exista una interrelación e interdependencia entre los distintos componentes normativos; 2. **La posibilidad de aceptar o negar varios temas individualmente** en la misma consulta. Se prohíbe la aprobación o rechazo en bloque; 3. **La propuesta normativa no esté encaminada a establecer excepciones puntuales** que beneficien un proyecto político específico; y, 4. **La propuesta normativa tenga efectos jurídicos** y modificaciones al sistema jurídico”* (énfasis añadido).
9. El artículo 1 de la Carta Constitucional en su inciso primero determina al Ecuador como un Estado constitucional de derechos y justicia de carácter democrático; y, en su inciso segundo establece que: *“La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad”*. En tanto que el artículo 95 inciso primero de la Constitución indica que: *“Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones”*. En este contexto la soberanía popular es la expresión del poder de mando originario del pueblo y encuentra en los mecanismos participativos los instrumentos para ejercerla,

debiendo los medios adecuarse a este fin, ya que la democracia permite: *“la formación de las decisiones colectivas...la más amplia participación posible de los interesados”*.<sup>15</sup>

10. Es así que la participación ciudadana se encauza a través de la consulta popular, denominación genérica que abarca al plebiscito en el cual se obtiene una posición o pronunciamiento del pueblo sobre un tema; y, al referéndum en el que la colectividad aprueba un texto normativo, el mismo que puede ser una modificación constitucional o una reforma legal. Cabe señalar que en la convocatoria que efectúa el organismo electoral se incluye las preguntas y sus anexos correspondientes que contienen las modificaciones normativas respectivas, pudiendo abarcar acorde a su alcance las disposiciones constitucionales y legales a modificar<sup>16</sup>. Los considerandos o textos introductorios, sin bien no forman parte de la convocatoria efectuada por el organismo electoral, son analizados por la Corte Constitucional de modo integral y teleológico, esto es rescatando la finalidad de los planteamientos, de tal forma que de la totalidad o de la mayoría de textos introductorios se dote de los datos e información necesaria y suficiente sobre las cuestiones planteadas que de modo objetivo y tangible puedan ser propuestas para el pronunciamiento popular, incluso pudiéndose modular mínimamente los planteamientos<sup>17</sup>, sin que cambie la esencia de la pregunta, con el fin de que puedan ser comprendidos con claridad, lealtad y libertad por parte del elector<sup>18</sup>, tomando en cuenta que de los textos normativos que llegaren a aprobarse se encuentra habilitado el ejercicio del control posterior de constitucionalidad.<sup>19</sup>

<sup>15</sup> Norberto Bobbio, “Crisis de la democracia”, México, Fondo de Cultura, 1986, p. 15

<sup>16</sup> En la consulta popular de 04 de febrero de 2018 se sometió al pronunciamiento popular temas de plebiscito y de referéndum que incluyeron textos de enmiendas constitucionales y reformas legales.

En:

[http://cne.gob.ec/images/d/2018/Consulta/CONVOCATORIA\\_CONSULTA\\_POPULAR\\_Y\\_REFERENC3%89NDUM\\_2018.pdf](http://cne.gob.ec/images/d/2018/Consulta/CONVOCATORIA_CONSULTA_POPULAR_Y_REFERENC3%89NDUM_2018.pdf)

En la pregunta 1 por ejemplo se propuso la enmienda al artículo 233 de la Constitución, así como las reformas al artículo 96 número 2 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas del Ecuador -Código de la Democracia-; artículo 10 de la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP); artículo 60 número 14, artículo 68 segundo inciso, artículo 77 inciso final, artículo 280 inciso final, artículo 285 tercer inciso, artículo 289 segundo inciso del Código Orgánico Integral Penal (COIP).

<sup>17</sup> Dictamen No. 6-20-CP /20 de 18 de septiembre de 2020, párrafo 34: *“en vista de que las consultas populares se rigen bajo las reglas del control constitucional de la LOGJCC, este Organismo considera que en situaciones en las que únicamente considerandos puntuales no son compatibles con el texto constitucional, con el fin de salvaguardar el derecho de participación reconocido por los artículos 61 y 95 de la CRE, es posible que la Corte Constitucional module y excluya las secciones que afectan la libertad del elector, siempre que no se altere el objeto y la secuencia lógica de la consulta”*.

<sup>18</sup> En los referéndums resulta aplicable el artículo 103 número 3 de la LOGJCC que exige: *“La garantía plena de la libertad del elector, y en particular, el cumplimiento de las cargas de claridad y lealtad”*.

<sup>19</sup> A las consultas populares en la modalidad de referéndum les resulta aplicable la regla general establecida en el artículo 98 inciso segundo de la LOGJCC que señala: *“La Corte Constitucional conocerá sobre las acciones de inconstitucionalidad respecto de cualquier acto normativo de carácter general”*.

#### IV. Estructura del análisis

11. El presente pedido consta de: 1. Antecedentes justificativos; 2. Preguntas para consulta popular, dejándose constancia de *“catorce anexos que adjuntamos y forman parte integrante de esta demanda. Cada anexo contiene lo siguiente: los considerandos a la pregunta respectiva; la pregunta sometida a consulta popular; el texto normativo definido correspondiente a la pregunta respectiva, que entraría en vigencia en caso de que la pregunta sea aprobada por la ciudadanía”*; 3. Fundamentos constitucionales y legales; y, 4. Solicitud de dictamen constitucional. Se trata por lo tanto de un pedido de consulta popular en la modalidad de referéndum.
12. El control constitucional de los catorce planteamientos se efectuará entonces consolidando los considerandos introductorios, las preguntas y textos normativos para el pronunciamiento popular respecto de las reformas legales propuestas.
13. En cuanto a los planteamientos de las preguntas números 2, 3, 4 y 5 se los procede a agrupar para un análisis conjunto debido a la coincidencia de los textos normativos que propone reformar.

#### V. Ejercicio del control constitucional

##### 5.1. Planteamiento número 1

**Pregunta 1:** *¿Está usted de acuerdo que, en los casos de violación agravada por la muerte de la víctima, menor de 14 años, se imponga la pena de hasta (50) años, de conformidad con las reformas legales que constan en el Anexo uno (1)?*

14. En los considerandos de este planteamiento se recoge información publicada en medios de comunicación, fuentes oficiales y organismos de la sociedad civil. De modo general se expone datos relacionados a abuso sexual, crímenes, violaciones, femicidio, muertes violentas, datos sobre nacidos vivos en Ecuador y embarazos en adolescentes entre otros. Se menciona que la mayoría de los delitos relacionados con abuso sexual no son denunciados, y que *“sólo una tercera parte del total de niñas y adolescentes abusadas fueron atendidas o recibieron alguna respuesta”*. En igual forma, se refiere que la legislación ecuatoriana garantiza atención especial y prioritaria a víctimas de violencia sexual, debiendo el Estado garantizar la *“reparación integral del daño, reestableciendo el derecho violado y protección especial frente a hechos de amenaza e intimidación”*.
15. En esta línea se expone que la normativa penal vigente *“no permite la aplicación de penas superiores a cuarenta (40) años, tanto por concepto de penas agravadas como acumuladas y, por tanto, deben ser reformados en función de esta nueva propuesta”*; expresándose que esta circunstancia se encuentra *“vinculada directamente con el fin preventivo general de la pena que adopta el Ecuador y que*

*resulta insuficiente e irrealizable en relación con la pena de veintidós (22) a veintiséis (26) años que actualmente existe para el delito de violación con resultado de muerte”; e, indicándose que al respecto que la sociedad ha “mostrado su indignación frente a hechos recurrentes y frecuentes de violencia sexual, especialmente cuando existe el resultado de fallecimiento de la víctima de una violación... más aún si se trata de niños, niñas y adolescentes”; contexto en el cual se propone que “con el fin de prevenir violaciones con muerte de la víctima de niños o adolescentes menores de catorce (14) años, y sancionar a los culpables de estos hechos con mayor severidad, es necesario reformar ciertas disposiciones de la legislación ecuatoriana”.*

16. En la pregunta se plantea que *“en los casos de violación agravada por la muerte de la víctima, menor de 14 años, se imponga la **pena de hasta (50) años**”* (énfasis agregado). En el texto normativo se propone la reforma de los artículos 20, 55, 59 y 171 del Código Orgánico Integral Penal (COIP).
17. Es así que se denota que la finalidad expresada en los considerandos se enfoca a la protección para un grupo de atención prioritaria, como son las niñas, niños y adolescentes, beneficiarios del principio de *interés superior* acorde a los artículos 35 y 44 de la Constitución, que se han visto expuestos a los delitos de violación con resultado de muerte, infracciones alarmantes y graves por las connotaciones y particularidades de las circunstancias en las que se han cometido estas agresiones y atentados a su integridad y vida, conectándose en la propuesta la regulación penal con la prevención en la comisión de estas infracciones, a través de un nuevo señalamiento de la pena para precautelar el bien jurídico protegido, que es el proyecto de vida truncado de las víctimas que cuentan con menos de 14 años de edad, tratándose de grupo con doble vulnerabilidad ya que a esta corta edad han afrontado y padecido una situación extrema de violencia que ha repercutido de forma gravitante en la terminación de su propia existencia, asegurando las garantías del debido proceso, tanto para el procesado a través de un juzgamiento justo conforme a los artículos 76 y 77 de la Carta Constitucional, así como para la víctima por medio de la reparación integral prevista en el artículo 78 de la Constitución.
18. En específico se observa que se busca incorporar una sanción más severa al delito de violación agravada por la muerte de la víctima menor a 14 años de edad; así en la reforma propuesta mediante la inclusión de un artículo innumerado luego del artículo 171 del COIP se plantea una *“pena de **treinta y tres a treinta y siete años de prisión**. A esta pena podrá aplicarse el cómputo de las circunstancias agravantes que sean el caso. Queda prohibida la aplicación de atenuantes para este delito”*<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> En este contexto se enfatiza que el artículo 44 del COIP determina: “Art. 44.- Mecanismos de aplicación de atenuantes y agravantes.- Para la imposición de la pena se considerarán las atenuantes y las agravantes previstas en este Código. No constituyen circunstancias atenuantes ni agravantes los elementos que integran la respectiva figura delictiva. Si existen al menos dos **circunstancias atenuantes** de la pena se impondrá el mínimo previsto en el tipo penal, reducido en un tercio, **siempre que no existan agravantes** no constitutivas o modificatorias de la infracción. Si existe al menos una

(énfasis añadido). Esta previsión debe compatibilizarse con el planteamiento de la pregunta que propone para esta situación, esto es una “*pena de hasta (50) años*”, por lo que en este punto se modula la pregunta para conciliar con el texto normativo propuesto.

19. En adición, al haberse propuesto reformas a otras disposiciones del régimen penal general como son los artículos 20, 55 y 59 del COIP; y, para que la cuestión planteada produzca efectos jurídicos sólo sobre esta figura en particular, se excluye del texto normativo para que no abarque modificaciones a todos los delitos del sistema jurídico penal.
20. Esto implica que los considerandos introductorios cumplen con la función informativa en relación con la finalidad planteada acorde a los parámetros del artículo 104 de la LOGJCC. En tanto que, para rescatar la finalidad del planteamiento, se modula la pregunta y se excluye puntos del texto normativo a fin de que la pena propuesta en la reforma legal planteada a través de la incorporación de un artículo innumerado luego del artículo 171 del COIP, esto es de 33 a 37 años de prisión, sea la misma que consta en la interrogante; sin abarcar las reformas al régimen penal general, esto son los artículos 20, 55 y 59 del COI, con lo cual se cumple con las pautas del 105 de la LOGJCC.
21. En consecuencia, se declara la procedencia de los considerandos, pregunta y texto normativo del planteamiento número 1 como sigue a continuación:

**Pregunta 1:** *¿Está usted de acuerdo que, en los casos de violación agravada por la muerte de la víctima, menor de 14 años, se imponga la pena de treinta y tres (33) a treinta y siete (37) años, de conformidad con la reforma legal que consta en el Anexo uno (1)?*

**Texto normativo a la Pregunta No. 1**

**Artículo 4.-** *Agregúese a continuación del artículo 171 del Código Orgánico Integral Penal un artículo innumerado con el siguiente texto:*

*“Artículo [...].- Violación con resultado de muerte en menor de edad.- Cuando de la violación definida bajo los supuestos del artículo precedente resultare la muerte de una persona menor de 14 años de edad, será sancionada con pena de treinta y tres a treinta y siete años de prisión. A esta pena podrá aplicarse el cómputo de las circunstancias agravantes que sean del caso. Queda prohibida la aplicación de circunstancias atenuantes para este delito”.*

## 5.2. Planteamientos números 2, 3, 4 y 5

---

*circunstancia agravante no constitutivas o modificatorias de la infracción, se impondrá la pena máxima prevista en el tipo penal, aumentada en un tercio”* (énfasis agregado).

**Pregunta 2:** *¿Está usted de acuerdo que el Estado ecuatoriano adopte una política de Estado a favor de los pequeños productores agrícolas, pecuarios, acuícolas y artesanales consistente en dotarlos, a través de las entidades financieras públicas, de líneas de crédito con tasas de interés preferenciales de conformidad con las reformas legales que constan en el Anexo (2)?*

**Pregunta 3:** *¿Está usted de acuerdo que el Estado ecuatoriano adopte a favor de los pequeños productores agrícolas, una política de estado con cargo al Presupuesto General del Estado consistente en darles gratuitamente semillas y plántulas, de conformidad con las reformas legales que constan en el Anexo tres (3)?*

**Pregunta 4:** *¿Está usted de acuerdo que el Estado ecuatoriano adopte a favor del pequeño productor pecuario, una política de estado con cargo al Presupuesto General del Estado consistente en darles gratuitamente material genético bovino y pecuario, de conformidad con las reformas legales que constan en el Anexo cuatro (4)?*

**Pregunta 5:** *¿Está usted de acuerdo que el Estado ecuatoriano adopte a favor de los pequeños pescadores artesanales una política de estado con cargo al Presupuesto General del Estado consistente en darles gratuitamente un barco/laboratorio marítimo estatal, de conformidad con las reformas legales que constan en el Anexo cinco (5)?*

22. El análisis de los considerandos introductorios, preguntas y textos normativos sometidos sobre los planteamientos 2, 3, 4 y 5, se realizará en conjunto tomando en consideración que en la petición se plantea una sección considerativa similar y en ciertos casos idéntica respecto a estas preguntas; y, que como consecuencia de ello, los textos normativos de igual forma coinciden parcialmente en cuanto a las modificaciones legales que someten a aprobación.

23. En el planteamiento número 2 algunos considerandos corresponden a textos legales que introducen al régimen jurídico del tema sometido a consulta, como son: la Ley Orgánica para el Desarrollo de la Acuicultura y Pesca; el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones; el Código Orgánico Monetario y Financiero; la Resolución del Ministerio de Agricultura y Ganadería No.94, de 10 de septiembre de 2020; y, Resolución de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera No. 496 -2019 de 28 de febrero de 2019. Otros corresponden a información sobre el acceso a fuentes de financiamiento para los pequeños productores agrícolas, pecuarios y artesanales, y en las mismas se hace referencia a datos estadísticos que se presentan con fuente oficial de organismos nacionales e internacionales, como la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y el Banco Central del Ecuador. Así mismo se expone que: “*el sector artesanal...se ha constituido como uno de los motores de desarrollo de nuestra economía (...) Para impulsar el fomento de las actividades de los pequeños productores... es completamente viable desde el punto de vista financiero y económico que el Estado... establezca tasas preferenciales*”. En este contexto, se refiere la

factibilidad de otorgar créditos que no sean superiores al 60% de la tasa activa efectiva máxima para los pequeños productores agrícolas, pecuarios y artesanales.

24. El planteamiento número 3 abarca considerandos que contienen información referente al uso de semillas de calidad para lograr seguridad alimentaria y a la inversión del Estado en el sector agropecuario, obtenida de publicaciones de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y de boletines estadísticos del Banco Central del Ecuador; hacen referencia a la Resolución 094 del 10 de septiembre de 2020, del Ministerio de Agricultura y Ganadería, en la cual se ha estratificado a los productores agrícolas en Ecuador; y, a la entrega de semillas y plántulas a los pequeños productores agrícolas la realizará la Autoridad Agraria Nacional; expresándose que *“Se estima, por ejemplo que por cada dólar invertido en investigación genera cuarenta (40) veces su valor y el incremento del treinta por ciento (30%) de los ingresos de productores”*.
25. El planteamiento número 4 contiene considerandos sobre el uso de recursos genéticos animales para la alimentación; y, la inversión del Estado en el sector agropecuario, obtenida de publicaciones de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y de boletines estadísticos del Banco Central del Ecuador; la definición del Plan Nacional Agropecuario (PNA) y la indicación que la Autoridad Agraria Nacional a través del Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias y la Agencia de Regulación y Control Fito Zoosanitario (Agrocalidad) serán las encargadas de producir o importar el material genético bovino y pecuario y entregárselo al pequeño productor ganadero y acuicultor. Además, se hace referencia a la Resolución 094 del 10 de septiembre de 2020, del Ministerio de Agricultura y Ganadería, en la cual se ha estratificado a los productores pecuarios en Ecuador y se expone que *“una investigación agropecuaria sostenible y sustentable... es fundamental para el desarrollo agropecuario del Ecuador”*.
26. En el planteamiento número 5 se hace referencia específica al artículo 7 de la Ley Orgánica para el Desarrollo de la Acuicultura y Pesca, que establece la definición legal de la pesca artesanal, de tal forma que sirve como texto introductorio al régimen legal del tema consultado; y, sobre la investigación pesquera para el desarrollo de una pesquería eficiente, sustentada en una publicación de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). En adición describen la finalidad del tema consultado, resaltando la importancia de la pesca artesanal y el manejo de los recursos hidrobiológicos del país con ayuda de la tecnología, y la necesidad de definir al pequeño productor artesanal a la persona que sea propietario o armador de una embarcación pesquera; expresándose que: *“La implementación de tecnología pesquera ... permitiría un funcionamiento eficiente, reduciendo el esfuerzo físico y mejorando la posibilidad de aumentar su productividad (...) contar con información geo referenciada de pesca ... ayudará a disminuir los índices de piratería y tráfico de sustancias no permitidas”*.

27. Estos considerandos introductorios de las preguntas 2, 3, 4 y 5 de la petición, están estrechamente relacionados pues abordan cuestiones vinculadas a agricultura, pesca y ganadería; y, al respecto exponen información sustentada en textos normativos y resoluciones de la autoridad competente en materia de agricultura y ganadería, así como en materia de política monetaria y financiera, que sirven como introducción al régimen legal que aborda los temas consultados. Además contienen publicaciones de organismos oficiales nacionales e internacionales, refiriendo la situación actual del sector agrícola en la región y la relación del mismo con la soberanía alimentaria, para luego señalar información pertinente, clara y específica sobre los temas a consultarse, esto es la posible concesión de líneas de crédito con tasas de interés preferenciales a los pequeños productores agrícolas, pecuarios, acuícolas y artesanales; la entrega de semillas y plántulas a los pequeños productores agrícolas; la entrega de material genético bovino y pecuario a los pequeños productores pecuarios; la entrega de información georeferencial de pesca a los pescadores artesanales, a través de un barco/laboratorio marítimo estatal.
28. Desde una perspectiva teleológica que enfatiza la finalidad de las propuestas se ha analizado la totalidad de los textos introductorios de estos planteamientos, enfatizando que constan en su mayoría aquellos que dotan de los datos e información necesaria para la decisión del elector. Por el contrario, al no garantizar esta finalidad se excluyen el considerando número 11 de la pregunta 3 *“La finalidad de entregar gratuitamente semillas y plántulas a los pequeños productores agrícolas es que obtengan mejores cosechas y de la más alta calidad...”*; el considerando 5 de la pregunta 4 en cuanto *“La finalidad de entregar gratuitamente material genético bovino y pecuario a los pequeños productores es que obtengan la más alta calidad en sus productos”*; el considerando 8 de la pregunta 4 sobre que *“la entrega de herramientas para el mejoramiento genético bovino y pecuario...proporcionará un aumento en la calidad de la producción”*.
29. Es así que, de modo general, los considerandos de las preguntas 2, 3, 4 y 5 contienen información que está escrita en lenguaje sencillo, con una carga valorativamente neutra y que sirve para describir el contexto del tema consultado y definir el fin que se persigue con el texto normativo sometido a aprobación; priorizándose la finalidad de consultar al pueblo sobre aspectos de su interés, desentrañando de las propuestas su intención democrática global e integral.
30. En cuanto a los textos normativos propuestos para las preguntas 2, 3, 4 y 5 las modificaciones legales podrían resumirse de la siguiente forma.
31. En la Pregunta número 2 se plantea modificaciones al artículo 130 del Código Orgánico Monetario y Financiero; artículo 7, numerales 42 y 46 de la Ley Orgánica para el Desarrollo de Acuicultura y Pesca; artículos 7 y 51 de la Ley Orgánica de Agrobiodiversidad, Semillas y Fomento de Agricultura; artículo 16 de la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria; artículo 27 de la Ley de Fomento Artesanal; artículo 7, literal d de la Ley de Defensa del Artesano; y, agregar un

artículo innumerado a continuación del artículo 8 de la Ley Orgánica de Fomento y Desarrollo Agropecuario.

32. En la Pregunta número 3 se propone modificar los artículos 3 y 9 de la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria, así como la inclusión de un artículo innumerado a partir del artículo 20 del mismo cuerpo normativo; reformar el artículo 7 de la Ley Orgánica de Agrobiodiversidad, Semillas y Fomento de Agricultura, así como la inclusión de un artículo innumerado a continuación del artículo 16 del mismo cuerpo normativo; y, la inclusión de un artículo innumerado a continuación del artículo 3 de la Ley Orgánica de Fomento y Desarrollo Agropecuario.
33. En la Pregunta número 4 se plantea reformar los artículos 3 y 9 de la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria, así como la inclusión de un artículo innumerado a partir del artículo 20 del mismo cuerpo normativo; y, la inclusión de un artículo innumerado a continuación del artículo 3 de la Ley Orgánica de Fomento y Desarrollo Agropecuario.
34. En la Pregunta número 5 se propone reformas a los artículos 3 y 9 de la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria, así como la inclusión de un artículo innumerado a partir del artículo 20 del mismo cuerpo normativo; la incorporación de un artículo innumerado a continuación del artículo 3 de la Ley Orgánica de Fomento y Desarrollo Agropecuario; la inclusión de un segundo inciso al numeral 42 del artículo 7 de la Ley Orgánica para el Desarrollo de la Acuicultura y Pesca, la incorporación de un numeral 30 en el artículo 14 del mismo cuerpo normativo; y, la inclusión de un artículo innumerado después del artículo 168 del texto normativo antes referido.
35. En general, las modificaciones legales propuestas en la pregunta 2 se plantean respecto de normas que definen el marco jurídico del tema consultado, guardan coherencia con el texto introductorio de los considerandos, y reflejan la finalidad de la pregunta, esto es que se adopte una política de Estado para dotar a los pequeños productores (agrícolas, pecuarios, acuícolas y pescadores artesanales) de líneas de crédito con tasas de interés preferenciales a través de entidades financieras públicas, así por ejemplo, expresamente se plantea una reforma en el artículo 130 del Código Orgánico Monetario y Financiero en la que expresamente se señala que: *“El Estado garantizará el otorgamiento de créditos a los pequeños productores agrícolas, acuicultores y pescadores artesanales, a través del establecimiento de segmentos y tasas de interés preferenciales dirigidas a estos sectores”*.
36. En cuanto a las modificaciones legales propuestas respecto de las preguntas 3, 4 y 5, con excepción de las modificaciones específicas a la Ley Orgánica de Agrobiodiversidad, Semillas y Fomento de Agricultura, que atañen a la pregunta 3; y las modificaciones específicas a la Ley Orgánica para el Desarrollo de la Acuicultura y Pesca, que corresponden a la pregunta 2, el texto normativo sometido

a consulta es el mismo, y se verifica que existe una correspondencia con los considerandos de las preguntas. Las modificaciones se introducen en normas legales que contienen el marco regulatorio de los temas consultados y guardan correspondencia con la finalidad de la consulta, esto es, que se entregue semillas y plántulas a los pequeños productores agrícolas; y que se entregue material genético bovino y pecuario a los pequeños productores pecuarios.

37. Es así que por ejemplo se plantean las siguientes modificaciones legales: *“Artículo 1.- Agréguese como literal g) al artículo 3 de la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria con el siguiente texto: "g) Promover la adopción de una política de estado permanente consistente en dotar gratuitamente, con cargo al Presupuesto General del Estado: semillas certificadas de alto rendimiento y plántulas a los pequeños productores agrícolas; material para el mejoramiento genético bovino y pecuario a los pequeños productores ganaderos; e, información georreferenciada de pesca a través de un barco/laboratorio marítimo estatal a los pequeños pescadores artesanales."*
38. En este sentido, la pregunta 2 refiere a la posibilidad de otorgar líneas de crédito con tasas de interés preferenciales a favor de pequeños productores (agrícolas, pecuarios, acuícolas y artesanales), actividades productivas que como se ha indicado en el análisis de los considerandos corresponden a actividades que se encuentran interrelacionadas, de tal forma que incluso los textos normativos cuya modificación se plantea, en muchos casos idénticos. Por otra parte las preguntas 3, 4 y 5 refieren en específico la entrega gratuita de semillas y plántulas a los pequeños productores agrícolas, la entrega gratuita de material genético bovino y pecuario al pequeño productor pecuario; y, la entrega de un barco/laboratorio a los pescadores artesanales, por lo que se verifica que las mismas se refieren a un solo tema, asimismo, la estructura de las preguntas es la misma en los tres casos, y se verifica que no es compuesta en su formulación.
39. En las modificaciones legales sometidas a aprobación que corresponden a las preguntas 2, 3 y 4 se abordan cambios relacionados con la finalidad que se describe en el texto de los considerandos introductorios y corresponden a modificaciones necesarias para que la pregunta, en caso de ser aprobada, pueda tener efectos jurídicos.
40. En los planteamientos 2, 3, 4 y 5 se propone concretar y desarrollar el principio del artículo 281 número 6 de la Constitución, que por su contenido es una orientación de optimización de políticas públicas para *“Establecer mecanismos preferenciales de financiamiento para los pequeños y medianos productores facilitándoles la adquisición de medios de producción”*. Es así que se plantea que a nivel legal se *“adopte una política de Estado”*, para que las entidades competentes efectúen la formulación e implementación de la política pública que efectivice y facilite este acceso, siendo la ley la fuente jurídica para este proceso, el mismo que deberá

incluir requisitos para la tramitación, es decir resulta necesario que la orientación del principio constitucional cuente con una regulación legal<sup>21</sup>.

41. Respecto del planteamiento 5, es necesario hacer una precisión, se pregunta en específico sobre la entrega de un barco/ laboratorio a los pescadores artesanales, no obstante los considerandos y el texto normativo se refieren a la entrega de “información geo referenciada” a los pescadores artesanales, “a través de un barco/ laboratorio”.
42. En tal razón, esta Corte, manteniendo la esencia y finalidad de la propuesta, en pro del derecho de participación, considera necesario efectuar una mínima modulación en la pregunta 5, de tal forma que el texto del cuestionario corresponda con los considerandos introductorios y con la propuesta normativa, y en tal sentido, se garantice la libertad del elector, cumpliendo las cargas de lealtad y claridad, por lo cual, la pregunta número 5 quedará con el siguiente texto:

***Pregunta 5: ¿Está usted de acuerdo que el Estado ecuatoriano adopte a favor de los pequeños pescadores artesanales una política de estado con cargo al Presupuesto General del Estado consistente en darles gratuitamente información geo referenciada de pesca a través de un barco/laboratorio marítimo estatal, de conformidad con las reformas legales que constan en el Anexo cinco?***

43. En definitiva, se declara la procedibilidad de los considerandos, excepto lo arriba excluidos, preguntas y textos normativos de los planteamientos números 2, 3, 4 y 5, con la modulación efectuada en la pregunta de este último, puesto que cumplen con los parámetros contemplados en los artículos 104 y 105 de la LOGJCC, asegurándose que el pueblo se manifieste con conocimiento de causa en el pronunciamiento popular.

### 5.3. Planteamiento número 6

***Pregunta 6: ¿Está usted de acuerdo que el Estado ecuatoriano, en base al concepto de comercio justo establecido en la Constitución, sancione penalmente a quien, de manera habitual, mediante prácticas dolosas perjudique a los pequeños productores de productos perecibles de los sectores agrícolas, ganadero, pesquero y acuicultor, de conformidad con las reformas legales que constan en el Anexo seis (6)?***

---

<sup>21</sup> En el acceso a estos implementos se debe considerar las disposiciones contenidas en el artículo 73 inciso final y en el artículo 401 primera parte de la Constitución que determinan: “Art. 73.- Inciso final.- Se prohíbe la introducción de organismos y material orgánico e inorgánico que pueda alterar de manera definitiva el patrimonio genético nacional.

At. 401.- Primer inciso.- Se declara al Ecuador libre de cultivos y semillas transgénicas. Excepcionalmente, y solo en caso de interés nacional debidamente fundamentado por la Presidencia de la Republica y aprobado por la Asamblea Nacional, se podrá introducir semillas y cultivos genéticamente modificados”.

44. En los considerandos del planteamiento número 6 se incluye información sobre los derechos del buen vivir en relación con la economía popular y solidaria. En este contexto, se manifiesta que *“El comercio justo es una estrategia para eliminar la pobreza y lograr el desarrollo sostenible. Su objetivo es crear oportunidades para productores y productoras que se encuentren en desventaja económica o marginados por el sistema de comercio convencional”*; razón por la cual señalan que es *“esencial brindar y proteger jurídicamente al pequeño productor”*, implementándose *“políticas de comercio justo, que garanticen su rentabilidad económica, permanencia y sostenibilidad en el mercado ecuatoriano”*; resultando necesario *“para proteger el bien jurídico del comercio justo garantizado en la Constitución”*, que se procese *“sancionando a aquellas personas que de forma dolosa y habitual se han dedicado a desvalorizar de los pequeños productores de productos perecibles agrícolas, acuícolas, pesqueros y ganaderos, que no cuentan con la protección de los precios de sustentación fijados por la Autoridad Agraria Nacional”*.
45. Esta información está relacionada con la finalidad de la propuesta que es la de proteger el comercio justo. No obstante, el considerando número 8 de la pregunta 6 que expresa *“a lo largo de los últimos años se han venido presentado frecuentemente situaciones en que se perjudica al pequeño agricultor, ganadero y acuicultor mediante prácticas dolosas tendientes a comprar al menor precio posible sus productos perecibles, provocando que el ejercicio de sus ocupaciones sea poco rentable para ellos y generando una brecha inequitativa entre productores y comerciantes”*, no cumple con este fin y por lo tanto se lo excluye.
46. En cuanto al tipo penal específico se plantea que se sancione a quienes perjudiquen dolosamente a los pequeños productores, proponiéndose una reforma al artículo 308 del COIP, incorporando el numeral 4 a esta disposición. El artículo 308 numeral 2 del COIP actualmente vigente establece como infracción penal lo siguiente: *“Art. 308.- Agiotaje.- Será sancionada con pena privativa de libertad de uno a tres años: 2. La persona que no pague el precio oficial mínimo de sustentación o indexación establecido por el Estado para el banano, maíz, arroz, leche cruda o cualquier otro producto agrícola o pecuario, con fines de comercialización en el mercado nacional o extranjero”*.
47. Esta disposición fue establecida por el artículo 70 de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Integral Penal publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 107 de 24 de diciembre de 2019.
48. En particular, los peticionarios alegan que con el planteamiento propuesto se complementa la protección del bien jurídico protegido, como es la confianza ciudadana en la adquisición de artículos en condiciones económicas favorables, puesto que se respetan los precios de sustentación para los pequeños productores acuícolas, agrícolas, ganaderos y pesqueros, evitándose la especulación, proscrita en el artículo 335 de la Constitución, a través de la tipificación de un delito específico

para todos los productos de estas actividades productivas mediante la inclusión del número 4 al artículo 308 del COIP, adicional a los productos puntualizados en el numeral 2 de esta disposición.

49. En consecuencia, al cumplir con las pautas establecidas en los artículos 104 y 105 de la LOGJCC, se declara la procedencia de los considerandos, pregunta y texto normativo del planteamiento número 6.

#### 5.4. Planteamiento número 7

**Pregunta 7: *¿Está usted de acuerdo que se prohíba al Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social BIESS así como al Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas ISSFA y al Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional ISSPOL (o la institución que los reemplace en esas atribuciones, incluido el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social IESS) invertir de manera directa o indirecta en títulos valores, certificados y notas del tesoro, papeles, bonos, mutuos o cualquier tipo de documento negociable, presente o futuro, que emitan las instituciones que conformen o sean de propiedad del sector público ecuatoriano y que en caso de incumplimiento sean sancionadas las máximas autoridades con la cesación de pleno derecho de sus cargos garantizando el derecho al debido proceso administrativo, de conformidad con las reformas legales que constan en el Anexo siete (7)?***

50. En los considerandos de la pregunta No. 7 constan los criterios y principios que rigen al sistema de seguridad social, para su sostenibilidad y rentabilidad, de los cuales en la posición de los proponentes se establece la prohibición para que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) financie el gasto gubernamental, lo cual se extiende a los institutos de seguridad social de la fuerza pública del Estado (ISSFA e ISSPOL). En este sentido, se expresa que la Contraloría General del Estado (CGE) ha determinado a favor del IESS “*cuentas por cobrar*” derivadas de una “*deuda por concepto de contribución del Estado por prestaciones de salud*”; señalándose que pese a esto el Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (BIESS) ha invertido un 39,55% en bonos del Estado, por lo que se plantea consultar a la ciudadanía el reforzar la actual “*simple prohibición*” mediante una reforma a las leyes pertinentes para que les quede proscrito al BIESS, ISSFA e ISSPOL “*invertir (los fondos de los afiliados) en operaciones de títulos valores, certificados y notas del tesoro, papeles, bonos, mutuos, o cualquier tipo de documento negociable, presente o futuro, que emita el Estado, siendo además necesario e interrelacionado introducir una sanción en caso de incumplimiento de tal forma de garantizar el cumplimiento de la prohibición con la destitución previo del debido proceso*”.

51. En el texto normativo se formula la reforma al artículo 61 de la Ley de Seguridad Social, al artículo 22 de la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, al artículo 100 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y al

artículo 100 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, para implementar el planteamiento de los proponentes.

52. En ejercicio del control constitucional de los considerandos se denota que los mismos se refieren a la circunstancia de “*cuentas por cobrar*” a favor del IESS que los proponentes señalan se derivan de un informe especial de la CGE que ha determinado una “*deuda por concepto de contribución del Estado por prestaciones de salud*”, confundiendo lo que adeuda el Estado por prestaciones de salud con las inversiones no privativas que el IESS está facultado a realizar en el sector público y privado. Es decir, en los considerandos no se presenta información completa respecto a la situación de las inversiones realizadas por el IESS, ISSFA e ISSPOL en el sector público, que justifiquen de manera sustentada la propuesta de prohibirlas de manera absoluta.
53. Esta premisa planteada en los considerandos, por lo tanto, se circunscribe a una circunstancia específica (cuenta por cobrar del IESS dirigida al Estado), la misma que no se conecta directamente con el fin del planteamiento normativo (prohibición total de inversiones del BIESS, ISSFA e ISSPOL en títulos del Estado y empresas públicas).
54. Es así que el planteamiento parte de una especificidad del IESS (entidad a cargo de la administración del seguro general obligatorio que incluye al seguro de salud individual y familiar), mas la propuesta la extiende al BIESS (ente financiero público de propiedad del IESS) y al ISSFA e ISSPOL (institutos de seguridad social de la fuerza pública), cuando sus actividades tienen su ámbito de implementación particular y régimen propio.<sup>22</sup>
55. Es así que en la propuesta se denota la extensión de una información referida al IESS sin que esté directamente conectada con el BIESS, ISSFA e ISSPOL, es decir, al abordar en una misma interrogante aspectos de distintas instituciones tendría una estructura de una pregunta indeterminada. Inclusive en el propio pedido se deja constancia que: “*en el caso del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas de acuerdo al plan de inversiones 2020 publicado en su web institucional, consta que no tiene inversiones en bonos o documentos del Estado*”.
56. Esto implica que el planteamiento, como está presentado, no proporciona al elector datos que reflejen la finalidad perseguida, ya que la propuesta se refiere a una “*deuda*” del Estado con el IESS, cuando el texto normativo es relativo a la prohibición de “*inversiones*” del BIESS, ISSFA e ISSPOL en títulos del sector

---

<sup>22</sup>Examen especial al seguimiento de recomendaciones emitidas en el informe DNA3-0002-2019 de 08 de febrero de 2019 en el BIESS por el período comprendido entre 08 de febrero de 2019 y el 24 de junio de 2019.

En: <https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=61362&tipo=inf>

público, reconociéndose inclusive que en el segundo de los nombrados no constan las inversiones públicas que se pretenden prohibir.<sup>23</sup>

57. Respecto de la presente y la siguiente pregunta, comparecieron, según se alega, por parte del Frente de Jubilados, Pensionistas y Jubilados del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social presentando un escrito en el que solicitan: *“se aclaren y amplíen, ya que las mismas son poco comprensibles (...) sobre la prohibición de invertir de manera directa e indirecta sobre el sector público, se debería entender que se extiende a instituciones privadas que no ofrezcan las debidas garantías (...) queremos saber ¿Se refiere a las inversiones globales del BIESS, o a las inversiones de las aportaciones individuales de cada asegurado?, ¿Cambia el régimen de reparto al régimen de capitalización individual?”*, corroborando la falta de claridad y lealtad para con el elector que ha sido analizada por esta Corte en cuanto a esta pregunta.
58. En tal virtud, en la forma que ha sido presentada la propuesta relativa a la pregunta No. 7 no cumple la garantía de claridad, lealtad y libertad para con el elector, en específico con las exigencias previstas en el artículo 104 números 2, 4 y 5 y 105 números 1 y 2 de la LOGJCC, esto es la concordancia entre los considerandos, las finalidades y el texto normativo, y el carácter indeterminado de la interrogante por lo que se declara su improcedencia.

### 5.5. Planteamiento número 8

**Pregunta 8:** *¿Está usted de acuerdo que tanto el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) como el Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (BIESS) informen y comuniquen mensualmente a través de sus páginas web, e individualmente a todos los afiliados, el detalle del gasto institucional y del objeto, plazo, monto y rendimiento de todas y cada una de las inversiones que realicen y que en caso de incumplimiento sean sancionadas las máximas autoridades con la cesación de pleno derecho de sus cargos garantizando el derecho al debido proceso administrativo, de conformidad con las reformas legales que constan en el anexo ocho (8)?*

59. En los considerandos de la pregunta No. 8 se reproduce lo ya expuesto por los proponentes como textos introductorios a la pregunta No. 7 relacionados a su exposición en cuanto a que las actividades del IESS, deban regirse al principio de rentabilidad en las “inversiones” que realicen a través del BIESS, debiéndose “acceder libremente a la información”; para lo cual plantean como parte de la

---

<sup>23</sup> El Comercio, “Ministerio de Finanzas plantea al IESS pagar parte de su deuda con más bonos”, 30 de septiembre de 2020, 20:50.

En: <https://www.elcomercio.com/actualidad/finanzas-iess-pago-deuda-fmi.html>

El Comercio, “Bieess busca hasta USD 1 000 millones con cartera en garantía”, 23 de octubre de 2020, 00:00.

En: <https://www.elcomercio.com/actualidad/bieess-liquidez-dinero-inversiones-garantia.html>

transparencia la “*indicación de la tasa de rendimiento, plazo, monto, nivel de rendimiento, análisis de riesgo, beneficiario de la información y la forma proporcional de beneficio de dichas inversiones respecto de cada afiliado activo o jubilados*” y ante su incumplimiento “*una sanción de destitución*”; enfatizándose en la propuesta en la publicación en la página web de “*cada contrato de inversión suscrito entre la entidad y el beneficiario, y la tabla mensual de rendimientos de las inversiones*”.

60. En los considerandos se vuelve a mencionar a la Comisión Técnica de Inversiones, organismo que ya no existe y el sustento para la pregunta a plantearse es únicamente el derecho a la información, sin explicar ni proporcionar información completa de porqué se requeriría el nivel de detalle que solicita ser entregado mensualmente a cada afiliado (alrededor de 3,5 millones de personas) respecto de un portafolio de más de 9 mil millones de dólares<sup>24</sup>.
61. En el texto normativo consta para el efecto la modificación del artículo 61 de la Ley de Seguridad Social y del artículo 19 de la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.
62. Este planteamiento de la pregunta número 8 no suministra la información pertinente para que la ciudadanía vislumbre que la propuesta logre un resultado pragmático, puesto que para plasmarlo se formula que el BIESS implemente un sistema operativo para desglosar y detallar individualmente todos y cada uno de los componentes de cada una de las “*inversiones*” como es el caso de los “*contratos de inversión*” y tablas de “*rendimientos*”; cuando estos rubros involucran aspectos institucionales, cuya publicación ya se encuentra regulada en la normativa legal para el efecto.
63. El texto normativo habla de que la información del gasto y de las inversiones sea entregada a la “*cuenta individual del afiliado*” de manera general, cuando el sistema vigente de pensiones no contempla una cuenta individual, tampoco se tiene cuenta individual para las prestaciones de salud o riesgos del trabajo, siendo la única cuenta individual la de la prestación de cesantía. Por lo que la reforma planteada no podría causar efectos jurídicos.
64. En el escrito presentado en el que se alega la comparecencia por el Frente de Jubilados, Pensionistas y Jubilados del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, consta la pregunta en cuanto “*Si cambia el régimen de reparto al régimen de capitalización individual?*”, en razón de la mención de cuenta individual en la

---

<sup>24</sup> En la Rendición de Cuentas del BIESS con corte a diciembre de 2018, página 31, consta como total del “Portafolio global de inversiones” \$ 18.369,94 millones. De los cuales \$ 7.382,01 millones son del “sector público”, \$ 0,69 millones del “privado financiero”, \$45,79 millones del “privado no financiero”, \$ 267,47 millones de “renta variable”, \$569, 84 de “fideicomisos”, \$ 10.104,14 millones de “créditos”.

En: [https://www.biess.fin.ec/FILES/ley-transparencia/rendicion-cuentas/RENDICI%C3%93N%20DE%20CUENTAS%202018\\_REV\\_GG\\_26\\_02\\_2019.pdf](https://www.biess.fin.ec/FILES/ley-transparencia/rendicion-cuentas/RENDICI%C3%93N%20DE%20CUENTAS%202018_REV_GG_26_02_2019.pdf)

pregunta número 8, situación que podría llevar a confusiones y afectar la claridad lealtad y libertad para con el elector, ya que la pregunta claramente tiene otro propósito; y, por lo tanto, al abordar varios asuntos en un mismo cuestionamiento se trataría de una pregunta indeterminada.

65. Por otro lado, el texto normativo encarga la obligación de proporcionar información detallada del portafolio de inversiones al Auditor Interno del IESS, quien entre sus obligaciones no tiene acceso a la información de inversiones, ni del gasto de manera regular. De acuerdo al artículo 24 de la Ley de Seguridad Social, la Auditoría Interna es el órgano de control independiente, de evaluación y asesoría, que tiene por misión el examen posterior, objetivo, profesional, sistemático y periódico de los procedimientos administrativos, presupuestarios y financieros del Instituto. Por lo que se le estaría atribuyendo una obligación que no corresponde a sus funciones legales.
66. Por lo expuesto, tal como se han planteado los considerandos, texto normativo y pregunta, incumplen con las exigencias del artículo 104 número 2 de la LOGJCC en cuanto a la *“Relación directa de causalidad entre el texto normativo sometido a aprobación del pueblo y la finalidad”*; y, del artículo 105 número 4 de la LOGJCC en relación a que *“La propuesta normativa tenga efectos jurídicos y modificaciones al sistema jurídico”*. En consecuencia, se declara la improcedencia del planteamiento de la pregunta número 8, sin que se precise efectuar un examen adicional.

## 5.6. Planteamiento número 9

**Pregunta 9: *¿Está usted de acuerdo que el Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social BIESS contrate de manera obligatoria y permanente una consultora nacional o internacional para que califique el riesgo, la rentabilidad y liquidez de las inversiones financieras que se realicen por parte de dicha institución y en caso de que no la contrate, sean sancionadas las máximas autoridades de esa institución con la cesación de pleno derecho de sus cargos garantizando el derecho al debido proceso administrativo, de conformidad con las reformas legales que constan en el Anexo nueve (9)?***

67. En los considerandos del planteamiento de la pregunta No. 9 consta que en función de los *“principios de eficiencia, seguridad, rentabilidad, oportunidad y liquidez”*, se contemple la obligación del BIESS de *“contratar una empresa consultora con experiencia suficiente en el manejo de fondos de inversión o pensiones para que emita un informe previo obligatorio en el que se determine el análisis de riesgo, rentabilidad, seguridad y eficiencia de la propuesta de cada inversión a realizarse siendo necesario además por estar interrelacionado una sanción de destitución en caso de incumplimiento, previo el trámite del debido proceso”*.

68. En el texto normativo consta la reforma al artículo 7 de Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social para el efecto.
69. En la Carta Constitucional se establece que el sistema de seguridad social se guía por los principios del sistema nacional de inclusión y equidad social, así como entre otros por los principios de integración y suficiencia (artículo 367 inciso segundo); y, que funcionará acorde a algunos criterios como los de eficiencia y sostenibilidad (artículo 368 segunda parte).
70. En este marco, el Estado normará, regulará y controlará las actividades relacionadas con la seguridad social (artículo 368 tercera parte); correspondiendo al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social -IESS- como entidad autónoma regulada por la ley, la prestación de las contingencias del seguro universal obligatorio (artículo 370 inciso primero); prestaciones que se financiarán con el aporte de las personas aseguradas en relación de dependencia y de sus empleadoras o empleadores, así como con los aportes de las personas independientes aseguradas y con los aportes y contribuciones del Estado (artículo 371 inciso primero); para lo cual las *“inversiones se canalizarán a través de una institución financiera de propiedad del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; su gestión se sujetará a los principios de seguridad, solvencia, eficiencia, rentabilidad y al control del órgano competente”* (artículo 372 inciso segundo).
71. En la Ley de Seguridad Social (R.O. S. No. 465 de 30 de noviembre de 2001) se establece que dentro de la materia se efectuarán *“inversiones y operaciones financieras, a través del mercado financiero, con sujeción a los principios de eficiencia, seguridad, rentabilidad, oportunidad y liquidez”* (artículo 61), debiendo garantizarse que las prestaciones se encuentren *“debidamente financiadas y respaldadas en los resultados de estudios actuariales que demuestren su solvencia y sostenibilidad”* (artículo 233); conectándose de esta forma el régimen prestacional con las inversiones, las mismas que deben estar respaldadas técnicamente bajo la supervisión y vigilancia de los organismos de control, como son la Contraloría General del Estado y la Superintendencia de Bancos (artículo 306).
72. En la Ley del BIESS (R.O.S. No. 587 de 11 de mayo de 2009) en el artículo 4 se determina que: *“Para el cumplimiento de su objeto, el Banco podrá realizar operaciones de banca de inversión y las determinadas en la presente Ley, de conformidad con lo dispuesto en la reglamentación emitida para el efecto”*.
73. Es por ello que las disposiciones legales y reglamentarias han experimentado constantes reformas, en específico se suprimió a la Comisión Técnica de Inversiones del IESS, así como se instauró la Auditoría Interna del BIESS.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> El Parágrafo 2 “De la comisión técnica de inversiones” del Capítulo VI “De los órganos de asesoría” del Título I “Del régimen general” del Libro I “Del seguro general obligatorio” de la Ley de Seguridad Social fue derogado por Ley Reformatoria publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 587 de 11 de Mayo del 2009. En la Reforma la Ley del BIESS publicada en el Registro Oficial Suplemento 332 de

74. En este contexto, la propuesta indica que la contratación de una calificadora de riesgos que cuente con la experiencia necesaria para que califique la eficiencia, liquidez, rentabilidad y riesgo de las inversiones que realice el BIESS, deberá sujetarse al control de los organismos de supervisión pertinentes a fin de que se sujete al interés general y al ordenamiento jurídico, encontrándose que el planteamiento proporciona datos e información al elector para determinar su decisión, siendo en este sentido procedente.
75. Es así que con relación a esta parte de la propuesta se cumple con los parámetros que aseguran la libertad de elector previstos en los artículos 104 y 105 de la LOGJCC, garantizándose que el pueblo se manifieste con los elementos de juicio en una consulta popular al respecto, ya que existe claridad en el cuestionamiento, se trata de una interrogante con una cuestión y contestación individual, así como existe concordancia entre la finalidad y el texto normativo planteado.
76. En cuanto a la parte de la propuesta que determina una sanción de destitución para el caso de que se incumpla lo planteado, se determina la improcedencia de la propuesta de “*cesación de pleno derecho*”, ya que contraviene el derecho a la defensa como garantía del debido proceso contemplada en el artículo 76 número 7 letra a) de la Constitución que proscribe la indefensión, así sea que a continuación mencione el debido proceso, ya que las dos expresiones “*cesación de pleno derecho*” y “*debido proceso*” resultan contradictorias.
77. En adición, cabe mencionar que el Código Orgánico Administrativo en los artículos 248, 257 y 260 contempla las garantías del procedimiento administrativo sancionador, en el cual se debe distinguir el dictamen del órgano instructor de la resolución del órgano sancionador<sup>26</sup>.

---

12 de septiembre del 2014 se modificó el artículo 19 determinando que: “Art. 19.- Auditoría Interna.- El Banco tendrá una unidad de auditoría interna encargada de las funciones de su control interno. Colaborará con la Superintendencia de Bancos para el ejercicio del control y supervisión del Banco. Esta unidad estará a cargo del auditor interno nombrado por el Directorio del Banco, de una terna presentada por el Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, calificada en forma previa por la Superintendencia de Bancos. El Auditor ejercerá sus funciones de manera independiente. De conformidad con las normas que expida la Superintendencia de Bancos, presentará a este organismo de control, al Directorio y al Gerente General del Banco, los informes relativos al ejercicio de su cargo”.

<sup>26</sup> Código Orgánico Administrativo: “Art. 248.- Garantías del procedimiento. El ejercicio de la potestad sancionadora requiere procedimiento legalmente previsto y se observará: 1. En los procedimientos sancionadores se dispondrá la debida separación entre la función instructora y la sancionadora, que corresponderá a servidores públicos distintos. 2. En ningún caso se impondrá una sanción sin que se haya tramitado el necesario procedimiento. 3. El presunto responsable por ser notificado de los hechos que se le imputen, de las infracciones que tales hechos puedan constituir y de las sanciones que, en su caso, se le pueda imponer, así como de la identidad del instructor, de la autoridad competente para imponer la sanción y de la norma que atribuya tal competencia. 4. Toda persona mantiene su estatus jurídico de inocencia y debe ser tratada como tal, mientras no exista un acto administrativo firme que resuelva lo contrario. Art. 257.- Dictamen. Si el órgano instructor considera que existen elementos de convicción suficientes emitirá el dictamen (...) se remitirá inmediatamente al órgano competente para resolver el procedimiento, junto con todos los documentos, alegaciones e información que obren en el

78. En tal virtud, se declara la procedencia de los considerandos, pregunta y texto normativo del planteamiento número 9 de la siguiente forma:

***Pregunta 9: ¿Está usted de acuerdo que el Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social BIESS contrate de manera obligatoria y permanente una consultora nacional o internacional para que califique el riesgo, la rentabilidad y liquidez de las inversiones financieras que se realicen por parte de dicha institución y en caso de que no la contrate, sean sancionadas las máximas autoridades de esa institución con la cesación de sus cargos garantizando el derecho al debido proceso administrativo, de conformidad con las reformas legales que constan en el Anexo nueve (9)?***

***Texto normativo a la Pregunta No. 9***

***“Artículo 1.- Refórmese el artículo 7 de Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social vigente, agregando como último inciso el siguiente párrafo: "El Directorio del Banco tendrá la obligación de contratar de manera permanente mediante concurso público, una empresa consultora, nacional o internacional, que cuente con la experiencia necesaria para que califique el riesgo, rentabilidad, eficiencia y liquidez de las inversiones que realice el Banco. En caso de incumplimiento de esta contratación y por ende de realizarse inversiones sin la calificación del riesgo, el Directorio del Banco será sancionado con la cesación de sus cargos, garantizando para ello el derecho al debido proceso administrativo correspondiente".***

## 5.7. Planteamiento número 10

***Pregunta 10: ¿Está usted de acuerdo que, como una forma de protección del ambiente, sea el requisito indispensable la utilización de la mejor tecnología disponible, para autorizar y desarrollar proyectos hidrocarburíferos y mineros, de conformidad con la reforma legal que constan en el Anexo diez (10)?***

79. En los considerandos al planteamiento número 10 se destaca la importancia de la explotación de los minerales, el petróleo y el gas, para el desarrollo económico y social del Estado ecuatoriano, así como los riesgos y afectación al medio ambiente de este tipo de actividades extractivas; recalcando en estos textos introductorios, la obligación del Estado de proteger el medio ambiente, a través del uso de tecnologías ambientalmente limpias y de energías alternativas no contaminantes y de bajo

---

*mismo. Art. 260.- Resolución. El acto administrativo que resuelve el procedimiento sancionador, además de cumplir los requisitos previstos en este Código, incluirá: 1. La determinación de la persona responsable. 2. La singularización de la infracción cometida. 3. La valoración de la prueba practicada. 4. La sanción que se impone o la declaración de inexistencia de la infracción o responsabilidad. 5. Las medidas cautelares necesarias para garantizar su eficacia. En la resolución no se pueden aceptar hechos distintos a los determinados en el curso del procedimiento. El acto administrativo es ejecutivo desde que causa estado en la vía administrativa”.*

impacto, para garantizar a las personas y colectividades el acceso equitativo, permanente y de calidad a los recursos naturales. Además se menciona que la minería es fuente de materiales para la revolución tecnológica verde, y que existe la posibilidad de desarrollar proyectos ambientalmente responsables y rentables con un enfoque moderno del desarrollo y la extracción de recursos; se enfatiza que la tecnología debe ser aprovechada para proteger el ambiente y preservar el ecosistema natural y ser lo menos invasiva posible, para causar el mínimo impacto ambiental, siendo necesario encontrar un equilibrio entre el respeto al ambiente y la explotación de recursos naturales, a través del uso de la mejor tecnología disponible.

80. Este Organismo considera que la mayoría de los textos introductorios contextualizan al elector respecto del tema a ser consultado, pues proporcionan información suficiente y pertinente, en un lenguaje sencillo y sin cargas emotivas ni inductivas, sobre la necesidad de implementar mejores tecnologías como requisito indispensable en la explotación de hidrocarburos y de minería, para precautelar la protección del medio ambiente, como una de las obligaciones constitucionales del Estado; con lo cual se garantiza el derecho del elector a formarse un criterio razonablemente objetivo y a expresar libremente su opinión sobre el proceso, protegiendo así la voluntad del elector; y, salvaguardando en su conjunto el derecho de participación del pueblo para pronunciarse en una consulta popular.
81. De conformidad con un análisis teleológico que rescata el fin del planteamiento se determina que la decisión del elector cuenta con datos e información suficientes. Sin embargo, por no cumplir con esta finalidad se excluye considerando número 6 de la pregunta 10 que contiene un señalamiento de los proponentes en cuanto existe: *“La percepción de que tanto la industria minera como la hidrocarburífera son intrínsecamente sucias y dañinas y que las empresas dedicadas a esta actividad se preocupan poco por el impacto ambiental de sus proyectos”*.
82. Los demás textos introductorios guardan concordancia plena con la pregunta planteada, al exponerse con claridad la finalidad del tema consultado; que en ese caso en particular, radica en buscar un equilibrio entre el respeto al medio ambiente y la explotación de recursos naturales para alcanzar los objetivos del régimen de desarrollo del Estado, enfatizándose que a pesar de que constituye un concepto desarrollado en la normativa local, es necesario darle el carácter de requisito obligatorio en los proyectos mineros e hidrocarburíferos.
83. En el texto normativo se plantea reformas legales a los artículos 9 numeral 2 y 173 del Código Orgánico de Ambiente; así también, se plantea modificaciones al artículo 16 inciso tercero de la Ley de Minería y al artículo 31 incorporando un literal v) de la Ley de Hidrocarburos; con lo cual se especifica como requisito indispensable la utilización de la mejor tecnología disponible para la autorización y desarrollo de proyectos de dos tipos de explotación de recursos naturales: la hidrocarburífera y la minera.

84. En este contexto el elector cuenta con el conocimiento de causa para comprender el contexto, las razones y el objetivo que se pretende con la consulta planteada; además, existe una relación causal entre los textos normativos que se someterían a aprobación del pueblo y la finalidad que se expone en los considerandos, pues de ser aprobados estos textos normativos se cumpliría con los objetivos antes descritos. Y si bien se aborda en la pregunta la implementación de este requisito en dos tipos de proyectos, cada uno con sus particularidades -hidrocarburíferos y mineros-, considerando que su finalidad radica principalmente en promover un equilibrio entre la protección del ambiente y la explotación de recursos naturales; se desprende que se tratan de cuestiones que se encuentran interrelacionadas tomando en cuenta el objetivo de la pregunta. Bajo este criterio, tampoco se observa una pregunta compuesta que promueva una aprobación o rechazo en bloque, al contrario, el elector puede manifestar su preferencia individual sobre lo que se consulta.
85. En la propuesta normativa se contempla un efecto jurídico cierto; así, se ha determinado de forma concreta su implementación, se incorpora de manera explícita la aplicación de este tipo de tecnología en la exploración y explotación de recursos mineros e hidrocarburíferos, para promover un desarrollo sostenible y sustentable y un equilibrio entre la protección ambiental y la factibilidad económica.
86. En este contexto, la Carta Constitucional establece que los recursos naturales no renovables, como los yacimientos minerales y de hidrocarburos sólo podrán ser explotados en estricto cumplimiento de los principios ambientales constitucionalmente determinados, debiendo el Estado garantizar que los mecanismos de producción, consumo y uso de estos recursos preserven y recuperen los ciclos naturales y permitan además, condiciones de vida con dignidad.
87. En definitiva, se colige por tanto, que las reformas legales que se proponen, tomando en cuenta la finalidad de la pregunta, cumplen con los parámetros de los artículos 104 y 105 de la LOGJCC, por lo que se declara la procedibilidad de los considerandos, pregunta y texto normativo del planteamiento número 10.

## 5.8. Planteamiento número 11

**Pregunta 11:** *¿Está usted de acuerdo que el Banco Central del Ecuador transfiera a los Gobiernos Autónomos Descentralizados sus asignaciones constitucionales y legales, dentro del mes correspondiente a la recaudación, de manera directa y automática, y que en caso de incumplimiento el responsable sea sancionado con la cesación de pleno derecho de su cargo garantizando el derecho al debido proceso administrativo, de conformidad con las reformas que constan en el Anexo once (11)?*

88. En los considerandos del planteamiento número 11 se contienen referencias a la Constitución de la República y al Código Orgánico de Organización Territorial y Descentralización (COOTAD), respecto a la asignación presupuestaria para los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADS) y a la garantía de autonomía de

los mismos, así como información sobre los montos que adeudaría el gobierno central a los GADS. Además se indica que la finalidad que persigue la consulta y el texto normativo sometido a aprobación vía referéndum es que el Banco Central del Ecuador transfiera automáticamente las asignaciones presupuestarias sin que medie una decisión del Ministerio de Economía y Finanzas, y que en caso de incumplimiento se establezca una sanción de destitución a los funcionarios responsables.

89. En el texto normativo propuesto se plantea una reforma al artículo 167 del Código Orgánico de organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en la que expresamente se indica *“Las transferencias deberán realizarse mensualmente dentro de los diez primeros días de cada mes”*.
90. En este punto se denota que los artículos 298 y 299 de la Constitución establecen lo siguiente: *“Art. 298.- Se establecen **preasignaciones presupuestarias destinadas a los gobiernos autónomos descentralizados**, al sector salud, al sector educación, a la educación superior; y a la investigación, ciencia, tecnología e innovación en los términos previstos en la ley. **Las transferencias correspondientes a preasignaciones serán predecibles y automáticas**. Se prohíbe crear otras preasignaciones presupuestarias. Art. 299. - **El Presupuesto General del Estado se gestionará a través de una Cuenta Única del Tesoro Nacional** abierta en el Banco Central, con las subcuentas correspondientes. **En el Banco Central se crearán cuentas especiales** para el manejo de los depósitos de las empresas públicas y **los gobiernos autónomos descentralizados**, y las demás cuentas que correspondan”* (énfasis agregado).
91. En este sentido, la Constitución establece la regulación de los recursos presupuestarios a los GADS, inclusive determinando en el artículo 298 que las *“preasignaciones serán predecibles y automáticas”* y en el artículo 299 señalando que *“En el Banco Central se crearán cuentas especiales”*, no se desprende de los textos introductorios de la propuesta y del texto normativo una conexión directa con la finalidad perseguida, en cuanto sea necesaria una reforma legal para que produzcan los efectos jurídicos al respecto.
92. En este contexto, la finalidad perseguida con la modificación legal propuesta no es clara y precisa en cuanto a la probabilidad de que el planteamiento cuente con efectos jurídicos, dada la existencia de disposiciones constitucionales expresas sobre el tema que deban necesariamente ser desarrolladas en una reforma legal, por lo que no se cumple con el requisito previsto en el artículo 104 número 4 de la LOGJCC y con el parámetro previsto en el artículo 105 número 4 de la LOGJCC.
93. En definitiva, por incumplir las pautas de los artículos 104 número 4 y 105 número 4 de la LOGJCC se declara la improcedencia de los considerandos, pregunta y texto normativo del planteamiento de la pregunta número 11.

### 5.9. Planteamiento número 12

**Pregunta 12:** *¿Está usted de acuerdo que los Gobiernos Autónomos Descentralizados, las empresas públicas, las universidades y escuelas politécnicas públicas y particulares, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), la Sociedad de Lucha Contra el Cáncer (SOLCA), Sociedad Nacional de la Cruz Roja Ecuatoriana, Fe y Alegría, la Fundación Oswaldo Loor y la Junta de Beneficencia de Guayaquil retengan la totalidad del Impuesto al Valor Agregado (IVA) que se genere en sus compras locales e importaciones de bienes y servicios gravados, sin que procedan a transferir dicha retención al Servicio de Rentas Internas, debiendo emitir solamente una declaración para los efectos tributarios correspondientes, de conformidad con las reformas legales que constan en el Anexo doce (12)?*

94. En los textos introductorios a la pregunta se expone que el mecanismo actual de devolución del IVA pagado por los Gobiernos Autónomos Descentralizados, empresas públicas, universidades y escuelas politécnicas públicas y particulares, IESS, SOLCA, Sociedad Nacional de la Cruz Roja Ecuatoriana, Fe y Alegría, Fundación Oswaldo Loor y la Junta de Beneficencia Guayaquil, en la adquisición local e importación de bienes y servicios; al estar sujeto a la disponibilidad de la caja fiscal de la Cuenta Única del Tesoro Nacional, está expuesto a la crisis de liquidez, lo que impide la entrega oportuna de los valores que les corresponde, generando una disminución en los fondos de estas entidades para el cumplimiento de sus actividades. En igual forma se enfatiza que las asignaciones presupuestarias por este concepto no han sido transferidas oportunamente, lo que afectaría el presupuesto de estas entidades y, consecuentemente, la colectividad no se beneficiaría de forma efectiva y oportuna de las obras, servicios, actividades y ayudas de las entidades descritas. En este contexto, se propone reformar el mecanismo de asignación o transferencia del IVA pagado por las entidades antes referidas, evitando que este IVA pase a formar parte del Presupuesto General del Estado.
95. En los textos introductorios consta información pertinente respecto del mecanismo actual de asignación del IVA pagado por las entidades, la problemática que existe en torno a esta forma de asignación, y las razones que justificarían la propuesta que se plantea, de tal manera que contextualizan al elector sobre el tema consultado y le permiten formarse una opinión objetiva sobre el mismo, proporcionando asimismo cifras respecto de la deuda del Gobierno Central por concepto de asignación de IVA.
96. Estos considerandos no son inductivos, están redactados en un lenguaje sencillo, comprensible y sin carga emotiva; y, tienen plena concordancia con la pregunta planteada, pues se describe con claridad la finalidad que se persigue con el texto que sería sometido a consideración del elector, el cual radica en que los Gobiernos Autónomos Descentralizados, empresas públicas, universidades y escuelas politécnicas públicas y particulares, IESS, SOLCA, Sociedad Nacional de la Cruz Roja Ecuatoriana, Fe y Alegría, Fundación Oswaldo Loor y la Junta de Beneficencia

Guayaquil, dispongan del IVA pagado en la adquisición local e importación de bienes y servicios, a través de una retención directa, sin necesidad de que sean transferidos previamente al Servicio de Rentas Internas y compensados vía transferencia presupuestaria, como actualmente se efectúa por disposición legal.

97. En el texto normativo se proponen reformas legales a los artículos 73 y su innumerado siguiente de la Ley de Régimen Tributario Interno; y, la modificación del artículo 80, así como la incorporación de una disposición transitoria primera al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.
98. En este orden de ideas, se desprende que existe asimismo una relación causal entre los textos normativos que se someterían a aprobación del pueblo y la finalidad que se expone en los considerandos, pues de ser aprobados estos textos normativos se cumpliría con el objetivo de que las entidades referidas dispongan de estos recursos, para el desarrollo de sus actividades, a través del mecanismo de retención que se propone.
99. En cuanto a la circunstancia de que se consulta al elector respecto de varias instituciones públicas y particulares, existe una interrelación al incluirlas en la pregunta pues todas estas entidades - por disposición legal - tienen derecho a la devolución del IVA pagado en adquisiciones locales e importaciones de bienes y servicios, a través de compensación presupuestaria, con cargo al Presupuesto General del Estado y acreditada por el Ministerio de Finanzas.
100. En la propuesta normativa se contemplan efectos jurídicos ciertos; esto por cuanto, las reformas legales buscan modificar de forma concreta el mecanismo actual de asignación por la retención del cien por ciento del IVA generado en la adquisición local o importación de bienes y demanda de servicios por las entidades especificadas en la pregunta, el cual además dejaría de ser transferido al Servicio de Rentas Internas y de ser parte del Presupuesto General del Estado.
101. En este punto se enfatiza que el artículo 104 de la Constitución en su inciso sexto determina que: *“Las consultas populares que soliciten los gobiernos autónomos descentralizados o la ciudadanía no podrán referirse a asuntos relativos a tributos o a la organización político administrativa del país, salvo lo dispuesto en la Constitución”*. En la presente propuesta no se plantea la creación, derogación o reforma de tributos en sus aspectos esenciales (derecho tributario material), sino de un procedimiento operativo ya previsto legalmente que se precisa (derecho tributario formal), por lo que el planteamiento no incurre en esta prohibición.
102. En consecuencia, al cumplirse con los parámetros establecidos en los artículos 104 y 105 de la LOGJCC, se declara la procedibilidad de los considerandos, pregunta y texto normativo del planteamiento número 12.

## 5.10. Planteamiento número 13

**Pregunta 13:** *¿Está usted de acuerdo que el Presupuesto General del Estado y sus modificaciones se aprueben en base de ingresos, egresos y financiamiento debidamente fundamentados bajo criterios de legalidad, factibilidad y previsibilidad, de conformidad con las reformas legales que constan en el Anexo trece (13)?*

- 103.** En los considerandos del planteamiento número 13 en forma general se expone información que tiene como fuente oficial las proformas del Presupuesto General del Estado, correspondientes a los años 2016, 2018 y 2020, respecto de las cuales se señalan cifras para explicar la situación presupuestaria del país. En este contexto, se explica la importancia del buen manejo fiscal en la economía del país; y, la necesidad de que el Ministerio de Economía y Finanzas presente de forma obligatoria, presupuestos que estén realmente financiados, cuyas cuentas sean rigurosas y estén normadas bajo los principios generalmente aceptados de contabilidad; que los ingresos soporten los gastos permanentes y que, a su vez, los ingresos sean calculados con atención a las mejores prácticas de las finanzas públicas, todo ello para evitar como resultado un déficit fiscal futuro.
- 104.** Estos considerandos de modo integral aportan los datos necesarios para asegurar el entendimiento del elector de los aspectos del planteamiento; y, de la totalidad de los textos introductorios que proporciona información necesaria y suficiente para el elector se rescata la esencia del derecho de participación de la ciudadanía de pronunciarse al respecto.
- 105.** En función de un examen teleológico que rescata de la totalidad de los textos introductorios se enfatiza que la mayoría de los considerandos son conducentes a informar la decisión del elector. No obstante, por no conducir a esta finalidad se excluyen los considerandos de la pregunta 13, números: 5 relativo a que “*si un gobierno abusa del crédito público, esto compromete la acción del sucesor*”; 6 referente a “*Que, los impuestos, de toda índole, son dineros que salen del patrimonio de los contribuyentes y son transferidos al Estado. Podrían ser dineros que dejan de estar disponibles para inversiones y pasan, como es el caso, a ser parte del caudal de consumo de la administración, en lugar de ser utilizados para expandir la producción*”; 7 respecto a que “*Cuando la carga impositiva se torna opresiva*”; 16 en torno a que “*el Ecuador ostenta la relación de endeudamiento más alta de la región*”; 33 relativo a que “*El problema de esta concepción de financiamiento es que el BCE tiene muy pocos recursos propios y el concepto de reserva monetaria en dolarización es ideológicamente falso*”; y, 35 sobre “*Que, las prácticas descritas son inaceptables, pues, se confunden conceptos, se sobrestiman los ingresos, se subestima el gasto, se esconde el endeudamiento, se acude a arbitrios contables para minimizar los problemas reales de una ininterrumpida mala práctica económica cuyas consecuencias son materiales, incluyendo el desempleo que hoy constituye la característica más saliente y relevante de la economía, con enormes implicaciones sociales*”.

- 106.** El texto de la pregunta se refiere a una sola cuestión, y no se ha formulado en forma compuesta, de tal manera que el elector podrá aceptar o negar lo consultado individualmente; y de la propuesta normativa planteada se denota la producción efectiva de consecuencias jurídicas.
- 107.** En lo que refiere al texto normativo sometido a aprobación, se propone modificaciones a los artículos 77 y 178 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP).
- 108.** En relación a las mismas, los considerandos introductorios de la pregunta 13 guardan coherencia con el texto normativo que se plantea en la propuesta, esto es la reforma del artículo 77 del COPFP<sup>27</sup>, y tienen relación directa con la finalidad que se indica en la propuesta de consulta, esto es, que en la formación de la Presupuesto General del Estado, se tenga la fundamentación de la legalidad, factibilidad y previsibilidad de todos los ingresos, egresos y financiamiento.
- 109.** En cuanto a lo que atañe a la propuesta normativa de añadir un artículo innumerado a partir del artículo 178 del COFP<sup>28</sup>, en el que se incluye un régimen sancionatorio que no tiene fundamento en los considerandos introductorios, ni guarda relación con la finalidad expuesta en los mismos.
- 110.** En tal sentido, con relación a los requisitos previstos en los numerales 2,4 y 5 del artículo 104 de la LOGJCC, se verifica que los considerandos introductorios – excepto los excluidos- cumplen con estos presupuestos respecto a la propuesta de incorporación de un inciso en el artículo 77 del COPFP, no así respecto del texto normativo que propone la incorporación de un artículo innumerado a partir del artículo 178 del mismo cuerpo normativo, por lo que este texto deberá ser excluido.
- 111.** En conclusión, por cumplir con los requisitos de los artículos 104 y 105 de la LOGJCC se declara la procedibilidad de los considerandos, pregunta y texto

---

<sup>27</sup> Artículo 1.- Refórmese el artículo 77 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas vigente, agregando como segundo inciso el siguiente párrafo: *"Para que formen parte del Presupuesto General del Estado, previamente se deberá revisar y justificar la fundamentación de la legalidad, factibilidad y previsibilidad de todos los ingresos, egresos y financiamiento. El Ministerio de Economía y Finanzas deberá elaborar el respectivo informe que demuestre la fundamentación de la legalidad, factibilidad y previsibilidad de todos los ingresos, egresos y financiamiento, previo a su incorporación a las respectivas proformas del Presupuesto General del Estado. Así mismo, el Ministerio adecuará los respectivos clasificadores y catálogos de los ingresos, egresos y financiamiento, con el fin que dichos instrumentos recojan lo establecido en esta disposición."*

<sup>28</sup> Artículo 2.- Añádase el siguiente artículo innumerado luego del Art. 178 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas: *"Art. [...].- Sanciones por la falta de verificación de la fundamentada legalidad, factibilidad y previsibilidad de ingresos, egresos y financiamiento del Presupuesto General del Estado.- La máxima autoridad responsable de formular, incorporar y/o permitir la incorporación de ingresos y/o egresos y/o financiamiento, dentro del Presupuesto General del Estado sin que se haya justificado previa y fundamentadamente su legalidad, factibilidad y previsibilidad, será cesado de pleno derecho de su cargo, garantizando para ello el derecho al debido proceso administrativo correspondiente, sin perjuicio de otras responsabilidades establecidas en la Ley."*

normativo de planteamiento número 13; debiendo la propuesta concretarse a la modificación al artículo 77 del COPFP, y excluir el texto normativo del artículo 178 de este cuerpo legal, por las razones indicadas, como se presenta a continuación:

**Pregunta 13:** *¿Está usted de acuerdo que el Presupuesto General del Estado y sus modificaciones se aprueben en base de ingresos, egresos y financiamiento debidamente fundamentados bajo criterios de legalidad, factibilidad y previsibilidad, de conformidad con la reforma legal que consta en el Anexo trece (13)?*

**Texto normativo a la Pregunta No. 13**

**Artículo 1.-** *Refórmese el artículo 77 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas vigente, agregando como segundo inciso el siguiente párrafo:*

*“Para que formen parte del Presupuesto General del Estado, previamente se deberá revisar y justificar la fundamentación de la legalidad, factibilidad y previsibilidad de todos los ingresos, egresos y financiamiento. El Ministerio de Economía y Finanzas deberá elaborar el respectivo informe que demuestre la fundamentación de la legalidad, factibilidad y previsibilidad de todos los ingresos, egresos y financiamiento, previo a su incorporación a las respectivas proformas del Presupuesto General del Estado. Así mismo, el Ministerio adecuará los respectivos clasificadores y catálogos de los ingresos, egresos y financiamiento, con el fin que dichos instrumentos recojan lo establecido en esta disposición”.*

#### **5.11. Planteamiento número 14**

**Pregunta 14:** *¿Está usted de acuerdo que, con el fin de crear fuentes de financiamiento para promover nuevos emprendimientos y fortalecer los existentes, se regule la creación y operación de fondos privados de capital, de conformidad con las reformas legales que constan en el Anexo catorce (14)?*

**112.** En los considerandos del planteamiento número 14 se expone que en la regulación, creación y operación de fondos privados de capital, figura prevista en la Ley Orgánica de Emprendimiento e Innovación, se habría incurrido en una omisión normativa respecto a los mecanismos societarios que operan los fondos privados de inversión, los requisitos para su constitución, la entidad que los regula y controla y los parámetros para ser supervisados; expresándose que *“es necesario regular la creación y operación de fondos privados de inversión para que el sector privado pueda financiar de forma eficiente y segura emprendimientos, mediante de (sic) capital semilla, ángel y de riesgo, lo que promoverá la creación de nuevos emprendimientos y, por otro lado, permitirá a emprendimientos en marcha obtener capital para fortalecerse financieramente y aliviar los efectos financieros negativos del COVID-19”.*

- 113.** En la información contenida en los considerandos no se incluyen datos que coadyuven a permitir de alguna manera tomar una decisión informada al elector; ni se desarrolla de qué forma estas figuras constituyen un verdadero incentivo para el inversionista y el emprendedor. Al mismo tiempo, tampoco se han provisto datos que le permitan dilucidar al elector cómo dicha propuesta difiere de las fuentes de financiamiento ya existentes.
- 114.** En la propuesta normativa se plantea la reforma al artículo 28 de la Ley Orgánica de Emprendimiento e Innovación y la incorporación de 11 artículos innumerados referentes a la razón social y denominación comercial; requisitos para la constitución; capital mínimo; estatuto de la sociedad; administración de la sociedad; reglamento de inversión; límites de la inversión; divulgación de riesgo; inversión por parte de entidades del sistema financiero nacional ; supervisión y control; y, subsidiariedad en la que consta “ *En todo lo no regulado en los artículos precedentes, se observará o dispuesto en la Ley de Compañías*”.
- 115.** Es así, que no se pueden vislumbrar la relación directa de causalidad entre lo que se pregunta (creación, regulación y operación de fondos privados de capital) y la finalidad que se persigue (creación y fortalecimiento de emprendimientos a través del financiamiento), en razón de que la información prevista en los considerandos y la propuesta normativa no proporcionan los fundamentos por los cuales con la reforma legal planteada se va a permitir crear el incentivo financiero en la práctica, esto es, cómo dará lugar a que la finalidad perseguida, cuando el texto normativo se refiere a cuestiones administrativas y contables que bien podrían ser objeto de otro tipo de regulación incluso de orden reglamentario.
- 116.** En este punto se enfatiza que en la reforma planteada consta la subsidiariedad a la Ley de Compañías; por lo que no queda esclarecido los cambios o modificaciones jurídicas efectivas; tanto más cuando se crea una entidad nueva, un nuevo intermediario y se desconoce cuáles son los instrumentos financieros que brindará a los emprendedores.
- 117.** Estos nuevos intermediarios no están en el ámbito del mercado financiero, según el Código Orgánico Monetario y Financiero, sino que por el contrario se trata de intermediarios de valores que se encuentran en el ámbito del mercado de valores, en tal virtud no pueden estar controlados o aprobados por la Superintendencia de Bancos, la que legalmente no estaría autorizada a controlar este tipo de fondos de acuerdo al artículo 62 del mencionado Código, y no son parte tampoco del cuerpo legal que se pretende reformar.
- 118.** En consecuencia, por incumplir con los parámetros establecidos en los artículos 104 números 4 y 5 y 105 número 4 de la LOGJCC, se declara la improcedencia de los considerandos, pregunta y texto normativo del planteamiento número 14.

## VI. Decisión

En mérito de lo expuesto, se resuelve:

1. Declarar la procedencia para el pronunciamiento popular de los considerandos introductorios, preguntas y textos normativos de los planteamientos siguientes:

Pregunta 1 con la modulación constante en el párrafo 21.

Preguntas: 2, 3, 4, y 5 con la exclusión de los considerandos detallados en el párrafo 28; y, con modulación respecto de la Pregunta 5 contenida en el párrafo 42.

Pregunta 6 con la exclusión del considerando detallado en el párrafo 45.

Pregunta 9 con la modulación contemplada en el párrafo 78.

Pregunta 10 con la exclusión del considerando detallado en el párrafo 81.

Pregunta 12.

Pregunta 13 con la exclusión de los considerandos detallados en el párrafo 105; y, con la modulación determinada en el párrafo 111.

2. Declarar la improcedencia para el pronunciamiento popular de los considerandos introductorios, preguntas y textos normativos de los planteamientos siguientes: Pregunta 7; Pregunta 8; Pregunta 11; y, Pregunta 14.
3. Disponer que se proceda conforme al proceso prescrito para las consultas populares en la Constitución y el Código de la Democracia.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

CARMEN  
FAVIOLA  
CORRAL  
PONCE

Firmado  
digitalmente por  
CARMEN FAVIOLA  
CORRAL PONCE  
Fecha: 2021.01.29  
10:02:18 -05'00'

Dra. Carmen Corral Ponce  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

LUIS HERNAN  
BOLIVAR  
SALGADO  
PESANTES

Firmado digitalmente  
por LUIS HERNAN  
BOLIVAR SALGADO  
PESANTES  
Fecha: 2021.01.29  
09:26:23 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón.-** Siento por tal que el voto salvado de los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce y Hernán Salgado Pesantes, en la causa 7-20-CP, fue presentado en Secretaría General el 28 de enero de 2021, mediante correo electrónico a las 11:53; y, ha sido procesado conjuntamente con el Dictamen.- Lo certifico.

AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA  
BERNI  
Firmado  
digitalmente  
por AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA BERNI  
Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**DICTAMEN No. 7-20-CP/21****VOTO SALVADO****Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet**

**Tema:** En este voto salvado se exponen las razones por las que se disiente del voto de mayoría que resolvió negar y archivar la petición de consulta popular formulada por la Asamblea del Sistema de Educación Superior del Ecuador ASESEC; Universidad de Especialidades Espíritu Santo; Federación Nacional de Cámaras de Agricultura y de la Cámara de Agricultura de la Segunda Zona; Asociación de Ganaderos del Litoral y Galápagos AGLG; Federación de Cámaras de la Construcción del Ecuador; Cámara Nacional de Pesquería; Federación Nacional de Cámaras Provinciales de Turismo y de la Cámara Nacional de Turismo del Guayas; Confederación de Artesanos Profesionales del Ecuador CAPE; Centro Observatorio de la Actividad Judicial COAJ; Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador CONAGOPARE; Junta de Beneficencia de Guayaquil; Sociedad de Lucha contra el Cáncer SOLCA; Coordinador Nacional Colectivo de Redes y Uniones de Organizaciones Pesqueras Artesanales del Ecuador; Coordinador de Afiliados al ISSFA; Coordinador con los Colegios Profesionales de la Costa; Coordinador con el Sector Artesanal; Coordinador Asociación Nacional de Reservistas; Coordinador de la Plataforma Ecuador Rumbo al Progreso (Quito); y, por el Presidente del Colectivo Trabajadores “Y si te pasa a ti”.

**I. Objeto del voto salvado**

1. En mi criterio, la propuesta a consulta popular que nos ocupa, en su mayoría, cumple con los criterios que la Ley establece para la formulación de los considerandos y las preguntas que pueden ser materia de una consulta popular.<sup>1</sup> Además, cumple con los límites de legitimación activa y materias susceptibles a ser consultadas, contemplados en la Constitución de la República del Ecuador (“**Constitución**”).<sup>2</sup>
2. En virtud de lo cual, disiento de las consideraciones esgrimidas en el dictamen de mayoría que resolvió negar y archivar la propuesta a consulta popular signada con el N°. 7-20-CP, presentada por diversos sectores de la sociedad ecuatoriana, en ejercicio de su derecho constitucional de participación.
3. Considero que las preguntas correspondientes a los números 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12 y 13 superan favorablemente el control de constitucionalidad que corresponde en esta primera fase del procedimiento, y que la pregunta 14 no lo supera.<sup>3</sup>
4. En relación con el control constitucional de los considerandos y las preguntas 1, 2, 3, 4, 5, 6, 9, 10, 12, 13 y 14, suscribo y me adhiero al análisis desarrollado en el voto salvado de la jueza Carmen Corral Ponce y el juez Hernán Salgado Pesantes. En dicho texto, a fin de salvaguardar el derecho de participación de los proponentes, se efectúan

<sup>1</sup> Artículos 103 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

<sup>2</sup> Artículo 104 de la Constitución.

<sup>3</sup> Las preguntas constan en el Anexo 1 del presente voto salvado.

las modulaciones necesarias a los considerandos y a las preguntas, y se concluye su procedencia.

5. Por lo expuesto, el presente voto salvado tiene como objeto el control constitucional de los considerandos y preguntas 7, 8 y 11 de la propuesta.

## **II. Análisis constitucional**

### **2.1. Control constitucional a la pregunta número 7**

#### **2.1.1. Recuento de los considerandos**

6. Los considerandos hacen referencia a los criterios de sostenibilidad, eficiencia, celeridad y transparencia que rigen el sistema de seguridad social; los principios de eficiencia, seguridad, rentabilidad, oportunidad, y liquidez que rigen sus inversiones; y, el rol del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“**BIESS**”), en las operaciones financieras que ejecuta con el patrimonio del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“**IESS**”).

7. Más adelante, los considerandos aluden a la obligación del BIESS de no utilizar los fondos del seguro universal obligatorio y los recursos previsionales públicos, en menoscabo del patrimonio del propio Banco o del IESS.

8. También se hace mención al informe de la Contraloría General del Estado N°. DAAC-0059-2017 de fecha 19 de junio de 2017, en el que se hace conocer una deuda por “USD 2 527’819 221,81”, a cargo del Estado y a favor del IESS. Este monto encuentra sustento en prestaciones del servicio de salud.

9. Acto seguido, los proponentes se refieren a las cifras que representan las inversiones en papeles y bonos del Estado que ha adquirido el BIESS, que alcanza el monto de “USD 8.045’953.771”, de acuerdo a la información aportada.

10. Al respecto, los proponentes indican que es necesario que los ecuatorianos decidan si le queda prohibido al BIESS invertir el dinero de sus afiliados, en operaciones de títulos valores, certificados y notas del tesoro, papeles bonos, mutuos, o cualquier tipo de documento negociable, presente o futuro, que emita el Estado ecuatoriano. Además, solicitan que se consulte si, en caso de incumplimiento, corresponde la destitución de la persona responsable, garantizando el debido proceso.

11. Por otra parte, los considerandos se refieren al Instituto de Seguridad Social de la Policía (“**ISSPOL**”) y al de las Fuerzas Armadas (“**ISSFA**”), y precisan que son un régimen especial de seguridad social, financiado por los aportes del personal de servicio activo de dichas fuerzas.

12. Sobre la compra de bonos del Estado, se indica que el ISSPOL mantiene una inversión de USD 486 280 276.31, mientras que el ISSFA no tiene inversiones en bonos o documentos de esa naturaleza.

13. Finalmente, los proponentes incluyen que se consulte a los ciudadanos si también les queda prohibido al ISSPOL y al ISSFA, la inversión referida en el párrafo 10 *supra* y la sanción mencionada en el mismo párrafo.

### 2.1.2. Análisis de los considerandos

14. El artículo 104 de la LOGJCC prevé los requisitos que deben ser observados para efectuar el control constitucional de los considerandos.<sup>4</sup>

15. En dicho contexto, la Corte ha precisado que los considerandos deben entenderse como textos introductorios, conceptos de apoyo o razones que motivan la consulta. Estos, tienen como función principal, generar o brindar un contexto a la pregunta o preguntas que serán sometidas a consideración del elector.<sup>5</sup>

16. En consonancia, la forma de presentación de los considerandos y preguntas sometidas a consulta popular, debe garantizar la plena libertad del elector, y en particular, el cumplimiento de las cargas de claridad y lealtad, conforme lo exige el artículo 103 del mismo cuerpo legal.

17. Bajo ese entendido, observo que los considerandos:

17.1. Se encuentran escritos en un lenguaje claro, sencillo y comprensible para la ciudadanía. No se evidencian cargas valorativas que puedan inducir a una respuesta al elector, ni información aislada o vaga que afecten las exigencias de claridad o lealtad de la consulta (requisitos 1, 3 y 5);

17.2. Existe concordancia plena entre las preocupaciones objetivas y consideraciones expuestas por los proponentes en los considerandos (requisito 2)<sup>6</sup>; y,

---

<sup>4</sup> Artículo 104 de la LOGJCC: “(...) la Corte Constitucional verificará el cumplimiento de los siguientes requisitos: 1. No inducción de las respuestas en la electora o elector; 2. Concordancia plena entre el considerando que introduce la pregunta y el texto normativo. Esta concordancia comprende la relación entre las finalidades que se señalan en el considerando que introduce la pregunta y el texto sometido a consideración del pueblo; 3. Empleo de lenguaje valorativamente neutro y sin carga emotiva, sencillo y comprensible para el elector; 4. Relación directa de causalidad entre el texto normativo sometido a aprobación del pueblo y la finalidad o propósito que se señala en el considerando que introduce la pregunta, de modo que una vez aprobada la disposición jurídica, la finalidad perseguida se obtenga con una alta probabilidad; y, 5. No se proporcione información superflua o ninguna otra que no guarde relación con el texto normativo a ser aprobado por el electorado”.

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen 10-19-CP/19, del 17 de septiembre de 2019, párr. 27.

<sup>6</sup> Las circunstancias específicas sobre el texto de la pregunta, serán analizada en el acápite subsiguiente.

17.3. Consta la relación directa de causalidad entre, el texto normativo sometido a consulta y la finalidad que se señala en los considerandos. A partir de la información sobre los montos otorgados anualmente al IESS, y la cifra de inversión por parte de este último en bonos o papeles públicos, se busca consultar sobre la prohibición o no de dichas inversiones (requisito 4).<sup>7</sup>

**18.** En virtud de lo expuesto, concluyo que los considerandos que introducen a la formulación de la pregunta 7, son constitucionales.

**19.** El hecho de que se requiera a los proponentes información adicional, a mi criterio, constituye un obstáculo desproporcional e injustificado. La preocupación social, fundamentada en cifras objetivas que se detallan en los considerandos, dejan en claro cuál es la finalidad que se pretende transmitir y concuerda con el texto finalmente planteado en la pregunta, salvo mínimas excepciones que serán analizadas en el acápite subsiguiente.

**20.** Asimismo, observo que el caso concreto no se asemeja a las propuestas analizadas con anterioridad por esta Corte, pues en ocasiones previas los peticionarios se limitaban a transcribir normas infraconstitucionales, constitucionales o a relatar acontecimientos históricos, sin sujetarse a los criterios recogido en la LOGJCC.

**21.** Siguiendo esta línea, es necesario recordar que, desde la eliminación de la acreditación de firmas de respaldo, previa al control de constitucionalidad de las convocatorias a consultas populares<sup>8</sup>, la Corte Constitucional dejó marcado un camino de flexibilidad y eliminación de requisitos injustificados, que impidan la participación política directa de los ciudadanos.

**22.** Lo anterior es imprescindible para el mantenimiento y fortalecimiento de un Estado que se hace llamar democrático, pues, tan solo cuando se hacen efectivos los mecanismos de participación directa, se consolida una sociedad equitativa, pluralista y, valga la redundancia, democrática.

**23.** Por lo tanto, la interpretación que se adopta en el voto de mayoría para negar y archivar el esfuerzo de participación democrática que nos ocupa en este análisis, no es la más favorable para el ejercicio pleno del derecho de participación.<sup>9</sup>

### **2.1.3. Análisis de la pregunta**

---

<sup>7</sup> Si bien en el considerando número 4 (Pág. 143, tercer párrafo de los anexos de la consulta) se hace referencia a un monto por concepto de contribución del Estado por prestaciones de Salud al IESS, se considera que esa información permite poner en contexto a los ciudadanos sobre el monto global que aproximadamente cuenta el IESS por parte del Estado para la prestación de sus servicios, sin contar con los ingresos por aportaciones, entre otros. Con lo cual, no se considera que existe contradicción en relación con dicho considerando.

<sup>8</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen 1-19-CP/19 del 16 de abril de 2019.

<sup>9</sup> Constitución de la República del Ecuador. Artículo 11, numeral 5; y, artículo 427.

*¿Está usted de acuerdo que se prohíba al Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social BIESS así como al Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas ISSFA y al Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional ISSPOL (o la institución que los reemplace en esas atribuciones, incluido el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social IESS) invertir de manera directa o indirecta en títulos valores, certificados y notas del tesoro, papeles, bonos, mutuos o cualquier tipo de documento negociable, presente o futuro, que emitan las instituciones que conformen o sean de propiedad del sector público ecuatoriano y que en caso de incumplimiento sean sancionadas las máximas autoridades con la cesación de pleno derecho de sus cargos garantizando el derecho al debido proceso administrativo, de conformidad con las reformas legales que constan en el Anexo siete (7)?*

**24.** A partir del artículo 105 de la LOGJCC<sup>10</sup>, se observa que la pregunta 7 cumple con los criterios de surtir efectos jurídicos en el sistema. Puntualmente:

24.1. Se refiere a una sola cuestión o tema, esto es, la prohibición de inversión a través de compra de deuda pública;

24.2. Se plantea cuáles serán las reformas legales afectadas por la consulta;

24.3. Se evidencia que la materia se refiere a un asunto de interés general;

24.4. Se demuestra que no esté encaminada a establecer excepciones puntuales que beneficien un proyecto político; y,

24.5. Se justifica que no esté encaminada a beneficiar a particulares ni apoyar a algún partido político.

**25.** No obstante, considero necesario realizar una modulación respecto a la siguientes frases de la pregunta 7:

25.1. En cuanto a la primera frase, la pregunta dispone que: *“que en caso de incumplimiento el responsable sea sancionado con la cesación de pleno derecho de su cargo garantizando el derecho al debido proceso administrativo”*.

25.1.1. Es necesaria una modificación, pues se podría interpretar que la sanción de destitución debe ser aplicada *ipso iure*.

25.2. En cuanto a la segunda frase, la pregunta involucra a tres instituciones diferentes (BIESS, ISSFA e ISSPOL), con regímenes jurídicos distintos, con sus propios recursos e inversiones individuales.

---

<sup>10</sup> Estos son: 1. La formulación de una sola cuestión por cada pregunta, salvo que exista una interrelación e interdependencia entre los distintos componentes normativos; 2. La posibilidad de aceptar o negar varios temas individualmente en la misma consulta. Se prohíbe la aprobación o rechazo en bloque; 3. La propuesta normativa no esté encaminada a establecer excepciones puntuales que beneficien un proyecto político específico; y, 4. La propuesta normativa tenga efectos jurídicos y modificaciones al sistema jurídico.

25.2.1. Es necesaria una modificación, pues se podría interpretar que la pregunta estuviera formulada de manera compuesta.

26. En mi criterio y en consonancia con lo que expuse en los párrafos 19-23 *supra*, la posición de esta Corte ha sido, ante inconsistencias formales, realizar modulaciones, eliminaciones o interpretaciones específicas a las propuestas a consultas populares. Lo anterior, siempre que no se altere el objeto de la consulta ni se cambie la secuencia lógica de la misma, esto a efecto de salvaguardar el derecho de participación ciudadana.<sup>11</sup>

27. En consecuencia, con el objetivo de cumplir con el criterio 2 del artículo 105 del LOGJCC, considero que la pregunta puede ser modulada de la siguiente manera:

*¿Está usted de acuerdo que se prohíba la inversión directa o indirecta en títulos valores, certificados y notas del tesoro, papeles, bonos, mutuos o cualquier tipo de documento negociable, presente o futuro, que emitan las instituciones que conformen o sean de propiedad del sector público ecuatoriano y que en caso de incumplimiento sean sancionadas las máximas autoridades con la cesación de sus cargos garantizando el derecho al debido proceso administrativo, de conformidad con las reformas legales que constan en el Anexo siete (7),*

|                                                                        |                             |                             |
|------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| <i>Al Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social BIESS?</i>   | <input type="checkbox"/> SI | <input type="checkbox"/> NO |
| <i>Al Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas ISSFA?</i>  | <input type="checkbox"/> SI | <input type="checkbox"/> NO |
| <i>Al Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional ISSPOL?</i> | <input type="checkbox"/> SI | <input type="checkbox"/> NO |

28. De esta manera, podían ser superadas las deficiencias formales de la pregunta 7, sin que ello implique una alteración al objeto de la consulta, ni un cambio en la secuencia lógica que conllevó a su formulación.

## **2.2. Control constitucional a la pregunta número 8**

### **2.2.1. Recuento de los considerandos**

29. Los proponentes hacen referencia a la naturaleza de las prestaciones del IESS, así como a los principios que rigen su administración y sus operaciones financieras. También mencionan la importancia del BIESS como canalizador de las prestaciones brindadas por el sistema y de las inversiones que realiza con el patrimonio del IESS.

30. Por otra parte, invocan el contenido del derecho a la información generada por las entidades públicas. Así, destacan la necesidad de que el IESS y el BIESS, transparenten el detalle de la inversiones realizadas; indicando la tasa de rendimiento, plazo, monto, nivel de rendimiento, análisis de riesgo, entre otros datos.

<sup>11</sup> En el dictamen N°. 6-20-CP/20 del 18 de septiembre de 2020, la Corte evidenció inconsistencias mínimas en algunos de los considerandos que introducían a la pregunta, por lo que se decidió suprimirlos. En el mismo Dictamen, la Corte evidenció que una de las preguntas formuladas adolecía de ambigüedad, razón por la que, de oficio, aclaró el sentido de la pregunta párrs. 35 y 61, respectivamente. Todo lo cual, conllevó a la emisión de un dictamen favorable de la petición, con las respectivas modulaciones efectuadas por este Organismo. Ver parte decisorio del Dictamen 6-20-CP/20.

**31.** En el punto 2 de los considerandos (página 161 de los anexos a las preguntas), los proponentes se refieren a la Comisión Técnica de Inversiones, como intermediario en la ejecución de operaciones financieras por parte del IESS.

**32.** Finalmente, señalan que no existe, en la legislación actual, la obligación de que se detalle las inversiones del IESS a través del BIESS, ni que estas sean publicadas permanentemente. Por esta razón, la pregunta 8 plantea y establece la necesidad de transparentar el proceder de estas instituciones, con el dinero de sus afiliados. Además, solicitan que se consulte si, en caso de incumplimiento, corresponde la destitución de la persona responsable, garantizando el debido proceso.

### **2.2.2. Análisis de los considerandos**

**33.** En concordancia con los párrafos 14, 15 y 16 *supra*, los considerandos:

33.1. Se encuentran escritos en un lenguaje claro, sencillo y comprensible para la ciudadanía. No se evidencian cargas valorativas que puedan inducir a una respuesta al elector, ni información aislada o vaga que afecten las exigencias de claridad o lealtad de la consulta (requisitos 1, 3 y 5);

33.2. Existe concordancia plena entre las preocupaciones objetivas y consideraciones expuestas por los proponentes en los considerandos (requisito 2)<sup>12</sup>; y,

33.3. Consta la relación directa de causalidad entre el texto normativo sometido a consulta y la finalidad que se señala en los considerandos, pues:

33.3.1. Se presenta información objetiva acerca de la falta de obligación legal que exija que las inversiones efectuadas por el IESS, a través del BIESS, sean informadas permanentemente a sus afiliados;

33.3.2. Al amparo del derecho de acceso a la información de los ciudadanos y la obligación de transparencia del sector público, se busca consultar al pueblo ecuatoriano sobre la inclusión o no de dicha obligación en la ley (requisito 4).<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Las circunstancias específicas sobre el texto de la pregunta, serán analizada en el acápite subsiguiente.

<sup>13</sup> Si bien en el considerando número 4 (Pág. 143, tercer párrafo de los anexos de la consulta) se hace referencia a un monto por concepto de contribución del Estado por prestaciones de Salud al IESS, se considera que esa información permite poner en contexto a los ciudadanos sobre el monto global que aproximadamente cuenta el IESS por parte del Estado para la prestación de sus servicios, sin contar con los ingresos por aportaciones, entre otros. Con lo cual, no se considera que existe contradicción en relación con dicho considerando.

**34.** En virtud de lo expuesto, concluyo que los considerandos que introducen a la formulación de la pregunta 8 son constitucionales.<sup>14</sup>

### 2.2.3. Análisis de la pregunta

*¿Está usted de acuerdo que tanto el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) como el Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (BIESS) informen y comuniquen mensualmente a través de sus páginas web, e individualmente a todos los afiliados, el detalle del gasto institucional y del objeto, plazo, monto y rendimiento de todas y cada una de las inversiones que realicen y que en caso de incumplimiento sean sancionadas las máximas autoridades con la cesación de pleno derecho de sus cargos garantizando el derecho al debido proceso administrativo, de conformidad con las reformas legales que constan en el anexo ocho (8)?*

**35.** A partir del artículo 105 de la LOGJCC<sup>15</sup>, se observa que la pregunta 8 cumple con los criterios de surtir efectos jurídicos en el sistema jurídico. Puntualmente:

35.1. Se refiere a una sola cuestión o tema, esto es, el acceso de los afiliados del IESS a la información sobre las inversiones efectuadas por el BIESS;

35.2. Se observa que su implementación es factible, pues los proponentes hacen alusión a que la información deberá ser elevada a la página web de la institución y a las cuentas individuales de cada afiliado<sup>16</sup>;

35.3. Se determina quién será el funcionario designado para el cumplimiento de la obligación;

35.4. Se evidencia que la materia se refiere a un asunto de interés general;

---

<sup>14</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen N°. 6-20-CP/20 del 18 de septiembre de 2020, párr.

35.

<sup>15</sup> Estos son: 1. La formulación de una sola cuestión por cada pregunta, salvo que exista una interrelación e interdependencia entre los distintos componentes normativos; 2. La posibilidad de aceptar o negar varios temas individualmente en la misma consulta. Se prohíbe la aprobación o rechazo en bloque; 3. La propuesta normativa no esté encaminada a establecer excepciones puntuales que beneficien un proyecto político específico; y, 4. La propuesta normativa tenga efectos jurídicos y modificaciones al sistema jurídico.

<sup>16</sup> Cabe indicar, que la única cuenta individual de información que posee cada afiliado, es aquella a la que se accede con la clave universal proporcionada por IESS, de forma individual a sus afiliados. IESS. La clave universal del IESS sirve para acceder a todos los servicios. S/F. [https://www.iesse.gob.ec/es/sala-de-prensa/-/asset\\_publisher/4DHq/content/la-clave-universal-del-iesse-sirve-para-acceder-a-todos-los-servicios/10174?redirect=https%3A%2F%2Fwww.iesse.gob.ec%2Fes%2Fsala-de-prensa%3Fp\\_p\\_id%3D101\\_INSTANCE\\_4DHq%26p\\_p\\_lifecycle%3D0%26p\\_p\\_state%3Dnormal%26p\\_p\\_mode%3Dview%26p\\_p\\_col\\_id%3Dcolumn1%26p\\_p\\_col\\_pos%3D1%26p\\_p\\_col\\_count%3D2%26\\_101\\_INSTANCE\\_4DHq\\_advancedSearch%3Dfalse%26\\_101\\_INSTANCE\\_4DHq\\_keywords%3D%26\\_101\\_INSTANCE\\_4DHq\\_delta%3D6%26\\_101\\_INSTANCE\\_4DHq\\_cur%3D119%26\\_101\\_INSTANCE\\_4DHq\\_andOperator%3Dtrue?mostrarNoticia=1#:~:text=La%20clave%20que%20el%20IESS,que%20confirmla%20a%20otra%20persona.](https://www.iesse.gob.ec/es/sala-de-prensa/-/asset_publisher/4DHq/content/la-clave-universal-del-iesse-sirve-para-acceder-a-todos-los-servicios/10174?redirect=https%3A%2F%2Fwww.iesse.gob.ec%2Fes%2Fsala-de-prensa%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_4DHq%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn1%26p_p_col_pos%3D1%26p_p_col_count%3D2%26_101_INSTANCE_4DHq_advancedSearch%3Dfalse%26_101_INSTANCE_4DHq_keywords%3D%26_101_INSTANCE_4DHq_delta%3D6%26_101_INSTANCE_4DHq_cur%3D119%26_101_INSTANCE_4DHq_andOperator%3Dtrue?mostrarNoticia=1#:~:text=La%20clave%20que%20el%20IESS,que%20confirmla%20a%20otra%20persona.)

35.5. Se demuestra que no esté encaminada a establecer excepciones puntuales que beneficien un proyecto político; y,

35.6. Se justifica que no esté encaminada a beneficiar a particulares ni apoyar a algún partido político.

36. No obstante, considero necesario realizar una modulación respecto a la siguiente frase de la pregunta 8: *“en caso de incumplimiento el responsable sea sancionado con la cesación de pleno derecho de su cargo garantizando el derecho al debido proceso administrativo”*. En concordancia con los párrafos 19-23, 25.1 y 26 *supra*, se suprime de la pregunta y del texto sometido a consulta la frase *“de pleno derecho”*.

### **2.3. Control constitucional a la pregunta número 11**

#### **2.3.1. Recuento de los considerandos**

37. Los proponentes ponen en evidencia que, tanto la Constitución como la legislación vigente, establecen que los Gobiernos Autónomos Descentralizados (“GADs”) tienen autonomía financiera y administrativa; lo cual es alcanzada por medio de asignaciones que deben recibir.

38. Además, señalan que existen prohibiciones expresas sobre cualquier interferencia que afecte la autonomía de los GADs; sancionando este accionar con la nulidad de los actos administrativos y la destitución de la persona responsable.

39. A pesar de lo anterior, expresan que la entrega de las asignaciones a los GADs, tienen atrasos por parte del Ministerio de Finanzas y, que dicha cartera de Estado reconoce que se adeuda USD 550 millones a los GADs.

40. Sobre esta información, manifiestan que la finalidad de la consulta es que los ecuatorianos decidan si las asignaciones de los GADs deben ser transferidas por parte del Banco Central del Ecuador, sin mediar autorización alguna por parte del Gobierno Central. Además, solicitan que se consulte si, en caso de incumplimiento, corresponde la destitución de la persona responsable, garantizando el debido proceso.

#### **2.3.2. Análisis de los considerandos**

41. En concordancia con los párrafos 14, 15 y 16 *supra*, los considerandos:

41.1. Se encuentran escritos en un lenguaje claro, sencillo y comprensible para la ciudadanía. No se evidencian cargas valorativas que puedan inducir a una respuesta al elector, ni información aislada o vaga que afecten las exigencias de claridad o lealtad de la consulta (requisitos 1, 3 y 5);

41.2. Existe concordancia plena entre las preocupaciones objetivas y consideraciones expuestas por los proponentes en los considerandos (requisito 2)<sup>17</sup>; y,

41.3. Consta la relación directa de causalidad entre el texto normativo sometido a consulta y la finalidad que se señala en los considerandos. A partir de la información, se busca consultar si las asignaciones de los GADs deben ser transferidas por parte del Banco Central del Ecuador, sin mediar autorización del Ministerio de Finanzas. (requisito 4).<sup>18</sup>

42. En virtud de lo expuesto, concluyo que los considerandos que introducen a la formulación de la pregunta 11 son constitucionales.<sup>19</sup>

### 2.3.3. Análisis de la pregunta

*¿Está usted de acuerdo que el Banco Central del Ecuador transfiera a los Gobiernos Autónomos Descentralizados sus asignaciones constitucionales y legales, dentro del mes correspondiente a la recaudación, de manera directa y automática, y que en caso de incumplimiento el responsable sea sancionado con la cesación de pleno derecho de su cargo garantizando el derecho al debido proceso administrativo, de conformidad con las reformas que constan en el Anexo once (11)?*

43. A partir del artículo 105 de la LOGJCC<sup>20</sup>, se observa que la pregunta 11 cumple con los criterios de surtir efectos jurídicos en el sistema jurídico. Puntualmente:

43.1. Se plantea cuáles serán las reformas legales afectadas por la consulta:

43.1.1. Supone la reforma de cuatro artículos de los siguientes cuerpos normativos: i) Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización; ii) Código Orgánico Monetario y Financiero; y, iii) Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas;

<sup>17</sup> Las circunstancias específicas sobre el texto de la pregunta, serán analizada en el acápite subsiguiente.

<sup>18</sup> Si bien en el considerando número 4 (Pág. 143, tercer párrafo de los anexos de la consulta) se hace referencia a un monto por concepto de contribución del Estado por prestaciones de Salud al IESS, se considera que esa información permite poner en contexto a los ciudadanos sobre el monto global que aproximadamente cuenta el IESS por parte del Estado para la prestación de sus servicios, sin contar con los ingresos por aportaciones, entre otros. Con lo cual, no se considera que existe contradicción en relación con dicho considerando.

<sup>19</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen N°. 6-20-CP/20 del 18 de septiembre de 2020, párr. 35.

<sup>20</sup> Estos son: 1. La formulación de una sola cuestión por cada pregunta, salvo que exista una interrelación e interdependencia entre los distintos componentes normativos; 2. La posibilidad de aceptar o negar varios temas individualmente en la misma consulta. Se prohíbe la aprobación o rechazo en bloque; 3. La propuesta normativa no esté encaminada a establecer excepciones puntuales que beneficien un proyecto político específico; y, 4. La propuesta normativa tenga efectos jurídicos y modificaciones al sistema jurídico.

43.2. Se refiere a una sola cuestión o tema, y que si bien se propone la reforma de los cuerpos normativos señalados *ut supra*, estos tienen interrelación e interdependencia en las materias que tratan;

43.3. Se evidencia que la materia se refiere a un asunto de interés general:

43.3.1. Actualmente, las asignaciones anuales de los GADs se consideran como *“predecibles, directas, oportunas y automáticas, y se harán efectivas mediante las transferencias desde la Cuenta Única del Tesoro Nacional a las cuentas de los gobiernos autónomos descentralizados”*<sup>21</sup>.

43.3.2. Así, resulta claro que, la pregunta bajo análisis, permitirá que las asignaciones que les corresponden a los GADs sean transferidas directamente por parte del Banco Central y de manera mensual.

43.3.3. Lo propuesto no presupone una reforma de la Constitución, toda vez que no se está proponiendo modificar la periodicidad de las asignaciones presupuestarias de los GADs, si no que se propone cambios operativos sobre la ejecución de las asignaciones: mensualidad de las transferencias y la participación independiente del Banco Central.

43.4. Se observa que no esté encaminada a establecer excepciones puntuales que beneficien un proyecto político; y,

43.5. Se observa que no esté encaminada a beneficiar a particulares ni apoyar a algún partido político.

44. No obstante, considero necesario realizar una modulación respecto a la siguiente frase de la pregunta 8: *“en caso de incumplimiento el responsable sea sancionado con la cesación de pleno derecho de su cargo garantizando el derecho al debido proceso administrativo”*. En concordancia con los párrafos 19-23, 25.1 y 26 *supra*, se suprime de la pregunta y del texto sometido a consulta la frase *“de pleno derecho”*.

### III. Decisión

45. En mérito de lo expuesto, considero que se tuvo que resolver de la siguiente manera:

1. **Declarar** la procedencia para el pronunciamiento popular de los considerandos introductorios, el texto a consultar y los textos normativos de las preguntas 7, 8 y 11, con la modulaciones referidas en el presente voto salvado.

---

<sup>21</sup> Constitución del República del Ecuador. Artículo 271.

2. **Declarar** la procedencia para el pronunciamiento popular de los considerandos introductorios, el texto a consultar y los textos normativos de las preguntas 1, 2, 3, 4, 5, 6, 9, 10, 12 y 13, con la modulaciones referidas en el voto salvado de la jueza Carmen Corral Ponce y el juez Hernán Salgado Pesantes dentro de la presente causa.
3. **Declarar** la improcedencia para el pronunciamiento popular de los considerandos introductorios, el texto a consultar y los textos normativos de la pregunta 14; de acuerdo al voto salvado de la jueza Carmen Corral Ponce y el juez Hernán Salgado Pesantes dentro de la presente causa.
4. **Disponer** que se proceda conforme al proceso prescrito para las consultas populares en la Constitución y el Código de la Democracia.

PABLO  
ENRIQUE  
HERRERIA  
BONNET

Firmado digitalmente  
por PABLO ENRIQUE  
HERRERIA BONNET  
Fecha: 2021.01.29  
10:23:58 -05'00'

Dr. Enrique Herrería Bonnet  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón.-** Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, en la causa 7-20-CP, fue presentado en Secretaría General el 28 de enero de 2021, mediante correo electrónico a las 13:37; y, ha sido procesado conjuntamente con el Dictamen.- Lo certifico.

AIDA  
SOLEDA  
GARCIA  
BERNI

Firmado  
digitalmente  
por AIDA  
SOLEDA  
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**DICTAMEN No. 7-20-CP/21****VOTO SALVADO****Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez**

**Tema:** El presente voto salvado analiza la constitucionalidad de catorce planteamientos de una propuesta de consulta popular para el pronunciamiento del pueblo ecuatoriano.

**I. Antecedentes**

1. En escrito ingresado el 17 de septiembre de 2020 consta la comparecencia de varias organizaciones, en específico de la Asamblea del Sistema de Educación Superior del Ecuador, Federación Nacional de Cámaras de Agricultura, Asociación de Ganaderos del Litoral y Galápagos, Federación de Cámaras de la Construcción del Ecuador, Cámara Nacional de Pesquería, Federación Nacional de Cámaras Provinciales de Turismo, Confederación de Artesanos Profesionales del Ecuador, Centro Observatorio de la Actividad Judicial, Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador, Junta de Beneficencia de Guayaquil, Sociedad de Lucha contra el Cáncer; y, otras personas por sus propios derechos, solicitando a la Corte Constitucional emita “*Dictamen previo de Constitucionalidad de Consulta Popular de los considerandos, preguntas y textos normativos*” contenidos en catorce planteamientos<sup>1</sup>; y, en escrito presentado el 18 de septiembre de 2020 un alcance a los planteamientos números 3, 4, 5 y 13 de la propuesta.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> El pedido que lo suscriben los comparecientes, adjuntando copias de cédulas de ciudadanía y documentos que acreditan las calidades es presentado por Joaquín Enrique Hernández Alvarado, en calidad de Vicepresidente del Directorio Ejecutivo de la Asamblea del Sistema de Educación Superior del Ecuador (ASESEC), y en calidad de Rector de la Universidad de Especialidades Espíritu Santo (UEES); Rafael Enrique Guerrero Roca, en calidad de Presidente de la Federación Nacional de Cámaras de Agricultura y de la Cámara de Agricultura de la Segunda Zona; Francesco Adeodato Tabacchi Rendón, en calidad de Presidente Asociación de Ganaderos del Litoral y Galápagos (AGLG); Carlos Ramiro Repetto Carrillo, en calidad de Presidente de la Federación de Cámaras de la Construcción del Ecuador; Bruno Antonio Leone Pignataro, en calidad de Presidente de la Cámara Nacional de Pesquería; Holbach Antonio Muñetón Zaporta, en calidad de Presidente de la Federación Nacional de Cámaras Provinciales de Turismo y de la Cámara Provincial de Turismo del Guayas; Luis Antonio Sánchez Yépez, en calidad de Presidente de la Confederación de Artesanos Profesionales del Ecuador (CAPE); José Modesto Apolo Terán, en calidad de Presidente del Centro Observatorio de la Actividad Judicial (COAJ); Yilda Ivonne Rivera Cavagnaro, en calidad de Presidente del Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador (CONAGOPARE); Juan Xavier Cordovez Ortega, en calidad de Director de la Junta de Beneficencia de Guayaquil; José Ramón Jouvín Vernaza, en calidad de Presidente de la Sociedad de Lucha contra el Cáncer (SOLCA); y, por sus propios derechos por Simón Bolívar Remache Moreno, Coordinador Nacional del Colectivo de Redes y Uniones de Organizaciones Pesqueras Artesanales del Ecuador; Livio Lenin Espinoza Espinoza, Coordinador con afiliados al ISSFA; Rafael Leónidas Estrada Velásquez, Coordinador con los Colegios Profesionales de la Costa; Alex Patricio Yaguana Vidal,

2. El 19 de enero de 2021, la jueza Carmen Corral Ponce avocó conocimiento de la causa y el 20 de enero de 2021, en aplicación del inciso final del artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, se realizó un nuevo sorteo de la causa, correspondiendo su sustanciación a la jueza Daniela Salazar Marín.
3. Mediante auto de 25 de enero de 2021, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa, a efectos de dar inicio al control previo de constitucionalidad de la convocatoria a consulta popular, y, elevó el proyecto al Pleno de la Corte Constitucional, siendo aprobado el Dictamen No. 7-20-CP/21 en sesión ordinaria de 27 de enero de 2021 que declaró que la consulta popular no cumple con los parámetros de control formal y material previstos en la Constitución y en Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("LOGJCC").
4. La jueza constitucional Teresa Nuques Martínez expide el presente voto salvado dentro del término establecido en el artículo 92 de la LOGJCC y expone a continuación las razones principales de su disidencia por las que concluye declarar que la consulta presentada cuenta con apego constitucional y por tanto emite dictamen favorable en los siguientes términos:

## II. Ejercicio del control constitucional

### Pregunta 1:

***¿Está usted de acuerdo que, en los casos de violación agravada por la muerte de la víctima, menor de 14 años, se imponga la pena de hasta (50) años, de conformidad con las reformas legales que constan en el Anexo uno (1)?***

5. En el considerando constante en el anexo, se ofrece un contexto espacial y temporal actual de la temática en consulta. Así, se empieza haciendo referencia a cifras de delitos sexuales en contra de niños y adolescentes reportadas en Ecuador y sus consecuencias. Entre estos supuestos, se contempla aquel que es objeto de la consulta: la violación de niños, niñas y adolescentes con muerte. Esta información consta de diversos medios de comunicación y espacios de investigación, relativa a los años 2019 y 2020.

---

Coordinador con el Sector Artesanal; José Flores Sánchez, Coordinador Asociación Nacional de Reservistas; Iván Patricio Ortiz Moreno, Coordinador de la Plataforma Ecuador Rumbo al Progreso (Quito; y, Franco Enrique Fernández Sánchez, Presidente del Colectivo Trabajadores "Y si te pasa a ti".

<sup>2</sup> En este alcance consta: "Previo a avocar conocimiento de la presente demanda, habiéndose detectado errores involuntarios en el texto normativo citado en la demanda y que también fueron replicados en ciertos anexos, solicitamos se sirvan tomar en consideración las rectificaciones que estamos formulando a la demanda, así como a los anexos (2), tres (3), cuatro (4), cinco (5) y trece (13), que estamos adjuntando al presente escrito".

6. Luego, expuestas las finalidades de la propuesta normativa reformativa, esto es, *“prevenir violaciones con muerte de la víctima de niños y adolescentes menores de catorce (14) años, y sancionar a los culpables de estos hechos con mayor severidad”*, se observa, a través de una lectura integral del considerando, la pregunta, y el texto normativo propuesto, la relación directa de causalidad entre estos elementos. No obstante, se observa que los artículos 1 y 2 del texto normativo propuesto no guardan relación directa con la finalidad o propósito que se señala en el considerando que introduce la pregunta, por cuanto a que el considerando refiere a un tipo penal autónomo, esto es la violación con resultado de muerte en menor de edad, mientras que el artículo 20 y el 55 del COIP, se refieren al concurso real de delitos y a la acumulación de penas, respectivamente. En consecuencia, los artículos 1 y 2 del texto normativo resultan improcedentes para este análisis.
7. Por otra parte, el texto constante en el considerando no se evidencia inducción alguna al lector, ni empleo de carga emotiva ni valorativa alguna, ni información superflua al asunto que se trata. Contrariamente a lo expuesto en el dictamen de mayoría, se considera que la mención del solicitante, respecto a cierto estado de *“indignación”* social causado por el delito de violación con muerte de niños y adolescentes, no llega a exceder la neutralidad requerida por el artículo 104 LOGJCC, toda vez que constituye, incluso, un juicio admitido por el mismo ordenamiento jurídico, que condena de una forma más grave a determinados delitos perpetrados en contra de ciertos grupos considerados precisamente como más vulnerables.
8. En este sentido, es importante señalar las normas constitucionales y convencionales que privilegian el interés superior del niño y la prevalencia de los derechos de los niños, niñas y adolescentes sobre otros. El artículo 35 de la Constitución califica a los niños, niñas y adolescentes como un grupo de atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado, y el artículo 44 establece que el Estado, la sociedad y la familia promoverán de forma prioritaria el desarrollo integral de estos, y asegurarán el ejercicio pleno de sus derechos, atendiendo al principio de su interés superior, debiendo prevalecer sus derechos sobre los de las demás personas; quedando en evidencia que el interés superior del niño en sí mismo configura una excepción al principio de igualdad de jerarquía de los derechos contemplado en el artículo 11.2 de la Constitución, gozando los derechos de los niños, niñas y adolescentes de una jerarquía constitucional y de prioridad reforzada.
9. En concordancia con la Constitución, el artículo 3, párrafo 1, de la Convención sobre los Derechos del Niño determina que: *“En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.”*; en este sentido, es factible dirigir acciones, políticas o normas que tengan como

especial consideración la protección de este grupo vulnerable así como acciones, políticas y normas preventivas y sancionatorias.

10. Ahora bien, la doble finalidad pretendida (preventiva y sancionatoria), es expresada por un aumento de la pena para el delito de violación con resultado de muerte de una persona menor de catorce años de edad. No obstante, para tal fin, el proponente plantea reformar el artículo 59 del COIP, sustituyendo la frase “cuarenta años” por “cincuenta años”. De tener lugar tal modificación, en la forma en que se encuentra expuesta, la posibilidad de aumento de la pena se expandiría para todos los demás delitos sin distinción, y no aplicaría solamente para el de violación con resultado de muerte de una persona menor de catorce años de edad. Por tal motivo, se precisa modular el texto normativo propuesto, en el sentido de especificar que la pena de hasta 50 años, solo versará respecto al tipo penal de violación con resultado de muerte en menor de edad.
11. Por consiguiente, con la salvedad expuesta en el párrafo 6, y LOGJCC y en vista de la posibilidad de su exclusión y o modulación de textos para garantizar la libertad del elector en consultas populares introducida en precedentes de esta Corte<sup>3</sup> se declara la procedencia de los considerandos, pregunta y texto normativo del planteamiento número 1 con la siguiente modulación:

*Pregunta 1: ¿Está usted de acuerdo que, en los casos de violación agravada por la muerte de la víctima, menor de 14 años, se imponga la pena de hasta cincuenta (50) años, de conformidad con las reformas legales que constan en el Anexo uno (1)?*

*Texto normativo a la Pregunta No. 1*

*Artículo 1.- Añádase al final del primer inciso del artículo 59 del Código Orgánico Integral Penal, la frase “con excepción del delito tipificado en el innumerado a continuación del artículo 171 del presente Código, para el cual se impondrá una pena de hasta cincuenta años”.*

*Artículo 2.- Agréguese a continuación del artículo 171 del Código Orgánico Integral Penal un artículo innumerado con el siguiente texto:*

*“Artículo [...]. - Violación con resultado de muerte en menor de 14 años. - Cuando de la violación definida bajo los supuestos del artículo precedente resultare la muerte de una persona menor de 14 años de edad, será sancionada con pena de*

---

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen 6-20-CP/20, 18 de septiembre de 2020: párr. 34: “No obstante, en vista de que las consultas populares se rigen bajo las reglas del control constitucional de la LOGJCC, este Organismo considera que en situaciones en las que únicamente considerandos puntuales no son compatibles con el texto constitucional, con el fin de salvaguardar el derecho de participación reconocido por los artículos 61 y 95 de la CRE, **es posible que la Corte Constitucional module y excluya las secciones que afectan la libertad del elector**, siempre que no se altere el objeto y la secuencia lógica de la consulta”

*treinta y tres a treinta y siete años de prisión. A esta pena podrá aplicarse el cómputo de las circunstancias agravantes que sean del caso. Queda prohibida la aplicación de circunstancias atenuantes para este delito”.*

12. Por lo expuesto, se ha verificado el cumplimiento de las cargas de claridad y lealtad de la consulta popular planteada de acuerdo con los artículos 104 y 105 ibídem, cumplen con la garantía de claridad, lealtad y libertad para con el elector, y no se observan que lesionen normas o derechos constitucionales; por el contrario, el primer planteamiento es consecuente con el interés superior del niño y la prevalencia de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, principios rectores de nuestra Constitución y Tratados Internacionales de protección de estos.

**Pregunta 2:**

***¿Está usted de acuerdo que el Estado ecuatoriano adopte una política de Estado a favor de los pequeños productores agrícolas, pecuarios, acuícolas y artesanales consistente en dotarlos, a través de las entidades financieras públicas, de líneas de crédito con tasas de interés preferenciales de conformidad con las reformas legales que constan en el Anexo (2)?***

13. De la revisión de los considerandos se observa que no se identifica una estructura inductiva, ni que su lenguaje se encuentre empujando carga emotiva que pueda influenciar al elector. Asimismo, el lenguaje utilizado por los proponentes es sencillo y comprensible.
14. El dictamen de mayoría estima que la pregunta no cumple con el requisito del numeral 1 del artículo 105 LOGJCC, al adoptar una política a favor de cuatro sectores distintos. La infrascripta jueza constitucional difiere de tal consideración, puesto que, de una lectura íntegra de los considerandos, se observa que la referencia a estos sectores se da en virtud de ser estos sectores de importancia clave como sectores del desarrollo de la economía nacional, y a los cuales, les es particularmente “*difícil ampliar la frontera de servicios financieros*” por diversos motivos (considerando No. 9). De manera ejemplificativa, el punto 7 del considerando refiere que “*únicamente el cuatro coma dos por ciento (4,2%) de los productores agropecuarios financian sus negocios a través de la banca pública o privada*”.
15. Además, lo dicho demuestra que existe concordancia entre los considerandos y la pregunta junto al texto normativo propuesto, en cuanto versan sobre una misma materia. En efecto, se identifica la relación directa de causalidad entre el texto normativo propuesto y la finalidad que tiene la consulta popular. Es así como se puede verificar que los proponentes han manifestado como una de las causas que motivan esta consulta, la escasez de los medios de financiamiento de estos sectores, y como una alternativa de solución, la reforma de las distintas disposiciones

jurídicas sobre este ámbito. Así se dan cumplidos los requisitos contemplados en los numerales 2, 4 y 5 del artículo 104 LOGJCC.

16. Por otra parte, el dictamen de mayoría ha estimado al considerando 12 de contener información incompleta y desactualizada, no obstante, el último censo económico del Ecuador consta del año 2010. Ello ha sido citado por los consultantes como un parámetro indicativo que coadyuva al contenido integral de los antecedentes de su propuesta. Asimismo, se observa que el dictamen de mayoría estima contrario a las cargas de claridad y lealtad, el uso de la información del Banco Mundial presentada en abril de 2020, por considerar que se encontraba desactualizada. No obstante, el dictamen de mayoría indica que lo correcto habría sido utilizar las proyecciones relativas a la economía de Ecuador para junio de 2020, que eran las vigentes al momento de presentar el proyecto de consulta popular; sin embargo, en las proyecciones a las que hace referencia el dictamen de mayoría, el índice apunta a un decrecimiento de -7.4%, esto es uno mayor al referido por los proponentes, con lo que no pierde actualidad la cifra mencionada en los antecedentes y más bien se confirma la idea de un decrecimiento económico producto del COVID-19. De esta manera se verifica que la información aportada por los proponentes no es superflua, conforme el numeral 5 del artículo 104 LOGJCC.
17. En consecuencia, de la pregunta planteada se observa que esta cumple con los parámetros establecidos en el artículo 105 LOGJCC.
  - **Preguntas 3, 4 y 5:** Se procederá a realizar el examen de control sobre las preguntas 3, 4 y 5 en conjunto, en virtud de tratar todas sobre una adopción de política de estado con cargo al Presupuesto General del Estado, y una provisión gratuita, dirigida a pequeños productores agrícolas, pecuarios y pescadores artesanales, con idéntico espectro motivacional desarrollado en sus considerandos.

**Pregunta 3:** *¿Está usted de acuerdo que el Estado ecuatoriano adopte a favor de los pequeños productores agrícolas, una política de estado con cargo al Presupuesto General del Estado consistente en darles gratuitamente semillas y plántulas, de conformidad con las reformas legales que constan en el Anexo tres (3) ?;*

**Pregunta 4:** *¿Está usted de acuerdo que el Estado ecuatoriano adopte a favor del pequeño productor pecuario, una política de estado con cargo al Presupuesto General del Estado consistente en darles gratuitamente material genético bovino y pecuario, de conformidad con las reformas legales que constan en el Anexo cuatro (4) ?;*

**Pregunta 5:** *¿Está usted de acuerdo que el Estado ecuatoriano adopte a favor de los pequeños pescadores artesanales una política de estado con cargo al Presupuesto General del Estado consistente en darles gratuitamente un*

***barco/laboratorio marítimo estatal, de conformidad con las reformas legales que constan en el Anexo cinco (5)?***

18. Respecto de la pregunta 3, tanto en el considerando octavo como en el decimoprimeros se presenta la relación directa de causalidad entre la pregunta planteada y la finalidad que busca los proponentes, por cuanto se observa que el texto normativo propuesto se vincula causalmente con el objetivo de “permitir (a) competir en el mercado agropecuario en mejores situaciones que las actuales, y por otro lado poder cultivar productos de mejor calidad que contribuyan al aseguramiento de la soberanía alimentaria nacional”.
19. Lo mismo se verifica con respecto a la pregunta 4, en tanto que de conformidad con los considerandos quinto y décimo sexto existe una relación de causalidad entre el fin declarado, a saber, “que (se) mejore la productividad de su ganado incrementando la producción láctea y de carne lo que les permitirá competir en el mercado agropecuario en mejores condiciones que las actuales (...)”, con el texto normativo propuesto, atinente a introducir reformas jurídicas en materia agropecuaria.
20. Finalmente, lo mismo se confirma en la pregunta 5, ya que el texto normativo propuesto como reforma a disposiciones jurídicas en materia agropecuaria y de soberanía alimenticia, responden causalmente a los propósitos expuestos en el considerando sexto, mismo que explicitan la finalidad de “garantizar la soberanía alimentaria de la población (...) que prevea actividades orientadas al manejo sustentable y sostenido de este recurso a fin de optimizar los factores de producción y mejorar la situación social y económica de quienes se dedican a estas actividades”.
21. Del análisis expuesto en párrafos anteriores, se verifica que los considerandos expuestos por los proponentes guardan relación directa con el texto normativa planteado; por lo cual se cumple con los requisitos establecidos en los numerales 2, 4 y 5 del artículo 104 de LOGJCC.
22. Asimismo, de la revisión de los considerandos, se desprende que el lenguaje y la redacción empleada por los exponentes es sencillo, comprensible y no se encuentra afectado por carga emotiva alguna, ni induce a la respuesta al elector; cumpliendo así los numerales 1 y 3 del artículo 104 de la LOGJCC.
23. El dictamen de mayoría considera que las modificaciones propuestas exceden el alcance fijado por los considerandos y el texto de la pregunta, por el siguiente motivo: *“mientras los considerandos y la pregunta se refieren específicamente a la creación de una política de Estado consistente en dotar gratuitamente de semillas y plántulas a los pequeños productores agrícolas, las modificaciones normativas propuestas incluyen además políticas adicionales no contempladas en la pregunta”*. Más adelante, sostiene que aquello *“implica que, aunque la pregunta 3 se limita específicamente a la creación de una política pública referente a la entrega de*

*semillas y plántulas, los textos normativos propuestos no solo incluyen la entrega de semillas, sino también la entrega de material genético bovino y pecuario (al que hace referencia la pregunta 4) y de información georreferencial de pesca (a la que se refiere la pregunta 5)”.*

24. Sobre estas consideraciones del dictamen de mayoría, la infrascrita jueza constitucional, sin desconocer el presupuesto del numeral 1 del artículo 105 LOGJCC, observa que las preguntas 3, 4 y 5, debido a los cambios normativos que cada una, en sus respectivos ámbitos introduce a la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria, proponen igual reforma en el literal g) del artículo 3, artículo 9 y artículo 20 de la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria. Como se precisó en un inicio, se realiza el examen de control sobre las preguntas 3, 4 y 5 en conjunto, en virtud de tratar todas sobre una adopción de política de estado con cargo al Presupuesto General del Estado, y una provisión gratuita, dirigida a pequeños productores agrícolas, pecuarios y pescadores artesanales, con idéntico espectro motivacional desarrollado en sus considerandos.
25. Por otro lado, el dictamen de mayoría observa que *“la Corte tendría que analizar si la creación de una política de Estado permanente consistente en dotar gratuitamente de semillas y plántulas a los pequeños productores agrícolas, con cargo al cumplimiento de esta obligación; y de ser el caso, determinar si aquello resulta o no contrario a lo prescrito por el artículo 298 de la Constitución, que establece preasignaciones presupuestarias únicamente destinadas ‘a los gobiernos autónomos descentralizados, al sector salud, al sector educación, a la educación superior; y a la investigación, ciencia, tecnología e innovación’ y prohíbe expresamente la creación de otras asignaciones presupuestarias distintas a las señaladas en la Constitución”.*
26. En atención a la preocupación expuesta por el dictamen de mayoría, la infrascrita jueza constitucional tiene en cuenta que las erogaciones a cargo del Presupuesto General del Estado (PGE) a las que hace referencia las preguntas planteadas en el proyecto de consulta popular, no cumplen con los requisitos y propiedades necesarios para reputarlos preasignaciones presupuestarias, en cuanto no tasan de forma específica un *quantum* o porcentaje fijo de afectación del PGE. Cabe en este punto recordar los recursos que componen el Presupuesto General del Estado y que el concepto de las preasignaciones se encuentra regulados por normativa financiera pública, de la que se colige que las preasignaciones siempre deben tener un valor estimado y que únicamente las constitucionales recibirán asignación de recursos<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Código Orgánico de Planificación y Finanzas. Art. 99.- *Universalidad de recursos.- Los recursos que por cualquier concepto obtengan, recauden o reciban las entidades y organismos que conforman el Presupuesto General del Estado son recursos públicos, por lo que su uso no podrá ser determinado directamente por aquellas entidades u organismos, a excepción de los recursos fiscales generados por las instituciones, los mismos que tendrán una reglamentación específica. Las preasignaciones constitucionales deberán constar cada año de manera obligatoria como asignaciones de gasto en el Presupuesto General del Estado.*

27. Sin embargo, se advierte que la interpretación esbozada en el dictamen de mayoría, de conformidad con la cual toda política estatal cuyo financiamiento provenga de fondos del PGE implica una preasignación presupuestaria (ajena a la Constitución), podría constituir un obstáculo para el desenvolvimiento progresivo del régimen de desarrollo nacional, particularmente en lo que refiere al financiamiento de nuevas políticas públicas.
28. Por consiguiente, el que las preguntas del proyecto de consulta popular califiquen a las reformas a realizarse en materia agropecuaria y de pesca, como *“política(s) de estado con cargo al Presupuesto General del Estado”*, configuran una alocución general que bien puede desarrollarse dentro del régimen financiero ordinario, estando a cargo del presupuesto que actualmente planifican y disponen las carteras de Estado competentes.

**Pregunta 6:**

***¿Está usted de acuerdo que el Estado ecuatoriano, en base al concepto de comercio justo establecido en la Constitución, sancione penalmente a quien, de manera habitual, mediante prácticas dolosas perjudique a los pequeños productores de productos perecibles de los sectores agrícolas, ganadero, pesquero y acuicultor, de conformidad con las reformas legales que constan en el Anexo seis (6)?***

29. En los considerandos del planteamiento número 6 se incluye información sobre los derechos del buen vivir en relación con la economía popular y solidaria. En este contexto, se manifiesta que *“El comercio justo es una estrategia para eliminar la pobreza y lograr el desarrollo sostenible. Su objetivo es crear oportunidades para productores y productoras que se encuentren en desventaja económica o marginados por el sistema de comercio convencional”*; razón por la cual señalan que es *“esencial brindar y proteger jurídicamente al pequeño productor”*, implementándose *“políticas de comercio justo, que garanticen su rentabilidad económica, permanencia y sostenibilidad en el mercado ecuatoriano”*; resultando necesario *“para proteger el bien jurídico del comercio justo garantizado en la*

---

*El Estado garantizará la entrega oportuna de las asignaciones específicas de ingresos permanentes y no permanentes para los Gobiernos Autónomos Descentralizados, de conformidad con el artículo 298 de la Constitución. El ente rector de las Finanzas Públicas, en casos de fuerza mayor, podrá anticipar las transferencias a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, dentro del mismo ejercicio fiscal, de acuerdo al Reglamento de éste código.*

*En la proforma del Presupuesto General del Estado deberán constar como anexos los justificativos de ingresos y gastos, así como las estimaciones de: gasto tributario, subsidios, preasignaciones, pasivos contingentes, gasto para cierre de brechas de equidad, el resumen de programación fiscal plurianual y anual, el resumen de estrategias fiscales, el documento de riesgos fiscales, el informe anual de gestión de Notas del Tesoro, el Plan Financiero del Tesoro Nacional, entre otros.*

*En cumplimiento de la Constitución de la República solamente las preasignaciones de dicha norma podrán recibir asignación de recursos, prohibiéndose crear otras preasignaciones presupuestarias”*

*Constitución”, que se procese “sancionando a aquellas personas que de forma dolosa y habitual se han dedicado a desvalorizar de los pequeños productores de productos perecibles agrícolas, acuícolas, pesqueros y ganaderos, que no cuentan con la protección de los precios de sustentación fijados por la Autoridad Agraria Nacional”.*

30. Me aparto del dictamen de mayoría, dado que este se limita a indicar que ciertos considerandos incumplen con los criterios establecidos en el art. 104 LOGJCC sin tomar en cuenta la posibilidad de su exclusión y o modulación para garantizar la libertad del elector conforme precedentes de esta Corte<sup>5</sup>. En el presente caso es evidente que se puede excluir puntualmente el considerando número 8 de la pregunta 6 que expresa *“a lo largo de los últimos años se han venido presentado frecuentemente situaciones en que se perjudica al pequeño agricultor, ganadero y acuicultor mediante prácticas dolosas tendientes a comprar al menor precio posible sus productos perecibles, provocando que el ejercicio de sus ocupaciones sea poco rentable para ellos y generando una brecha inequitativa entre productores y comerciantes,”*, sin que se altere el objeto y la secuencia lógica de la consulta; con lo cual se lo excluye y se precisa que el resto de considerandos cumplen con las cargas de claridad y lealtad al elector, sin inducir a una respuesta concreta.
31. En cuanto al tipo penal específico se plantea que se sancione a quienes perjudiquen dolosamente a los pequeños productores, proponiéndose una reforma al artículo 308 del COIP, incorporando el numeral 4 a esta disposición El artículo 308 numeral 2 del COIP actualmente vigente establece como infracción penal lo siguiente: *“Art. 308.- Agiotaje.- Será sancionada con pena privativa de libertad de uno a tres años: 2. La persona que no pague el precio oficial mínimo de sustentación o indexación establecido por el Estado para el banano, maíz, arroz, leche cruda o cualquier otro producto agrícola o pecuario, con fines de comercialización en el mercado nacional o extranjero”.*
32. En este sentido, comparto con el criterio de la mayoría que la pregunta planteada cumple con los parámetros establecidos en el artículo 105 LOGJCC por las mismas razones expuestas en dicho dictamen, agregándose que no se observa alguna contravención a normas o principios constitucionales.
33. En consecuencia, al cumplir con las pautas establecidas en los artículos 104 y 105 de la LOGJCC, se declara la procedencia de los considerandos, pregunta y texto normativo del planteamiento número 6.

---

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen 6-20-CP/20, 18 de septiembre de 2020: párr. 34: *“No obstante, en vista de que las consultas populares se rigen bajo las reglas del control constitucional de la LOGJCC, este Organismo considera que en situaciones en las que únicamente considerandos puntuales no son compatibles con el texto constitucional, con el fin de salvaguardar el derecho de participación reconocido por los artículos 61 y 95 de la CRE, es posible que la Corte Constitucional module y excluya las secciones que afectan la libertad del elector, siempre que no se altere el objeto y la secuencia lógica de la consulta”*

**Pregunta 7:**

*¿Está usted de acuerdo que se prohíba al Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social BIESS así como al Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas ISSFA y al Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional ISSPOL (o la institución que los reemplace en esas atribuciones, incluido el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social IESS) invertir de manera directa o indirecta en títulos valores, certificados y notas del tesoro, papeles, bonos, mutuos o cualquier tipo de documento negociable, presente o futuro, que emitan las instituciones que conformen o sean de propiedad del sector público ecuatoriano y que en caso de incumplimiento sean sancionadas las máximas autoridades con la cesación de pleno derecho de sus cargos garantizando el derecho al debido proceso administrativo, de conformidad con las reformas legales que constan en el Anexo siete (7)?*

34. En los considerandos de la pregunta No. 7 constan los criterios y principios que rigen al sistema de seguridad social, para su sostenibilidad y rentabilidad, de los cuales en la posición de los proponentes se establece la prohibición para que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) financie el gasto gubernamental, lo cual se extiende a los institutos de seguridad social de la fuerza pública del Estado (ISSFA e ISSPOL). En este sentido se expresa que la Contraloría General del Estado (CGE) ha determinado a favor del IESS “*cuentas por cobrar*” derivadas de una “*deuda por concepto de contribución del Estado por prestaciones de salud*”; señalándose que pese a esto el Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (BIESS) ha invertido un 39,55% en bonos del Estado, por lo que se plantea consultar a la ciudadanía el reforzar la actual “*simple prohibición*” mediante una reforma a las leyes pertinentes para que les quede proscrito al BIESS, ISSFA e ISSPOL “*invertir (los fondos de los afiliados) en operaciones de títulos valores, certificados y notas del tesoro, papeles, bonos, mutuos, o cualquier tipo de documento negociable, presente o futuro, que emita el Estado, siendo además necesario e interrelacionado introducir una sanción en caso de incumplimiento de tal forma de garantizar el cumplimiento de la prohibición con la destitución previo del debido proceso*”.
35. En el texto normativo se formula la reforma al artículo 61 de la Ley de Seguridad Social, al artículo 22 de la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, al artículo 100 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y al artículo 100 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, para implementar el planteamiento de los proponentes.
36. Me aparto del dictamen de mayoría, dado que este se limita a indicar que ciertos considerandos refieren a “*deudas por concepto de contribución del Estado por prestaciones de salud*” lo cual según dicho dictamen no tiene una relación directa con lo que se pretende evitar que es que el BIESS, ISSPOL, ISSFA, IESS inviertan en valores que emitan las instituciones públicas y por tanto incumplen los requisitos

del art. 104 LOGJCC. Sin embargo, el dictamen de mayoría ha omitido tomar en cuenta la posibilidad de exclusión y/o modulación de textos puntuales con el objeto de garantizar la libertad del elector conforme precedentes de esta Corte<sup>6</sup> sin que se altere el objeto y secuencia lógica de la consulta. En el presente caso es evidente que se puede excluir puntualmente las referencias a prestaciones de salud; dejando clara la intención del planteamiento 7, esto es, que se prohíba la inversión en valores públicos por parte de las entidades antes mencionadas; por lo que se excluyen las referencias.

37. Por otra parte, el dictamen en cuanto considera de forma general que los considerandos no cumplen las cargas de claridad y lealtad al contener términos financieros técnico, y porque a su juicio no ofrecen la información necesaria para comprender el contenido de la pregunta y sus potenciales efectos. También el dictamen de mayoría apunta que es incongruente que la pregunta No. 7 refiera como sanción la cesación “*de pleno derecho de los cargos*” y la existencia de un debido proceso administrativo; por lo cual declaran que los considerandos y la pregunta no superan el control de constitucionalidad.
38. Difiero de dichas afirmaciones. En primer lugar, a criterio de la infrascrita jueza constitucional del planteamiento número 7 (considerandos, pregunta y anexo), existe con claridad meridiana un efecto jurídico cierto que es la prohibición de inversión en valores públicos por parte de las entidades antes mencionadas en la pregunta (BIESS, ISSPOL, ISSFA, IEES), lo cual produciría la inclusión de dicha prohibición en las leyes que regulan la seguridad social en general, de las fuerzas armadas y policía nacional.
39. Ahora bien, es importante también considerar que, si bien los antecedentes hacen una mención sobre el IEES, y luego se extienden al BIEES, ISSFA e ISSPOL, no es menos cierto que ello se explica por cuanto la primera de ellas pertenece al IEES y la segunda y tercera porque se dedican a similares funciones para grupos específicos; pues pese a la especificidad de las dos últimas, ambas están direccionadas al manejo previsional. En este sentido, la función de gestión previsional realizada por las tres entidades las expone ante los mismos riesgos, por lo que similares políticas para su solución les deberían ser aplicables.
40. Por otra parte, en vista de la flexibilización contenida en el dictamen que dejó sentada esta Corte, realizando puntualizaciones o precisiones a las preguntas de consultas populares para que estas sean compatibles con la Constitución<sup>7</sup>, es

---

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen 6-20-CP/20, 18 de septiembre de 2020, párr. 34: “No obstante, en vista de que las consultas populares se rigen bajo las reglas del control constitucional de la LOGJCC, este Organismo considera que en situaciones en las que únicamente considerandos puntuales no son compatibles con el texto constitucional, con el fin de salvaguardar el derecho de participación reconocido por los artículos 61 y 95 de la CRE, **es posible que la Corte Constitucional module y excluya las secciones que afectan la libertad del elector**, siempre que no se altere el objeto y la secuencia lógica de la consulta”

<sup>7</sup> Ibídem, párr. 61, 77-79, decisiones literales a, b, c y d del numeral 3.

plenamente posible aplicar dicho criterio jurisprudencial al presente caso. Esto es, si el dictamen de mayoría establece que existe una incongruencia en la pregunta 7 porque dispone la cesación de pleno derechos de los cargos y al mismo tiempo establece que se debe garantizar el debido proceso para el efecto; es plenamente factible precisar o aclarar la incongruencia de la pregunta 7 excluyendo las expresiones “*de pleno derecho*” manteniendo el sentido y la finalidad del asunto sometido a conocimiento de los ciudadanos, esto es, que ante el incumplimiento de la norma cabe la sanción de cesar a la autoridad de los cargos pero que esta sea impuesta en un proceso en el que se respeten las garantías mínimas del debido proceso; lo que así se dispone.

41. En tal virtud, con las exclusiones señaladas en los párrafos precedentes, considero que la propuesta relativa a la pregunta No. 7, considerandos y anexos cumplen con la garantía de claridad, lealtad y libertad para con el elector, en específico con las exigencias previstas en el artículo 104 y 105 de la LOGJCC y no se observan que lesiones normas o derechos constitucionales.

**Pregunta 8:**

***¿Está usted de acuerdo que tanto el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) como el Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (BIESS) informen y comuniquen mensualmente a través de sus páginas web, e individualmente a todos los afiliados, el detalle del gasto institucional y del objeto, plazo, monto y rendimiento de todas y cada una de las inversiones que realicen y que en caso de incumplimiento sean sancionadas las máximas autoridades con la cesación de pleno derecho de sus cargos garantizando el derecho al debido proceso administrativo, de conformidad con las reformas legales que constan en el anexo ocho (8)?***

42. Con relación al análisis de los considerandos, pregunta y anexos del planteamiento No. 8, me aparto del dictamen de mayoría que declara que estos no cumplen con los requerimientos del art. 104 y 105 de la LOGJCC pues consideran que existen términos financieros técnicos, y que los considerandos no ofrecen información básica para comprender sus efectos. Con relación a la pregunta No. 8, el dictamen de mayoría señala que esta tendría las incongruencias de señalar como sanción la cesación “*de pleno derecho de los cargos*” y la existencia de un debido proceso administrativo; asimismo considera que incluir a los auditores externos en el texto normativo propuesto es una “*desconexión*”.
43. Disiento de dichas afirmaciones, considero nuevamente que el dictamen de mayoría ha obviado la flexibilización para el control constitucional de considerandos y preguntas que ha sentado esta Corte Constitucional en su jurisprudencia<sup>8</sup>, y por tanto era plenamente factible excluir la presunta incongruencia de la pregunta eliminando

---

<sup>8</sup> Dictamen 6-20-CP/20 del 18 de septiembre de 2020, párr. 34, 61, 77-79, decisiones literales a, b, c y d del numeral 3..

la frase “*de pleno derecho*” tanto de la pregunta como de los textos normativos propuestos; lo cual no modificaría su sentido ni finalidad; lo cual, se excluye.

44. Ahora bien, respecto de que no existe un efecto jurídico cierto, a criterio de la infrascripta jueza constitucional, el efecto de la pregunta es claro, la transparencia en la información así como la inclusión de esta norma en los textos normativos propuestos (reformas a los artículos 61 Ley de Seguridad Social Vigente, artículo 19 de la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social), por lo que considera que no existe la necesidad de incluir mayor información para delimitarlo ni tampoco logra precisar los supuestos términos técnicos que escaparían de la comprensión del ciudadano, dado que no se desprenden de la propuesta ni tampoco del dictamen de mayoría.
45. Con relación a la inclusión de los “*auditores externos*” en la propuesta normativa, la infrascripta jueza constitucional considera un exceso argumentativo indicar que existe una “*desconexión*” entre la pregunta y anexos porque estos hacen referencia a los “*auditores externos*”. En primer lugar, el dictamen de mayoría yerra al señalar que el texto normativo propuesto refiere a auditores externos. La propuesta normativa refiere al “*auditor interno*” de la Institución; esto es, no se trata de una persona ajena o separada de la institución (BIESS o IESS) sino que se trata de un funcionario que es parte de la institución y que se encuentra bajo responsabilidad de la máxima autoridad de la entidad pública; al cual se le impone la carga de cumplir con las obligaciones de transparentar información. En este sentido, no se advierte la “*desconexión*”, por el contrario, se considera que es plenamente concordante incluir la obligación de transparentar la información a una entidad pública, señalar un funcionario designado para el efecto, señalar responsabilidades para este y para la máxima autoridad dado que sobre ésta última también recae la responsabilidad de la gestión de la institución. Por tanto, se considera que existe plena concordancia entre los considerandos, las preguntas y anexos (textos normativos propuestos).
46. Ahora bien, como se dijo el texto normativo propuesto encarga la obligación de proporcionar información detallada del portafolio de inversiones al Auditor Interno del IESS. Si bien dicho funcionario tiene funciones específicas de acuerdo al artículo 24 de la Ley de Seguridad Social<sup>9</sup> y se le estaría una obligación que normalmente no corresponde a sus funciones legales, a criterio de la infrascripta jueza constitucional por la especialización que exige la auditoría, incluida la financiera, es factible encargar funciones de transparentar y poner a disposición del público la información relativa al “***gasto institucional y del objeto, plazo, monto y rendimiento de todas y cada una de las inversiones que realicen***” ; para lo cual se deberá, en el evento que cuente esta propuesta con el respaldo ciudadano, armonizarse los procedimientos internos para viabilizar el ejercicio de esta

---

<sup>9</sup> En este sentido, la Auditoría Interna es el órgano de control independiente, de evaluación y asesoría, que tiene por misión el examen posterior, objetivo, profesional, sistemático y periódico de los procedimientos administrativos, presupuestarios y financieros del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

competencia por parte de las entidades involucradas. Es importante mencionar en este punto que esta competencia no obstaría tampoco que, en lo posterior, se planteen peticiones o acciones para acceder a la información previstas en la Constitución y la Ley<sup>10</sup> o que la misma institución por otros medios publique la información<sup>11</sup>.

47. En tal virtud, con las exclusiones señaladas en los párrafos precedentes, considero que la propuesta relativa a la pregunta No. 8, considerandos y anexos cumplen con la garantía de claridad, lealtad y libertad para con el elector, en específico con las exigencias previstas en el artículo 104 y 105 de la LOGJCC y no se observan que lesiones normas o derechos constitucionales.

**Pregunta 9:**

***¿Está usted de acuerdo que el Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social BIESS contrate de manera obligatoria y permanente una consultora nacional o internacional para que califique el riesgo, la rentabilidad y liquidez de las inversiones financieras que se realicen por parte de dicha institución y en caso de que no la contrate, sean sancionadas las máximas autoridades de esa institución con la cesación de pleno derecho de sus cargos garantizando el derecho al debido proceso administrativo, de conformidad con las reformas legales que constan en el Anexo nueve (9)?***

48. El planteamiento contempla 4 considerandos, señalando en lo principal que la seguridad social se financia, en general, con los aportes de las personas aseguradas en relación de dependencia, independientes, voluntarias domiciliadas en el Ecuador o en el exterior; que las inversiones y operaciones financieras, deberán realizarse en función de los principios de eficiencia, seguridad, rentabilidad, oportunidad y liquidez, para tal efecto el Consejo Directivo aprueba los lineamientos, programas y mecanismos de inversión, canalizándose a través del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.
49. Agrega en los considerandos que, conforme a los estados financieros presentados por el BIESS ante la Superintendencia de Bancos, al 30 de abril de 2020, se observa que las inversiones ascienden a US\$ 20.341.167.695 y enfatiza que por la magnitud del monto y la diversificación de las inversiones, como una forma de preservar los recursos, bajo los principios antes referidos, el BIESS esté en la obligación de contratar una empresa consultora con experiencia suficiente en el manejo de fondos de inversión o pensiones para que emitan un informe previo obligatorio, que determine: riesgo, rentabilidad, seguridad y eficiencia de la propuesta, incurriendo en una sanción en caso de incumplimiento, previo al trámite de debido proceso.

<sup>10</sup> Art. 91 y siguientes de la Constitución sobre la acción de acceso a la información pública, Art. 18 de la Constitución y demás normas de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública

<sup>11</sup> Art. 7 Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública

50. Por lo expuesto, esta Corte observa que los considerandos, garantizan la libertad del elector cumpliendo con la claridad y lealtad establecidos en el artículo 103 de la LOGJCC, dotando al elector de información necesaria para comprender el cambio normativo propuesto y sus efectos.
51. Es importante resaltar que la Constitución de la República dispone en el artículo 3 numeral 1, el deber del Estado de garantizar el efectivo goce de los derechos establecidos en la Carta Constitucional y los instrumentos internacionales, entre ellos la seguridad social. En armonía con lo señalado, el artículo 368 ibidem dispone que el sistema de seguridad social funcionará con base en criterios de sostenibilidad, eficiencia, celeridad y transparencia.
52. En ese sentido, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, entidad dotada de autonomía normativa, técnica, administrativa, financiera y presupuestaria, es la que tiene por objeto indelegable la prestación del Seguro Social Obligatorio en todo el territorio nacional<sup>12</sup>.
53. Dichas prestaciones, de acuerdo al artículo 371 de la Constitución<sup>13</sup>, se financiarán con las aportaciones de los asegurados en relación de dependencia y de sus empleadores; con los aportes de las personas independientes aseguradas; con los aportes voluntarios de los ecuatorianos domiciliados en el exterior; y con los aportes y contribuciones del Estado, los que se canalizarán a través de una institución financiera de propiedad del IESS, bajo los principios de seguridad, solvencia, eficiencia, rentabilidad y al control del órgano competente<sup>14</sup>.
54. En la Carta Constitucional se establece que el sistema de seguridad social se guía por los principios del sistema nacional de inclusión y equidad social, así como entre otros por los principios de integración y suficiencia (artículo 367 inciso segundo); y,

---

<sup>12</sup> Ley de Seguridad Social. - Art. 16.- “*NATURALEZA JURÍDICA. - El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) es una entidad pública descentralizada, creada por la Constitución Política de la República, dotada de autonomía normativa, técnica, administrativa, financiera y presupuestaria, con personería jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto indelegable la prestación del Seguro General Obligatorio en todo el territorio nacional*”.

<sup>13</sup> Constitución de la República. - Art. 371.- “*Las prestaciones de la seguridad social se financiarán con el aporte de las personas aseguradas en relación de dependencia y de sus empleadoras o empleadores; con los aportes de las personas independientes aseguradas; con los aportes voluntarios de las ecuatorianas y ecuatorianos domiciliados en el exterior; y con los aportes y contribuciones del Estado...*”

<sup>14</sup> Constitución de la República. - Art. 372.- “*Los fondos y reservas del seguro universal obligatorio serán propios y distintos de los del fisco, y servirán para cumplir de forma adecuada los fines de su creación y sus funciones. Ninguna institución del Estado podrá intervenir o disponer de sus fondos y reservas, ni menoscabar su patrimonio.*

*Los fondos provisionales públicos y sus inversiones se canalizarán a través de una institución financiera de propiedad del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; su gestión se sujetará a los principios de seguridad, solvencia, eficiencia, rentabilidad y al control del órgano competente”.*

que funcionará acorde a algunos criterios como los de eficiencia y sostenibilidad (artículo 368 segunda parte).

55. En este marco, la petición de contratación de una calificadora de riesgos que cuente con la experiencia necesaria que determine la rentabilidad, la seguridad, el riesgo y la eficiencia de cada inversión que realice el BIESS, le agrega valor de aseguramiento en una adecuada ejecución de las operaciones financieras, además de coadyuvar al cumplimiento efectivo de los objetivos de la entidad.
56. Así, la propuesta contiene información clara y suficiente que permitirá al elector decidir sobre dicho planteamiento, por lo tanto, se considera procedente, cumpliendo los parámetros dispuestos en los artículos 104 y 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.
57. Por otro lado, lo señalado en la segunda parte de la pregunta en relación con establecer como sanción a los funcionarios *“la cesación de pleno derecho de sus cargos garantizando el derecho al debido proceso administrativo”*, en el caso de incumplimiento en la contratación de la calificadora, se desprende que tal afirmación devendría en una presunta incongruencia y vulneración a las garantías del derecho al debido proceso contempladas en la Constitución. A su vez, es de recalcar que el procedimiento administrativo sancionador se encuentra regulado en el capítulo III del Código Orgánico Administrativo.
58. En consecuencia, se declara la procedencia de los considerandos, la pregunta y el texto normativo, de acuerdo eliminando la frase *“de pleno derecho”*. En tal virtud, con las exclusiones señaladas en los párrafos precedentes, considero que la propuesta relativa a la pregunta No. 8, considerandos y anexos cumplen con la garantía de claridad, lealtad y libertad para con el elector, en específico con las exigencias previstas en el artículo 104 y 105 de la LOGJCC y no se observan que lesionen normas o derechos constitucionales.

#### **Pregunta 10:**

***¿Está usted de acuerdo que, como una forma de protección del ambiente, sea el requisito indispensable la utilización de la mejor tecnología disponible, para autorizar y desarrollar proyectos hidrocarburíferos y mineros, de conformidad con la reforma legal que constan en el Anexo diez (10)?***

59. El planteamiento contempla en sus considerandos, que los minerales, el petróleo y el gas son recursos económicos esenciales para el Ecuador, acelerando el desarrollo y la diversificación económica, no obstante, los riesgos que dicha extracción genera, entre los que se encuentra la degradación del medio ambiente y los daños sociales relacionados.

60. Señala que si bien, el Estado ecuatoriano debe aprovechar de los recursos naturales con los que cuenta, también tiene la obligación de precautelar el medio ambiente, mediante el uso de tecnologías limpias, de energías alternativas no contaminantes y de bajo impacto, siendo posible desarrollar proyectos ambientalmente responsables y rentables, teniendo la tecnología un rol importante, por lo que debe ser aprovechada para proteger el ambiente y proteger el ecosistema natural.
61. Finalmente, sostiene que es fundamental encontrar un equilibrio que permita al Estado alcanzar los objetivos sociales anotados, con lo cual el uso de la tecnología disponible representa un concepto ya desarrollado, pero es necesario darle la fuerza de requisito obligatorio para los proyectos mineros e hidrocarburíferos.
62. Por lo expuesto, este Organismo observa que los considerandos propuestos guardan coherencia con la pregunta planteada y otorgan al elector información clara, específica y suficiente, sobre la necesidad que representa la explotación de hidrocarburos y minería y a su vez precautelar el medio ambiente como una obligación constitucional, siendo indispensable buscar un equilibrio entre ambas; el desarrollo y el empleo de altas tecnologías se convierte en un requisito *sine qua non* para alcanzar tales fines. De tal forma que, el elector puede adoptar una opinión clara y objetiva, garantizando así su derecho de participación y elección.
63. La Constitución de la República establece en el artículo 14 el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, siendo de interés público la preservación del ambiente, biodiversidad y ecosistemas, así como la prevención del daño ambiental y la recuperación del entorno natural degradado.
64. A su vez, el artículo 395 de la Carta Constitucional establece como principios ambientales: la protección de la biodiversidad, ecosistemas y de la naturaleza contando con la participación activa de la colectividad y la interpretación de las normas ambientales de la forma que más favorezca a la protección de la naturaleza, en concordancia con el artículo 396 de la Constitución que dispone la obligatoriedad que tiene el Estado en adoptar medidas de prevención, precaución y de restauración ambiental, contemplando las acciones para perseguir y sancionar los daños ambientales con el carácter de imprescriptibles, siendo los actores de cada proceso relacionado con el ambiente responsables directos en prevenir y mitigar los impactos y reparar los daños al medio ambiente.
65. En este marco, y teniendo en cuenta el alto compromiso que implica cualquier gestión ambiental en la conservación de la naturaleza y la protección del medio ambiente, se observa que el elector cuenta con la información completa para comprender objetivamente la pregunta, la misma que atiende una sola cuestión; esto es, que el electorado indique si está de acuerdo o no con la utilización de la mejor tecnología disponible para el desarrollo de proyectos hidrocarburíferos y mineros; además la pregunta prevé la posibilidad de aceptar o negar varios temas individualmente en la misma consulta.

66. De igual modo, la propuesta normativa no está encaminada a establecer excepciones puntuales que beneficien un proyecto político específico; y, es tendiente a modificar: i) el numeral 2 del artículo 9 y el segundo párrafo del artículo 173 del Código Orgánico de Ambiente; ii) el tercer inciso del artículo 16 de la Ley de Minería; y, el artículo 31 nuevo literal v) de la Ley de Hidrocarburos.
67. En consecuencia, se colige que las propuestas, cumplen con lo dispuesto en los artículos 104 y 105 de la LOGJCC y no se observan que lesiones normas o derechos constitucionales, por lo que se declara la procedibilidad de los considerandos, pregunta y texto normativo del planteamiento número 10.

**Pregunta 11:**

*¿Está usted de acuerdo que el Banco Central del Ecuador transfiera a los Gobiernos Autónomos Descentralizados sus asignaciones constitucionales y legales, dentro del mes correspondiente a la recaudación, de manera directa y automática, y que en caso de incumplimiento el responsable sea sancionado con la cesación de pleno derecho de su cargo garantizando el derecho al debido proceso administrativo, de conformidad con las reformas que constan en el Anexo once (11)?*

68. De la revisión de los considerandos se observa que no se identifica una estructura inductiva, ni que su lenguaje se encuentre empleado con carga emotiva que pueda influenciar al elector. Asimismo, el lenguaje utilizado por los proponentes es sencillo y comprensible.
69. De igual manera, se verifica que existe una relación de causalidad directa entre la finalidad perseguida por la propuesta, a saber, que las personas decidan “*si las asignaciones que por Ley les corresponde a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (...) siga bajo la dirección y decisión del Ministerio de Economía y Finanzas, o, (...) que las asignaciones sean transferidas de manera automática por parte del Banco Central del Ecuador*”; y las reformas a los textos normativos planteados, como lo son las modificaciones al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, al Código Orgánico Monetario Financiero, y al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, en lo que versa sobre transferencias a los Gobiernos Autónomos Descentralizados.
70. En consideración de lo expuesto, la infrascrita jueza constitucional estima cumplidos los requisitos determinados en el artículo 104 de la LOGJCC.
71. Ahora bien, en lo que refiere a los presupuestos del artículo 105 de la LOGJCC, el dictamen de mayoría, con respecto a la pregunta 11, expresa que en el proyecto de consulta popular se estaría contraviniendo la obligación de que se formule “*una sola cuestión por cada pregunta, salvo que exista una interrelación e interdependencia*

*entre los distintos componentes normativos”, y que exista la “posibilidad de aceptar o negar varios temas individualmente en la misma consulta. Se prohíbe la aprobación o rechazo en bloque” (Art. 105. 1 y 2 LOGJCC). En este contexto, el dictamen de mayoría ha señalado que “la pregunta propone de forma simultánea dos reformas distintas. Por un lado, plantea la inclusión de la antes referida obligación a cargo del Banco Central. Por otro lado, plantea el establecimiento de sanciones para las autoridades que incumplan con dicha disposición. Si bien ambas reformas guardan una relación temática, el elector debe contar con la posibilidad de pronunciarse sobre estas de forma independiente”.*

72. Sobre este asunto, distintamente a lo que se expresa en el antedicho dictamen, la suscrita jueza considera que la construcción normativa de una regla mandatoria, a cuyo incumplimiento se le conmina una sanción, no traduce *per se* la presencia de una propuesta que impida un pronunciamiento independiente de los electores sobre los puntos propuestos, sino más bien confirma los efectos jurídicos de la pregunta planteada, en tanto que dotan a la propuesta de reforma, de obligatoriedad, coercibilidad y posibilidad de coacción (imposición de sanción), elementos propios del Derecho, lo cual obedece a lo exigido por la LOGJCC en el artículo 105.4., según el cual la propuesta normativa debe tener efectos jurídicos e introducir modificaciones al sistema jurídico.
73. En consecuencia, de la pregunta planteada se observa que esta cumple con los parámetros establecidos en el artículo 105 LOGJCC. Por todo lo expuesto, los considerandos, pregunta y anexos cumplen con la garantía de claridad, lealtad y libertad para con el elector, en específico con las exigencias previstas en el artículo 104 y 105 de la LOGJCC y no se observan que lesiones normas o derechos constitucionales.

**Pregunta 12:**

***¿Está usted de acuerdo que los Gobiernos Autónomos Descentralizados, las empresas públicas, las universidades y escuelas politécnicas públicas y particulares, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), la Sociedad de Lucha Contra el Cáncer (SOLCA), Sociedad Nacional de la/Cruz Roja Ecuatoriana, Fe y Alegría, la Fundación Oswaldo Loor y la Junta de Beneficencia de Guayaquil retengan la totalidad del Impuesto al Valor Agregado (IVA) que se genere en sus compras locales e importaciones de bienes y servicios gravados, sin que procedan a transferir dicha retención al Servicio de Rentas Internas, debiendo emitir solamente una declaración para los efectos tributarios correspondientes, de conformidad con las reformas legales que constan en el Anexo doce (12)?***

74. La **pregunta 12** del cuestionario viene acompañada de seis considerandos. En su conjunto, los considerandos exponen que *“es necesario reformar el mecanismo de asignación o transferencia del Impuesto al Valor Agregado (IVA) generado en la*

*adquisición local o importación de bienes y servicios gravados por los [GADS y las instituciones referidas en la pregunta] (...)”, fundamentando que dicha necesidad se genera debido a que, en la adquisición local e importación de bienes y demanda de servicios, el IVA retenido por las entidades identificadas en la pregunta, forma parte del Presupuesto General del Estado “lo que implica que la devolución del IVA que les corresponde legalmente a las entidades detalladas deba efectuarse mediante asignación presupuestaria por parte de Ministerio de Economía y Finanzas, con recursos disponibles en la Cuenta Única del Tesoro Nacional”.*

75. En ese sentido, sostienen que dicho mecanismo de asignación implica que los valores que deban pagarse por concepto de IVA están sujetos a la disponibilidad de liquidez de la caja fiscal y aseveran que, pese a que la legislación determina su pago de manera oportuna, se han generado atrasos<sup>15</sup> que *“tiene[n] como consecuencia inmediata incumplimientos en el pago de sueldos y salarios (...)”*. Los considerandos hacen referencia a que el mecanismo vigente para la asignación o transferencia del IVA pagado por las entidades antes referidas, *“está expuesto a la crisis de liquidez de la caja fiscal”* lo que impide la entrega oportuna y efectiva de dichos valores y se traduce en una disminución de los fondos disponibles para poder cumplir con las actividades que le corresponden a cada una de esas entidades.
76. A continuación, en el sexto considerando, se enfatiza en que mediante *“la reforma propuesta (...) únicamente en base el principio de eficiencia constitucional se reforma el procedimiento administrativo de asignación o devolución de fondos una vez que se cumplieron con las respectivas obligaciones tributarias (...)”*.
77. Por lo expuesto, esta Corte observa que los considerandos, en su conjunto, garantizan de forma plena la libertad del elector, y en particular, el cumplimiento de las cargas de claridad y lealtad (Art. 103 numeral 3), por cuanto dotan al elector de la información básica para comprender el cambio normativo propuesto mediante la pregunta 12 y sus potenciales efectos.
78. De una revisión integral de los considerandos correspondientes a la pregunta 12, se verifica que cumplen su función de texto introductorio, brindando conceptos de apoyo y las consideraciones que motivan la consulta<sup>16</sup>, mismos que tienen como

---

<sup>15</sup> En él. considerando 3 se expuso que, *“En la comparecencia del 29 de mayo de 2020, el Ministro de Economía y Finanzas, Richard Martínez, ante la Comisión de Gobiernos Autónomos Descentralizados y Organización Territorial de la Asamblea Nacional reconoció que el Gobierno adeuda desde el 2017, ciento noventa y cuatro (\$194,000,000) millones de dólares de los Estados Unidos de América por concepto de asignación por IVA a los Gobiernos Seccionales Autónomos. De dicho valor, ciento setenta y cinco millones (\$175,000,000) corresponden a los municipios; catorce millones de dólares de los Estados Unidos de América (14,000,000) a los Consejos Provinciales; y cuatro millones de dólares de los Estados Unidos de América (4,000,000) a las Juntas Parroquiales. Las Universidades La Sociedad Lucha Contra el Cáncer (SOLCA), La Sociedad Nacional de la Cruz Roja Ecuatoriana, Fe y Alegría, la Fundación Oswaldo Loo y la Junta de Beneficencia de Guayaquil también tienen montos adeudados por concepto de IVA lo que afecta a su presupuesto.”*

<sup>16</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen 01-20-CP/20 de fecha 21 de febrero de 2020. Párr.22

función principal la de generar o brindar un contexto a la pregunta que será sometidas a consideración del elector. En ese sentido, de la revisión de los considerandos evaluados, se constata que no inducen al elector a una respuesta específica (Art. 104 numeral 1); que existe plena concordancia y coherencia entre los considerandos que introducen la pregunta y el texto normativo propuesto, de ese modo en los considerandos se exponen las finalidades del cambio normativo de la pregunta propuesta a consideración (Art. 104 numeral 2); se ha empleado lenguaje valorativamente neutro y sin carga emotiva, sencillo y comprensible para el elector (Art. 104 numeral 3); se observa una relación directa de causalidad entre el texto normativo sometido a aprobación y la finalidad de conformidad con los considerandos que introducen la pregunta; (Art. 104 numeral 4); y, se proporciona información al elector acerca de lo que se está sometiendo a votación popular, sustentando la necesidad de efectuar la consulta. En ese sentido, se describen situaciones fácticas, relevantes para el conocimiento del elector, que guardan relación directa con el texto normativo propuesto al electorado. (Art. 104 numeral 5).

79. Superado el examen de los considerandos, se verifica que la pregunta 12 cumple con los parámetros contenidos en el artículo 105 de la LOGJCC, debido a que, (i) atiende una sola cuestión, esto es, que el electorado indique si está de acuerdo o no con que los GADS y las instituciones referidas en la pregunta, retengan el IVA que se genere en sus compras locales e importaciones de bienes y servicios gravados, sin que procedan a transferir dicha retención al Servicio de Rentas Internas (numeral 1); la pregunta prevé la posibilidad de aceptar o negar varios temas individualmente en la misma consulta (numeral 2); la propuesta normativa no esté encaminada a establecer excepciones puntuales que beneficien un proyecto político específico (numeral 3); y, la propuesta es tendiente a modificar el artículo 73 de la Ley de Régimen Tributario Interno y el artículo 80 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (numeral 4).
80. Si bien el artículo 104 de la Constitución establece que “[l]as consultas populares que soliciten los gobiernos autónomos descentralizados o la ciudadanía no podrán referirse a asuntos relativos a tributos o a la organización político administrativa del país, salvo lo dispuesto en la Constitución”, esta Corte observa que la Constitución no realiza precisión alguna sobre el alcance de la prohibición de consultar sobre “asuntos relativos a tributos”. De la revisión de la pregunta 12, se verifica que se propone la reforma del procedimiento administrativo de asignación o devolución de fondos una vez que se cumplieron con las respectivas obligaciones tributarias, lo que no deviene en una modificación relativa al IVA como tal.
81. Por lo expuesto, se ha verificado el cumplimiento de las cargas de claridad y lealtad de la consulta popular planteada de acuerdo con los artículos 104 y 105 LOGJCC, sobre la composición de la pregunta evaluada, a fin de garantizar la libertad de las y los electores para el ejercicio material de la participación, evitando que la consulta se convierta en un asunto meramente formal.

**Pregunta 13:**

*¿Está usted de acuerdo que el Presupuesto General del Estado y sus modificaciones se aprueben en base de ingresos, egresos y financiamiento debidamente fundamentados bajo criterios de legalidad, factibilidad y previsibilidad, de conformidad con las reformas legales que constan en el Anexo trece (13)?*

82. La **pregunta 13** del cuestionario viene acompañada de treinta y siete considerandos. De manera general, los considerandos exponen temas con relación al Presupuesto General del Estado. Así, se refieren al régimen de dolarización, a la macroeconomía, al manejo del crédito público, a los impuestos y a la carga impositiva, así como también definen a los programas, planes y presupuestos e identifican de donde se originan los ingresos del gobierno. Adicionalmente, los considerandos hacen alusión a datos sobre la deuda pública, al Presupuesto General del Estado en 2016, 2018 y 2020, y a un déficit que inició en 2016 y que continuó en años posteriores. A su vez, se indica que *“entre 2018 y 2020 la deuda pública subió del 51% al 70% del Producto Interno Bruto (PIB) con lo cual, el Ecuador ostenta la relación de endeudamiento más alta de la región, y debe afrontar los golpes y choques externos producidos como consecuencia de la pandemia del COVID-19 sin contar con recurso disponibles en la reserva”*.
83. Asimismo, en los considerandos se menciona los ingresos de origen petrolero del Estado y se afirma que la estimación del precio es incierta. Además, se anota que *“en el Presupuesto General del Estado de 2018 se incluye como ingreso, los dineros que se recibirían por concepto de concesiones y ventas (...) y los anticipos recibidos en las ventas de crudo a largo plazo, cuando estos valores habían sido devengados y no existían más”*.
84. Los considerandos determinan que los datos en ellos expuestos evidencian un descontrol fiscal que demanda de una normativa para la correcta conducción de la economía. De igual manera, advierten sobre errores desde una perspectiva financiera-contable con relación a los ingresos, gastos y al financiamiento, entre otros, en el Presupuesto General del Estado y en las prácticas del Banco Central del Ecuador y del Ministerio de Economía y Finanzas y concluyen que *“es necesario establecer mecanismos que permitan verificar, previo a que un ingreso no permanente ingrese al Presupuesto General del Estado, que el mismo sea legal, previsible y factible, con el fin de evitar que existe una sobrestimación de ingresos que tenga como resultado un déficit fiscal futuro”*.
85. Por lo expuesto, esta Corte observa que los considerandos, en su conjunto, garantizan de forma plena la libertad del elector, y en particular, el cumplimiento de las cargas de claridad y lealtad (Art. 103 numeral 3) por cuanto dotan al elector de la

información básica para comprender el cambio normativo propuesto mediante la pregunta 13 y sus potenciales efectos.

86. De una revisión integral de los considerandos correspondientes a la pregunta 13, se verifica que, cumplen su función de texto introductorio, brindando conceptos de apoyo y las razones que motivan la consulta<sup>17</sup>, mismos que tienen como función principal la de generar o brindar un contexto a la pregunta o preguntas que serán sometidas a consideración del elector. En ese sentido, de la revisión de los considerandos evaluados, se constata que no inducen al elector a una respuesta específica (Art. 104 numeral 1); que existe plena concordancia y coherencia entre los considerandos que introducen la pregunta y el texto normativo propuesto, de ese modo en los considerandos se exponen las finalidades del cambio normativo de la pregunta propuesta a consideración del pueblo (Art. 104 numeral 2); se ha empleado lenguaje valorativamente neutro y sin carga emotiva, sencillo y comprensible para el elector (Art. 104 numeral 3); se observa una relación directa de causalidad entre el texto normativo sometido a aprobación del pueblo y la finalidad de conformidad con los considerandos que introducen la pregunta; (Art. 104 numeral 4); y, se proporciona información al elector acerca de lo que se está sometiendo a votación popular, la misma sustenta la necesidad de efectuar la consulta, en ese sentido, se describen situaciones fácticas, relevantes para el conocimiento del elector, que guardan relación directa con el texto normativo propuesto al electorado. (Art. 104 numeral 5).
87. Superado el examen de los considerandos, se verifica que la pregunta 13 cumple con los parámetros contenidos en el artículo 105 de la LOGJCC, debido a que, atiende una sola cuestión, esto es, que el electorado indique si está de acuerdo o no con que el Presupuesto General del Estado y sus modificaciones se aprueben en base de ingresos, egresos y financiamiento debidamente fundamentados bajo criterios de legalidad, factibilidad y previsibilidad (numeral 1); la pregunta prevé la posibilidad de aceptar o negar varios temas individualmente en la misma consulta (numeral 2); la propuesta normativa no está encaminada a establecer excepciones puntuales que beneficien un proyecto político específico (numeral 3); y, es tendiente a modificar el artículo 77 y 178 del Código Orgánico de Planificación y finanzas Públicas (numeral 4).
88. Por lo expuesto, se ha verificado el cumplimiento de las cargas de claridad y lealtad de la consulta popular planteada de acuerdo con los artículos 104 y 105 ibídem, cumplen con la garantía de claridad, lealtad y libertad para con el elector, y no se observan que lesiones normas o derechos constitucionales.

#### **Pregunta 14:**

***¿Está usted de acuerdo que, con el fin de crear fuentes de financiamiento para promover nuevos emprendimientos y fortalecer los existentes, se regule la***

---

<sup>17</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen 01-20-CP/20 de fecha 21 de febrero de 2020. Párr.22

***creación y operación de fondos privados de capital, de conformidad con las reformas legales que constan en el Anexo catorce (14)?***

89. El texto del considerando a la pregunta 14, resalta la importancia del emprendimiento en cuanto a que es *“un elemento clave del crecimiento económico y tiene efectos positivos en la generación de empleos”*. Menciona una probable falta de disponibilidad de capital de riesgo en momentos de pandemia para el ecosistema de emprendimiento ecuatoriano y el impacto que ha tenido el COVID-19 en los emprendimientos. Ante tal contexto, expone como la principal demanda del medio emprendedor, el otorgamiento de recursos financieros para amortiguar la caída de ingresos.
90. En tales circunstancias se propone un texto totalmente reformativo del actual artículo 28 de la Ley Orgánica de Emprendimiento e Innovación, introduciendo conceptualmente la institución de los fondos privados de capital y su consiguiente regulación. El motivo radica en que dicha disposición *“omite mencionar cuáles son los mecanismos societarios a través de los cuales operarán dichos fondos, cuáles son sus requisitos para su constitución, qué entidad de regulación y control debe regularlos y bajo qué parámetros deben ser supervisados.”*
91. Sin embargo, con el texto propuesto, se estaría eliminando, de forma indirecta, una facultad legal existente de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, y tal eliminación no se llega a justificar por la sola presunta omisión de mención de los mecanismos. En tal razón, no se evidencia relación directa de causalidad entre el texto normativo sometido a aprobación y la finalidad o propósito que se señala en el considerando que introduce la pregunta.
92. Por otra parte, la finalidad perseguida, esto es la creación de fuentes de financiamiento y promover nuevos emprendimientos y fortalecer los existentes, no concuerda plenamente con el texto normativo sugerido, el cual propone conceptualmente una institución y su consiguiente regulación, con aspectos que por lo demás resultan altamente técnicos y dificultosamente comprensibles para la ciudadanía en general.
93. Esta Corte ya ha señalado en anteriores casos que el incumplimiento de los parámetros establecidos en el artículo 104 de la LOGJCC es razón suficiente para dictaminar la inconstitucionalidad del texto materia de la consulta<sup>18</sup>, de tal forma que, al no verificarse el cumplimiento de los parámetros de los numerales 2 y 4 del artículo 104 LOGJCC, el análisis concluye en este punto. En tal virtud, se declara la improcedencia de los considerandos, pregunta y texto normativo de la pregunta No. 14.
94. Finalmente, la infrascripta jueza constitucional deja constancia de la importancia de la vigencia de los derechos de participación ciudadana, lo que incluye su

---

<sup>18</sup> Dictamen de mayoría No. 9-19-CP/20 del 17 de septiembre de 2019, párrafo 55.

participación en asuntos de interés público; por lo cual considera adecuado que la consulta popular presentada contenga efectos jurídicos ciertos, ya que en cada planteamiento no solamente se ha acompañado de los considerandos y cuestionario, sino que también las reformas legislativas consecuentes al pronunciamiento ciudadano.

95. En este marco, es indispensable, aplicar los criterios jurisprudenciales existentes al presente caso, los cuales no han sido abordados por el dictamen de mayoría, - concretamente la modulación de considerandos, cuestionarios o preguntas<sup>19</sup>- con el fin de alcanzar la realización del derecho de participación ciudadana en asuntos de interés público y ejerciendo las competencias que tiene esta Corte Constitucional que deviene de la Constitución, de la Ley, pero también de criterios jurisprudenciales que tienen efecto vinculante conforme al artículo 436 numeral 1 de la Constitución.
96. Por todo lo expuesto, se declara que la consulta presentada cuenta con apego constitucional y por tanto emite dictamen favorable para los planteamientos 1 al 13, en los términos señalados en el presente dictamen.

**HILDA TERESA  
NUQUES  
MARTINEZ**  
Firmado digitalmente  
por HILDA TERESA  
NUQUES MARTINEZ  
Fecha: 2021.01.29  
10:50:29 -05'00'  
Dra. Teresa Nuques Martínez  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

**Razón.-** Siento por tal que el voto salvado de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, en la causa 7-20-CP, fue presentado en Secretaría General el 28 de enero de 2021, mediante correo electrónico a las 18:29; y, ha sido procesado conjuntamente con el Dictamen.- Lo certifico.

**AIDA  
SOLEDA  
GARCIA  
BERNI**  
Firmado  
digitalmente  
por AIDA  
SOLEDA  
GARCIA BERNI  
Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

<sup>19</sup> Véase dictamen 6-20-CP/20 del 18 de septiembre de 2020.

**CASO Nro. 7-20-CP**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el texto del dictamen y los votos salvados que anteceden fueron suscritos el día viernes veintinueve de enero de dos mil veintiuno; luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA  
BERNI  
Dra. Aida García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

Firmado  
digitalmente  
por AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA BERNI



Ing. Hugo Del Pozo Barrezueta  
**DIRECTOR**

Quito:  
Calle Mañosca 201 y Av. 10 de Agosto  
Telf.: 3941-800  
Exts.: 3131 - 3134

[www.registroficial.gob.ec](http://www.registroficial.gob.ec)

El Pleno de la Corte Constitucional mediante Resolución Administrativa No. 010-AD-CC-2019, resolvió la gratuidad de la publicación virtual del Registro Oficial y sus productos, así como la eliminación de su publicación en sustrato papel, como un derecho de acceso gratuito de la información a la ciudadanía ecuatoriana.

*"Al servicio del país desde el 1º de julio de 1895"*

El Registro Oficial no se responsabiliza por los errores ortográficos, gramaticales, de fondo y/o de forma que contengan los documentos publicados, dichos documentos remitidos por las diferentes instituciones para su publicación, son transcritos fielmente a sus originales, los mismos que se encuentran archivados y son nuestro respaldo.