

Quito, D.M., 05 de febrero de 2024

## **CASO 7-22-RC**

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

#### **DICTAMEN 7-22-RC/24**

**Resumen:** En el presente dictamen, la Corte Constitucional realiza el control previo de la pregunta, considerandos y anexo de la propuesta de reforma parcial al artículo 158 de la Constitución. La propuesta busca modificar las funciones que desempeñan las Fuerzas Armadas en la seguridad interna del Estado de forma extraordinaria, complementaria y regulada. La Corte determina que, en su mayoría, los considerandos de la pregunta cumplen los requisitos legales, y elimina las frases y considerandos que podrían afectar la plena libertad de las y los electores. Respecto de la pregunta y los anexos, la Corte concluye que cumplen los requisitos legales y garantizan la libertad de las y los electores, por lo que emite dictamen favorable.

#### **1. Antecedentes**

1. El 31 de octubre de 2022, el entonces presidente de la República, Guillermo Alberto Lasso Mendoza, presentó ante la Corte Constitucional un proyecto de reforma parcial a la Constitución, con el fin de que la Corte determine si la reforma es la vía apta para tramitar la propuesta de modificación constitucional del artículo 158 de la Constitución.
2. El 28 de noviembre de 2022, la Corte Constitucional dictaminó que la propuesta puede ser tramitada a través de la vía de la reforma parcial, pues no establece una restricción de derechos o garantías constitucionales ni se refiere, incide o modifica los procedimientos de reforma constitucional.
3. El 5 de enero de 2024, tanto el Consejo Nacional Electoral como la Asamblea Nacional ingresaron escritos a la Corte Constitucional notificando (i) que se “discutió y aprobó en segundo debate en la sesión 882 el día 21 de diciembre de 2023 el Proyecto de Reforma Parcial al artículo 158 de la Constitución de la República del Ecuador” y (ii) el texto de la reforma, respectivamente. Dentro de la documentación remitida por la Asamblea Nacional, no constó el texto final de los considerandos introductorios y la pregunta que se pretende someter a referéndum.

4. En auto de 11 de enero de 2024, el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador dispuso que la Asamblea Nacional del Ecuador remita a este Organismo (i) los considerandos introductorios y la pregunta que se pretende someter a referéndum respecto del artículo 158 de la Constitución de la República; y, (ii) el expediente íntegro del proyecto de reforma parcial del artículo 158 de la Constitución de la República del Ecuador.
5. El 15 de enero de 2024, la Asamblea Nacional informó que “tanto los considerandos introductorios, así como la pregunta que se pretende someter a referéndum, no han sido modificados por la Asamblea Nacional. En consecuencia, son exactamente los mismos a los que constan en el Decreto 615 emitido por el Ejecutivo con fecha 7 de diciembre de 2022”.
6. Mediante auto de 31 de enero de 2024, el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa para iniciar el segundo momento de control constitucional, esto es, el control de la convocatoria a referéndum.<sup>1</sup>

## 2. Competencia

7. La Corte Constitucional es competente para emitir un pronunciamiento previo y vinculante de constitucionalidad para los casos de modificación constitucional que incluyan la convocatoria a un referéndum, de conformidad con el artículo 75 numeral tercero, literal b) y 99 y 102 de la LOGJCC.

## 3. Procedimiento de reforma parcial de la Constitución

8. Previamente a establecer el objeto de análisis de este dictamen, esta Corte considera pertinente aclarar el procedimiento que se debe seguir en los casos en que se presente una solicitud de reforma parcial por parte de la Presidencia de la República.
9. En primer lugar, se debe aclarar que de acuerdo con los artículos 99 y 100 de la LOGJCC, existen tres momentos en la actuación de la Corte Constitucional respecto de las propuestas de modificación constitucional. Estos momentos son los siguientes: (i) un dictamen de procedimiento, en el que se determine la vía que debe darse a la propuesta (**primer momento**); (ii) un dictamen de la convocatoria a referéndum, cuando la vía de modificación constitucional de que se trate lo requiera (**segundo momento**); y, (iii) una

---

<sup>1</sup> LOGJCC, “Art. 99.- Modalidades de control constitucional. - Para efectos del control constitucional de las enmiendas, reformas y cambios constitucionales, la Corte Constitucional intervendrá a través de los siguientes mecanismos: [...] 2. Sentencia de constitucionalidad de la convocatoria a referendo [...]”.

sentencia de constitucionalidad de la modificación constitucional, en la que se ejerza el control posterior de la enmienda, reforma o cambio constitucional (**tercer momento**).<sup>2</sup>

10. Una vez hecha esta aclaración, se debe recordar que según lo establecido en los artículos 442 de la Constitución y 100 de la LOGJCC, el presidente de la República tiene iniciativa para presentar un proyecto de reforma parcial de la Constitución. Antes de remitir dicho proyecto a la Asamblea Nacional, el presidente está obligado a enviarlo a la Corte Constitucional. A este Organismo le corresponde indicar cuál de los procedimientos previstos en la Constitución corresponde seguir para la modificación que se pretende (**primer momento**, ver párrafo anterior). El proyecto que se remite debe incluir inexorablemente el proyecto de reforma a las normas, así como las preguntas y considerandos introductorios tentativos. El proyecto de reforma a las normas, las preguntas y los considerandos introductorios presentados por la Presidencia son tentativos porque estos textos deberán ser valorados –y podrán ser modificados– por la Asamblea Nacional al tramitar la propuesta de reforma, en caso de que la propuesta supere el primer momento de control constitucional ante la Corte Constitucional.
  
11. Una vez que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la vía correspondiente para tramitar la propuesta presentada –en este primer momento, no se pronunciará sobre preguntas y considerandos introductorios tentativos– y en el caso en que se declare que el procedimiento de reforma parcial sí es apto para la modificación constitucional propuesta, la Presidencia de la República puede presentar su iniciativa de reforma constitucional –incluyendo las preguntas y considerandos tentativos– ante la Asamblea Nacional. Esta institución iniciará el trámite legislativo previsto en el artículo 442 de la Constitución: se llevará a cabo al menos dos debates para aprobar la reforma constitucional –puede ratificar los textos presentados por el presidente de la República o modificarlos siempre que la reforma no desborde la propuesta que la Corte Constitucional ya estableció que procedía ser conocida mediante reforma parcial–.

---

<sup>2</sup> Respecto del tercer momento, ver: LOGJCC, artículo 106: “Control posterior de enmiendas, reformas y cambios constitucionales.- Las enmiendas, reformas y cambios constitucionales podrán ser demandados ante la Corte Constitucional, de acuerdo con las siguientes reglas: 1. Las enmiendas y reformas que se tramitan a través de un referendo, pueden ser demandadas únicamente por vicios de procedimiento ocurridos con posterioridad a la convocatoria respectiva; 2. Las enmiendas que se tramitan a través de la Asamblea Nacional, pueden ser demandadas por vicios de forma y procedimiento en su trámite y aprobación. El examen de los vicios formales incluye el análisis de la competencia de la Asamblea Nacional para reformar la Constitución; 3. El examen de los vicios formales incluye el análisis de la competencia para reformar la Constitución; 4. Las reformas que se tramitan a través de la Asamblea Nacional pueden ser demandadas por vicios de procedimiento en su trámite y aprobación; 5. Los cambios constitucionales realizados a través de una Asamblea Constituyente pueden ser demandados por vicios de forma y procedimiento, de conformidad con las reglas determinadas por la misma Asamblea; y, [...]”.

12. En esta fase, es imprescindible que la Asamblea Nacional apruebe no solo el texto normativo que se pretende reformar en la Constitución, sino también las preguntas a consultarse a la ciudadanía y los considerandos introductorios vinculados a la reforma aprobada previamente por esta Corte. La Asamblea Nacional, al momento de aprobar el texto de la reforma constitucional, debe considerar las preguntas y considerandos presentados por el presidente y analizar si los ratifica o, en su defecto, los modifica o reemplaza si así lo considera oportuno para que coincida con el texto final de la reforma aprobada –que puede diferir de la presentada inicialmente, siempre que, como se mencionó en el anterior párrafo, no desborde los límites ya examinados por la Corte Constitucional–. Esta ratificación, modificación o reemplazo debe realizarse de forma expresa para que exista claridad absoluta al momento que se dé inicio al análisis por parte de la Corte Constitucional del segundo momento, que a continuación se detalla.
13. Una vez que la Asamblea Nacional apruebe el proyecto de reforma constitucional –con las preguntas y considerandos–, se debe remitir dicha documentación a la Corte Constitucional para que se dé inicio al análisis de la propuesta de convocatoria a referéndum sobre los considerandos introductorios, las preguntas planteadas y los textos normativos que las acompañan (**segundo momento**, ver párrafo 9 *supra*).
14. Una vez que se haya emitido el dictamen de constitucionalidad de la convocatoria a referéndum o culminado los 20 días para que la Corte emita el mismo,<sup>3</sup> corresponde que se convoque a referéndum, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes.
15. En el caso concreto, esta Corte observa que el entonces presidente de la República, en el documento remitido sobre su proyecto de reforma presentado el 31 de octubre de 2022 incluyó los considerandos y cuestionarios tentativos de la reforma parcial al artículo 158 de la Constitución. De lo señalado anteriormente por esta Corte, se observa que la Presidencia remitió el texto normativo de la reforma constitucional junto con la pregunta y considerandos tentativos “con la finalidad de brindar todos los elementos para el análisis material que efectuará esta magistratura para la emisión del dictamen de procedimiento”.
16. En el dictamen 7-22-RC/22, de 28 de noviembre de 2022, la Corte Constitucional indicó respecto a los considerandos y cuestionarios tentativos remitidos que, “al no ser el

---

<sup>3</sup> Ejemplificativamente, en los dictámenes 1-19-CP/19, 4-18-RC/19, 3-20-RC/, 1-22-RC/22, 4-22-RC/22A y 6-22-RC/22, la Corte Constitucional interpretó que los veinte días establecidos en el artículo 105 de la LOGJCC inician desde la emisión del avoco conocimiento de la jueza o juez constitucional ponente.

momento adecuado, prescind[e] de su examen para establecer la vía pertinente de tramitación de la propuesta de modificación constitucional, dejando a salvo su competencia para que, mediante sentencia, realice el control constitucional cuando fuere pertinente”.

- 17.** Posteriormente, una vez que la Asamblea Nacional aprobó el Proyecto de Reforma Parcial al artículo 158 de la Constitución de la República del Ecuador, el 21 de diciembre de 2023, procedía que remita a la Corte Constitucional el texto final, tanto de la pregunta que se pretende someter a referéndum, como los considerandos y el texto normativo de la reforma. Más aún cuando el texto normativo presentado inicialmente por el presidente de la República fue modificado por la Asamblea Nacional. Sin embargo, el 5 de enero de 2024, la Asamblea Nacional remitió a la Corte únicamente el texto de la reforma a la Constitución, mas no las preguntas y considerandos.
- 18.** Por los motivos expuestos, el 11 de enero de 2024, la Corte Constitucional dispuso a la Asamblea Nacional que remita a esta Corte los considerandos introductorios y la pregunta que se pretende someter a referéndum respecto al artículo 158 de la Constitución de la República que inició con la solicitud de la Presidencia. No obstante, en escrito de 15 de enero de 2024, el Secretario General de la Asamblea Nacional informó que “tanto los considerandos introductorios, así como la pregunta que se pretende someter a referéndum, no han sido modificados por la Asamblea Nacional. En consecuencia, son exactamente los mismos a los que constan en el Decreto 615 emitido por el Ejecutivo con fecha 7 de diciembre de 2022”. Con lo señalado, esta Corte asume que la Asamblea Nacional aprobó tácitamente la pregunta y considerandos introductorios remitidos en su momento por la Presidencia de la República.
- 19.** En consecuencia, el análisis a realizarse por parte de esta Corte es de la pregunta y considerandos introductorios que la Asamblea aprobó tácitamente –enviados por la Presidencia el 31 de octubre de 2022 (ver párrafo 1 *supra*)– y el texto de reforma presentado por la Asamblea el 5 de enero de 2024 (ver párrafo 3 *supra*).
- 20.** Por otro lado, en el oficio referido en el párrafo previo, el Secretario General de la Asamblea Nacional realiza una cita textual de la pregunta y los supuestos considerandos objeto de análisis. Sin embargo, al realizar las citas de los textos mencionados, esta Corte constata que el Secretario confunde los considerandos presentados por el entonces presidente de la República sobre la pregunta que se pretende someter a referéndum, con los considerandos del propio Decreto 615 de 7 de diciembre de 2022. Así, corresponde

que esta Corte llame la atención al Secretario General de la Asamblea Nacional por la mencionada falta de prolijidad.

#### **4. Objeto de pronunciamiento**

- 21.** En el presente caso, la Presidencia busca promover una reforma parcial de la Constitución mediante referéndum, regulada en el artículo 442 de la Constitución.<sup>4</sup> Mediante dictamen 7-22-RC/22, esta Corte determinó que la propuesta puede ser tramitada por esta vía. En consecuencia, dado que se ha cumplido el primer momento de control y el tipo de enmienda propuesta debe aprobarse mediante referéndum, corresponde realizar el segundo momento de control, mismo que por su naturaleza previa y no contenciosa, se efectuará a través de un dictamen.<sup>5</sup>
- 22.** Conforme los artículos 103, 104 y 105 de la LOGJCC, el objeto de análisis de la Corte en este momento recae sobre los considerandos introductorios, la pregunta planteada y los textos normativos que las acompañan. Este control persigue el objetivo general de garantizar la libertad de las y los electores y los objetivos particulares del cumplimiento de las cargas de claridad y lealtad.<sup>6</sup> No le corresponde a la Corte juzgar la conveniencia de las propuestas, sino solo verificar que la posterior votación que apruebe o niegue la modificación constitucional propuesta sea el resultado de la formación libre de la voluntad política de la ciudadanía.
- 23.** En el control constitucional de los considerandos previsto en el artículo 104 de la LOGJCC, la Corte debe verificar que estos provean información suficiente para contextualizar la propuesta de modificación constitucional y que identifiquen la finalidad y las medidas a adoptar como consecuencia de su aprobación. No necesariamente deben incluirse descripciones relativas a temas fácticos, espaciales, demográficos o técnicos porque, a diferencia de las consultas populares en general, las modificaciones

---

<sup>4</sup> CRE, artículo 442: “La reforma parcial que no suponga una restricción en los derechos y garantías constitucionales, ni modifique el procedimiento de reforma de la Constitución tendrá lugar por iniciativa de la Presidenta o Presidente de la República, o a solicitud de la ciudadanía con el respaldo de al menos el uno por ciento de ciudadanas y ciudadanos inscritos en el registro electoral, o mediante resolución aprobada por la mayoría de los integrantes de la Asamblea Nacional. [...]”.

<sup>5</sup> Pese a que el artículo 99 de la LOGJCC le llama “sentencia” al pronunciamiento de control de la convocatoria a referendo, esta Corte encuentra que, por su naturaleza, constituye realmente un “dictamen”, sin que el uso de dicho término acarree consecuencia jurídica alguna que afecte su contenido.

<sup>6</sup> De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, “la libertad del elector es una garantía institucional que tiene el propósito de alcanzar la neutralidad del poder público en el proceso electoral; y, preservar la voluntad del elector para que pueda formarse una opinión razonablemente objetiva de los temas planteados. De ahí que el texto sometido a consideración del pueblo, sus considerandos y las preguntas, deban cumplir con la doble carga de claridad y lealtad con el elector”. CCE, sentencia 4-22-RC/22A, 9 de noviembre de 2022, párr. 10.

constitucionales no apuntan a situaciones fácticas concretas sino a los correspondientes cambios jurídicos.<sup>7</sup> En este control, la Corte también verifica que no se induzca al elector o electora a una respuesta.

24. En el control constitucional del cuestionario, la Corte analiza los requisitos establecidos en el artículo 105 de la LOGJCC.<sup>8</sup> En general, estos requisitos buscan garantizar la neutralidad de las preguntas, es decir, que estén redactadas en lenguaje descriptivo y no valorativo. Cuando las preguntas se remiten al contenido de uno o varios textos normativos, la Corte debe verificar que estos no desborden el alcance de la pregunta, incluyendo cuestiones adicionales que exceden el objeto de lo que se consulta. En este supuesto, se afectaría la libertad de las y los electores al formular más de una cuestión por pregunta y al obligarles a aprobar o rechazar varios temas en bloque.<sup>9</sup>
25. Por último, conforme a lo señalado en los párrafos 11 y 12 *supra*, esta Corte también debe analizar si los textos de la reforma presentados por la Asamblea Nacional se basan o modifican sustancialmente la propuesta inicial, que previamente la Corte Constitucional ya estableció que procedía ser conocida mediante reforma parcial. Si la reforma parcial aprobada por la Asamblea Nacional contiene normas que no son congruentes con las presentadas por la Presidencia y exceden los límites fijados por la Corte en el primer momento, constituiría un fraude a la Constitución ya que se estaría evadiendo el escrutinio realizado en aquel primer momento. En este último caso, correspondería que la Corte Constitucional emita dictamen desfavorable de la propuesta a referéndum. Por lo tanto, esta Corte iniciará con el análisis de la correspondencia entre el texto normativo de la reforma presentado por la Asamblea Nacional y la propuesta inicial de la Presidencia (ver sección 5.2 *infra*).

## **5. Propuesta: Modificación de las funciones que desempeñan las Fuerzas Armadas en la seguridad interna del Estado de forma extraordinaria, complementaria y regulada**

---

<sup>7</sup> CCE, sentencia 6-22-RC/22A, 9 de noviembre de 2022, párr. 19.

<sup>8</sup> CRE, artículo 105: “Control constitucional del cuestionario. - Para garantizar la libertad del elector o electora, la Corte Constitucional verificará que el cuestionario sometido a votación cumpla, entre otros, con los siguientes parámetros: 1. La formulación de una sola cuestión por cada pregunta, salvo que exista una interrelación e interdependencia entre los distintos componentes normativos; 2. La posibilidad de aceptar o negar varios temas individualmente en la misma consulta. Se prohíbe la aprobación o rechazo en bloque; 3. La propuesta normativa no esté encaminada a establecer excepciones puntuales que beneficien un proyecto político específico; y, 4. La propuesta normativa tenga efectos jurídicos y modificaciones al sistema jurídico [...]”.

<sup>9</sup> CCE, sentencia 6-22-RC/22A, 9 de noviembre de 2022, párr. 46.

## **5.1. Contenido de la propuesta**

**26.** La propuesta de la Presidencia, a través de la cual se busca modificar las funciones que desempeñan las Fuerzas Armadas en la seguridad del Estado de forma extraordinaria, complementaria y regulada, se compone de diez considerandos, una frase introductoria y una pregunta.

### **5.1.1. Considerandos<sup>10</sup>**

1. Que, la Constitución reconoce que las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional son instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos con una formación en democracia y derechos humanos.<sup>11</sup> No obstante, son instituciones con misiones distintas: las Fuerzas Armadas se encargan de la defensa de la soberanía y la integridad territorial; mientras que la Policía Nacional de la protección interna y mantenimiento del orden público.<sup>12</sup>
2. Que, actualmente el único mecanismo que permite la cooperación de las Fuerzas Armadas con la Policía Nacional es la declaratoria del estado de excepción.<sup>13</sup> Esta es una figura que se aplica solamente en situaciones de emergencia y tiene como efecto la suspensión de los derechos de los ciudadanos.<sup>14</sup> Con lo cual, solamente procede en caso de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural.<sup>15</sup> Al ser un régimen extraordinario, el estado de excepción tiene un límite temporal de hasta 60 días, prorrogables por 30 días más.<sup>16</sup>
3. Que, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional intencionalmente no define ‘crimen organizado’, debido a la naturaleza cambiante de estas actividades delictivas.<sup>17</sup> Sin embargo, existen elementos definitorios para reconocerlos como: (i) la existencia de un grupo estructurado; (ii) que actúe con el propósito de cometer uno o más delitos graves; (iii) para obtener directa o indirectamente

---

<sup>10</sup> Los pies de página incluidos en esta sección corresponden a aquellos contenidos en la propuesta presentada por el presidente de la República.

<sup>11</sup> CRE, Registro Oficial 449, 20 de octubre de art. 158.

<sup>12</sup> CRE, Registro Oficial 449, 20 de octubre de art. 158.

<sup>13</sup> CCE, dictamen 5-19-EE/19A, 10 de octubre de 2019.

<sup>14</sup> Convención Americana de Derechos Humanos. Artículo 21.

<sup>15</sup> CRE, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 164.

<sup>16</sup> CRE, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 165.

<sup>17</sup> UNODC, s.f. Crimen Organizado Transnacional, Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito disponible en: <https://www.unode.org/ropan/es/organized-crime.html>.



un beneficio económico u otro beneficio de orden material.<sup>18</sup> Estas características han sido recogidas por el legislador ecuatoriano como delincuencia organizada.<sup>19</sup>

4. Que, consecuentemente, no existe una lista taxativa de los delitos que comprenden ‘crimen organizado’. Hasta el momento, se consideran como delitos de crimen organizado al narcotráfico, participación en un grupo delictivo organizado, blanqueo del producto del delito, corrupción, obstrucción de justicia, trata de personas, tráfico ilícito de migrantes y tráfico de armas.<sup>20</sup>
5. Que, en el Ecuador la presencia de grupos criminales organizados no es un asunto excepcional, sino que se ha convertido en parte de la vida cotidiana de los ecuatorianos.<sup>21</sup> De conformidad con el Índice Global de Crimen Organizado, el Ecuador se encuentra dentro del 16% de los Estados en donde existe mayor presencia de criminalidad.<sup>22</sup> Por lo cual, las estrategias estatales de protección no pueden sujetarse a regímenes de emergencia temporales, como el estado de excepción.
6. Que, en los últimos cinco años la situación del crimen organizado nacional se ha tornado cada vez más grave debido a que organizaciones criminales transnacionales como carteles y grupos irregulares armados, han captado organizaciones criminales ecuatorianas, los que a la fecha libran enfrentamientos violentos entre sí por el control territorial.<sup>23</sup> En el 2021 el Ecuador alcanzó la tasa de homicidios intencionales más alta de la década, estos fueron principalmente motivados por el microtráfico de drogas.<sup>24</sup> Los conflictos armados se han extendido incluso en los centros de privación de la libertad, en los que el 46,63% de delitos cometidos se han perpetrado con armas de fuego.<sup>25</sup>
7. Que, la ubicación física y geográfica del Ecuador aumenta las amenazas a las que se encuentra expuesto el país frente a grupos delictivos parte del crimen organizado, actualmente el país presenta una integridad territorial de 4.50 sobre 10.<sup>26</sup> Este criterio de

---

<sup>18</sup> Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, Palermo, art. 2.

<sup>19</sup> COIP, Registro Oficial Suplemento 180 de 10 de febrero de 2014, Art. 369.

<sup>20</sup> Universidad Nacional Autónoma de Honduras. agosto 2020. El papel de las fuerzas armadas en la seguridad pública en Honduras, Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad (IUDPAS) y Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), pág. 12, disponible en: <https://www.wola.org/wpcontent/uploads/2020/09/ffaa-hn-esp-9.9.pdf>.

<sup>21</sup> Ministerio de Defensa Nacional y Ministerio del Interior, 2022, Situación Regional, Plan para la paz, pág. 8

<sup>22</sup> Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Crimen Organizado Transnacional. 2022. Disponible en: <https://www.unodc.org/ropan/es/organized-crime.html>

<sup>23</sup> Ministerio de Defensa Nacional y Ministerio del Interior, 2022, Situación Regional, Plan para la paz, pág. 19.

<sup>24</sup> Ministerio de Defensa Nacional y Ministerio del Interior, 2022, Situación Residual, Plan para la paz, pág. 20.

<sup>25</sup> Informe PN-SCG-CyEOI-2022-228-INF de 22 de agosto de 2022 remitido por la Policía Nacional del Ecuador.

<sup>26</sup> Global Initiative Against Transnational Organized Crime. GLOBAL ORGANIZED CRIME INDEX. 2021. Pág. 2.

evaluación representa el grado en el que los Estados son capaces de controlar y proteger sus territorios e infraestructuras frente a la actividad del crimen organizado.<sup>27</sup>

8. Que, se ha determinado que los grupos criminales más poderosos del Ecuador ‘usan armas sofisticadas, munición y explosivos’.<sup>28</sup> Tal es así, que se estima que el mercado ilícito más grande en el Ecuador es el dedicado al tráfico de armas; superando incluso al narcotráfico.<sup>29</sup> La capacidad operativa de la Policía Nacional para neutralizarlas y combatir el crimen organizados [sic] es insuficiente.<sup>30</sup> Con lo cual, existe un desequilibrio entre la amenaza del crimen organizado y la institución encargada de la protección interna.
9. Que, ante un problema generalizado, persistente y que pone en peligro la dignidad humana, se requiere la implementación de estrategias estructurales. Por lo que, el objetivo principal de esta propuesta de reforma parcial es la protección de derechos humanos a través de un mecanismo de protección que no dependa de la declaratoria de estados de emergencia.
10. Que, la protección interna y el mantenimiento del orden público son funciones privativas del Estado y si bien son responsabilidad de la Policía Nacional<sup>31</sup> el Sistema de [sic] Interamericano de Derechos Humanos ha considerado que la amenaza delincencial puede constituir una razón legítima para que un Estado despliegue sus fuerzas de seguridad en casos concretos;<sup>32</sup> siempre que ocurra de manera extraordinaria, complementaria y regulada.<sup>33</sup>

### 5.1.2. Pregunta

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

**Frase introductoria:** Actualmente, las Fuerzas Armadas no pueden apoyar a la Policía Nacional en la protección interna y mantenimiento del orden público, a menos que exista una declaratoria de estado de excepción.

---

<sup>27</sup> Global Initiative Against Transnational Organized Crime. GLOBAL ORGANIZED CRIME. INDEX. 2021. Pág. 4

<sup>28</sup> Ministerio de Defensa Nacional y Ministerio del Interior, 2022, Situación Regional, Plan para la paz, pág. 24.

<sup>29</sup> Naciones Unidas, 2010. The Globalization of Crime: A Transnational Organized Crime Threat Assessment, núm. E. 10.IV.6.2010, disponible en [www.unodc.org/documents/data\\_and\\_analysis/tocta/TOCTA\\_Report\\_2010\\_low\\_res.pdf](http://www.unodc.org/documents/data_and_analysis/tocta/TOCTA_Report_2010_low_res.pdf).

<sup>30</sup> Ministerio de Defensa Nacional y Ministerio del Interior, 2022, Situación Regional, Plan para la paz, pág. 45.

<sup>31</sup> CRE, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 158.

<sup>32</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Zambrano Vélez y Otros vs. Ecuador, 04 de julio de 2007.

<sup>33</sup> CCE, sentencia 33-20-IN/21 y acumulados, 05 de mayo de 2021.

**Pregunta:** ¿Está usted de acuerdo con que se permita el apoyo complementario de las Fuerzas Armadas en las funciones de la Policía Nacional para combatir el crimen organizado, reformando parcialmente la Constitución de conformidad con lo previsto en el Anexo 1?

### 5.1.3. Anexo 1

28. En el Anexo 1, al que se remite la Pregunta 1, se detallan los artículos de la Constitución que serían enmendados con la aprobación de la propuesta,<sup>34</sup> en los siguientes términos:

**Artículo 1.-** Refórmese el texto del artículo 158 añadiendo, después del segundo inciso, lo siguiente:

“A fin de contar con el apoyo complementario de las Fuerzas Armadas a las funciones de la Policía Nacional, la o el Presidente de la República, previa solicitud del Comandante General de la Policía, convocará de forma inmediata al Consejo Nacional de Seguridad Pública y del Estado o al organismo que haga de sus veces, con la finalidad de realizar un informe motivado que establezca la pertinencia, casos y el ámbito de actuación del apoyo complementario solicitado.

La o el Presidente de la República, con base en el informe emitido, suscribirá, de forma inmediata, el decreto ejecutivo, disponiendo el apoyo **complementario y subsidiario** de las Fuerzas Armadas a la Policía Nacional, con sujeción a los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y razonabilidad, así como, a los estándares internacionales de derechos humanos de extraordinariedad, complementariedad, fiscalización y regulación. Las funciones de coordinación serán subordinadas a las disposiciones de la o el Presidente de la República y **se ceñirá a los delitos de narcotráfico, lavado de activos, tráfico de armas, tráfico de personas, terrorismo, minería ilegal, extorsión e intimidación, delincuencia organizada. De igual forma, el apoyo complementario podrá brindarse cuando existe grave conmoción interna en el sistema penitenciario.**

La intervención complementaria y excepcional de las Fuerzas Armadas, se podrá realizar por un término máximo de ciento ochenta días con una renovación por el término máximo de treinta días en caso de que las causas que motivaron la emisión del decreto persistan.

La o el presidente de la República dentro del plazo de veinticuatro horas siguientes a la suscripción del decreto Ejecutivo, notificará a la Corte Constitucional y a la Asamblea Nacional para el correspondiente control constitucional y político posterior.

Las autoridades, así como, las servidoras y servidores públicos serán responsables por cualquier abuso que hubieran cometido en el ejercicio de sus facultades y competencias durante la vigencia del apoyo excepcional, complementario,

<sup>34</sup> Los textos normativos fueron remitidos por la Asamblea Nacional el 5 de enero de 2024.

proporcional y fiscalizable de las Fuerzas Armadas a la Policía Nacional. Las servidoras y servidores de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional se formarán bajo los fundamentos de la democracia y de los derechos humanos, y respetarán la dignidad y los derechos de las personas sin discriminación alguna con apego irrestricto al ordenamiento jurídico”.

**Artículo 2.-** Añádase a continuación de la disposición general segunda de la Constitución de la República del Ecuador, la siguiente disposición:

**“Disposición General Tercera.** - La Corte Constitucional de oficio deberá efectuar un control formal y material constitucional posterior de los decretos que disponga el apoyo complementario de las Fuerzas Armadas a las tareas de la Policía Nacional en el ámbito de la Seguridad Interna y de los que se dicten con fundamento en éste”.

**Artículo 3.-** Añádase a continuación de la disposición transitoria primera de la enmienda [sic] constitucional publicada en el Registro Oficial 653, del 21 de diciembre del 2015, las siguientes disposiciones:

**“Disposición Transitoria Segunda.** - En el plazo de doscientos días, contados [a] partir de la entrada en vigencia de la presente reforma parcial, la Asamblea Nacional aprobará el marco normativo que desarrolle los parámetros, límite[s] formales y materiales del apoyo complementario de las Fuerzas Armadas a la Policía Nacional.

**Disposición Transitoria Tercera.-** A partir de la entrada en vigencia de la presente reforma parcial, el personal de las Fuerzas Armadas, así como, el personal que realiza el servicio cívico militar voluntario recibirán, de forma permanente y continua, capacitación jurídica, técnica y estratégica, con énfasis en derechos humanos y fundamentales, en el ámbito de la protección interna y mantenimiento del orden público; lo cual deberá ser verificado e informado a la Asamblea Nacional por la Defensoría del Pueblo del Ecuador en su informe anual de labores”.

**Artículo 4.-** Añádase a continuación del párrafo de la disposición final única dada por Resolución Legislativa No. 0, publicada en el Registro Oficial, Suplemento 653 de 21 de diciembre de 2015, la siguiente disposición al tenor del siguiente texto:

**“Disposición Final.-** Hágase saber a la Corte Constitucional del contenido de la presente reforma parcial, en cumplimiento de los dictámenes 4-22- RC/22 y 7-22-RC/22 que habilitaron el tratamiento de la presente reforma parcial a la Constitución de la República, que entrará en vigencia a partir el día de su publicación en el Registro Oficial”.

[énfasis en el original]

## **5.2. Control constitucional del texto normativo presentado por la Asamblea Nacional**

29. Conforme a lo indicado en el párrafo 25 *supra*, a esta Corte le corresponde analizar si los textos de la reforma presentados por la Asamblea Nacional desbordan o modifican sustancialmente la propuesta inicial, que previamente la Corte Constitucional ya estableció que procedía ser conocida mediante reforma parcial. Además, este análisis debe ser realizado de forma inicial porque si se llegase a establecer que se produjo el mencionado desbordamiento, la Corte estaría obligada a emitir dictamen desfavorable de la propuesta a referéndum y, en consecuencia, no correspondería continuar con el análisis de la pregunta y considerandos (ver párrafo 25 *supra*).

30. El entonces presidente de la República remitió la siguiente propuesta normativa:

**Tabla 1**

<b>Norma vigente</b>	<b>Proyecto de reforma</b>
<p>Art. 158.- Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional son instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos.</p> <p>Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial.</p> <p>La protección interna y el mantenimiento del orden público son funciones privativas del Estado y responsabilidad de la Policía Nacional.</p> <p>Las servidoras y servidores de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional se formarán bajo los fundamentos de la democracia y de los derechos humanos, y respetarán la dignidad y los derechos de las personas sin discriminación alguna y con apego irrestricto al ordenamiento jurídico.</p>	<p>Art. 158.- Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional son instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos. Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial.</p> <p>La protección interna y el mantenimiento del orden público son funciones privativas del Estado y responsabilidad de la Policía Nacional.</p> <p><b>Previa solicitud motivada de la Policía Nacional, la o el Presidente de la República del Ecuador podrá disponer el apoyo complementario de las Fuerzas Armadas a la Policía Nacional. Este apoyo complementario se brindará para combatir el crimen organizado de forma extraordinaria y regulada.</b></p> <p>Las servidoras y servidores de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional se formarán bajo los fundamentos de la democracia y de los derechos humanos, y respetarán la dignidad y los derechos de las personas sin discriminación alguna y con apego irrestricto al ordenamiento jurídico. [énfasis añadido]</p>

31. De lo señalado se desprende que, la propuesta de reforma remitida por la Presidencia pretendía una modificación al artículo 158 de la Constitución en la que regulaba la posibilidad del presidente –previa solicitud motivada de la Policía Nacional– de disponer

el apoyo complementario de las Fuerzas Armadas a la Policía Nacional para combatir el crimen organizado de forma extraordinaria y regulada.

**32.** En el párrafo 28 *supra* se citan las disposiciones constitucionales remitidas por la Asamblea Nacional que se modificarían con la aprobación de la reforma. De su revisión, en lo principal, se desprende que, en términos generales, mantienen el contenido de la reforma realizada por la Presidencia, sin embargo, agregan los siguientes detalles:

**32.1.** Se establece que previa solicitud del Comandante General de la Policía, el presidente de la República podrá convocar al Consejo Nacional de Seguridad Pública y del Estado o al organismo que haga de sus veces para realizar un informe motivado para que las Fuerzas Armadas puedan brindar apoyo complementario y subsidiario a la Policía Nacional.

**32.2.** Se determina que el apoyo deberá cumplir los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y razonabilidad, así como, los estándares internacionales de derechos humanos de extraordinariedad, complementariedad, fiscalización y regulación.

**32.3.** Se amplía el apoyo a (i) los delitos de narcotráfico, lavado de activos, tráfico de armas, tráfico de personas, terrorismo, minería ilegal, extorsión e intimidación, delincuencia organizada; y (ii) cuando existe grave conmoción interna en el sistema penitenciario.

**32.4.** Se establece el límite temporal del apoyo a 180 días con una renovación máxima de 30 días.

**32.5.** Se fija un control posterior político –por parte de la Asamblea Nacional– y constitucional –por parte de la Corte Constitucional– del decreto emitido.

**32.6.** Se señala la responsabilidad de autoridades y servidores en casos de abuso en el ejercicio de sus funciones.

**32.7.** Se determina la obligación a la Asamblea Nacional para aprobar el marco normativo de los parámetros y límites del apoyo complementario de las Fuerzas Armadas, en el plazo de 200 días.

- 32.8.** Se establece que las Fuerzas Armadas deberán recibir capacitación permanente y continua en derechos humanos, en el ámbito de la protección interna y mantenimiento del orden público.
- 33.** Conforme a la reseña del párrafo anterior, el texto normativo aprobado por la Asamblea Nacional regula la misma temática de la propuesta original de la Presidencia: el apoyo complementario y extraordinario de las Fuerzas Armadas a la Policía Nacional para combatir el crimen organizado –identificando específicamente los delitos relacionados al mismo–, además de añadir ciertos resguardos y garantías tanto procesales como sustantivos (límite temporal, controles político y constitucional, enumeración de los delitos en los que se brindará el apoyo, entre otros) para limitar en mayor medida la actuación de las Fuerzas Armadas al momento de apoyar a la Policía Nacional de manera excepcional y subsidiaria. Por esta razón, la Corte determina que la reforma parcial aprobada por la Asamblea Nacional no excede el alcance respecto del cual esta Corte previamente emitió su dictamen y puede continuar siendo tramitada mediante una reforma constitucional.<sup>35</sup>

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

- 34.** De conformidad con el artículo 104 de la LOGJCC, al ejercer el control constitucional de los considerandos que introducen la pregunta, la Corte Constitucional debe verificar el cumplimiento de cinco requisitos, con miras a garantizar la libertad de las y los electores y el cumplimiento de las cargas de claridad y lealtad.
- 35.** Estos requisitos son los siguientes: (i) no inducción de las respuestas a la electora o elector; (ii) concordancia plena entre el considerando que introduce la pregunta y el texto normativo; (iii) empleo de lenguaje valorativamente neutro y sin carga emotiva, sencillo y comprensible para la electora o elector; (iv) relación directa de causalidad entre el texto normativo sometido a aprobación del pueblo y la finalidad o propósito que se señala en el considerando que introduce la pregunta; y, (v) que no se proporcione información superflua o ninguna otra que no guarde relación con el texto normativo a ser aprobado por el electorado. Lo anterior no implica que los considerandos no puedan tener una cierta carga argumentativa, que es natural cuando se busca obtener la aprobación de una propuesta.

---

<sup>35</sup> El nuevo texto normativo aprobado por la Asamblea no establece una restricción de derechos o garantías constitucionales ni se refiere, incide o modifica los procedimientos de reforma constitucional.

- 36.** En el caso bajo análisis, los considerandos introductorios pueden ser clasificados en tres grupos: (i) aquellos que proporcionan el marco normativo vigente sobre las funciones de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, el estado de excepción y la delincuencia organizada; (ii) aquellos que brindan información sobre la situación actual en el país respecto al crimen organizado; y, (iii) aquellos que se refieren al contenido de la propuesta de reforma constitucional.
- 37.** Los considerandos 1, 2 y 3 se refieren al ordenamiento jurídico vigente, en los siguientes términos:
- 37.1.** El *primer* considerando se refiere a lo establecido en el artículo 158 de la Constitución sobre el rol de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional en la seguridad del Estado y distingue las funciones de cada una de estas.
- 37.2.** El *segundo* considerando proporciona el marco jurídico mediante el cual las Fuerzas Armadas pueden cooperar con la Policía Nacional: esto es mediante la declaratoria del estado de excepción. Además, hace referencia a los artículos 164 y 165 de la Constitución, en los que se detalla las causales para decretar un estado de excepción. Por último, se refiere al límite temporal de esta figura jurídica excepcional.
- 37.3.** El *tercer* considerando menciona a la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y señala que la misma no brinda un concepto de crimen organizado por su naturaleza. Posteriormente, establece las características del delito de delincuencia organizada, previstas en el artículo 369 del Código Orgánico Integral Penal.
- 38.** Los considerandos 4, 5, 6, 7 y 8 brindan información sobre la situación actual en el país respecto al crimen organizado en los siguientes términos:
- 38.1.** El *cuarto* considerando subraya la ausencia de una lista taxativa de delitos que comprenden el crimen organizado y menciona algunos ejemplos según diversas fuentes como la corrupción y la obstrucción a la justicia.
- 38.2.** El *quinto* considerando expone la presencia generalizada de grupos criminales en Ecuador señalando que hacen parte “de la vida cotidiana”, brinda estadísticas sobre la criminalidad en el país y termina señalando la limitación de depender de regímenes excepcionales, para enfrentar este problema.



- 38.3.** El *séxtimo* considerando describe la gravedad creciente del crimen organizado en los últimos cinco años, con un énfasis en enfrentamientos violentos y el aumento de la tasa de homicidios motivados por el microtráfico de drogas. También señala que los conflictos armados han aumentado en los centros de privación de libertad.
- 38.4.** El *séptimo* considerando contiene información respecto de que la ubicación geográfica de Ecuador aumenta las amenazas del crimen organizado, indicando la puntuación de integridad territorial del Ecuador y desarrolla este concepto.
- 38.5.** El *octavo* considerando destaca el uso de armas sofisticadas por parte de los grupos criminales “más poderosos” del Ecuador y señala la “insuficiencia” de la capacidad operativa de la Policía Nacional, lo que causa un “desequilibrio” entre la amenaza del crimen organizado y la institución encargada de la protección interna.
- 39.** Finalmente, los considerandos 9 y 10 se refieren al contenido de la propuesta de reforma constitucional. Estos dos últimos considerandos buscan introducir en el texto constitucional la posibilidad de que las Fuerzas Armadas brinden apoyo excepcional, complementario y regulado a la Policía Nacional en los siguientes términos:
- 39.1.** El *noveno* considerando señala que el apoyo de las Fuerzas Armadas es necesario sin tener que recurrir a los estados de excepción ya que es un problema “generalizado, persistente y que pone en peligro la dignidad humana”.
- 39.2.** En el *décimo* considerando, establece que el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, en el caso Zambrano Vélez y Otros vs. Ecuador, consideró que la amenaza delincuenciales puede constituir una razón legítima para que un Estado despliegue sus fuerzas de seguridad en ciertos casos y que, la Corte Constitucional, en la sentencia 33-20-IN/21 y acumulados, determinó que las Fuerzas Armadas pueden coadyuvar a la Policía Nacional siempre que sea de forma extraordinaria, complementaria y regulada.
- 40.** Respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y décimo, esta Corte verifica lo siguiente:
- 40.1.** Los considerandos no inducen a una respuesta a las y los electores y están redactados en lenguaje valorativamente neutro, sencillo y comprensible al cumplir una función meramente informativa del ordenamiento jurídico vigente. Por lo que cumplen los requisitos previstos en los numerales 1 y 3 del artículo 104 de la LOGJCC.

- 40.2.** Los considerandos brindan contexto<sup>36</sup> respecto al contenido de la pregunta, al referirse a las actuales funciones de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, el apoyo que las Fuerzas Armadas pueden brindar a la Policía cuando se decreta un estado de excepción, los elementos del delito de delincuencia organizada y tanto lo que la Corte Constitucional como la Corte Interamericana de Derechos Humanos han señalado respecto al rol de las Fuerzas Armadas en la seguridad interna del Estado.
- 40.3.** Los considerandos identifican la finalidad que se persigue con la aprobación de los textos normativos contenidos en el Anexo 1, esto es, implementar la posibilidad de que las Fuerzas Armadas brinden apoyo a la Policía de forma complementaria y subsidiaria para combatir la delincuencia organizada. Esta finalidad se relaciona directamente con lo que se propone en la pregunta y el anexo 1 sobre crear un régimen excepcional para que el presidente de la República pueda disponer del apoyo señalado para combatir cierto tipo de delitos. Por lo que se cumple el requisito previsto en el numeral 2 del artículo 104 de la LOGJCC.
- 40.4.** Además, existe una relación directa entre el texto normativo sometido a consideración de la ciudadanía y la finalidad de implementar un mecanismo jurídico que se diferencia del estado de excepción, el que se caracteriza por la suspensión de derechos de la ciudadanía. Por lo tanto, también se cumple el requisito previsto en el numeral 4 del artículo 104 de la LOGJCC.
- 40.5.** Dado que los considerandos contextualizan la pregunta e identifican la finalidad que esta persigue, estos no proporcionan información superflua, por lo que cumplen el requisito previsto en el numeral 5 del artículo 104 de la LOGJCC.
- 41.** Por lo anterior, la Corte verifica que los considerandos primero, segundo, tercero y décimo cumplen los requisitos previstos en el artículo 104 de la LOGJCC y garantizan la libertad del elector.

---

<sup>36</sup> Esta Corte ha señalado que los considerandos “deben entenderse como textos introductorios, conceptos de apoyo o razones que motivan la consulta, 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”. CCE, dictamen 1-20-CP/20, 21 de febrero de 2020, párr. 22; y, dictamen 10-19-CP/19, 17 de septiembre de 2019, párr. 27.

42. Sobre el décimo considerando, esta Corte observa que el mismo contiene un error de digitación en “Sistema de Interamericano” pues no corresponde la preposición “de”. Por tanto, al momento de convocar a referéndum, se deberá eliminar la preposición señalada.
43. Respecto del cuarto considerando, este Organismo advierte que los delitos que se señalan no coinciden con todos los delitos que constan en el texto normativo presentado por la Asamblea Nacional. En la reforma propuesta al artículo 158 de la Constitución se establece que “las funciones de coordinación serán subordinadas a las disposiciones de la o el presidente de la República y se ceñirá a los delitos de narcotráfico, lavado de activos, tráfico de armas, tráfico de personas, terrorismo, minería ilegal, extorsión e intimidación, delincuencia organizada”, mientras que los delitos señalados en el considerando en cuestión que tendrían que ver con el crimen organizado son el “narcotráfico, participación en un grupo delictivo organizado, blanqueo del producto del delito, corrupción, obstrucción de justicia, trata de personas, tráfico ilícito de migrantes y tráfico de armas”.
44. Si bien ambos textos coinciden en algunos delitos, existen diferencias como “la corrupción y la obstrucción de justicia” que solo constan en el considerando o “la extorsión e intimidación” o “minería ilegal” que solo constan en el texto normativo. Por estos motivos, la Corte verifica que el considerando cuarto no cumple con tener una concordancia plena con el texto normativo. Por tanto, el cuarto considerando no cumple con el requisito previsto en el artículo 104 numeral 2 de la LOGJCC.
45. En relación con el quinto considerando, esta Corte observa que el mismo introduce una oración que indica que “las estrategias estatales de protección no pueden sujetarse a regímenes de emergencia temporales, como el estado de excepción” lo cual induce a una respuesta al elector porque no se emplea un lenguaje valorativamente neutro acerca del tipo de mecanismo necesario para combatir el crimen organizado. Además, en el anexo 1 de la reforma al artículo 158 de la Constitución se establece que la “intervención complementaria y excepcional de las Fuerzas Armadas, se podrá realizar por un término máximo de ciento ochenta días con una renovación por el término máximo de treinta días”. Así, la reforma a la Constitución alude a un mecanismo también temporal, lo cual contradice la idea señalada en el considerando quinto. Por tanto, la frase inserta en el considerando incumple el requisito previsto en el numeral 3 del artículo 104 de la LOGJCC y no respeta la carga de lealtad con el elector reconocida en el artículo 103 de la LOGJCC.

- 46.** Respecto del sexto considerando, la Corte advierte que la penúltima oración hace referencia a que en el 2021, Ecuador tuvo la tasa de homicidios intencionales más alta de la década y que la primera causa fue el microtráfico de drogas. De lo anteriormente señalado, esta Corte observa que la información brindada es ajena al tema consultado pues el microtráfico de drogas no forma parte de los delitos relacionados con la delincuencia organizada que se establece en el anexo 1. Por lo tanto, esta oración incumple con el segundo y quinto requisito del artículo 104 de la LOGJCC.
- 47.** Lo propio ocurre con el texto del séptimo considerando, pues el mismo si bien detalla la integridad territorial que posee el Ecuador, no brinda una relación directa de causalidad con el texto normativo que busca establecer el apoyo complementario y subsidiario de las Fuerzas Armadas con la Policía Nacional. Por lo tanto, el séptimo considerando, en su integralidad, tampoco cumple con el quinto requisito del artículo 104 de la LOGJCC.
- 48.** El octavo considerando habla sobre “los grupos criminales más poderosos del Ecuador” y que “la capacidad operativa de la Policía Nacional para neutralizarlas y combatir el crimen organizados [sic] es insuficiente”; por lo que existiría un desequilibrio. De esta forma, se observa que estas oraciones no están redactadas en términos valorativamente neutros y su lenguaje emotivo no respeta la garantía de plena libertad del elector. En consecuencia, el octavo considerando, en su integralidad, no cumple el tercer requisito previsto en el artículo 104 de la LOGJCC.
- 49.** Respecto del noveno considerando, esta Corte observa que la frase “y que pone en peligro la dignidad humana” contiene lenguaje valorativo con carga emotiva por lo que no respeta la garantía de plena libertad del elector incumpliendo así el tercer requisito previsto en el artículo 104 de la LOGJCC.
- 50.** Ahora bien, la función principal de los considerandos introductorios es contextualizar e informar al elector o electora para que pueda tomar una decisión libre en la pregunta que se le plantea. En este sentido, los considerandos no son un fin en sí mismo, sino un medio para asegurar la comprensión de lo que efectivamente será consultado. Por ello, en el dictamen 6-20-CP/20, de 18 de septiembre de 2020, al analizar la constitucionalidad de una propuesta de consulta popular –cuyo control se rige bajo las mismas disposiciones relativas a las convocatorias a referéndum–, esta Corte estableció que “en situaciones en las que únicamente considerandos puntuales no son compatibles con el texto constitucional, con el fin de salvaguardar el derecho de participación reconocido por los artículos 61 y 95 de la CRE, es posible que la Corte Constitucional module y excluya las

secciones que afectan la libertad del elector, siempre que no se altere el objeto y la secuencia lógica de la consulta”.<sup>37</sup>

- 51.** En atención a lo anterior, esta Corte puede –de forma excepcional– modular y eliminar aquellos considerandos puntuales o frases contenidas en ellos que no superen el control constitucional, siempre que se cumplan dos condiciones: (i) no se altere el contenido y la coherencia de la propuesta y (ii) los demás considerandos cumplan, en su mayoría, los requisitos para garantizar la libertad del elector.
- 52.** En el presente caso, con miras a garantizar la libertad del elector y asegurar que los considerandos cumplan exclusivamente una función informativa, corresponde eliminar por completo el cuarto, séptimo y octavo considerando; la última oración del quinto considerando; la penúltima oración del sexto considerando; y, la frase “y que pone en peligro la dignidad humana” del noveno considerando. Pues (i) esta supresión no afecta el contenido y la coherencia de la propuesta relativa a la posibilidad de que las Fuerzas Armadas brinden apoyo complementario y subsidiario a la Policía Nacional en el combate de ciertos delitos; y, (ii) los demás considerandos que introducen la Pregunta 1 superan el control constitucional.<sup>38</sup>
- 53.** Por lo expuesto, la Corte concluye que los considerandos que introducen la pregunta al contar con información necesaria y suficiente para las y los electores –y, con la eliminación de los considerandos cuarto, séptimo y octavo y las frases y oraciones del

---

<sup>37</sup> CCE, dictamen 6-20-CP/20, 18 de septiembre de 2020, párr. 34.

<sup>38</sup> En tal sentido, los considerandos modificados quedarían así (a estos se deberán incluir sus pies de página): Quinto considerando: “Que, en el Ecuador la presencia de grupos criminales organizados no es un asunto excepcional, sino que se ha convertido en parte de la vida cotidiana de los ecuatorianos. De conformidad con el Índice Global de Crimen Organizado, el Ecuador se encuentra dentro del 16% de los Estados en donde existe mayor presencia de criminalidad”.

Sexto considerando: “Que, en los últimos cinco años la situación del crimen organizado nacional se ha tornado cada vez más grave debido a que organizaciones criminales transnacionales como carteles y grupos irregulares armados, han captado organizaciones criminales ecuatorianas, los que a la fecha libran enfrentamientos violentos entre sí por el control territorial. Los conflictos armados se han extendido incluso en los centros de privación de la libertad, en los que el 46,63% de delitos cometidos se han perpetrado con armas de fuego”.

Noveno considerando: “Que, ante un problema generalizado y persistente, se requiere la implementación de estrategias estructurales. Por lo que, el objetivo principal de esta propuesta de reforma parcial es la protección de derechos humanos a través de un mecanismo de protección que no dependa de la declaratoria de estados de emergencia”.

Décimo considerando: “Que, la protección interna y el mantenimiento del orden público son funciones privativas del Estado y si bien son responsabilidad de la Policía Nacional el Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha considerado que la amenaza delincriminal puede constituir una razón legítima para que un Estado despliegue sus fuerzas de seguridad en casos concretos;<sup>22</sup> siempre que ocurra de manera extraordinaria, complementaria y regulada”.

quinto, sexto y noveno considerando– cumplen los requisitos del artículo 104 de la LOGJCC.

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

- 54.** La Corte observa que, en la propuesta planteada por el presidente, se incluyó una frase introductoria previamente al planteamiento de la pregunta.<sup>39</sup> La LOGJCC exige que la convocatoria cuente con la presentación de considerandos y preguntas, pero no excluye que se pueda incluir frases accesorias de este tipo, siempre que persigan fines exclusivamente informativos. Ahora bien, dado que el presidente ha optado por incluir la frase introductoria y la Asamblea Nacional la mantuvo, esta debe necesariamente ser objeto de control constitucional.
- 55.** Para realizar dicho control, debe tenerse presente que la frase introductoria constará en la papeleta que será sometida a votación, por lo que la Corte considera que esta debe estar formulada en términos absolutamente neutros, no debe inducir a una respuesta y debe asegurar los objetivos previstos en el artículo 103 numeral 3 de la LOGJCC, esto es, la plena libertad de las y los electores y el cumplimiento de las cargas de claridad y lealtad.
- 56.** La frase que introduce la pregunta establece que: “Actualmente, las Fuerzas Armadas no pueden apoyar a la Policía Nacional en la protección interna y mantenimiento del orden público, a menos que exista una declaratoria de estado de excepción”. Dicha frase está redactada en lenguaje neutro, pues se limita a informar al elector sobre la posibilidad del apoyo de las Fuerzas Armadas a la Policía Nacional en la seguridad interna del Estado únicamente cuando se decreta estados de excepción. Al cumplir una función informativa, esta frase no induce una respuesta en el elector y está directamente relacionada con el objeto de la pregunta, esto es, la implementación de un mecanismo jurídico en el que las Fuerzas Armadas puedan apoyar a la Policía Nacional sin recurrir a un estado de excepción.
- 57.** Dado que la frase introductoria persigue un fin exclusivamente informativo y es congruente con el contenido de la pregunta, la Corte determina que no lesiona la libertad de las y los electores.

---

<sup>39</sup> La Corte Constitucional ha señalado en casos previos que “en el control de la frase introductoria, la Corte analizará que sea formulada de manera neutral con el fin de que los electores puedan formarse una opinión libre sobre la pregunta planteada. Esto quiere decir que la frase debe ser clara, no puede inducir al error, no puede sugerir algún tipo de respuesta, debe ser esencialmente descriptiva; y, en cualquier caso proporcionar información objetiva”, sentencia 4-22-RC/22A, 9 de noviembre de 2022, párr. 20.

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

- 58.** Respecto del control constitucional de la pregunta, corresponde a la Corte verificar su neutralidad, es decir, que esté redactada en lenguaje descriptivo y no valorativo. Para ello, el artículo 105 de la LOGJCC prescribe que este Organismo debe verificar, entre otros, el cumplimiento de los siguientes requisitos: (i) la formulación de una sola cuestión por cada pregunta, salvo que exista una interrelación e interdependencia entre los distintos componentes normativos; (ii) la posibilidad de aceptar o negar varios temas individualmente en la misma consulta, de manera que no se obligue a votar en bloque; (iii) que la propuesta normativa no esté encaminada a establecer excepciones puntuales que beneficien un proyecto político específico; y, (iv) que la propuesta tenga efectos jurídicos y modificaciones al sistema jurídico.
- 59.** Sobre los parámetros (i) y (ii) del artículo 105 de la LOGJCC, esta Corte observa que se formula una sola cuestión en la pregunta que se pretende someter a referéndum; esto es, la posibilidad de que las Fuerzas Armadas brinden apoyo complementario a la Policía Nacional para combatir el crimen organizado –limitando el apoyo a delitos específicos que están relacionados con el crimen organizado–. Así, se evidencia que la pregunta no es compuesta, pues se verifica la posibilidad del elector de poder aceptar o negar individualmente aquello que se le consulta: el apoyo complementario de las Fuerzas Armadas, sin que exista una aprobación o rechazo en bloque.
- 60.** No obstante, para que las preguntas que se remiten al contenido de uno o varios textos normativos en anexos superen el control constitucional, esta Corte ha señalado que los anexos no pueden desbordar el alcance de la pregunta, de manera que estos incluyan cuestiones adicionales que escapan al objeto de lo que se consulta.<sup>40</sup> Aquello afectaría la libertad del elector o electora, implicaría la formulación de más de una cuestión por pregunta y, como consecuencia de ello, obligaría al elector o electora a aprobar o rechazar varios temas en bloque. En el presente caso, en vista de que la pregunta se remite a los textos normativos incluidos en el Anexo 1, la Corte tomará en cuenta el contenido de dicho anexo con el fin de verificar que este guarde congruencia con la pregunta planteada.
- 61.** A partir de lo detallado en el párrafo 32 *supra*, esta Corte observa que los textos normativos que la acompañan guardan congruencia con la pregunta planteada y no

---

<sup>40</sup> CCE, dictamen 7-20-CP/21, 27 de enero de 2021, párrs. 34-35. En la sentencia 4-22-RC/22A, 9 de noviembre de 2022, párr. 20, la Corte señaló que le corresponde analizar “que los considerandos y las preguntas tengan concordancia plena con los textos normativos que están incluidos en cada uno de los anexos”.

desbordan el alcance de la misma, pues todos se refieren a cuál será el mecanismo jurídico que podrá utilizar el presidente para decretar el apoyo complementario de las Fuerzas Armadas a la Policía Nacional para enfrentar ciertos delitos relacionados con el crimen organizado y sus límites y controles. En consecuencia, este Organismo establece que los parámetros del artículo 105 de la LOGJCC sobre la formulación de una sola cuestión por cada pregunta, y la posibilidad de aceptar o negar varios temas individualmente en la misma consulta, de manera que no se obligue a votar en bloque se cumplen en la pregunta y anexo presentados.

62. Además, la propuesta de modificación del texto normativo; es decir, el apoyo complementario de las Fuerzas Armadas a la Policía Nacional no implica establecer excepciones puntuales que, como consecuencia, beneficie a un proyecto político en particular, cumpliendo así el parámetro 3 del artículo 105 de la LOGJCC.
63. Por último, de manera general, la propuesta normativa tiene efectos jurídicos y modificaciones al sistema jurídico, pues plantea la reforma del artículo 158 de la Constitución con el fin de habilitar la posibilidad de que el presidente decrete el apoyo complementario de las Fuerzas Armadas a la Policía Nacional para enfrentar el crimen organizado. Por lo anterior, la Corte determina que la pregunta cumple el requisito establecido en el numeral 4 del artículo 105 de la LOGJCC.
64. Así, esta Corte no observa ninguna razón adicional para considerar que la pregunta, en los términos que se encuentra formulada, incumpla con las cargas de claridad o lealtad o afecte la garantía de libertad plena de las y los electores. Se concluye entonces que la pregunta cumple los requisitos previstos en el artículo 105 de la LOGJCC.

## 6. Decisión

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

1. **Emitir** dictamen favorable de la pregunta y considerandos introductorios presentados para convocar a referéndum, siempre y cuando:

- 1.1. Se excluya en su totalidad el cuarto, séptimo y octavo considerando; y,

- 1.2. No se incluyan las siguientes afirmaciones:



En el quinto considerando la oración “Por lo cual, las estrategias estatales de protección no pueden sujetarse a regímenes de emergencia temporales, como el estado de excepción”;

En el sexto considerando la oración “En el 2021 el Ecuador alcanzó la tasa de homicidios intencionales más alta de la década, estos fueron principalmente motivados por el microtráfico de drogas”;

Del noveno considerando la frase “y que pone en peligro la dignidad humana”.

2. Con las salvedades previstas en el numeral anterior, disponer que el Consejo Nacional Electoral proceda conforme al proceso prescrito para los referéndums de reforma constitucional en la Constitución y la Ley Orgánica Electoral.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Alí Lozada Prado  
**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, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional extraordinaria de lunes 05 de febrero de 2024.- Lo certifico.

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