



Quito, D. M., 15 de noviembre de 2016

**DICTAMEN N.º 003-16-DCP-CC**

**CASO N.º 001-16-CP**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

La presente solicitud de dictamen constitucional fue presentada ante la Corte Constitucional, por el economista Rafael Correa Delgado, presidente constitucional de la República del Ecuador, mediante oficio N.º T.7328-SGJ-16-422 del 14 de julio de 2016, mediante la cual solicita que la Corte Constitucional emita su dictamen previo y vinculante de constitucionalidad respecto de la convocatoria a consulta popular propuesta a fin de establecer la imposibilidad de que los servidores públicos y quienes desempeñan cargos de elección popular, tengan bienes o capitales en paraísos fiscales.

La Secretaría General de la Corte Constitucional certificó de conformidad con lo establecido en artículo 13 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, que en referencia a la acción N.º 0001-16-CP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

Mediante auto dictado el 2 de agosto de 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, integrada por jueces constitucionales Pamela Martínez Loayza, Roxana Silva Chicaíza y Manuel Viteri Olvera, resolvió admitir a trámite la presente acción.

A través de memorando N.º 1136-CCE-SG-SUS-2016 del 11 de agosto de 2016, suscrito por el secretario general de la Corte Constitucional y de conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión ordinaria del 10 de agosto de 2016, se remitió al despacho de la jueza constitucional Wendy Molina Andrade, la causa N.º 0001-16-CP, para su correspondiente sustanciación.

Mediante providencia dictada el 30 de septiembre de 2016, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la petición de dictamen previo y vinculante de constitucionalidad de la convocatoria a consulta popular N.º 0001-16-CP, presentada por el economista Rafael Correa Delgado, presidente constitucional de la República.

### **De la solicitud de dictamen de constitucionalidad**

El economista Rafael Correa Delgado, presidente constitucional de la República, mediante oficio N.º T.7328-SGJ-16-422 del 14 de julio de 2016, solicitó a la Corte Constitucional emitir dictamen previo y vinculante de constitucionalidad respecto de la convocatoria a consulta popular propuesta, en los siguientes términos:

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 104, 147 numeral 14 y 438 numeral 2 de la Constitución de la República y 127 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, remito a usted la pregunta cuya constitucionalidad solicito sea calificada, previo a la convocatoria a consulta popular de acuerdo a la siguiente motivación:

Los paraísos fiscales constituyen una de las peores bazofias del actual orden mundial, por las nefastas consecuencias que producen en la economía planetaria, ya que estos significan evasión fiscal, fomento del crimen organizado y del narcotráfico e incluso sostén del terrorismo. En definitiva, corrupción.

Los paraísos fiscales facilitan el aumento de la concentración de la riqueza y ahondan las desigualdades sociales, ya que habilitan a los que más poseen para mover su riqueza a lugares donde no tienen que declararla y así evitar cargas fiscales, en perjuicio de sus ciudadanos, para pagar menos en proporción a su renta, contribuyendo así a agravar la desigualdad.

En estos regímenes hay sobre todo opacidad. Todo es oscuro e incierto permitiendo ocultar datos, nombres de los verdaderos titulares de cuentas y toda la información de las operaciones financieras que en ellos, a través de ellos, se realicen.

Según la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico -OCDE- los paraísos fiscales ocultan de 5 a 7 billones de dólares; y según el Tax Justice Network, el dinero de los impuestos evadidos a través de paraísos fiscales supera los 255.000 millones de dólares anuales, quíntuplo de la cantidad necesaria para lograr los Objetivos del Milenio.

En el ámbito regional, el 22% de la riqueza de América Latina se encuentra en empresas offshore. Esto da como resultado que cada año se dejen de recaudar 320 mil millones





por evasión y elusión fiscal, el equivalente al 6.3% del producto interno bruto -PIB-regional. Eso evidentemente impide a los Estados invertir para garantizar derechos humanos básicos como la salud, la vivienda, la educación o el acceso al agua potable.

El 9 de mayo de 2016, el Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación (ICIJ por sus siglas en inglés), reveló una base de datos con información de más de 200 mil empresas offshore a nivel mundial, creadas por la firma Mossack Fonseca, entre las cuales constan 3923 contribuyentes del Ecuador, entre personas naturales y sociedades. Esta información confirmó que la opacidad que rodea a los paraísos fiscales alimenta la corrupción y socaba la capacidad de los países para recaudar los impuestos que les corresponden.

Ya en el Ecuador, según datos del Servicio de Rentas Internas, el 50% del capital social de los grandes contribuyentes viene del exterior, de los cuales el 70% es triangulado desde paraísos fiscales. Se ha detectado que más de 200 millones de dólares corresponden a dividendos pagados a residentes en tales jurisdicciones.

A efectos de combatir las desastrosas consecuencias para la economía del Ecuador de los paraísos fiscales, desde sus inicios, mi gobierno ha impulsado varias reformas a las leyes tributarias, entre las cuales me permito señalar:

- En la ley reformativa para la Equidad tributaria en el Ecuador, publica en el tercer suplemento del Registro Oficial N.º 242 de 29 de diciembre de 2007:
  - a) Se estableció como parte relacionada a los sujetos pasivos que realicen transacciones con sociedades residentes en paraísos fiscales, y por primera vez en la Historia del Ecuador, se le otorgó la facultad al Servicio de Rentas Internas para señalar las jurisdicciones de menor imposición y paraísos fiscales.
  - b) Se introdujo la no deducibilidad del impuesto a la renta, de las cuotas o cánones por contratos de arrendamiento mercantil internacional o leasing cuando su pago se haga a residentes en paraísos fiscales.
- Mediante ley reformativa publicada en el Suplemento del Registro Oficial N.º 94 de 23 de diciembre de 2009:
  - a) Se gravaron los ingresos, para la determinación del impuesto a la renta de los dividendos y utilidades distribuidos a favor de sociedades residentes en paraísos fiscales o jurisdicciones de menor imposición.
- En la Ley Orgánica de Incentivos a la Producción y Prevención de Fraude Fiscal, publicada en el Suplemento del Registro Oficial N.º 405 de 29 de diciembre de 2014:
  - a) Se excluyó de la exoneración de ingresos para la determinación del impuesto a la renta, a los ingresos de fideicomisos mercantiles cuando

alguno de sus constituyentes o beneficiarios sean residentes en paraísos fiscales.

- b) Se estableció una retención en la fuente sobre el 100% de las rimas de cesión o reaseguros contratados con sociedad aseguradoras residentes en paraísos fiscales.
  - c) Se aumentó la tarifa del impuesto a la renta al 25%, cuando las sociedades tengan accionistas o socios residentes en paraísos fiscales, con un participación igual o superior al 50% del capital social; y,
  - d) Se sustituyó la tarifa de impuesto a la renta atribuible a sujetos pasivos no residentes, cuando estos sean residentes en paraísos fiscales, debiendo aplicarse una retención en la fuente equivalente a la máxima tarifa prevista para personas naturales, esto es el 35%.
- Por último, con la Ley Orgánica de Solidaridad publicada en el Suplemento del Registro Oficial N.º 759 de 20 de mayo de 2016, se introdujo la obligación de los promotores, asesores, consultores y estudios jurídicos de informar bajo juramento a la administración tributaria un reporte sobre la creación, uso y propiedad de sociedades ubicadas en paraísos fiscales, de beneficiarios efectivos ecuatorianos. Además de una tributación adicional respecto de los inmuebles ubicados en tales territorios.

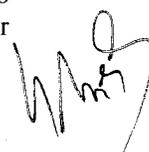
Hago esta relación histórica para demostrar que la guerra contra los paraísos fiscales viene desde el inicio de mi Gobierno, por lo que esta solicitud no obedece a coyunturas políticas de naturaleza alguna, sino a un patriótico afán de eliminar esta pandemia jurídica.

Estas medidas legislativas, como lo manifesté anteriormente, han sido adoptadas para combatir los paraísos fiscales y evitar que día a día se evadan más impuestos en nuestro país, afectando las necesidades básicas de toda la sociedad.

No obstante, ningún esfuerzo resulta suficiente si quienes se encuentran al frente de una Nación adoptan prácticas contrarias a estas políticas y, a diferencia de ser un referente ético para todos quienes conformamos una sociedad con ideas coherentes a lo que como Estado necesitamos, buscan ocultar o sacar del país sus recursos, fomentando así estos mecanismos que tanto daño hacen a toda la sociedad.

La transparencia en todos los actos y la coherencia con las necesidades de todo un país, debe constituir un requisito primordial en cualquier persona que pretende acceder a la función pública y más aún desempeñar una dignidad de elección popular.

Por todo lo expuesto, señores Jueces, fundamentando en el principio de transparencia y la lucha contra la corrupción que debe regir a toda la administración pública, considero necesario que el pueblo ecuatoriano decida sobre la relevancia de que ningún servidor





público deba tener bienes o capitales en paraísos fiscales para poder desempeñar su función, por lo que propongo la siguiente pregunta:

¿Está usted de acuerdo en que, para desempeñar una dignidad de elección popular o para ser servidor público, se establezca como prohibición tener bienes o capitales, de cualquier naturaleza, en paraísos fiscales?

Por lo tanto, en el plazo de un año, contado a partir de la proclamación de los resultados definitivos de la presente consulta popular, la Asamblea Nacional reformará la Ley Orgánica de Servicio Público, el Código de la Democracia y las demás leyes que sean pertinentes, a fin de adecuarlos al pronunciamiento mayoritario del pueblo ecuatoriano. En este plazo, los servidores públicos que tengan capitales y bienes, de cualquier naturaleza, en paraísos fiscales deberán acatar el mandato popular y su incumplimiento será causal de destitución.

SI

NO

El cuestionamiento contra los paraísos fiscales es cada vez más universal. Hasta las grandes potencias están obligando al develamiento de la propiedad sin rostro ni responsabilidad. Esperamos que esta consulta popular contribuya al sinceramiento del capital a nivel mundial.

Con estos antecedentes, solicito el pronunciamiento de la Corte Constitucional, de conformidad con la ley.

Dejo claro que las motivaciones de esta petición se explican por sí solas a lo largo de esta misiva. Debe entenderse estos textos como los considerandos de la consulta planteada. Todo esto, para que la pregunta se considere valorativamente neutra y no inductiva, conforme lo estableció la Corte Constitucional para el período de Transición en el dictamen No. 0001-DCP-CC-2011 de febrero de 15 de 2011.

Notificaciones que me correspondan las recibiré en la casilla constitucional No. 001.

### **Petición concreta**

El presidente de la República solicita que la Corte Constitucional emita su dictamen previo y vinculante de constitucionalidad, previo a la convocatoria a consulta popular propuesta, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 104, 147 numeral 14 y 438 numeral 2 de la Constitución de la República y 127 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

**Texto de la pregunta propuesta para consulta popular**

¿Está usted de acuerdo en que, para desempeñar una dignidad de elección popular o para ser servidor público, se establezca como prohibición tener bienes o capitales, de cualquier naturaleza, en paraísos fiscales?

Por lo tanto, en el plazo de un año, contado a partir de la proclamación de los resultados definitivos de la presente consulta popular, la Asamblea Nacional reformará la Ley Orgánica de Servicio Público, el Código de la Democracia y las demás leyes que sean pertinentes, a fin de adecuarlos al pronunciamiento mayoritario del pueblo ecuatoriano. En este plazo, los servidores públicos que tengan capitales y bienes, de cualquier naturaleza, en paraísos fiscales, deberán acatar el mandato popular y su incumplimiento será causal de destitución.

SI NO **Audiencia pública**

Mediante providencia dictada el 30 de septiembre de 2016, la jueza constitucional sustanciadora, Wendy Molina Andrade, convocó a audiencia pública para el 17 de octubre de 2016 a las 15:00. A continuación, el economista Rafael Correa Delgado, presidente constitucional de la República, a través del escrito presentado el 6 de octubre de 2016, solicitó el diferimiento de la audiencia pública antes referida. En virtud de aquello, la jueza sustanciadora en providencia del 7 de octubre de 2016, señaló como nueva fecha para la realización de la audiencia pública el 24 de octubre de 2016 a las 10:00, en la Sala de Audiencias de la Corte Constitucional del Ecuador. A fin de poner en conocimiento de la ciudadanía, se ordenó la publicación de la providencia a través de la cual se realizó la convocatoria a audiencia pública en el Registro Oficial, así como en uno de los medios escritos de comunicación de circulación nacional.

En la fecha y hora señalada por la jueza constitucional, tuvo lugar la referida audiencia a la que comparecieron el economista Rafael Correa Delgado, presidente constitucional de la República, en calidad de solicitante del dictamen de constitucionalidad de la convocatoria a consulta popular propuesta, varios miembros de la ciudadanía y representantes de organizaciones sociales, quienes comparecieron en calidad de terceros interesados en el proceso.





Dentro de la realización de la diligencia, la jueza sustanciadora concedió la palabra en primer lugar al presidente constitucional de la República, quien en lo principal dentro de su intervención, se ratificó en lo manifestado en el escrito de solicitud de dictamen constitucional, señalando además –entre otras cosas– lo siguiente:

Indicó que los paraísos fiscales constituyen una de las peores aberraciones del actual orden mundial debido a las nefastas consecuencias que producen en la economía planetaria, ya que estos significan evasión fiscal, fomento del crimen organizado y del narcotráfico e incluso sostén del terrorismo, en definitiva, corrupción. Señaló que los efectos producidos por los paraísos fiscales se han sentido recientemente en el país, refiriéndose a la corruptela detectada dentro de la refinería de Esmeraldas, por lo cual pidió disculpas al pueblo ecuatoriano por este caso de corrupción y afirmó que esto no quedará en la impunidad; así también, manifestó que si no existieran los paraísos fiscales, los involucrados en este caso, no hubiesen tenido tanta facilidad para el cometimientos de los cohechos y corruptelas descubiertas. Señaló que una lucha tan sagrada como es la lucha contra la corrupción no se puede politizar, por ello indicó que se debe luchar responsable y patrióticamente contra este mal que azota a la humanidad entera y desde siempre, refiriéndose a los paraísos fiscales. Enfatizó que los paraísos fiscales no solo afectan al sector público, sino también al sector privado; sostuvo que si hay un corrompido en el sector público, esto implica que exista también un corruptor y por lo tanto, también un corrompido en el sector privado. Asimismo, el presidente de la República señaló que los paraísos fiscales facilitan el aumento de la concentración de la riqueza y ahondan las desigualdades sociales, ya que habilitan a los que más poseen para mover su riqueza a lugares donde no tienen que declararla y así evitar cargas fiscales en perjuicio de sus ciudadanos, para pagar menos en proporción a su renta, contribuyendo así a agravar la desigualdad. Sostuvo que en los paraísos fiscales existe sobre todo opacidad y que constituyen regímenes en lo que es posible el ocultamiento de datos, nombres de los verdaderos titulares de cuentas y toda la información de las operaciones financieras que en ellos o a través de ellos se realizan. Agregó que, en base a datos proporcionados por el SRI, se calcula que en los años 70, treinta mil millones de dólares de ecuatorianos que hicieron su fortuna en el país con el esfuerzo de toda la nación, salieron a paraísos fiscales; añadió que en los años 2014 y 2015, salieron más de tres mil millones de dólares, lo que equivale a que se haya escapado una escuela del milenio por día; es decir, cerca de cinco millones de dólares por día. Así también mencionó, que de acuerdo a información proporcionado por el SRI, se calcula que hay tres mil quinientas

empresas ecuatorianas en paraísos fiscales, por ello indicó que constituir una de estas empresas cuesta diez mil dólares en promedio, es decir señaló que solo ahí se encuentran treinta y cinco millones de dólares que han salido del país para pagar estudios jurídicos en el extranjero y formar estas empresa, muchas veces fantasmas, creadas para ocultar movimientos ilícitos financieros. Además, el presidente de la República destacó las reformas legislativas en materia tributaria adoptadas en su gobierno para combatir las desastrosas consecuencias de los paraísos fiscales en la economía del país y señaló que, a pesar de los esfuerzos realizados desde el inicio del gobierno, aún queda mucho por hacer en esta lucha contra la nefasta existencia de los paraísos fiscales. Al respecto, manifestó que es poco lo que probablemente puede hacer un país pequeño dentro del orden mundial, pero expresó que se seguirá tratando de dar ejemplo al mundo entero, para lo cual indicó que dentro del país se deben tomar medidas drásticas, como la propuesta a través de la presente consulta popular. Sostuvo que la referida solicitud no obedece a coyunturas políticas de naturaleza alguna, sino a un patriótico afán de eliminar esta pandemia jurídica. Finalmente, expresó que en base al principio de transparencia y lucha contra la corrupción que debe regir en la administración pública, resulta necesario consultar al pueblo ecuatoriano sobre la relevancia de que ningún servidor público deba tener bienes o capitales en paraísos fiscales para poder desempeñar su función, a través de la siguiente pregunta propuesta para ser sometida a consulta popular:

¿Está usted de acuerdo en que, para desempeñar una dignidad de elección popular o para ser servidor público, se establezca como prohibición tener bienes o capitales, de cualquier naturaleza, en paraísos fiscales?

Por lo tanto, en el plazo de un año, contado a partir de la proclamación de los resultados definitivos de la presente consulta popular, la Asamblea Nacional reformará la Ley Orgánica de Servicio Público, el Código de la Democracia y las demás leyes que sean pertinentes, a fin de adecuarlos al pronunciamiento mayoritario del pueblo ecuatoriano. En este plazo, los servidores públicos que tengan capitales y bienes, de cualquier naturaleza, en paraísos fiscales deberán acatar el mandato popular y su incumplimiento será causal de destitución.

Finalizó su intervención solicitando a la Corte Constitucional que se califique la constitucionalidad de la pregunta y se continúe con el trámite constitucional correspondiente para la convocatoria a consulta popular, a fin de que sea el pueblo ecuatoriano, quien decida sobre un asunto fundamental para nuestra vida como nación y como sociedad.





Seguidamente, la jueza sustanciadora concedió la palabra por el tiempo restante al doctor Vicente Peralta, subsecretario jurídico de la Presidencia de la República, quien en lo principal señaló que el presidente de la República, a través de la presente propuesta de consulta popular, se encuentra haciendo uso de una atribución consagrada en el artículo 147 numeral 14 de la Norma Suprema, de conformidad con al artículo 104 del mismo cuerpo normativo. Señaló que en función de aquello, se acudió ante la Corte Constitucional del Ecuador, a fin de que se califique la constitucionalidad de la pregunta, la cual ha sido formulada aplicando los principios y valores de la técnica jurídica; es decir, contiene un lenguaje neutro y no induce a manifestarse en ningún sentido específico al pueblo ecuatoriano. En tal razón, solicitó que se prosiga con el trámite constitucional pertinente.

A continuación, la jueza constitucional prosiguió con la comparecencia de las personas que han manifestado su interés en participar en la diligencia en calidad de terceros interesados en el proceso, concediendo la palabra en primer lugar, a Liliana Elizabeth Durán Aguilar, coordinadora nacional del Foro Nacional Permanente de la Mujer Ecuatoriana, quien en lo principal, expresó su respaldo a la consulta popular propuesta por el presidente de la República, señalando que el Ecuador en los últimos 10 años ha marcado hitos muy importantes, sobre todo en lo que es planificación, temas éticos y de transparencia. Sostuvo que como mujer revolucionaria y trabajadora, y como representante del Foro Nacional Permanente de la Mujer Ecuatoriana, es su deseo que el Ecuador se encuentre representado por personas que vivan y practiquen la ética, señaló que no es posible permitir que se sigan apoyando candidaturas de personas que no confían en el país y que al evadir impuestos, y al sacar los capitales del Ecuador, perjudican a todos los ciudadanos. Por ello, manifestó que se debe respaldar la propuesta del presidente de la República con la finalidad de que definitivamente el accionar político de todos y todas quienes busquen representar al pueblo ecuatoriano sea transparente. Indicó que la salida de capitales a paraísos fiscales se traduce en un menor acceso a la educación, a la salud y en menores oportunidades de crecimiento. Finalmente, señaló que se debe permitir que el pueblo ecuatoriano se manifieste sobre este aspecto fundamental, como es el tema propuesto a través de la iniciativa de consulta popular planteada por la Presidencia de la República.

Seguidamente se concedió la palabra al señor Oswaldo Chica Viteri, presidente de la Central Unitaria de Trabajadores del Ecuador. El compareciente en lo principal, manifestó que la Central Unitaria de Trabajadores del Ecuador

representa a 650.000 trabajadores, razón por la cual considera que es la voz oficial de este sector de la población. Señaló que los paraísos fiscales no están hechos para los trabajadores a quienes representa, sostuvo que estos están hechos para aquellos que no quieren declarar sus impuestos, para aquellos que de una u otra manera, han obtenido sus recursos de forma ilícita y quieren esconder sus dineros mal habidos a través de los paraísos fiscales. Agregó que los trabajadores ecuatorianos están conscientes de que los paraísos fiscales perjudican a todos los Estados del mundo, especialmente a los países más pobres y también a los que están en desarrollo económico, como el Ecuador. Sostuvo que esta propuesta sería y responsable planteada por el presidente de la República, tiene como fin buscar la transparencia en la administración pública. Expresó su respaldo a la convocatoria a consulta popular, a fin de que en un año cualquier dignitario o funcionario público se deshaga de los bienes o capitales que tengan en paraísos fiscales y traigan su dinero de vuelta al país.

A continuación, intervino el señor José Clemente Agualsaca Guamán, presidente de la Confederación de Pueblos y Organizaciones Indígenas y Campesinas del Ecuador, y sostuvo que la organización a la cual representa, desde hace 70 años, viene luchando por la justicia social de los más excluidos en el país. Manifestó su respaldo a la propuesta del presidente de la República, de convocar a consulta popular para tratar el tema de los paraísos fiscales; propuesta que evidentemente enmarca la lucha de los más pobres de la Patria contra los que más tienen, es decir la lucha de clases. Señaló que la propuesta de consulta popular trata de equilibrar la justicia social en el país, enfocándose en la población más pobre, en tal razón, el compareciente solicitó a la Corte Constitucional resolver de forma positiva el presente pedido, a fin de que el Ecuador se encamine hacia la tan anhelada justicia social.

Acto seguido, la jueza sustanciadora concedió la palabra a Francisco Mauricio Bustamante Carrera, presidente de la Federación de Estudiantes Universitarios del Ecuador de la Universidad Central del Ecuador, quien a pesar de haber presentado un escrito el 14 de octubre de 2016, solicitando ser escuchado en la audiencia pública, no compareció a la presente diligencia.

Seguidamente, se concedió la palabra al señor Franklin Eleuterio Columba Cuji en representación de la Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras, quien en lo principal, manifestó su apoyo a la propuesta de consulta popular planteada por el Ejecutivo; sostuvo que esta iniciativa ayudará a una mejor distribución de la riqueza y a eliminar esa brecha histórica entre clases





sociales, y que además, representa un avance en derechos para todo el pueblo ecuatoriano. Sostuvo que la propuesta de consulta permite que quienes sean designados en cargos de elección popular clarifiquen sus recursos y sus cuentas, generando así mayor transparencia. Señaló que esta consulta popular se convertirá en un mecanismo eficiente para retornar esos miles de millones de dólares que se encuentran en paraísos fiscales a la economía nacional. Expresó su apoyo al gobierno nacional en su afán de garantizar y fortalecer la participación política de pueblos y nacionalidades. Indicó que los capitales que se encuentran en paraísos fiscales deben ser utilizados para fortalecer la revolución agraria en el país; la generación de escuelas, hospitales, proyectos productivos y de turismo comunitario, que tanto necesitan los pueblos y nacionalidades.

A continuación, intervino Aleister Sixto Zotaminga Tapia, vicepresidente de la Red de Jóvenes de Pichincha. El compareciente en lo principal sostuvo que la población ecuatoriana es en su mayoría joven, de acuerdo a la pirámide poblacional construida con los datos del censo del 2010, manifestó que la población ecuatoriana está centrada en los menores de 29 años, los cuales representan casi el 60% de los ecuatorianos. Sostuvo que en base a dichos datos lo jóvenes son el segmento de la población más vulnerable, en promedio el 23% de los jóvenes viven en la extrema pobreza y son afectados por la falta de voluntad de sectores del poder económico de invertir en el país. Agregó que ahora son precisamente ellos los que quieren gobernar para mantener su *status quo*. Añadió que el 86% de los jóvenes de 25 a 29 años migran fuera del país y señaló que desde esta perspectiva no es posible que los capitales nacionales salgan a paraísos fiscales. Sostuvo que por las razones antes indicadas, los jóvenes solicitan a los políticos que gobiernen con criterios de equidad y justicia social. Afirmó que los jóvenes piden coherencia entre lo que se dice y lo que se hace, porque no se puede permitir que aquellos que no han aportado al desarrollo del país con inversión nacional, lo que evidencia su falta de compromiso y patriotismo con el Ecuador, ahora quieran gobernar para sus propios intereses. Finalmente, manifestó que el asunto propuesto, a través de la consulta popular, fomenta la creación de un estado más justo y solidario, permite la construcción de gobiernos transparentes y brinda un mejor futuro a los jóvenes del país.

Inmediatamente se concedió la palabra al doctor Camilo Aurelio Salinas Ochoa, presidente de la Red Nacional de Profesionales por la Salud, quien en lo principal señaló que los paraísos fiscales constituyen una preocupación a nivel mundial en tanto, permiten la evasión de impuestos y la transferencia al exterior del dinero que es fruto del trabajo realizado dentro del país. Señaló que la pobreza en la que

se encuentran sumidos muchos pueblos es un reflejo de la inequidad en la distribución del capital y la riqueza; sostuvo que las metas alcanzadas en los últimos años en equidad y justicia social, no están dentro de los objetivos de los grupos de poder económico. Finalmente, manifestó su apoyo a la iniciativa propuesta a través de la consulta popular planteada por el presidente de la República.

Seguidamente, intervino el señor Franz Junior Campoverde Ortiz, coordinador nacional de la Juventud Revolucionaria Alianza País, señalando en lo principal que los jóvenes representan un actor estratégico en el desarrollo del país, lo cual constituye motivo suficiente para empoderarse de esta propuesta de consulta popular, relacionada a que las personas que aspiran a cargos de elección popular y que ejercen cargos en el sector público, no tengan dinero y bienes en paraísos fiscales, y que por el contrario, garantiza que el dinero generado en el país permanezca dentro del Ecuador. A partir de lo señalado expresó su total respaldo al presidente de la República en la consulta popular propuesta.

Acto seguido, se concedió la palabra a Diane Marie Rodríguez Zambrano, vicepresidente de la Asociación Silueta X, quien señaló que es indispensable que exista coherencia en el accionar de las personas que aspiran a cargos de elección popular y de las que se encuentran en el ejercicio de funciones pública. Señaló que si bien no es ilegal tener dinero en paraísos fiscales, esto constituye una práctica inmoral y refleja falta de ética; por ello, afirma, que es indispensable que aquellas personas que lleguen a ocupar cargos de elección popular o quienes sean funcionarios públicos, puedan devolver los dineros que se encuentren en paraísos fiscales al país, y contribuir a la construcción de un mejor Ecuador.

En seguida, la jueza sustanciadora concedió el uso de la palabra a Maritza Alexandra Zambrano Benítez, secretaria general del Sindicato Nacional Único de Trabajadoras Remuneradas del Hogar del Ecuador, quien se refirió a los beneficios y el reconocimiento de derechos alcanzados en este gobierno para las trabajadoras del hogar y sostuvo que este país no puede mantener la inequidad, sino que debe construirse a través de la responsabilidad de todas y todos, principalmente de aquellos electos para el ejercicio de cargos de designación popular. Señaló que la organización a la cual representa, respalda la propuesta impulsada por el presidente de la República.

A continuación, intervino el señor Christian Enrique Palacios Tamayo, presidente del Frente de Becarios Internacionales del Senescyt, quien en lo principal





manifestó que las transnacionales denominadas *offshore* son cómplices y encubridoras de las más grandes injusticias cometidas en nuestros pueblos; al respecto, señaló que los altos estándares de vida de países como Suiza, que albergan este tipo de empresas, son burbujas que se erigen sobre el llanto, las inequidades e injusticias, de nuestros compatriotas y de otros millones de seres humanos. Sostuvo que el dinero que no se ha empleado en el Ecuador debido a la evasión de impuestos y a la salida de divisas hacia empresas de papel, no ha permitido el desarrollo económico, social y educativo del país. Se refirió además a la incidencia de la propuesta de consulta popular en el ámbito de la educación, señalando que el dinero ecuatoriano que actualmente se encuentra en los paraísos fiscales es suficiente para construir en seis veces, escuelas y colegios del milenio

Seguidamente, intervino Daniela Nathaly Oviedo Enderica, presidenta de la Federación de Estudiantes del Ecuador. La compareciente expresó su respaldo a la propuesta de consulta popular y manifestó que es necesario que se transparenten las cuentas y las intenciones de quienes pretenden ejercer cargos de elección popular o ser funcionarios públicos. Señaló que no se puede seguir esperando que los capitales estén sobrepuestos a los seres humanos; por ello, indicó que es importante que el pueblo pueda manifestarse en las urnas respecto de la consulta popular planteada por el presidente de la República. Además, sostuvo que aproximadamente el 3% del PIB ecuatoriano, se encuentra en paraísos fiscales, y que a pesar de no ser ilegal, señaló que este proceder no es ético y no es moral. Finalmente, expresó que consulta popular planteada va a fomentar la transparencia, para que los candidatos y candidatas que participen en los procesos de elección popular tengan las mismas condiciones y oportunidades, y además, para que los capitales que se generan en el país se mantengan en el Ecuador, generando así desarrollo local.

Acto seguido, la jueza sustanciadora otorgó el uso de la palabra a Wilmer Orlando Santacruz Muriel, presidente de la Red de Maestros por la Revolución Educativa, quien dentro de su intervención señaló que es necesario implementar nuevas y distintas políticas que permitan una mejor distribución de la riqueza en la nación, a través de un pacto ético que defina el camino a seguirse para que los recursos generados al interior del Ecuador, permitan el desarrollo interno y sobre todo se priorice uno de los aspectos fundamentales para el presente y futuro de la patria, como es la educación. En función de aquello, indicó que es necesario combatir los paraísos fiscales que tanto mal le hace y le han hecho al país y a todos los países del mundo. Finalmente, expresó el apoyo de la Red de Maestros y Maestras por la Revolución Educativa a la propuesta de consulta popular

impulsada por el presidente de la República, para que una vez aprobada por el pueblo en las urnas, se recupere el dinero que ha salido hacia los paraísos fiscales y este sea utilizado en beneficio de la educación, construyendo más unidades del milenio, fortaleciendo el sistema educativo a través de la capacitación, formación y profesionalización docente, otorgando mejores condiciones salariales para el magisterio, etc.

A continuación, intervino Marcela Cevallos, presidenta de la Red Nacional Ambiental Juvenil, señalando que el principal daño causado por la evasión de impuesto en América Latina es sin duda la desigualdad social, por ello considera que al respaldar la consulta popular se está dando un paso más hacia la consolidación del Estado y de la democracia directa, pues es el pueblo quien al manifestarse en la urnas será artífice de su propio destino. Sostuvo que los jóvenes que integran la Red Nacional Ambiental Juvenil consideran que el tener capitales en paraísos fiscales, no solo es inmoral, sino que debería considerarse como un acto de traición a la Patria.

Seguidamente, se concedió la palabra Fausto Heriberto Cayambe Tipán, Asambleísta de la República del Ecuador. El compareciente en lo principal señaló que es urgente delimitar y normar los depósitos ocultos de políticos y servidores públicos a través de la participación ciudadana. Respecto de los paraísos fiscales, manifestó que estos territorios de baja o nula tributación, mediante normas específicas internas garantizan la opacidad de transacciones con la ausencia absoluta de registros, formalidades y controles; sostuvo que los grandes perjudicados de los paraísos fiscales son: el Estado, en tanto deja de percibir impuestos; los trabajadores, porque cuando se declara menos de utilidades estas no se distribuyen, y el resto de competidores, porque mientras las empresas pequeñas deben pagar impuestos, las compañías que tienen la posibilidad de acudir a paraísos fiscales se encuentran en ventaja competitiva. Señaló que solo en el Ecuador, treinta mil millones de dólares se encuentran en paraísos fiscales, lo que representa el 29,28% del PIB ecuatoriano y el 100% del presupuesto general del Estado; afirmó que con el 10% de estos treinta mil millones de dólares, se podía reconstruir las zonas afectadas por el terremoto. Además, indicó que de acuerdo a la información revelada por papeles de Panamá, 6719 empresas *offshore* son ecuatorianas. Manifestó que entre las formas de evasión para llevar el dinero hacia paraísos fiscales, se encuentran las deudas fantasmas externas del sector privado, el abuso de los convenios de doble tributación, las subcapitalizaciones, los fraudes financieros, triangulaciones, fideicomisos, fundaciones, y las mismas empresas *offshore*. Asimismo, señaló





que dos mil trescientos millones de dólares salen anualmente mientras nuestros migrantes mensualmente envían trescientos dólares para sostener sus familias. El compareciente manifestó que en función de los datos mencionados considera que es importante la consulta popular, como un mecanismo de participación ciudadana consagrado en la Constitución, en tanto el problema de los paraísos fiscales exige la ciudadanización del debate.

Inmediatamente, la jueza sustanciadora concedió la palabra a Édison Mauricio Aguavil Calazacón, presidente de la Confederación de Nacionalidades y Pueblos Indígenas de la Costa Ecuatoriana, quien, a pesar de haber solicitado ser escuchado en la audiencia pública, no compareció a la presente diligencia.

Seguidamente, se otorgó el uso de la palabra al licenciado Luis Quishpe Vélez, representante de los artesanos, quien en lo principal solicitó la aprobación de la propuesta de consulta popular planteada por el presidente de la República.

Finalmente, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 14 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la jueza sustanciadora concedió la palabra al economista Rafael Correa Delgado, presidente constitucional de la República y legitimado activo dentro del proceso N.º 001-16-CP, quien se ratificó en los argumentos expresados previamente y resaltó el respaldo de las organizaciones sociales que participaron en la presente diligencia y de la sociedad civil en general, en relación a la propuesta de consulta popular planteada.

A continuación, la jueza constitucional, Wendy Molina Andrade, concedió a las partes que así lo requieren, el término de 48 horas para legitimar su intervención; además, en base a lo dispuesto por el último inciso del artículo 9 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, ordenó la reactivación de los plazos y términos que se encontraban suspendidos dentro de la tramitación de la causa. Finalmente, la jueza constitucional declaró concluida la diligencia.

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### Competencia

La Corte Constitucional es competente para emitir dictamen previo y vinculante de constitucionalidad de las convocatorias a consultas populares de carácter

nacional o a nivel de los gobiernos autónomos descentralizados, de conformidad con lo que establece el artículo 438 numeral 2 de la Constitución de la República. De la misma forma, según dispone el artículo 104 de la Norma Suprema, todas las consultas populares solicitadas por la presidenta o presidente de la República, por la máxima autoridad de los gobiernos autónomos descentralizados o por la iniciativa popular, requieren dictamen previo de la Corte Constitucional.

En concordancia con la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en el artículo 127, se ratifica la competencia de la Corte Constitucional para la realización del control previo de constitucionalidad de todas las convocatorias de consulta popular; en efecto, la norma textualmente señala:

Art. 127.- Alcance.- La Corte Constitucional realizará un control automático de constitucionalidad de todas las convocatorias a consulta popular. El control de constitucionalidad se ejercerá en los mismos términos y condiciones que el control previsto en la sección tercera del capítulo cuarto del presente Título, y 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.

La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, al referirse a las consultas populares, señala expresamente que su control automático por parte de la Corte Constitucional estará regido “en los mismos términos y condiciones”, que aquel a efectuarse respecto de la convocatoria a referéndum reformatorio de la Constitución de la República. Ahora bien, cabe precisar que considerando las diferencias existentes entre el mecanismo de consulta popular relacionado a temas generales, que no involucren modificaciones a la Constitución, y el referéndum constitucional que pretenda modificaciones a la Constitución, el control constitucional detallado en la Sección Tercera, Capítulo Cuarto, Título III de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, deberá ejercerse en lo pertinente al tipo de proceso que resolverá esta Corte, esto es un pedido de consulta popular de iniciativa del presidente de la República, que no pretende cambios a la Constitución. Siendo así, de conformidad con el artículo 103 del mismo cuerpo normativo, la Corte verificará el cumplimiento de las reglas procesales para la realización de la convocatoria, la competencia del solicitante en los términos del artículo 104 de la Constitución y finalmente, la garantía plena de la libertad del elector, y en particular, el cumplimiento de las cargas de claridad y lealtad previsto en el artículo 103 numeral 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. No cabe por tanto, el análisis constante





en el artículo 103 numeral 2 de la norma ibidem, relacionado con la competencia en el ejercicio del poder de reforma a la Constitución.

Las disposiciones referidas determinan que el control constitucional que debe realizar esta magistratura, al emitir el dictamen correspondiente sobre la convocatoria a consulta popular, está dirigido a garantizar la libertad de la electora o elector y la constitucionalidad de las disposiciones jurídicas o las medidas a adoptar; para lo cual, la Corte Constitucional deberá examinar el cumplimiento de los requisitos formales y procesales para la realización de la consulta, si existe la competencia para efectuar la pregunta planteada y si se está garantizando precisamente la libertad del elector, respecto de cargas de “lealtad” y “claridad”; por tanto, este análisis tiene como finalidad garantizar la correcta legitimidad democrática que se debe tener para realizar la pregunta, que se constituye en un elemento sin el cual no se hace posible pasar a otro tipo de control.

Por otro lado, la segunda parte de este control abarcará no solo el análisis del cuestionario, sino también los considerandos introductorios al mismo, en esta parte, el control se enfoca en el asunto respecto del cual se formulan las preguntas.

### **Naturaleza jurídica de la convocatoria a consulta popular**

La Constitución de la República del Ecuador, publicada en el Registro Oficial N.º 449 del 20 de octubre de 2008, señala en el desarrollo de su contenido, como una característica importante, un amplio catálogo de derechos de participación en distintos ámbitos y dimensiones, así por ejemplo, en la adopción de decisiones políticas, a nivel nacional como local, a través de los distintos mecanismos de democracia directa. En este sentido, el artículo 1 de la Constitución de la República establece que la soberanía radica en el pueblo y que se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa, establecidas por la misma norma constitucional.

En este contexto, el artículo 61 de la Norma Suprema, reconoce los derechos de participación de la ciudadanía, encontrándose entre estos, la facultad de participar en los asuntos de interés público y por tal, de manera protagónica, en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos. Resulta claro entonces que la esencia de la democracia se fundamenta justamente en la posibilidad de que la ciudadanía exprese su voluntad soberana sobre los asuntos

de la vida pública. De este modo, la consulta popular constituye uno de los mecanismos más eficaces de democracia directa, previstos en la Constitución de la República del Ecuador, que de conformidad con el artículo 104 de la referida Norma Constitucional, debe ser convocada por el Consejo Nacional Electoral a pedido de la presidenta o presidente de la República, de la máxima autoridad de los gobiernos autónomos descentralizados o en atención a la iniciativa ciudadana.

Al respecto, es importante mencionar que la consulta popular por medio de la democracia directa es *per se*, la forma de participación más plausible, en razón de que las ciudadanas y los ciudadanos deciden o emiten su opinión en las urnas por medio del sufragio universal y secreto, más allá del proceso electivo regular de autoridades; en consecuencia, este mecanismo es una modalidad que corresponde a un sistema democrático avanzado.

En virtud de aquello, la consulta popular comporta una participación activa de la población en los asuntos de interés común con un alto nivel de conciencia, lo que a su vez implica la existencia de normas jurídicas que posibiliten tal participación; es así que, en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, de conformidad con el artículo 95 de la Constitución, la participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público, constituye un derecho de las personas y un proceso permanente de construcción del poder ciudadano.

En este sentido, la Corte Constitucional, para el período de transición, señaló en su dictamen N.º 0001-10-DGP-CC, que la forma más acertada del desarrollo de la democracia de un país se obtiene con la participación de los ciudadanos de manera directa en la toma de decisiones sobre asuntos trascendentales, debido a que precisamente esa es la esencia de la democracia<sup>1</sup>.

### **Alcance del control constitucional**

La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en el artículo 103, determina que la Corte Constitucional debe realizar un control formal en relación al cumplimiento de las reglas procesales previstas para la realización de la convocatoria a consulta popular, así como respecto a la legitimidad del convocante y de la garantía plena de los electores.



---

<sup>1</sup> Corte Constitucional, para el período de transición, dictamen N.º 0001-10-DGP-CC, caso N.º 0001-09-CP.



Es por ello que en relación a la competencia de la Corte Constitucional, para conocer sobre la constitucionalidad del proceso de consultas populares, se considera que es necesario contextualizar el alcance de sus atribuciones. En relación de aquello, se determina que existen tres tipos de control de constitucionalidad reconocidos en el ordenamiento jurídico ecuatoriano: control posterior, control automático y control previo.

Respecto del control posterior, es competencia de las cortes o tribunales constitucionales realizar un examen de constitucionalidad abstracto de las normas legales que forman parte del ordenamiento jurídico de un Estado. Es un control *post facto*, que se constituye en la regla general, ya que se ejerce una vez que la norma objeto de control, ha entrado a formar parte del ordenamiento jurídico.

La segunda forma de control constitucional es el control automático o de oficio, en virtud del cual las cortes y tribunales constitucionales pueden, en casos excepcionales, revisar la constitucionalidad de ciertos actos jurídicos sin impugnación de parte; es decir, este tipo de control es realizado, en el caso ecuatoriano, a tratados internacionales y declaratorias de estados de excepción, conforme al contenido de los artículos 110 numeral 1 y del 119 al 127 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Por último, el ordenamiento jurídico ecuatoriano prevé el control de constitucionalidad previo, que a diferencia de los dos anteriores, es un examen realizado antes de la existencia jurídica de la norma. La jurisprudencia comparada ha señalado en diferentes ocasiones, que el control previo es la excepción, ya que en términos generales, lo que existe es el control del acto ya formado.

En tal virtud, la Constitución de la República en el artículo 104 inciso final, determina que se requerirá de un dictamen previo por parte de la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de las preguntas propuestas, así como un dictamen previo y vinculante de constitucionalidad de la convocatoria a consulta popular remitida por el presidente de la República. En este caso, es evidente que el control respecto de la solicitud formulada por el Ejecutivo a la Corte Constitucional, mediante oficio N.º T.7328-SGJ-16-422, se enmarca dentro del concepto de control previo.

En consecuencia, la Corte Constitucional realizará un control formal, previo y automático del procedimiento seguido por el presidente de la República, para

proponer la presente consulta popular, así como respecto a la legitimidad del convocante y en lo concerniente a la garantía plena de los electores.

### **Análisis de la convocatoria a consulta popular**

Al Pleno de la Corte Constitucional le corresponde examinar si la solicitud de dictamen formulada por el presidente constitucional de la República, cumple con las disposiciones constitucionales y legales necesarias para su procedencia; ante lo cual, estima pertinente plantear y desarrollar el siguiente problema jurídico:

**La pregunta formulada por el presidente de la República, para que sea sometida a consulta popular, ¿cumple con los requisitos establecidos en la Constitución de la República y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional?**

Corresponde a la Corte Constitucional examinar y determinar si en el presente caso se han cumplido los presupuestos y requisitos que exigen los artículos 103, 104 y 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, referentes a: 1) El alcance del control constitucional; 2) Control constitucional de los considerandos que introducen las preguntas, y 3) Control constitucional del cuestionario.

### **Cumplimiento de las reglas procesales para la realización de la convocatoria**

Mediante oficio N.º T.7328-SGJ-16-422 del 14 de julio de 2016, el presidente de la República solicitó que la Corte Constitucional emita su dictamen previo y vinculante de constitucionalidad, respecto de la convocatoria a consulta popular propuesta por el Ejecutivo. Es importante señalar que el oficio suscrito por el presidente, a través del cual requiere el dictamen referido, no representa el decreto ejecutivo de convocatoria a consulta popular, este más bien constituye un acto jurídico cuyo objetivo es hacer conocer a la Corte Constitucional la pregunta que se pretende someter a consulta popular, luego de que este Organismo realice el control de constitucionalidad respectivo y emita el dictamen que corresponda.

La Corte Constitucional, una vez que ha examinado el contenido del oficio N.º T.7328-SGJ-16-422 del 14 de julio de 2016, evidencia que cumple con las disposiciones de los artículos 104 y 438 de la Constitución de la República. Por lo tanto, se han observado las reglas procesales para la presentación de la solicitud de convocatoria a consulta popular, motivo por el cual, se procede a realizar el control previo y automático de constitucionalidad de la misma.





### **Competencia o legitimación del convocante**

La Norma Suprema, en su artículo 104, otorga al presidente de la República la facultad de disponer al Consejo Nacional Electoral, “que convoque a consulta popular sobre los asuntos que estime convenientes”. En igual sentido, el artículo 147 numeral 14 de la Constitución, consagra como una de las atribuciones del Ejecutivo, la de convocar a consulta popular en los casos y de acuerdo a los requisitos previstos en la Constitución de la República.

En consecuencia, el presidente de la República se halla constitucionalmente legitimado para disponer la realización de la consulta popular y solicitar el pronunciamiento de las ciudadanas y los ciudadanos, sobre cualquier asunto que considere necesario. En el caso bajo análisis, esta Corte considera plenamente cumplido el requisito de legitimación del convocante previsto en las disposiciones constitucionales antes citadas.

### **Acerca de la garantía plena de los electores**

El tercer requisito previsto en el artículo 103 de la Ley Orgánica Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, pertinente al caso en análisis, se refiere a la verificación de la garantía plena de los electores, respecto a la claridad y lealtad de los actos preparatorios a la convocatoria a consulta popular; en tal razón, la Corte Constitucional considera que de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 103 y 127 ibidem, el presente dictamen versará sobre la solicitud de convocatoria a consulta popular, los considerandos que introducen la pregunta y finalmente la pregunta formulada.

Cabe señalar que el control constitucional aquí planteado excluye un examen material de las cuestiones objeto del presente pronunciamiento, dejando a salvo la posibilidad de que se pueda ejercer el control abstracto posterior respecto a las disposiciones jurídicas que se generarán como resultado de la consulta.

En base a las consideraciones anotadas y con la finalidad de garantizar la supremacía constitucional, proteger el derecho de participación, garantizar la plena libertad del elector o electora, y en particular, velar por el cumplimiento de las cargas de claridad y lealtad, este Organismo en el ejercicio del control formal de constitucionalidad de la convocatoria a consulta popular bajo análisis, se

encuentra facultado, en caso de ser necesario, a modificar las consideraciones generales, frases introductorias y el cuestionario propuesto<sup>2</sup>.

### **Control constitucional de los considerandos que introducen las preguntas**

De conformidad con lo previsto en el artículo 104 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el Pleno de este Organismo debe efectuar un control constitucional de los considerandos introductorios al cuestionario que se pretende someter a consulta popular; para lo cual, la Corte Constitucional debe verificar que en ellos no se induzca a los electores a favor de una determinada respuesta; que exista concordancia entre el considerando que introduce la pregunta y el texto de la misma; que los considerandos contengan un lenguaje valorativamente neutro y sin carga emotiva, sencillo y comprensible para el elector; que exista relación directa de causalidad entre el texto materia de consulta y finalidad o propósito que se señala en los considerandos que introducen las preguntas, y que no se proporcione información superflua o ninguna otra cosa que no guarde relación con el texto de la pregunta a ser consultada por los electores.

De la revisión de la solicitud de dictamen contenida en el oficio N.º T.7328-SGJ-16-422, se observa que en la parte final del petitorio, se sostiene expresamente que: “Debe entenderse a estos textos como los considerandos de la consulta planteada”; de manera que, en orden a examinar la constitucionalidad de los considerandos que introducen la pregunta, la Corte Constitucional debe referirse a la motivación contenida en el oficio remitido.

En este sentido, la Corte Constitucional evidencia que parte de la motivación desarrollada en el texto de la solicitud, se fundamenta en términos y frases que podrían incurrir en un contenido valorativo y lenguaje emotivo, como también en elementos que inducirían a la respuesta del elector en un sentido afirmativo a la pregunta planteada. Así, este Organismo observa la presencia de palabras que no resultarían valorativamente neutras y que por el contrario denotarían una carga negativa sobre el tema que se está consultando, pues se trata de expresiones que incluyen calificativos sobre el asunto sometido a debate en la consulta que inducirían a pensar de que los paraísos fiscales son en todo sentido perjudiciales, lo cual podría generar la adhesión del sufragante a pronunciarse a favor del tema

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional, para el período de transición, caso N.º 001-DCP-CC-2011, dictamen N.º 001-11-CP.



propuesto por el presidente de la República, limitando así la libertad del elector a la hora de decidir.

Es preciso identificar entonces, a criterio de la Corte Constitucional, cuales son los elementos que dentro de los considerandos de la consulta resultan contrarios a los presupuestos constitucionales y legales requeridos para determinar su constitucionalidad; el primer elemento, lo encontramos en el párrafo segundo de la consulta, en el cual se señala expresamente:

Los paraísos fiscales constituyen una de las **peores bazofias** del actual orden mundial, por las **nefastas** consecuencias que producen en la economía planetaria, ya que estos significan evasión fiscal, fomento del crimen organizado y del narcotráfico e incluso sostén del terrorismo. **En definitiva corrupción** (énfasis añadido).

El párrafo citado en síntesis, manifiesta que los paraísos fiscales representan un mecanismo perjudicial con efectos adversos para el país y que supone la generación de un sistema de corrupción; es decir, el párrafo a más de utilizar un lenguaje valorativo con palabras como peores bazofias y nefastas, podría inducir además a una respuesta favorable en el elector, en tal virtud, esta magistratura determina que el párrafo señalado deberá ser excluido del texto de las consideraciones debido a las expresiones con carga valorativa contenidas en el mismo. Siendo así, en caso de que el presidente de la República mantenga su intención de convocar a la consulta popular referida, el considerando aludido deberá ser modificado del texto final que constará en el decreto de convocatoria de consulta popular.

En el caso del siguiente párrafo, se constata algo similar:

A efectos de combatir las **desastrosas** consecuencias para la economía del Ecuador de los paraísos fiscales, desde sus inicios, mi gobierno ha impulsado varias reformas a las leyes tributarias... (énfasis añadido).

A fin de garantizar la neutralidad de las expresiones contenidas en este párrafo, se deberá suprimir la palabra desastrosas, en tanto, en el contexto del párrafo citado, implica otorgar un juicio de valor respecto de las consecuencias de los paraísos fiscales. Siendo así, en caso de que el presidente de la República mantenga su intención de convocar a la consulta popular referida, el texto final que constará en el decreto de convocatoria será el siguiente:

A efectos de combatir las consecuencias para la economía del Ecuador de los paraísos fiscales, desde sus inicios, mi gobierno ha impulsado varias reformas a las leyes tributarias ...

En la misma línea de ideas, se evidencia que la última parte del párrafo que a continuación se transcribe, contiene un lenguaje emotivo y valorativo que podría inducir al electorado a manifestarse a favor de la pregunta propuesta:

Hago esta relación histórica para demostrar que la guerra contra los paraísos fiscales viene desde el inicio de mi Gobierno, por lo que esta solicitud no obedece a coyunturas políticas de naturaleza alguna, **sino a un patriótico afán de eliminar esta pandemia jurídica** (énfasis añadido).

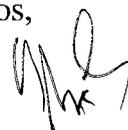
La frase resaltada en el texto, como se advierte previamente, representa también un juicio valorativo, en cuanto califica a los paraísos fiscales como un elemento jurídico nocivo; por lo tanto, deberá ser excluida del texto del decreto ejecutivo, a fin de garantizar su constitucionalidad.

En consecuencia, en caso de que el presidente de la República mantenga su intención de convocar a la consulta popular referida, el texto final del considerando que constará en el decreto de convocatoria será el siguiente:

Hago esta relación histórica para demostrar que la guerra contra los paraísos fiscales viene desde el inicio de mi Gobierno, por lo que esta solicitud no obedece a coyunturas políticas de naturaleza alguna.

Por las mismas razones, deberá suprimirse la última frase del siguiente párrafo:

No obstante, ningún esfuerzo resulta suficiente si quienes se encuentran al frente de una Nación adoptan prácticas contrarias a estas políticas y, a diferencia de ser un referente ético para todos quienes conformamos una sociedad con ideas coherentes a lo que como Estado necesitamos, buscan ocultar o sacar del país sus recursos, fomentando así estos mecanismos, **que tanto daño hacen a toda la sociedad** (énfasis añadido).





En consecuencia, en caso de que el presidente de la República mantenga su intención de convocar a la consulta popular referida, el texto final del considerando que constará en el decreto de convocatoria será el siguiente:

No obstante, ningún esfuerzo resulta suficiente si quienes se encuentran al frente de una Nación adoptan prácticas contrarias a estas políticas y, a diferencia de ser un referente ético para todos quienes conformamos una sociedad con ideas coherentes a lo que como Estado necesitamos, buscan ocultar o sacar del país sus recursos, fomentando así estos mecanismos.

Ahora bien, es preciso destacar que las otras consideraciones formuladas en el texto de la consulta se muestran concordantes con lo previsto por el artículo 104 de Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, toda vez que se encuentran dirigidos únicamente a justificar la relevancia del tema propuesto a través de consulta popular. De otro lado, se advierte que los considerandos formulados guardan concordancia con el asunto objeto de la consulta popular, contenido en la pregunta cuya constitucionalidad se examina, pues a través de las consideraciones desarrolladas en la solicitud de dictamen, se establecen las razones por las cuales es necesario consultar a la población sobre la posibilidad de establecer como prohibición para los servidores públicos y para quienes ejercen cargos de elección popular, el tener bienes o capitales en paraísos fiscales. Ello permite evidenciar además, una relación de causalidad entre el texto sometido a consulta popular y el objeto que persigue la misma, descrito en los considerandos de la solicitud, el cual, de acuerdo a lo manifestado por el legitimado activo, se dirige a garantizar la transparencia en las actividades de los funcionarios públicos y a combatir la evasión de impuestos en el país.

Finalmente, se observa que los considerandos introductorios a la pregunta propuesta, no contienen información superflua o impertinente para el tema planteado, pues se trata de datos que reflejan las consecuencias producidas a nivel regional y nacional por los paraísos fiscales y las acciones que hasta la fecha se han tomado para combatir estas prácticas.

En consecuencia, este Organismo determina que los considerandos expuestos deberán ser adaptados de acuerdo a las observaciones realizadas respecto del lenguaje valorativo utilizado en determinados párrafos, como también en relación a las frases que inducen la repuesta en el electorado, expresamente identificados en líneas anteriores; para lo cual, dichos términos y expresiones deberán ser suprimidos del texto de las consideraciones que posteriormente serán parte del

decreto ejecutivo de convocatoria a consulta popular. Por lo demás, este Organismo concluye que realizadas estas modificaciones, los considerados que anteceden a la pregunta a ser sometida a consulta popular, no contradicen la Norma Constitucional y se ajustan a lo dispuesto por el artículo 104 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

### **Control Constitucional del cuestionario**

Corresponde también a esta Corte Constitucional verificar la constitucionalidad del cuestionario sometido a consulta popular, de conformidad con lo previsto por los artículos 104 último inciso y 438 numeral 2 de la Constitución de la República; para ello, es preciso verificar que el cuestionario propuesto reúna los siguientes parámetros: la formulación de una sola cuestión por cada pregunta; la posibilidad de aprobar o negar varios temas individualmente en la misma consulta; que la pregunta propuesta no esté encaminada a establecer excepciones puntuales que beneficien un proyecto político específico y que las preguntas propuestas tengan efectos jurídicos y modificaciones al sistema jurídico, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional<sup>3</sup>.

En la especie, la pregunta sujeta a control de constitucionalidad es la siguiente:

**¿Está usted de acuerdo en que, para desempeñar una dignidad de elección popular o para ser servidor público, se establezca como prohibición tener bienes o capitales, de cualquier naturaleza, en paraísos fiscales?**

**Por lo tanto, en el plazo de un año, contado a partir de la proclamación de los resultados definitivos de la presente consulta popular, la Asamblea Nacional reformará la Ley Orgánica de Servicio Público, el Código de la Democracia y las demás leyes que sean**

<sup>3</sup> Art. 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. Si la Corte Constitucional no resolviera sobre la convocatoria, los considerandos y el cuestionario del referendo, dentro del término de veinte días siguientes a haber iniciado el respectivo control previo, se entenderá que ha emitido dictamen favorable. Esta omisión dará lugar a las sanciones administrativas que correspondan.



**pertinentes, a fin de adecuarlos al pronunciamiento mayoritario del pueblo ecuatoriano. En este plazo, los servidores públicos que tengan capitales y bienes, de cualquier naturaleza, en paraísos fiscales deberán acatar el mandato popular y su incumplimiento será causal de destitución.**

SI

NO

Al verificar los elementos antes descritos en la pregunta formulada por el presidente de la República, a fin de que sea sometida a consulta popular, se advierte que la misma es concreta y precisa, y formula una sola interrogante relacionada a que el elector decida si debe establecerse como prohibición para desempeñar un cargo público o una dignidad de elección popular, el tener bienes o capitales en paraísos fiscales, dándose cumplimiento al numeral 1 del artículo 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que se refiere a que debe plantearse una sola cuestión en cada pregunta.

Por otro lado, la propuesta de consulta popular bajo análisis, está compuesta por una sola pregunta que como se ha dicho, formula una sola cuestión sobre la cual el electorado debe pronunciarse; por tal razón, evidentemente, en este caso, se cumple el requisito previsto en el numeral 2 del artículo 104 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en tanto el cuestionario al estar integrado por una única interrogante contiene la posibilidad de aceptar o negar el tema individualmente. En igual sentido, al ser una pregunta de afirmación o negación, los sufragantes se encuentran en capacidad de decidir por una de las dos opciones propuestas.

En lo que se refiere al requisito previsto en el numeral 3 del artículo 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, esto es que la propuesta normativa no esté encaminada a establecer excepciones puntuales que beneficien a un proyecto político específico, este Organismo advierte que del contenido de la pregunta, así como del análisis de los considerandos introductorios, la misma está direccionada a configurar una prohibición para el ejercicio de cargos y funciones públicas, en aras de propiciar la transparencia que debe imperar en el sector público, así como con la finalidad de contrarrestar aquellas prácticas a través de las cuales se evaden impuestos, y por consiguiente, se afectan los ingresos del país en lo relativo a la recaudación tributaria. Bajo este escenario, el Pleno de este Organismo constata que el asunto propuesto, vía consulta popular, no beneficia a un proyecto político en específico, por el

contrario se advierte que es un tema que concierne y afecta a todos los actores sociales y políticos, por lo cual debe ser debatido.

Finalmente, el último presupuesto previsto en el artículo 105 ibidem, establece que se debe verificar que la propuesta normativa tenga efectos jurídicos y modificaciones al sistema jurídico; en este sentido, la Corte Constitucional advierte que la consulta popular y la pregunta planteada indudablemente están dirigidas a generar efectos jurídicos en el ordenamiento legal ecuatoriano, pues se trata precisamente de configurar una prohibición para el desempeño de funciones públicas, de ahí que el párrafo que sigue a continuación de la pregunta establece la forma en que estas modificaciones se deben efectuar en el plano legal, en caso de que los sufragantes se pronuncien a favor de la propuesta formulada en la consulta popular, señalando expresamente:

Por lo tanto, en el plazo de un año, contado a partir de la proclamación de los resultados definitivos de la presente consulta popular, la Asamblea Nacional reformará la Ley Orgánica de Servicio Público, el Código de la Democracia y las demás leyes que sean pertinentes, a fin de adecuarlos al pronunciamiento mayoritario del pueblo ecuatoriano. En este plazo, los servidores públicos que tengan capitales y bienes, de cualquier naturaleza, en paraísos fiscales deberán acatar el mandato popular y su incumplimiento será causal de destitución.

Con las precisiones establecidas en el párrafo transcrito, el Ejecutivo establece la forma en que lo efectos mediatos de la consulta popular propuesta se van a materializar en el contexto normativo, de conformidad con los criterios emitidos previamente por este Organismo; así, cabe señalar que la Corte Constitucional, para el período de transición, dentro del trámite de consulta popular N.º 0001-11-CP, indicó expresamente:

Los plebiscitos tiene dos tipos de efectos: unos inmediatos y otros mediatos. Los primeros, de carácter político, se generan desde el mismo momento de la publicación de los resultados por el organismo electoral correspondiente, y establecen cual es la voluntad de la población consultada, siendo esta la de aprobar o rechazar una determinada cuestión; los segundos, los efectos mediatos, implican y generan un mandato de actuación dirigido al órgano con competencia normativa en el territorio donde se aplique la consulta<sup>4</sup>.

En tal razón, se observa que la consulta popular bajo análisis observa el cuarto y último requisito previsto en el artículo 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Por lo tanto, una vez realizado el

<sup>4</sup> Corte Constitucional, para el período de transición, caso N.º 0001-11-CP, dictamen N.º 001-DCP-CC-2011.



control del cuestionario propuesto por el presidente de la República, este Organismo constata que en la especie se cumplen los parámetros exigidos que permiten determinar su constitucionalidad.

En conclusión, del análisis integral de la petición de dictamen previo y vinculante de constitucionalidad de la convocatoria a consulta popular formulada por el presidente de la República, mediante oficio N.º T.7328-SGJ-16-422, esto es los considerandos que anteceden a la pregunta y el cuestionario propuesto, no se advierte que la solicitud contradiga ningún precepto constitucional, siendo procedente que se continúe el trámite pertinente y que el Consejo Nacional Electoral en acatamiento de la disposición emitida por el presidente de la República, convoque a la respectiva consulta popular a nivel nacional.

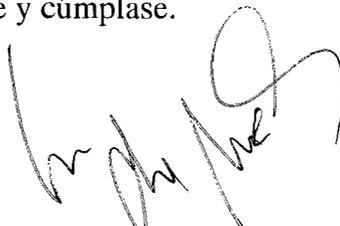
### III. DECISIÓN

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 expide el siguiente:

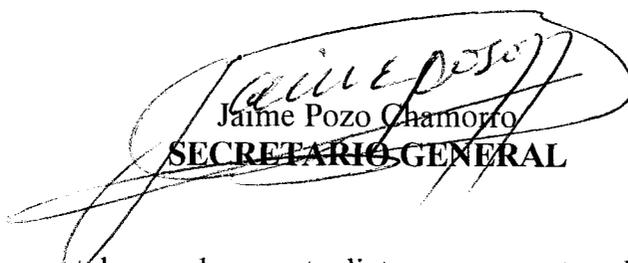
#### DICTAMEN

1. Declarar la constitucionalidad del proyecto de convocatoria a consulta popular propuesto por el economista Rafael Correa Delgado, presidente constitucional de la República, mediante oficio N.º T.7328-SGJ-16-422 del 14 de julio de 2016, para lo cual este Organismo establece que al emitirse el decreto ejecutivo de convocatoria a consulta popular, deberá regirse bajo los términos y condiciones establecidos en este dictamen.
2. Remítase al presidente de la República el presente dictamen, a fin de que en el marco del control constitucional aquí ejercido, proceda a la expedición del correspondiente decreto ejecutivo por el cual se disponga al Consejo Nacional Electoral, la convocatoria a consulta popular a nivel nacional.
3. Disponer que una vez emitido el respectivo decreto ejecutivo, el Consejo Nacional Electoral organice el proceso electoral de consulta popular, con sujeción a las normas constitucionales y legales que sean pertinentes y al presente dictamen de constitucionalidad.

4. El presente dictamen no implica un pronunciamiento material respecto de actos normativos que se expidieran con posterioridad como consecuencia del mandato popular expresado mediante consulta popular.
5. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

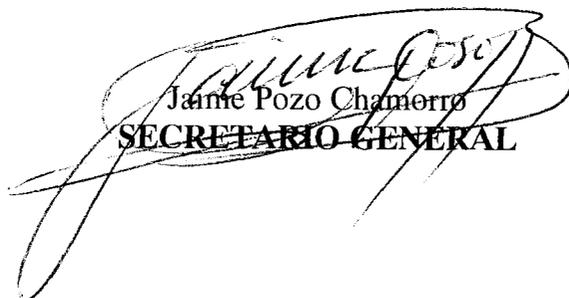


Alfredo Ruiz Guzmán  
**PRESIDENTE**



Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**

**Razón:** Siento por tal, que el presente dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional, con nueve votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez de Salazar, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Marien Segura Reascos, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaíza, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, en sesión del 15 de noviembre del 2016. Lo certifico.



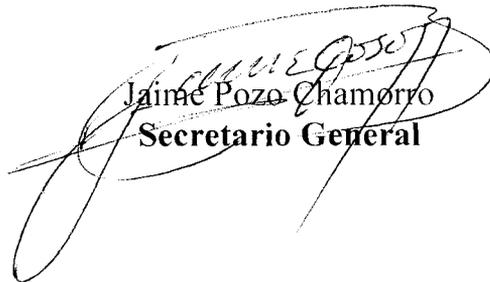
Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**



CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR

**CASO Nro. 0001-16-CP**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el dictamen que antecede fue suscrito por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día miércoles 16 de noviembre del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

  
Jaime Pozo Chamorro  
Secretario General

JPCH/JDN