

**ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**

**COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE DE GARANTÍAS  
CONSTITUCIONALES, DERECHOS HUMANOS, DERECHOS COLECTIVOS  
Y LA INTERCULTURALIDAD**

**Comisión Nro. 12**

**INFORME PARA SEGUNDO DEBATE DEL  
“PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE CONSULTA POPULAR”**

**MIEMBROS DE LA COMISIÓN:**

Jaime David Estrada Medranda, Presidente  
María Verónica Iñiguez Gallardo, Vicepresidenta  
Roque Martín Ordóñez Quezada  
Comps Pascacio Córdova Díaz  
Fernando Enrique Cedeño Rivadeneira  
Héctor Guillermo Valladarez González  
Héctor Eduardo Rodríguez Chávez  
Gustavo Enrique Mateus Acosta  
Lenin Daniel Barreto Zambrano  
Segundo Eustaquio Tuala Muntza

Quito, Distrito Metropolitano, 20 de marzo de 2026.



Contenido

<b>1. OBJETO</b> .....	3
<b>2. ANTECEDENTES</b> .....	3
<b>3. BASE LEGAL PARA EL TRATAMIENTO</b> .....	12
3.1 La Constitución de la República del Ecuador .....	12
3.2. Ley Orgánica de la Función Legislativa .....	13
3.3. El Reglamento de las Comisiones Especializadas Permanentes y Ocasionales .....	15
<b>4. PLAZO PARA EL TRATAMIENTO DEL PROYECTO DE LEY</b> .....	16
<b>5. ANÁLISIS Y RAZONAMIENTO</b> .....	16
<b>6. CONCLUSIONES DEL INFORME</b> .....	42
<b>7. RECOMENDACIONES DEL INFORME</b> .....	44
<b>8. RESOLUCIÓN Y DETALLE DE LA VOTACIÓN DEL INFORME</b> .....	45
<b>9. ASAMBLEÍSTA PONENTE</b> .....	46
<b>10. NOMBRE Y FIRMA DE LOS ASAMBLEÍSTAS QUE SUSCRIBEN EL INFORME</b> .....	46
<b>11. PROYECTO DE LEY DEBATIDO Y APROBADO</b> .....	47
DISPOSICIÓN GENERAL .....	73
<b>12. CERTIFICACIÓN DEL SECRETARIO RELATOR</b> .....	74
<b>13. DETALLE DE ANEXOS</b> .....	75



## 1. OBJETO

El presente documento tiene por objeto poner en conocimiento del Pleno de la Asamblea Nacional el Informe para Segundo Debate del “Proyecto de Ley Orgánica de Consulta Popular”, calificado por el Consejo de Administración Legislativa y asignado para el tratamiento de la Comisión Especializada Permanente de Garantías Constitucionales, Derechos Humanos, Derechos Colectivos y la Interculturalidad.

## 2. ANTECEDENTES

El 20 de abril del 2023, mediante Memorando Nro. AN-SSSU-UIO-044, los asambleístas Dr. Segundo José Chimbo, Mgs. Sofía Sánchez, Sr. Peter Calo Caisalitin, Sr. Efrén Calapucha y el Sr. Salvador Quishpe presentaron el “Proyecto de Ley Orgánica de Consulta Popular”, al entonces presidente de la Asamblea Nacional, el Dr. Virgilio Saquicela.

El 5 de marzo de 2024, mediante Memorando Nro. AN-SG-UT-2024-0136-M, el Coordinador General de la Unidad de Técnica Legislativa, Dr. Gerardo Vladimir Aguirre Vallejo, remitió el “Informe técnico-jurídico no vinculante del Proyecto de Ley Orgánica de Consulta Popular” al Secretario General de la Asamblea Nacional, Mgs. Alejandro Xavier Muñoz Hidalgo, y en lo pertinente manifiesta:

*“El “Proyecto de Ley Orgánica de Consulta Popular”, sujeto a análisis, CUMPLE con los requisitos formales establecidos en los artículos 134 y 136 de la Constitución de la República, artículos 54, 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa”*

El 18 de marzo de 2024, mediante Memorando Nro. AN-SG-2024-1335-M, el Secretario General, Mg. Alejandro Xavier Muñoz Hidalgo, notificó a la Mgs. Janeth Paola Cabezas Castillo, Presidenta de la Comisión Especializada



Permanente de Garantías Constitucionales, Derechos Humanos, Derechos Colectivos y la Interculturalidad, lo siguiente:

*“Por disposición del señor Presidente de la Asamblea Nacional, me permito notificar a usted la Resolución CAL-HKK-2023-2025-0159, aprobada por el Consejo de Administración Legislativa en la sesión presencial No. 0021-2024 realizada el 07 de marzo de 2024, cuya copia adjunto: mediante la cual se califica el "PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE CONSULTA POPULAR", presentado por la asambleísta Sandra Sofía Sánchez Urgiles, misma que ha sido asignada a la Comisión de su digna presidencia, para el trámite correspondiente.”*

Durante el proceso de socialización del Proyecto de Ley, se realizaron las varias sesiones, en las que se realizaron mesas técnicas con representantes, delegados y delegadas de instituciones, así como expertos en la materia. En irrestricto apego al ordenamiento jurídico ecuatoriano, se socializó el proyecto de acuerdo a los estándares dados en la Constitución de la República del Ecuador, y la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

De igual manera se recogieron los siguientes aportes:

No.	SESIÓN	FECHA	NOMBRES	INSTITUCIÓN
1	2025-2027-0043	27 de enero de 2026	Dr. David Ortiz	Abogado

Buenas tardes a todos: señor presidente, señoras y señores asambleístas, miembros de la Comisión.

Para mí, es un honor y un gusto poder comparecer ante ustedes en el marco del debate de un proyecto de ley tan importante como lo es la Ley Orgánica de Consulta Popular. Mi propósito es aportar criterios sobre derecho constitucional que puedan enriquecer y fortalecer este proyecto normativo, el cual considero de trascendental importancia.

Permítanme presentarme brevemente. Mi nombre es José David Ortiz. Soy abogado especialista en derecho constitucional. He sido profesor y docente universitario tanto en posgrado como en pregrado en la misma área, además de ejercer la práctica profesional en derecho constitucional. Espero que los criterios que pueda compartirles sean útiles para todos ustedes.

Como marco introductorio, el artículo 1 de la Constitución del Ecuador establece que nuestro país es un Estado democrático y participativo, fundamentado en el principio de que la soberanía radica en el pueblo. Asimismo, la Constitución reconoce al Ecuador como un Estado constitucional de derechos y justicia. Es decir, nuestro constituyente buscó tomar lo mejor de dos mundos: por un lado, fortalecer la democracia mediante diversos mecanismos, y por otro, garantizar el respeto y la promoción de los derechos. En este sistema, contamos con mecanismos de democracia representativa, como el que ustedes representan, pero también con mecanismos de democracia directa. Por ejemplo, el artículo 95 de la Constitución establece que la deliberación ciudadana es trascendental para el fortalecimiento democrático del país. Sin embargo, aunque la Constitución fomente la participación ciudadana y le otorgue un alto rango constitucional, también establece límites para el ejercicio democrático, en consonancia con el concepto de Estado constitucional de derechos y justicia. Esto significa que todas las actuaciones deben respetar la Constitución y promover los derechos. En este contexto, debe existir un límite, como lo establece el artículo 104 de la Constitución, que señala que todo procedimiento de consulta popular requiere un dictamen previo de la Corte Constitucional. En este marco, surge la pregunta y el eje del debate: ¿cómo garantizamos un equilibrio adecuado entre el derecho a la participación y el control constitucional, maximizando ambos principios en la medida de lo posible?

Sobre este marco introductorio se centrará mi intervención de esta tarde. Compartiré algunas observaciones que he realizado sobre varios artículos del proyecto de ley, para que ustedes puedan analizarlos. Sin embargo, en esta comparecencia me enfocaré únicamente en los más relevantes, aquellos que considero tienen puntos importantes para la reflexión de esta Comisión.



**Artículo 4: Consulta Popular Convocada por el Presidente de la República**

El artículo 4 establece la facultad del Presidente de la República para convocar a consulta popular mediante decreto ejecutivo, en los siguientes casos. El literal A no presenta mayor dificultad, ya que permite al Presidente convocar sobre asuntos que estime convenientes dentro de las facultades contenidas en la Constitución. Sin embargo, es en el literal B donde se debe tener precaución. Este indica que el Presidente puede convocar a consulta popular sobre un proyecto de ley que haya sido negado por la Asamblea Nacional, acompañando la certificación de la Secretaría General de la Asamblea Nacional que constate la resolución de negativa.

Aquí surge una preocupación. Cuando la Asamblea Nacional, como representante del pueblo, delibera y decide archivar un proyecto de ley tras un análisis técnico y político, esa decisión debería ser definitiva. Permitir que una consulta popular se utilice como un mecanismo para "revivir" un proyecto rechazado por la Asamblea sería inadecuado. Esto podría convertir a la consulta popular en un recurso de apelación, lo cual desnaturaliza su propósito. Además, se parte de una premisa errónea: que la consulta popular puede suplir el debate legislativo. Sin embargo, todos sabemos que los proyectos de ley suelen abordar temas técnicos complejos que requieren debates especializados, algo que difícilmente puede resolverse con una decisión de "sí" o "no" en una consulta popular.

En términos prácticos, permitir consultas populares tras la negativa de un proyecto por parte de la Asamblea generaría altos costos económicos y logísticos, además de debilitar el rol de la democracia representativa. Por ello, nuestra recomendación es eliminar el literal B del artículo 4.

**Artículo 5: Consulta Popular Convocada por los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD)**

El artículo 5 establece que los GAD, mediante la decisión debidamente certificada de las tres cuartas partes de los integrantes de su consejo cantonal o provincial, pueden solicitar la convocatoria a consulta popular sobre temas de interés para su jurisdicción. Esto es lógico, ya que el artículo 104 de la Constitución permite consultas populares tanto nacionales como locales.

Sin embargo, es necesario aclarar que las consultas populares locales deben limitarse a temas de interés local y dentro de las competencias territoriales de los GAD. Para evitar conflictos de competencias, recomendamos que el artículo se amplíe para especificar que las consultas locales deben versar únicamente sobre asuntos que sean tanto de interés local como de competencia territorial del GAD. Esto garantizaría que no se invadan competencias de otras jurisdicciones del Estado central.

#### **Artículo 10: Dictamen de la Corte Constitucional**

El artículo 10 regula el dictamen previo de la Corte Constitucional para las convocatorias a consultas populares, ya sea por iniciativa ciudadana o de los GAD. Actualmente, si la Corte no emite su dictamen dentro del plazo de 20 días, se entiende que se ha emitido un dictamen favorable (dictamen ficto). Sin embargo, el proyecto de ley propone eliminar esta figura y sancionar administrativamente a los jueces responsables de no emitir el dictamen en el plazo establecido.

Eliminar el dictamen ficto puede ser adecuado si se busca garantizar que toda consulta popular cumpla con los límites constitucionales. Sin embargo, la propuesta de sancionar a los jueces con suspensión de sus cargos por hasta 30 días resulta excesiva y desproporcionada. Esto podría generar decisiones apresuradas o de menor calidad, además de no definir claramente quién sería la autoridad responsable de imponer dichas sanciones.

Nuestra recomendación es eliminar el dictamen ficto, pero establecer un régimen de responsabilidades administrativas razonables, respetando los procedimientos establecidos en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

#### **Artículo 11: Principio de Congruencia Democrática**

El artículo 11 introduce el principio de congruencia democrática, según el cual la Corte Constitucional debe verificar que exista coherencia entre el electorado afectado por una consulta popular y el nivel de gobierno relacionado. Esto es fundamental cuando se trata de decisiones que afectan a recursos estratégicos de interés nacional, como los recursos naturales no renovables. Apoyamos plenamente la inclusión de este principio en el proyecto de ley.

**Artículos 15 y 16: Seguimiento de la Consulta Popular y Efectos Retroactivos**

El artículo 15 otorga a la Corte Constitucional la facultad de verificar el cumplimiento de las decisiones populares. Sin embargo, esto le asigna un rol político que no le corresponde, ya que su función es exclusivamente jurisdiccional. Consideramos que esta responsabilidad debe recaer en las autoridades administrativas o legislativas.

Por otro lado, el artículo 16 establece que las consultas populares no pueden tener efectos retroactivos. Esto es fundamental para garantizar la seguridad jurídica y evitar que decisiones populares afecten permisos o derechos previamente otorgados.

Espero que esta corrección sea útil y responda a sus necesidades. ¿Hay algo más que desee ajustar o ampliar?

No.	SESIÓN	FECHA	NOMBRES	INSTITUCIÓN
2	2025-2027- 0044	28 de enero de 2026	Dr. David Egas	U.C.E.

**Muchas gracias. Buenos días, señores miembros de la Comisión.**

Hemos revisado el proyecto de Ley Orgánica de Consulta Popular. En términos generales, considero que es necesaria la regulación de varios aspectos relacionados con las consultas populares. En este sentido, el proyecto de ley representa un avance significativo para abordar precisamente dichos aspectos. Me parece positivo que el objetivo principal sea regular el procedimiento de convocatoria, organización y, sobre todo, el cumplimiento de las decisiones que resulten de estas consultas.

En términos generales, la ley establece un hilo conductor lógico respecto de los aspectos que deben rodear la convocatoria de una consulta popular. Sin

embargo, considero que existen algunos puntos que podrían mejorarse para fortalecer el contenido del proyecto y hacerlo más efectivo, de manera que cumpla plenamente los objetivos que persigue.

**Observaciones principales:**

**1. Sobre el objeto de la ley:**

Creo que es necesario eliminar las disposiciones relativas a la declaración y el cómputo de los resultados, ya que esto es competencia exclusiva del Código Orgánico de la Democracia y forma parte de la materia electoral. Por lo tanto, no corresponde al ámbito regulatorio de esta ley.

**2. Ámbito de aplicación:**

En este aspecto, es importante excluir las consultas populares relacionadas con los procesos de enmienda, reforma y cambio constitucional, dado que estas cuestiones están bajo la jurisdicción de la Corte Constitucional y reguladas por la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Por lo tanto, esta ley debe enfocarse exclusivamente en los plebiscitos.

Además, debería incluirse una prohibición expresa contra las denominadas "preguntas gancho" o distractoras, que ocultan el verdadero propósito de una consulta popular. Estas preguntas suelen incluir cuestiones obvias o relacionadas con el ejercicio ordinario de la administración pública, lo que puede distraer a los ciudadanos de los temas realmente relevantes y complejos que ameritan debate. Esto es un problema recurrente en las consultas populares, y regularlo garantizaría que el mecanismo de consulta no sea desvirtuado.

**3. Principio de congruencia democrática:**

Es esencial establecer el principio de congruencia democrática, que implica que las decisiones sometidas a consulta popular correspondan al nivel de

gobierno relacionado con la pregunta planteada. Por ejemplo, no sería adecuado que, bajo el pretexto de complementariedad en las competencias, un municipio se vea obligado a tomar decisiones sobre competencias exclusivas del gobierno nacional, o viceversa. Este principio es clave para evitar la invasión de competencias entre diferentes niveles de gobierno.

**4. Dictamen ficto:**

La eliminación del dictamen ficto me parece una medida adecuada, ya que el control de constitucionalidad debe ser previo y riguroso en este tipo de casos. Sin embargo, establecer sanciones administrativas desproporcionadas para los jueces de la Corte Constitucional, como la suspensión de hasta 30 días, podría generar decisiones apresuradas y de menor calidad. Además, no se define claramente qué autoridad sería responsable de imponer estas sanciones. Recomiendo establecer un régimen de responsabilidades administrativas razonable, en línea con lo dispuesto en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

**5. Consultas sobre recursos naturales no renovables:**

Respecto a las consultas populares relacionadas con la explotación de recursos naturales no renovables, es importante aclarar que estas deben realizarse únicamente a nivel nacional, ya que, según los artículos 313 y 316 de la Constitución, los sectores estratégicos son de competencia exclusiva del Estado central. Por lo tanto, las consultas locales sobre este tema deberían limitarse o eliminarse.

**6. Mayoría requerida para aprobar una consulta popular:**

El artículo 13 del proyecto contiene un error técnico, ya que establece que la mayoría necesaria para aprobar una consulta popular es la mitad más uno de los votantes. Sin embargo, según el artículo 105 de la Constitución, la mayoría se calcula únicamente sobre los votos válidos emitidos. Esta discrepancia debe corregirse para evitar inconstitucionalidades.

**7. Ejecución de las decisiones aprobadas en consulta popular:**

Un punto complejo es cómo ejecutar las medidas aprobadas en una consulta popular, ya que no todas incluyen decisiones normativas que puedan ser sometidas a un control constitucional posterior. Por ejemplo, si el resultado de

una consulta implica la aprobación de un tratado internacional, este sí podría estar sujeto a control constitucional, pero si se trata de decisiones administrativas, estas deberían ser supervisadas por la justicia ordinaria. En el caso de obligaciones legislativas, podría establecerse un mecanismo que obligue a la Asamblea Nacional a implementar las decisiones aprobadas por consulta.

Un ejemplo claro de este problema ocurrió en una consulta popular de 1997, donde se aprobó el uso de listas abiertas para la elección de asambleístas. Sin embargo, esta disposición fue eliminada en una reforma posterior, en 2019, lo que contravino el mandato popular sin ser propiamente inconstitucional. Por ello, debería establecerse un mecanismo para garantizar el cumplimiento de estas decisiones, diferenciando entre las medidas normativas, administrativas y legislativas adoptadas en consultas populares.

**8. Prohibición de efectos retroactivos:**

El artículo 16 del proyecto acierta al establecer que las decisiones de las consultas populares no pueden tener efectos retroactivos, lo cual es fundamental para garantizar la seguridad jurídica y evitar que se afecten derechos o permisos previamente otorgados. Este principio es crucial para preservar la previsibilidad en el ordenamiento jurídico.

### 3. BASE LEGAL PARA EL TRATAMIENTO

#### 3.1 Constitución de la República del Ecuador

La Carta Magna sobre el ejercicio de los derechos, establece:

*“Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: (...) 4. Ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales.”*

En cuanto al derecho a la seguridad jurídica, deberes y responsabilidades de los ecuatorianos y principio de legalidad, la Constitución de la República del Ecuador, establece:

*“Art. 82.- El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.*

*“Art. 226.- Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución”.*

En referencia a la Asamblea Nacional, la Constitución de la República, establece:

*“Art. 120.- La Asamblea Nacional tendrá las siguientes atribuciones y deberes, además de las que determine la ley: (...) 6. Expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio (...)”*

*“Art. 125.- Para el cumplimiento de sus atribuciones, la Asamblea Nacional integrará comisiones especializadas permanentes, en las que participarán todos sus miembros. La ley determinará el número, conformación y competencias de cada una de ellas”.*

*“Art. 126.- Para el cumplimiento de sus labores la Asamblea Nacional se regirá por la ley correspondiente y su reglamento interno (...)”.*

*“Art. 137.- El proyecto de ley será sometido a dos debates. La Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional, dentro de los plazos que establezca la ley, ordenará que se distribuya el proyecto a los miembros de la Asamblea y se difunda públicamente su extracto, y enviará el proyecto a la comisión que corresponda, que iniciará su respectivo conocimiento y trámite.*

*Las ciudadanas y los ciudadanos que tengan interés en la aprobación del proyecto de ley, o que consideren que sus derechos puedan ser afectados por su expedición, podrán acudir ante la comisión y exponer sus argumentos (...)”.*

### **3.2. Ley Orgánica de la Función Legislativa**

La normativa anteriormente citada, establece:

*“Art. 9.- Funciones y Atribuciones. - La Asamblea Nacional cumplirá las atribuciones previstas en la Constitución de la República, la Ley y las siguientes: (...) 6. Expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio, con el voto favorable de la mayoría absoluta de sus integrantes y de conformidad con esta Ley; (...)”*

*“Art. 6.- Órganos. - Son órganos de la Asamblea Nacional: (...) 4. Las Comisiones Especializadas (...)”.*

*“Art. 26.- Funciones de las comisiones especializadas permanentes. – Son funciones de las comisiones especializadas permanentes, de acuerdo con el ámbito de sus competencias, las siguientes: (...) 2. Discutir, elaborar y aprobar con el voto favorable de la mayoría absoluta, los informes de los proyectos de ley, previo a ser sometidos conocimiento y aprobación del Pleno de la Asamblea Nacional; podrán, además, reformarlos, ampliarlos, simplificarlos o cambiar la categoría de las leyes, conforme el análisis realizado; (...) Las comisiones adoptarán sus decisiones con el voto favorable de la mayoría absoluta de sus integrantes. En caso de empate, la Presidenta o el Presidente de la comisión especializada tendrá voto dirimente. (...) ”*

Sobre el tratamiento de los proyectos de ley, la Ley Orgánica de la Función Legislativa establece:

*“Art. 57. Tratamiento del proyecto de ley. - Recibido el proyecto de ley calificado por el Consejo de Administración Legislativa, la Presidenta o el Presidente de la comisión especializada dispondrá a la Secretaria o al Secretario Relator, informe su recepción a las y los integrantes de la comisión y convoque para su conocimiento e inicio de su tratamiento. Avocado conocimiento del proyecto de ley, la Presidenta o el Presidente de la comisión dispondrá se informe del inicio del tratamiento y apertura de la fase de socialización a las y los demás legisladores de la Asamblea Nacional y a la ciudadanía, a través del portal web y demás canales comunicacionales que disponga la Asamblea Nacional y la comisión”.*

*“Art. 61.- Del segundo debate. - La comisión especializada analizará y de ser el caso, recogerá las observaciones efectuadas al proyecto de Ley, en el primer debate.*

*Dentro del plazo máximo de noventa días, contado a partir del cierre de la sesión del Pleno, la comisión especializada presentará a la Presidenta o al Presidente de la Asamblea Nacional el informe para segundo debate.*

*La comisión especializada, atendiendo a la naturaleza y complejidad del proyecto de ley, podrá pedir justificadamente a la Presidenta o al Presidente de la Asamblea Nacional, por una sola vez, la prórroga que considere necesaria para presentar el informe correspondiente. La Presidenta o el Presidente de la Asamblea Nacional determinará si concede o no la prórroga, así como el plazo de la misma.*

*La Presidenta o el Presidente, recibido el informe para segundo debate, ordenará por Secretaría General de la Asamblea Nacional, la distribución del informe a las y los asambleístas.*

*El segundo debate se desarrollará, previa convocatoria de la Presidenta o del Presidente de la Asamblea Nacional, en una sola sesión, en un plazo máximo de seis meses desde la recepción del informe.*

*En el caso de negarse el informe de mayoría, el Pleno de la Asamblea, por decisión de la mayoría simple de sus integrantes, podrá decidir la votación del o los informes de minoría.*

*Durante el segundo debate el o la ponente recogerá las observaciones realizadas por el Pleno. (...).”*

### **3.3. Reglamento de las Comisiones Especializadas Permanentes y Ocasionales**

El Reglamento en cuestión, en el artículo 8 numeral 8, establece que son funciones del pleno de las Comisiones Especializadas Permanentes, discutir, proyectos de ley, previo a ser sometidos a conocimiento y aprobación del Pleno

de la Asamblea Nacional. El artículo 30, ibidem, dispone que los informes que sean aprobados por las comisiones especializadas permanentes y ocasionales sobre los proyectos de ley, los acuerdos, resoluciones y más actos legislativos, según lo establecido en la Ley Orgánica de la Función Legislativa, contendrán parámetros mínimos de conformidad al formato de Informe.

#### **4. PLAZO PARA EL TRATAMIENTO DEL PROYECTO DE LEY**

El "Proyecto de Ley Orgánica de Consulta Popular" se encuentra dentro del plazo legal para la presentación de su informe para segundo debate. Este plazo está respaldado por la prórroga otorgada mediante el Oficio AN-PR-2025-0353-M, emitido por la Presidencia de la Asamblea Nacional.

#### **5. ANÁLISIS Y RAZONAMIENTO**

##### **5.1 Fundamentación Constitucional: Estado de Derechos y Participación**

La Constitución de la República del Ecuador en su artículo 1, establece que el país es un "Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico". Este principio fundamental no solo define la estructura del Estado, sino que también subraya la centralidad de los derechos y la justicia como pilares esenciales de la organización política y social del país. En este marco, la soberanía reside en el pueblo, cuya voluntad constituye el fundamento de toda autoridad. Este poder soberano se ejerce tanto a través de los órganos del poder público como mediante las formas de participación directa previstas en la Constitución. Este principio de soberanía popular no es un mero enunciado, sino el eje sobre el cual se construye el Estado democrático ecuatoriano, y su materialización requiere la implementación de mecanismos efectivos que garanticen la participación ciudadana.



El artículo 3 de la Constitución refuerza este mandato al establecer como deber primordial del Estado "garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales". Entre estos derechos, la participación ciudadana ocupa un lugar destacado, no solo como un derecho fundamental, sino también como una obligación estatal de promoción y garantía. Este enfoque refleja un compromiso constitucional con la inclusión y la equidad, asegurando que todos los ciudadanos tengan la oportunidad de influir en las decisiones que afectan sus vidas y su entorno.

Desde una perspectiva doctrinaria, Ramiro Ávila Santamaría argumenta que el Estado constitucional de derechos implica la centralidad de los derechos y sus garantías, y que la participación ciudadana es esencial para la legitimidad democrática y la realización de la justicia constitucional. Según Ávila, la participación no solo fortalece la democracia, sino que también actúa como un mecanismo de control social que permite a los ciudadanos supervisar y evaluar el desempeño de las instituciones públicas. Luigi Ferrajoli, por su parte, sostiene que la soberanía popular y la participación efectiva son condiciones sine qua non para la legitimidad de cualquier Estado constitucional. En su análisis, Ferrajoli destaca que la participación no debe limitarse a un ejercicio formal, sino que debe ser efectiva, inclusiva y deliberativa, garantizando que todas las voces sean escuchadas y consideradas en el proceso de toma de decisiones.

La participación ciudadana, como derecho fundamental, está respaldada por un marco normativo robusto en la Constitución ecuatoriana. El artículo 95 establece que "las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad". Este artículo no solo reconoce el derecho a participar, sino que también define los principios que deben guiar este ejercicio: igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad. Estos principios reflejan un enfoque integral que busca garantizar que la participación sea inclusiva, equitativa y respetuosa de la diversidad cultural y social del país.



En este contexto, la consulta popular emerge como un mecanismo clave de democracia directa. Según los artículos 103 y 104 de la Constitución, la consulta popular permite a los ciudadanos decidir sobre asuntos de trascendencia nacional, reformas constitucionales, proyectos de ley negados por la Asamblea Nacional, cuestiones de interés local y otras materias permitidas por la Constitución. Este mecanismo no solo fortalece la soberanía popular, sino que también promueve la transparencia, la rendición de cuentas y la legitimidad de las decisiones públicas.

Desde una perspectiva teórica, autores como Giovanni Sartori y Robert Dahl han subrayado la importancia de los mecanismos de democracia directa como complementos esenciales de la democracia representativa. Sartori argumenta que la consulta popular permite a los ciudadanos expresar su voluntad de manera directa, fortaleciendo así la legitimidad de las decisiones públicas. Dahl, por su parte, destaca que la participación directa en la toma de decisiones es un componente esencial de la democracia, ya que garantiza que las decisiones reflejen las preferencias y valores de la ciudadanía.

En el caso ecuatoriano, la consulta popular no solo es un derecho, sino también una herramienta para la construcción del poder ciudadano. Agustín Grijalva y Claudia Storini han señalado que la participación ciudadana, y en particular la consulta popular, constituye la base material de la democracia ecuatoriana. Según estos autores, la consulta popular no solo permite a los ciudadanos influir en las decisiones públicas, sino que también fomenta la construcción de una ciudadanía activa y comprometida, fortaleciendo así el tejido social y la cohesión comunitaria.

En conclusión, la fundamentación constitucional del Estado ecuatoriano establece un marco sólido para la participación ciudadana como un derecho fundamental y un pilar esencial de la democracia. La consulta popular, como mecanismo de democracia directa, no solo fortalece la soberanía popular, sino que también promueve la transparencia, la rendición de cuentas y la legitimidad de las decisiones públicas. En este contexto, la promulgación de una Ley



Orgánica de Consulta Popular no solo es un mandato constitucional, sino también una necesidad imperativa para garantizar el ejercicio pleno de los derechos de participación y la consolidación del Estado de derechos y justicia.

## 5.2. Derechos de Participación: Base Material de la Consulta Popular

El bloque de constitucionalidad ecuatoriano reconoce y garantiza, de manera expresa, los derechos de los ciudadanos a participar en los asuntos de interés público (art. 61.2), a ser consultados (art. 61.4) y a ejercer el control social sobre la gestión pública (art. 95). El artículo 11 establece que “todos los principios y derechos son de directa e inmediata aplicación y no requieren de desarrollo normativo para su ejercicio”, lo que implica que la participación ciudadana es un derecho operativo y exigible sin dilaciones.

La participación debe orientarse por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, control popular, solidaridad e interculturalidad, y puede ejercerse mediante mecanismos de democracia representativa, directa y comunitaria (art. 95). La consulta popular, en este sentido, es el mecanismo por excelencia de democracia directa, permitiendo la decisión popular sobre asuntos de trascendencia nacional, reformas constitucionales, proyectos de ley negados por la Asamblea, cuestiones de interés local y otras materias permitidas por la Constitución (arts. 103, 104, 407, 420, 441, 444).

Autores como Agustín Grijalva y Claudia Storini destacan que la participación ciudadana, y en particular la consulta popular, constituyen la base material de la democracia ecuatoriana, permitiendo la construcción permanente del poder ciudadano y el control social sobre las instituciones (Grijalva & Storini, 2009; Storini, 2010). Giovanni Sartori y Robert Dahl, desde la teoría democrática, subrayan que los mecanismos de democracia directa son esenciales para complementar la democracia representativa y garantizar la soberanía popular (Sartori, 1987; Dahl, 1989).

La Constitución de la República consagra a la participación como un derecho fundamental y un eje estructural del Estado democrático. El artículo 95 establece



que las ciudadanas y ciudadanos, de manera individual y colectiva, deben participar de forma protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, así como en el control social de las instituciones del Estado y la sociedad. Este derecho no se limita a un ámbito específico, sino que está diseñado para abarcar todas las esferas del quehacer público, garantizando un enfoque inclusivo, intercultural y deliberativo.

Desde una perspectiva jurídica, el derecho a la participación se encuentra respaldado por el principio de aplicación directa e inmediata de los derechos fundamentales, consagrado en el artículo 11 de la Constitución. Este principio establece que los derechos no requieren desarrollo normativo adicional para su ejercicio, lo que implica que todas las formas de participación ciudadana, incluida la consulta popular, son plenamente operativas y exigibles. En este sentido, los mecanismos de participación no son meros instrumentos accesorios, sino que constituyen un derecho autónomo y exigible, cuya materialización es indispensable para el fortalecimiento de un Estado constitucional de derechos y justicia.

El artículo 61 enumera explícitamente los derechos de los ecuatorianos a participar en los asuntos públicos, a ser consultados y a ejercer el control social. Estas disposiciones no solo reconocen la participación como un derecho individual, sino también como una manifestación colectiva de la soberanía popular, de acuerdo con lo establecido en el artículo 1 de la Constitución. En este marco, la consulta popular se configura como una herramienta fundamental para garantizar la expresión directa de la voluntad ciudadana sobre asuntos de trascendencia nacional, regional o local.

### **5.2.1. Consulta Popular como Mecanismo de Democracia Directa**

La consulta popular, prevista en los artículos 103 y 104 de la Constitución, representa el mecanismo más emblemático de la democracia directa en el Ecuador. Este instrumento permite a la ciudadanía pronunciarse directamente sobre temas de interés público, reformas constitucionales, leyes negadas por la



Asamblea Nacional, cuestiones de interés local y otros asuntos permitidos por la Constitución. Su carácter vinculante reafirma la centralidad de la soberanía popular, asegurando que las decisiones adoptadas a través de este mecanismo tengan fuerza legal y obligatoria.

En el ámbito doctrinario, Giovanni Sartori y Robert Dahl han destacado que los mecanismos de democracia directa, como la consulta popular, son esenciales para complementar las deficiencias inherentes a la democracia representativa. Sartori argumenta que la consulta popular fortalece la legitimidad de las decisiones públicas al incorporar directamente la voluntad ciudadana en el proceso de toma de decisiones. Por su parte, Dahl subraya que el carácter inclusivo y deliberativo de estos mecanismos contribuye a la consolidación de una democracia más participativa y pluralista.

### **5.2.2. Principios Rectores de la Participación**

La participación ciudadana en el Ecuador está guiada por principios fundamentales reconocidos en el artículo 95 de la Constitución. Entre estos destacan la igualdad, la autonomía, la deliberación pública, el respeto a la diferencia, el control social, la solidaridad y la interculturalidad. Estos principios no solo garantizan la inclusión de todos los sectores de la sociedad, sino que también promueven una participación efectiva y deliberativa, en la que las decisiones adoptadas reflejen las diversas perspectivas y necesidades de la ciudadanía.

El control social, entendido como una de las manifestaciones más importantes de la participación, permite a la ciudadanía supervisar y evaluar la gestión pública. Según el artículo 96 de la Norma Suprema, las organizaciones sociales tienen el derecho de incidir en las políticas públicas, controlar la gestión estatal y demandar la reparación de daños causados por entes públicos o privados. Este enfoque refuerza la idea de que la participación no se limita a un acto puntual, sino que constituye un proceso continuo de construcción del poder ciudadano.

### **5.2.3. Consulta Popular y el bloque de constitucionalidad**



El bloque de constitucionalidad, que incluye tanto la Constitución como los tratados internacionales de derechos humanos, refuerza el papel de la participación ciudadana como un derecho fundamental. Según el artículo 424, los tratados internacionales que reconocen derechos más favorables prevalecen sobre las normas internas. En este sentido, instrumentos como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 25) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 23) garantizan el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, incluyendo la consulta popular. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), en su Opinión Consultiva OC-28/21, ha interpretado que el derecho a la participación política incluye no solo el derecho al sufragio, sino también al uso de mecanismos de democracia directa, como la consulta popular. La Corte ha señalado que estos mecanismos deben ser accesibles, transparentes y efectivos, garantizando así que todos los sectores de la sociedad puedan participar en condiciones de igualdad.

#### **5.2.4. Consulta Popular como derecho operativo**

El carácter operativo de la consulta popular requiere de un marco normativo claro que garantice su implementación efectiva. En este sentido, el artículo 104 de la Constitución establece que la consulta popular puede ser convocada por tres actores principales: el Presidente de la República, los gobiernos autónomos descentralizados y la ciudadanía. En el caso de las consultas de carácter nacional, se requiere el respaldo de al menos el 5% de las personas inscritas en el registro electoral, mientras que para las consultas locales se exige un respaldo del 10%. Este marco normativo asegura que la consulta popular sea un mecanismo accesible y representativo, capaz de reflejar las verdaderas aspiraciones de la ciudadanía.

#### **5.2.5. Desafíos y vacíos normativos**

La implementación de la consulta popular enfrenta desafíos significativos en el Ecuador. La ausencia de una Ley Orgánica de Consulta Popular que regule de



manera integral los procedimientos, efectos y garantías de este mecanismo constituye una omisión legislativa que limita el ejercicio pleno de este derecho. Según el artículo 84 de la Constitución, la Asamblea Nacional tiene la obligación de adecuar las leyes a los derechos previstos en la Constitución, lo que incluye la creación de un marco normativo específico para la consulta popular.

Patricio Pazmiño Freire, exjuez constitucional, ha señalado que la falta de desarrollo normativo de los derechos fundamentales constituye una violación estructural del Estado constitucional. Esta omisión no solo vulnera derechos, sino que también genera inseguridad jurídica, limita la participación ciudadana y debilita la legitimidad democrática del Estado. En este contexto, la promulgación de una Ley Orgánica de Consulta Popular es una necesidad imperativa para garantizar el ejercicio pleno del derecho a la participación.

La consulta popular, como base material de la participación ciudadana, constituye un pilar fundamental del Estado democrático ecuatoriano. Su implementación efectiva no solo garantiza el ejercicio de la soberanía popular, sino que también promueve la transparencia, la rendición de cuentas y la legitimidad de las decisiones públicas. Para ello, es imprescindible contar con un marco normativo robusto que regule de manera integral los procedimientos, efectos y garantías de este mecanismo, asegurando así que todos los ciudadanos puedan participar en igualdad de condiciones. La promulgación de una Ley Orgánica de Consulta Popular, en este sentido, representa un paso crucial hacia la consolidación de un Estado de derechos y justicia.

### **5.3. Obligatoriedad de implementar, en ley, mecanismos de democracia directa**

La Constitución no solo habilita, sino que ordena a la Asamblea Nacional y a todo órgano con potestad normativa a adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales (art. 84). La ausencia de una ley orgánica específica que regule integralmente el procedimiento, efectos y garantías de la consulta popular

constituye una omisión legislativa que obstaculiza el ejercicio pleno de los derechos de participación.

La Constitución de la República del Ecuador no solo faculta, sino que impone un mandato explícito a la Asamblea Nacional y a todos los órganos con capacidad normativa: adecuar, tanto en forma como en contenido, el marco legal vigente a los derechos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de derechos humanos a los que el Ecuador se haya adherido. Esta obligación, consagrada en el artículo 84 de la Constitución, tiene como propósito garantizar que las normas jurídicas no solo respeten, sino que promuevan y desarrollen los derechos fundamentales. En este marco, la ausencia de una ley orgánica que regule de manera integral los procedimientos, efectos y garantías de la consulta popular constituye una omisión legislativa de alto impacto, que obstaculiza el ejercicio pleno de los derechos de participación ciudadana establecidos como fundamentales en la normativa constitucional.

El artículo 133 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador, señala que las leyes orgánicas son aquellas que regulan el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales, por lo que la expedición de una ley orgánica que desarrolle el derecho a la consulta popular no solo es legítima, sino obligatoria. Patricio Pazmiño Freire, exjuez constitucional, enfatiza que la omisión legislativa en materia de derechos fundamentales es incompatible con el Estado constitucional y debe ser subsanada de manera prioritaria (Pazmiño Freire, 2011). Luigi Ferrajoli coincide en que la falta de desarrollo normativo de los derechos fundamentales constituye una violación estructural de la democracia constitucional (Ferrajoli, 2001).

En este sentido, la expedición de una ley orgánica que desarrolle de manera específica el derecho a la consulta popular no solo es legítima desde el punto de vista normativo, sino que constituye una obligación jurídica y política de los órganos legislativos. Este mandato no es opcional ni está sujeto a interpretaciones discrecionales, ya que la Constitución confiere a los derechos fundamentales un carácter de aplicación directa e inmediata, lo que implica que



cualquier vacío normativo que dificulte su ejercicio debe ser subsanado con carácter prioritario.

El exjuez constitucional Patricio Pazmiño Freire ha señalado que la omisión legislativa en el ámbito de los derechos fundamentales es incompatible con el modelo de Estado constitucional de derechos y justicia consagrado en la Carta Magna ecuatoriana. Según Pazmiño Freire (2011), la falta de desarrollo normativo que garantice el ejercicio pleno de un derecho constituye una forma de vulneración estructural del Estado de derecho, que afecta no solo a los individuos, sino también a la legitimidad de las instituciones democráticas. Este razonamiento encuentra eco en el reconocido jurista Luigi Ferrajoli, quien sostiene que el desarrollo normativo de los derechos es un componente esencial de la democracia constitucional. Según Ferrajoli (2001), la ausencia de normas que permitan la implementación efectiva de los derechos fundamentales equivale a una negación práctica de dichos derechos, lo que socava los principios de igualdad y de participación activa que deben regir en un Estado democrático.

La consulta popular, como mecanismo de democracia directa, es una herramienta esencial para garantizar la participación activa de la ciudadanía en la toma de decisiones de interés público. Este mecanismo, previsto en el artículo 103 de la Constitución, permite a los ciudadanos intervenir de manera directa en la creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas, así como en la definición de políticas públicas de alcance nacional o local. Su regulación integral mediante una ley orgánica no solo garantizaría la plena vigencia del principio constitucional de participación, sino que también fortalecería la legitimidad de las decisiones adoptadas bajo este mecanismo, al asegurar que se desarrollen en un marco de transparencia, inclusión y respeto a los derechos humanos.

Sin esta regulación, el derecho a la consulta popular queda expuesto a riesgos significativos, como la discrecionalidad en su aplicación, la falta de garantías procesales para los participantes y la ineficacia de los resultados obtenidos. Por ejemplo, la falta de claridad sobre los procedimientos para convocar una consulta, los requisitos mínimos de participación o el carácter vinculante de sus

resultados puede dar lugar a interpretaciones que limiten su alcance o que desincentiven su uso como herramienta legítima de democracia directa. En este contexto, la ausencia de una normativa específica no solo es un problema técnico, sino un obstáculo sustancial para la consolidación del sistema democrático ecuatoriano.

Además, la consulta popular no puede ser vista como un mecanismo aislado, sino como parte de un sistema integral de participación que incluye otros instrumentos como la iniciativa popular normativa, el referéndum y la revocatoria del mandato. Estos mecanismos, diseñados para fortalecer la soberanía popular, requieren un desarrollo normativo que garantice su articulación efectiva y su implementación en condiciones de igualdad. En este sentido, el incumplimiento del mandato constitucional de expedir una ley orgánica que regule la consulta popular no solo afecta este derecho específico, sino que también debilita el sistema de participación ciudadana en su conjunto, limitando las oportunidades de los ciudadanos para incidir directamente en los asuntos públicos.

Por otro lado, la falta de regulación de la consulta popular también tiene implicaciones en el ámbito internacional. El Ecuador, como Estado parte de diversos tratados y convenios internacionales de derechos humanos, tiene la obligación de garantizar el ejercicio pleno de los derechos de participación, tal como lo establece, por ejemplo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. La omisión legislativa en este ámbito no solo incumple las disposiciones constitucionales, sino que también coloca al país en una posición de incumplimiento frente a sus compromisos internacionales, lo que podría dar lugar a observaciones o recomendaciones por parte de organismos internacionales de derechos humanos.

En conclusión, la obligatoriedad de implementar mecanismos de democracia directa, y en particular de regular la consulta popular mediante una ley orgánica, no es solo un imperativo constitucional, sino una necesidad apremiante para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de participación ciudadana. La omisión legislativa en este ámbito constituye un déficit democrático que debe ser corregido con urgencia, no solo para cumplir con los mandatos constitucionales



e internacionales, sino también para fortalecer la legitimidad de las instituciones democráticas y promover una cultura política basada en la participación activa y en la corresponsabilidad ciudadana. En este sentido, el llamado a la acción debe ser dirigido no solo a los legisladores, sino también a la sociedad civil, cuya participación activa es fundamental para demandar el cumplimiento de este mandato constitucional y para promover una democracia más inclusiva, participativa y equitativa.

#### **5.4. Seguridad jurídica y garantía de los derechos**

El Proyecto de Ley Orgánica de Consulta Popular propuesta desarrolla con precisión los procedimientos, tipos, requisitos, efectos y garantías de la consulta popular, asegurando la legalidad, transparencia, eficacia y el respeto a la voluntad ciudadana. Esto responde a la exigencia constitucional de que toda restricción al ejercicio de derechos debe estar prevista en la ley, y que los derechos y garantías constitucionales son de directa e inmediata aplicación (art. 11).

La seguridad jurídica y la garantía de los derechos fundamentales son pilares esenciales en cualquier sistema democrático que aspire a la justicia, el respeto al Estado de derecho y la protección de las libertades ciudadanas. En este sentido, la Ley Orgánica de Consulta Popular propuesta desarrolla con notable precisión los procedimientos, tipos, requisitos, efectos y garantías relacionadas con este mecanismo de participación ciudadana, asegurando la legalidad, la transparencia y la eficacia, además de respetar la voluntad popular como expresión máxima de la soberanía ciudadana. Este marco normativo responde directamente a la exigencia constitucional que establece que toda restricción al ejercicio de los derechos debe estar debidamente prevista en una ley, y que, además, los derechos y garantías consagrados en la Constitución tienen aplicación directa e inmediata, como lo señala el artículo 11 del texto constitucional. Dichos principios refuerzan la necesidad de que las normativas secundarias sean claras, específicas y respetuosas de los derechos humanos, garantizando que el ejercicio ciudadano en un proceso de consulta popular sea legítimo y confiable.



La intervención de la Corte Constitucional en este contexto es un aspecto clave para garantizar el control de constitucionalidad de las preguntas sometidas a consulta popular, tal como lo estipula el artículo 438.2 de la Constitución. Este artículo establece la obligatoriedad de un dictamen previo y vinculante por parte de la Corte sobre la constitucionalidad del contenido de las preguntas antes de que sean sometidas a la ciudadanía. Este paso no solo actúa como un filtro jurídico para evitar posibles vulneraciones a los derechos fundamentales, sino que también refuerza la legitimidad del proceso al evitar que intereses particulares o políticos interfieran con el principio de soberanía popular. La Corte, como garante de la supremacía constitucional, asegura que el proceso de consulta respete los valores y principios constitucionales, protegiendo así los derechos fundamentales de las personas, incluso en contextos de participación directa.

Desde una perspectiva doctrinaria, Mauro Capelletti y Manuel Aragón Reyes destacan que la justicia constitucional es el principal resguardo de los derechos fundamentales, enfatizando que la existencia de procedimientos claros y el control judicial previo son indispensables para evitar abusos y garantizar la protección de los derechos ciudadanos. Capelletti (1992) señala que la justicia constitucional no solo tiene como función la resolución de conflictos jurídicos, sino también la defensa de los valores democráticos y la promoción de una sociedad más justa. Por su parte, Aragón Reyes (2005) subraya que el control judicial previo en mecanismos de participación directa, como la consulta popular, actúa como un escudo frente a posibles intentos de menoscabar derechos fundamentales o de instrumentalizar la voluntad popular con fines ajenos al interés general. En este sentido, la Ley Orgánica de Consulta Popular no solo desarrolla un marco legal que responde a las exigencias constitucionales, sino que también refuerza la confianza de la ciudadanía en los procesos de participación directa, al garantizar que estos se desarrollen dentro de un marco de respeto pleno a los derechos humanos y a los principios democráticos.

La transparencia, como eje transversal de la ley, se traduce en la obligación de que los actores involucrados actúen con apego a los valores de honestidad,



imparcialidad y respeto a la verdad, lo cual fortalece la legitimidad del proceso de consulta popular. En este contexto, el cumplimiento de requisitos claros y específicos evita la arbitrariedad y promueve la seguridad jurídica. La ciudadanía, al participar en los procesos de consulta, debe tener la certeza de que su voluntad será respetada y que los resultados de la consulta se implementarán con apego a la Constitución y al marco normativo correspondiente. La ausencia de procedimientos claros o de un control efectivo podría generar incertidumbre jurídica, deslegitimar el proceso y, en última instancia, debilitar la confianza de la ciudadanía en las instituciones democráticas. Por ello, el diseño de esta normativa no solo responde a mandatos legales, sino que también se convierte en una herramienta esencial para fortalecer el vínculo entre la ciudadanía y el Estado.

Además, la eficacia de una Ley Orgánica de Consulta Popular radicaría en su capacidad para equilibrar los intereses colectivos con los derechos individuales, asegurando que ningún sector de la población sea vulnerado en su capacidad de ejercer sus derechos. La precisión con la que se desarrollan los tipos de consulta, los efectos de sus resultados y las garantías asociadas al proceso, permite que este mecanismo de participación sea una herramienta efectiva para canalizar las demandas ciudadanas de manera ordenada y democrática. Esto también implica que los procedimientos establecidos no deben interpretarse como meros formalismos, sino como instrumentos necesarios para proteger la esencia misma de los derechos fundamentales. Los principios de legalidad y debido proceso, que subyacen en toda la normativa, refuerzan la idea de que la consulta popular es un ejercicio democrático que debe ser plenamente respetuoso de los derechos humanos, evitando cualquier forma de manipulación o abuso de poder.

En conclusión, el Proyecto de Ley Orgánica de Consulta Popular no solo cumple con los mandatos constitucionales en términos de regulación de los derechos y garantías, sino que también refuerza los principios de seguridad jurídica, transparencia y protección de los derechos fundamentales. La intervención de la Corte Constitucional, sustentada en el marco del control de constitucionalidad, actúa como un mecanismo indispensable para proteger la voluntad popular de



posibles abusos y garantizar que el proceso se desarrolle dentro de los límites del respeto a los derechos humanos. Como lo señalan Capelletti y Aragón Reyes, la justicia constitucional es el pilar fundamental en la defensa de los derechos fundamentales y en la promoción de una democracia sólida, donde los procesos de participación ciudadana sean una herramienta legítima y efectiva para expresar la voluntad soberana de la ciudadanía. El diseño cuidadoso de los procedimientos, requisitos y garantías asociados a la consulta popular no solo refuerza la confianza ciudadana en las instituciones democráticas, sino que también asegura que este mecanismo sea una herramienta legítima para el fortalecimiento del Estado de derecho y la consolidación de una sociedad más justa e inclusiva.

#### **5.5. Concordancia con la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de República del Ecuador, Código De La Democracia**

El Código de la Democracia reconoce expresamente el derecho de los ecuatorianos a ser consultados y regula los procedimientos electorales y consultivos (arts. 2, 195 y ss.), pero deja vacíos que deben ser colmados por una ley orgánica especial, que establezca los detalles procedimentales y garantistas sobre la consulta popular en sus distintas modalidades, su convocatoria, límites, efectos y mecanismos de ejecución.

Dieter Nohlen y Allan Brewer-Carías, en sus estudios comparados sobre democracia directa en América Latina, advierten que la ausencia de regulación específica genera inseguridad jurídica, limita la participación y puede dar lugar a arbitrariedades (Nohlen, 2004; Brewer-Carías, 2009). Por ello, la expedición de una ley orgánica que desarrolle integralmente la consulta popular es una condición necesaria para la efectividad de los derechos de participación y la consolidación del Estado de derecho.

#### **5.6. Vinculación con instrumentos internacionales**

El derecho a la participación política y a ser consultado sobre los asuntos públicos está protegido por la Declaración Universal de Derechos Humanos (arts. 1, 21), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 25) y la

Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 23), todos ellos de aplicación directa y preferente cuando reconocen derechos más favorables que la propia Constitución (art. 424).

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha interpretado que el derecho a la participación política incluye no solo el derecho al sufragio, sino también el derecho a participar en los asuntos públicos a través de mecanismos como la consulta popular y el referéndum, exigiendo que estos sean accesibles, transparentes y efectivos (Corte IDH, Opinión Consultiva OC-28/21).

Norberto Bobbio y Jürgen Habermas, desde la teoría democrática, subrayan que la participación política efectiva es un derecho humano fundamental y que los Estados tienen la obligación de crear las condiciones normativas e institucionales para su ejercicio pleno (Bobbio, 1984; Habermas, 1996).

#### **5.6.1. Protección Internacional del derecho a la participación política y consulta popular**

#### **5.6.2.**

El derecho a la participación política y a ser consultado sobre los asuntos públicos se encuentra consagrado en los principales instrumentos internacionales de derechos humanos, todos ellos de aplicación directa y preferente en el ordenamiento jurídico ecuatoriano conforme al artículo 424 de la Constitución de la República:

- **Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH):**
  - *Artículo 1* reconoce la igualdad y dignidad de todas las personas.
  - *Artículo 21* establece el derecho de toda persona a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos, y consagra la voluntad popular como base de la autoridad pública.
- **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP):**
  - *Artículo 25* garantiza el derecho y la oportunidad de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, así como el derecho al voto y al acceso a funciones públicas en condiciones de igualdad.

- La *Observación General N° 25* del Comité de Derechos Humanos de la ONU interpreta que la participación directa incluye mecanismos como referendos y consultas populares, y exige que estos sean accesibles, transparentes y efectivos.
- **Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH):**
  - *Artículo 23* protege el derecho de todos los ciudadanos a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, a votar y ser elegidos, y a acceder a funciones públicas en igualdad de condiciones.
- **Constitución de la República del Ecuador (art. 424):**
  - Establece que los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Ecuador que reconozcan derechos más favorables que los contenidos en la Constitución prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público.

### 5.6.2. Cuadro comparativo: Principales instrumentos y su alcance

<b>Instrumento</b>	<b>Artículo(s) clave</b>	<b>Alcance sobre participación y consulta popular</b>
DUDH	1, 21	Participación directa e indirecta, igualdad
PIDCP	25	Participación directa (consulta, referendo), voto, acceso a funciones públicas
CADH	23	Participación directa e indirecta, voto, acceso a funciones públicas
Constitución Ecuador	424	Aplicación preferente de tratados más favorables

### 5.6.3. Jurisprudencia Internacional: Corte Interamericana de Derechos Humanos

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha desarrollado una doctrina robusta sobre el alcance del derecho a la participación política, interpretando el artículo 23 de la CADH como comprensivo de mecanismos de democracia directa, tales como la consulta popular y el referéndum.

- **Opinión Consultiva OC-28/21 (2021):**  
Si bien centrada en la reelección presidencial, la Corte IDH reafirma que la participación política no se agota en el sufragio, sino que abarca la intervención en los asuntos públicos a través de mecanismos institucionales que deben ser accesibles, transparentes y efectivos. La Corte enfatiza que la efectividad de la participación requiere que los procedimientos no sean meramente formales, sino que permitan una incidencia real en la toma de decisiones públicas.
- **Caso Yatama vs. Nicaragua:**  
La Corte IDH reconoció expresamente que el derecho a la participación política incluye la posibilidad de intervenir en la dirección de los asuntos públicos mediante mecanismos de consulta popular y referéndum, exigiendo la eliminación de barreras discriminatorias y la garantía de acceso efectivo.
- **Caso Castañeda Gutman vs. México:**  
Se reafirma la obligación estatal de garantizar el acceso efectivo a todos los mecanismos de participación política, incluyendo la consulta popular, y de remover obstáculos indebidos o discriminatorios.

#### 5.6.4. Fundamentación teórica: democracia y participación como derecho humano fundamental

La doctrina contemporánea, representada por autores como Norberto Bobbio y Jürgen Habermas, refuerza la consideración de la participación política como un derecho humano fundamental y una condición de legitimidad democrática:

- **Norberto Bobbio (El futuro de la democracia, 1984):**  
Concibe la democracia como un sistema de reglas procedimentales que garantizan la participación efectiva de la ciudadanía en la toma de decisiones colectivas. Bobbio sostiene que la legitimidad democrática exige no solo el reconocimiento formal del derecho a participar, sino la existencia de condiciones normativas e institucionales que permitan su ejercicio real, incluyendo la igualdad, la transparencia y el control ciudadano.

- **Jürgen Habermas (Entre hechos y normas, 1996):**  
Desarrolla la teoría de la democracia deliberativa, donde la legitimidad de las normas depende de procesos deliberativos inclusivos y participativos. Habermas subraya la co-originalidad de la autonomía privada y pública, y la obligación estatal de crear marcos legales e institucionales que posibiliten la deliberación y la consulta ciudadana efectiva.
- **Otros autores relevantes:**
  - *Robert Dahl* destaca la importancia de la participación inclusiva y la competencia efectiva como condiciones esenciales de la democracia.
  - *John Rawls* sostiene que la “razón pública” exige procedimientos participativos y deliberativos abiertos para la justificación de las decisiones colectivas.

La vinculación con los instrumentos internacionales de derechos humanos y la doctrina democrática contemporánea fundamenta la obligación del Estado ecuatoriano de garantizar mecanismos efectivos, accesibles y transparentes de consulta popular. El Proyecto de Ley Orgánica de Consulta Popular debe asegurar la plena vigencia de estos derechos, en consonancia con los estándares internacionales y la jurisprudencia constitucional comparada, fortaleciendo así la legitimidad democrática y la protección de los derechos fundamentales de la ciudadanía.

La participación política y la consulta popular, reconocidas como derechos humanos fundamentales por el derecho internacional y la doctrina democrática, exigen la acción positiva del Estado para crear condiciones normativas e institucionales que aseguren su ejercicio real y efectivo.

### **5.7. Comparación internacional: prácticas exitosas y lecciones para Ecuador**

La experiencia internacional demuestra que los países con democracias consolidadas han desarrollado marcos normativos robustos para la consulta

popular y el referéndum, garantizando procedimientos claros, control judicial y resultados vinculantes:

País	Instrumento Legal	Tipos de Consulta	Requisitos y Garantías Clave	Lecciones para Ecuador
<b>Suiza</b>	Constitución Federal	Referéndum obligatorio, facultativo, iniciativa popular	Umbral de mayoría, doble mayoría, resultados vinculantes, control judicial	Accesibilidad, legitimidad y control constitucional
<b>Uruguay</b>	Constitución (Arts. 79, 331)	Referéndum, plebiscito	25% firmas, exclusión de leyes tributarias, supervisión judicial	Altos umbrales para legitimidad, exclusiones temáticas
<b>Bolivia</b>	Ley del Referendo, Constitución	Nacional, departamental, municipal	Revisión constitucional previa, inclusión de temas indígenas y locales	control constitucional
<b>España</b>	Ley Orgánica 2/1980	Consultivo, constitucional	Iniciativa parlamentaria o gubernamental, distinción entre vinculante y consultivo	Integración con democracia representativa

<b>Colombia</b>	Ley 134 de 1994	Referéndum, plebiscito, iniciativa, revocatoria	Umbrales diferenciados, revisión constitucional, resultados vinculantes	Diversidad de mecanismos y control judicial
<b>Venezuela</b>	Constitución (Arts. 71-74)	Consultivo, abrogatorio, revocatorio	Umbrales del 10-20%, supervisión electoral, resultados vinculantes	Inclusión de revocatoria y control electoral
<b>Irlanda</b>	Constitución y leyes de referéndum	Constitucional	Mayoría simple, iniciativa parlamentaria, resultados vinculantes	Simplicidad y legitimidad

*Fuentes: Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft; Constitución de Uruguay; Ley del Referendo Bolivia; Ley Orgánica 2/1980 España; Ley 134 de 1994 Colombia; Constitución de Venezuela; Irish Constitution.*

Estas experiencias demuestran la importancia de contar con procedimientos claros, umbrales razonables, control judicial y distinción entre tipos de consulta, elementos todos recogidos en el proyecto de Ley Orgánica de Consulta Popular.

### **5.8. Análisis jurídico, político y social: justificación integral**

Desde una perspectiva jurídica, la promulgación de una Ley Orgánica de Consulta Popular se configuraría como un instrumento esencial para garantizar el cumplimiento efectivo del mandato constitucional que consagra la participación ciudadana y la soberanía popular como pilares fundamentales del



Estado democrático y de derecho. La Constitución reconoce que la participación ciudadana no solo es un derecho, sino también un mecanismo para que el poder emane directamente del pueblo, consolidando la legitimidad de las instituciones y de las decisiones públicas. En este sentido, la ausencia de una regulación específica que desarrolle este derecho constituye una omisión legislativa grave, que no solo vulnera derechos fundamentales, sino que además debilita la confianza de la ciudadanía en el sistema normativo y en la capacidad del Estado de garantizar el ejercicio pleno de los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico.

Como señala Ávila Santamaría (2008), la falta de desarrollo normativo que permita hacer operativos los derechos constitucionales equivale a una violación indirecta de los mismos, ya que impide su ejercicio efectivo. Del mismo modo, Ferrajoli (2001) enfatiza que la existencia de normas claras y precisas que regulen los derechos y procedimientos es indispensable para garantizar la seguridad jurídica y evitar arbitrariedades. Así, la Ley Orgánica de Consulta Popular no solo responde a una necesidad jurídica, sino también a una exigencia ética y democrática de consolidar el Estado de derecho y otorgar a la ciudadanía herramientas concretas para participar en las decisiones que afectan su vida cotidiana y el destino de la nación.

Desde el punto de vista político, la consulta popular constituye un mecanismo de fortalecimiento de la legitimidad de las decisiones públicas, ya que permite que las políticas y acciones del Estado reflejen de manera directa la voluntad ciudadana. En un contexto en el que las democracias contemporáneas enfrentan desafíos relacionados con la representación, la consulta popular se erige como un puente entre la ciudadanía y las instituciones, promoviendo un modelo de democracia más participativa e inclusiva. Al permitir que la ciudadanía incida directamente en decisiones de trascendencia nacional y local, este mecanismo no solo reduce la distancia entre gobernantes y gobernados, sino que también previene la concentración del poder y fomenta la rendición de cuentas. Como destaca Dahl (1989), una democracia sólida debe garantizar que las decisiones públicas se fundamenten en un proceso deliberativo que incluya la participación activa de la ciudadanía, mientras que Nino (1996) subraya que los mecanismos

de democracia directa, como la consulta popular, son fundamentales para corregir las deficiencias inherentes a la democracia representativa. En este sentido, la institucionalización de la consulta popular no solo promueve una mayor deliberación ciudadana, sino que también fortalece la confianza de la población en las instituciones políticas, al demostrar que el Estado está comprometido con la transparencia, la apertura y el respeto por la voluntad popular. Además, al otorgar a la ciudadanía la posibilidad de pronunciarse sobre temas de interés general, este mecanismo fomenta un sentido de corresponsabilidad y empoderamiento que resulta esencial para el fortalecimiento de la cultura democrática.

Desde una perspectiva social, la consulta popular adquiere una relevancia aún mayor en contextos como el del Estado ecuatoriano, caracterizado por su diversidad cultural, étnica y regional. En un país reconocido constitucionalmente como plurinacional e intercultural, la institucionalización de la consulta popular no solo garantiza los derechos de participación de todos los sectores de la sociedad, sino que también se convierte en una herramienta para promover la inclusión, el reconocimiento de la diversidad y la interculturalidad. Como afirman Storini (2010) y Grijalva & Storini (2009), en sociedades plurales, los mecanismos de participación directa son fundamentales para garantizar que las voces de todos los grupos, especialmente aquellos históricamente marginados, sean escuchadas y tenidas en cuenta en la toma de decisiones. La consulta popular, al permitir que las comunidades, pueblos y nacionalidades expresen sus opiniones sobre temas que afectan directamente su vida, se convierte en un instrumento de justicia social y de consolidación de un modelo de desarrollo más equitativo e inclusivo.

Además, este mecanismo fomenta el diálogo intercultural y el respeto mutuo, al promover procesos deliberativos en los que se valoran y consideran las perspectivas diversas que coexisten en la sociedad ecuatoriana.

La dimensión social de la consulta popular también se relaciona con su capacidad para fortalecer el tejido social y fomentar una ciudadanía activa y comprometida.



En una sociedad en la que el desencanto y la apatía hacia las instituciones públicas son fenómenos recurrentes, la consulta popular tiene el potencial de revitalizar la participación ciudadana y de generar un sentido de pertenencia y responsabilidad compartida en la construcción del futuro del país. Al involucrar a la ciudadanía en procesos de toma de decisiones, este mecanismo no solo fortalece la democracia, sino que también contribuye a la formación de una sociedad más cohesionada, solidaria y consciente de sus derechos y deberes. En este sentido, la consulta popular no debe ser vista únicamente como un procedimiento jurídico o político, sino como un proceso social que tiene el poder de transformar las dinámicas de interacción entre el Estado y la sociedad, promoviendo una cultura de participación, diálogo y respeto por la diversidad.

En conclusión, el análisis jurídico, político y social del Proyecto de Ley Orgánica de Consulta Popular evidencia que no solo es necesaria desde el punto de vista normativo, sino también desde una perspectiva ética, democrática y social. Jurídicamente, esta ley responde a la necesidad de garantizar el ejercicio efectivo de derechos fundamentales y de consolidar el Estado de derecho, evitando omisiones legislativas que vulneren la Constitución y debiliten la seguridad jurídica. Políticamente, la consulta popular fortalece la legitimidad de las decisiones públicas, promueve la deliberación ciudadana y previene la concentración del poder, consolidando un modelo de democracia más participativa e inclusiva. Socialmente, este mecanismo fomenta la inclusión, la interculturalidad y el reconocimiento de la diversidad, elementos esenciales para la construcción de una sociedad más justa y equitativa. Así, la institucionalización de la consulta popular no solo representa un avance normativo, sino también un paso fundamental hacia la consolidación de un Estado verdaderamente democrático, plurinacional y respetuoso de los derechos y aspiraciones de toda su ciudadanía.

### **5.9. Desarrollo histórico de las consultas populares y referéndums (2008–2025)**

A continuación, se presenta un análisis detallado de los principales procesos de consulta popular y referéndum realizados en el Ecuador desde 2008, con énfasis



en el contexto político, las preguntas formuladas, los resultados oficiales, el cuerpo normativo vigente y los efectos legislativos o de política pública.

#### 5.9.1. Referéndum Constitucional de 2008

- a) **Fecha:** 28 de septiembre de 2008
- b) **Autoridad convocante:** Asamblea Constituyente de Montecristi (Presidente Rafael Correa)
- c) **Pregunta:** Aprobación del texto de la nueva Constitución
- d) **Resultados:**
  - o Sí: 64,2%
  - o No: 28,0%
  - o Participación: 74,0%
- e) **Contexto político:** Proceso de refundación institucional tras la crisis política de 2005–2006.
- f) **Efectos:** Entrada en vigencia de la Constitución de 2008, que instauró el Estado constitucional de derechos, la plurinacionalidad y la democracia directa.

#### 5.9.2. Consulta Popular y Referéndum de 2011

- a) **Fecha:** 7 de mayo de 2011
- b) **Autoridad convocante:** Presidente Rafael Correa, con dictamen previo de la Corte Constitucional
- c) **Preguntas:** 10 (5 de reforma constitucional y 5 de consulta popular) sobre justicia, medios, banca, ambiente y derechos.
- d) **Resultados:**
  - o Margen estrecho de aprobación en la mayoría de preguntas (Sí: 45–50%)
  - o Participación: 77,38%
- e) **Contexto político:** Reforma judicial, regulación de medios y prohibición de espectáculos con muerte animal.
- f) **Efectos:** Reestructuración del sistema judicial, creación del Consejo de Regulación de Medios, prohibición de casinos y espectáculos con muerte animal.

#### 5.9.3. Consulta Popular y Referéndum de 2018



- a) **Fecha:** 4 de febrero de 2018
- b) **Autoridad convocante:** Presidente Lenin Moreno, con dictamen previo de la Corte Constitucional
- c) **Preguntas:** 7 sobre reelección indefinida, corrupción, minería, ambiente, alternabilidad democrática y Consejo de Participación Ciudadana.
- d) **Resultados:**
  - Sí: 63–74% en todas las preguntas
  - Participación: 82,1%
- e) **Contexto político:** Ruptura con el correísmo, restauración de la alternabilidad y reformas institucionales.
- f) **Efectos:** Eliminación de la reelección indefinida, reestructuración del CPCCS, reformas ambientales y de derechos.

#### 5.9.4. Consulta Popular y Referéndum de 2023

- a) **Fecha:** 20 de agosto de 2023
- b) **Autoridad convocante:** Presidente Guillermo Lasso, en contexto de “muerte cruzada”
- c) **Preguntas:** 8 sobre extradición, autonomía de la Fiscalía, reducción de asambleístas, partidos políticos, protección ambiental, entre otros.
- d) **Resultados:**
  - Todas las preguntas fueron rechazadas (No: 51–58%)
- e) **Contexto político:** Crisis política y de seguridad, disolución de la Asamblea Nacional.
- f) **Efectos:** No se produjeron reformas constitucionales ni legales.

#### 5.9.5. Consulta Popular y Referéndum de 2024

- a) **Fecha:** 21 de abril de 2024
- b) **Autoridad convocante:** Presidente Daniel Noboa, con dictamen previo de la Corte Constitucional
- c) **Preguntas:** 11 sobre seguridad, justicia, extradición, control de armas, arbitrajes internacionales, contratos laborales, entre otros
- d) **Resultados:**
  - El “Sí” ganó en 9 preguntas (seguridad y justicia); el “No” en 2 (arbitrajes y contratos laborales)

- e) **Contexto político:** Declaratoria de “conflicto armado interno” y lucha contra el crimen organizado
- f) **Efectos:** Las reformas aprobadas deben ser tramitadas por la Asamblea Nacional en un plazo de 60 días.

#### 5.9.6. Consulta Popular y Referéndum de 2025

- a) **Fecha:** 16 de noviembre de 2025
- b) **Autoridad convocante:** Presidente Daniel Noboa, con dictamen previo de la Corte Constitucional
- c) **Preguntas:** 4 sobre bases militares extranjeras, financiamiento estatal a partidos, reducción de asambleístas y convocatoria a Asamblea Constituyente
- d) **Resultados:**
  - o Todas las preguntas fueron rechazadas (No: 54–62%)
- e) **Contexto político:** Crisis de seguridad y gobernabilidad, propuestas de reformas institucionales profundas
- f) **Efectos:** No se produjeron reformas constitucionales ni convocatoria a Asamblea Constituyente

## 6. CONCLUSIONES DEL INFORME

### 6.1. La Consulta Popular es un derecho fundamental y un pilar de la democracia ecuatoriana

La Constitución de la República del Ecuador establece de manera clara que la soberanía reside en el pueblo y que la participación ciudadana es un derecho fundamental de aplicación directa e inmediata (arts. 1, 3, 61, 95).

La consulta popular constituye el mecanismo por excelencia de democracia directa, permitiendo a la ciudadanía incidir en asuntos de trascendencia nacional y local, reformas constitucionales, y otros temas de interés público.

## **6.2. Obligatoriedad constitucional de regular la consulta popular mediante Ley Orgánica**

La Constitución no solo habilita, sino que ordena a la Asamblea Nacional y a los órganos con potestad normativa a adecuar las leyes para garantizar el ejercicio pleno de los derechos constitucionales, incluyendo la consulta popular (arts. 84, 133).

La ausencia de una ley orgánica específica constituye una omisión legislativa que limita el ejercicio efectivo de los derechos de participación.

## **6.3. Vacíos en la legislación secundaria actual**

Si bien el Código de la Democracia reconoce el derecho a ser consultado y regula aspectos generales de los procesos electorales y consultivos (arts. 2, 195 y ss.), deja vacíos importantes en cuanto a los procedimientos, garantías, límites, efectos y mecanismos de ejecución de la consulta popular

Estos vacíos generan inseguridad jurídica y dificultan la aplicación efectiva de este derecho fundamental.

## **6.4. Necesidad de seguridad jurídica y protección de derechos**

La propuesta de Ley Orgánica de Consulta Popular desarrolla con precisión los procedimientos, tipos, requisitos, efectos y garantías de la consulta popular, asegurando legalidad, transparencia, eficacia y respeto a la voluntad ciudadana. Esto responde a la exigencia constitucional de que toda restricción al ejercicio de derechos debe estar prevista en la ley y que los derechos y garantías constitucionales son de aplicación directa e inmediata (art. 11)

## **6.5. Control de constitucionalidad y protección de derechos fundamentales**



La intervención de la Corte Constitucional, mediante dictamen previo y vinculante sobre la constitucionalidad de las preguntas propuestas para consulta popular, garantiza el control de constitucionalidad y la protección de los derechos fundamentales (art. 438.2)

#### **6.6. Concordancia con instrumentos internacionales**

El derecho a la participación política y a ser consultado está protegido por instrumentos internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, todos de aplicación directa y preferente cuando reconocen derechos más favorables que la propia Constitución (art. 424).

### **7. RECOMENDACIONES DEL INFORME**

#### **7.1. Aprobar el Proyecto de Ley Orgánica de Consulta Popular como prioridad legislativa**

Se recomienda a la Asamblea Nacional aprobar el Proyecto de Ley Orgánica de Consulta Popular para cumplir con el mandato constitucional de garantizar el ejercicio pleno de los derechos de participación y subsanar la omisión legislativa existente

#### **7.2. Garantizar procedimientos claros, transparentes e inclusivos**

La ley debe establecer procedimientos claros, transparentes e inclusivos para la convocatoria, organización, ejecución y control de las consultas populares, asegurando la participación efectiva de todos los sectores de la sociedad, en especial de grupos históricamente excluidos

#### **7.3. Fortalecer la seguridad jurídica y la protección de derechos**

El proyecto de ley garantiza la seguridad jurídica, estableciendo con precisión los requisitos, límites, efectos y mecanismos de ejecución de la consulta popular,

así como las garantías para la protección de los derechos de los ciudadanos y la transparencia del proceso

#### 7.4. Asegurar la intervención de la Corte Constitucional

Se debe mantener la intervención de la Corte Constitucional para el control previo y vinculante de la constitucionalidad de las preguntas, lo que fortalece la protección de los derechos fundamentales y la legitimidad del proceso

### 8. RESOLUCIÓN Y DETALLE DE LA VOTACIÓN DEL INFORME

Por las motivaciones expuestas, la Comisión Especializada Permanente de Garantías Constitucionales, Derechos Humanos, Derechos Colectivos y la Interculturalidad de la Asamblea Nacional, en sesión ordinaria Nro. 049 2025-2027 realizada el 20 de marzo de dos mil veintiséis, RESUELVE aprobar el INFORME PARA SEGUNDO DEBATE DEL “PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE CONSULTA POPULAR”

Voluntad que se expresa en la votación, conforme al siguiente detalle:

Nombres	Cargo	Votación
Jaime David Estrada Medranda	Presidente	A favor
María Verónica Iñiguez Gallardo	Vicepresidenta	A favor
Roque Martín Ordóñez Quezada	Asambleísta	A favor
Comps Pascacio Córdova Díaz	Asambleísta	A favor
Fernando Enrique Cedeño Rivadeneira	Asambleísta	A favor
Héctor Guillermo	Asambleísta	A favor

Valladarez González		
Héctor Eduardo Rodríguez Chávez	Asambleísta	A favor
Gustavo Enrique Mateus Acosta	Asambleísta	A favor
Lenin Daniel Barreto Zambrano	Asambleísta	A favor
Segundo Eustaquio Tuala Muntza	Asambleísta	A favor

## 9. ASAMBLEÍSTA PONENTE

**AS. MARIA VERONICA IÑIGUEZ GALLARDO**, miembro de la Comisión Especializada Permanente de Garantías Constitucionales, Derechos Humanos, Derechos Colectivos y la Interculturalidad.

## 10. NOMBRE Y FIRMA DE LOS ASAMBLEÍSTAS QUE SUSCRIBEN EL INFORME

Jaime David Estrada Medranda  
**PRESIDENTE**

María Verónica Iñiguez Gallardo  
**VICEPRESIDENTA**

Roque Martín Ordóñez Quezada  
**Asambleísta**

Comps Pascacio Córdova Díaz  
**Asambleísta**



Fernando Enrique Cedeño Rivadeneira

**Asambleísta**

Héctor Guillermo Valladarez González

**Asambleísta**

Héctor Eduardo Rodríguez Chávez

**Asambleísta**

Gustavo Enrique Mateus Acosta

**Asambleísta**

Lenin Daniel Barreto Zambrano

**Asambleísta**

Segundo Estaquio Tuala Muntza

**Asambleísta**

## **11. PROYECTO DE LEY DEBATIDO Y APROBADO**

### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

El diseño institucional del Estado ecuatoriano experimentó una transformación dogmática y orgánica sin precedentes con la promulgación de la Constitución de la República del Ecuador en el año 2008. Al redefinir al Ecuador en su Artículo 1 como un "Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico", el constituyente de Montecristi estableció un mandato ineludible: la superación del modelo democrático puramente representativo y formal, para dar paso a un modelo de democracia material, deliberativa y, sobre todo, participativa.



En este nuevo paradigma, el poder no reside exclusivamente en las autoridades electas, sino que emana y se legitima continuamente a través de la voluntad del mandante primario: el pueblo. La democracia directa deja de ser una excepción o un mecanismo de última instancia, para convertirse en un eje transversal del ejercicio del poder público. Como bien señala el doctrinario Luigi Ferrajoli (2007), en su obra *Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia*, "los derechos fundamentales, entre ellos los derechos políticos de participación, no son simples promesas retóricas, sino verdaderos imperativos jurídicos que exigen de los poderes públicos la creación de garantías secundarias y normativas para su estricto cumplimiento y eficacia material" (p. 345).

Bajo esta premisa, la presente fundamenta la imperiosa y urgente necesidad de promulgar la **Ley Orgánica de Consulta Popular**. Si bien la norma suprema consagra de manera prolija el derecho a ser consultados y a participar en los asuntos de interés público, la carencia de un cuerpo normativo unificado, orgánico, técnico y especializado que regule de manera exclusiva el procedimiento, las garantías y los efectos de la consulta popular, ha generado históricamente vacíos interpretativos, dilaciones procedimentales y, en ocasiones, la vulneración del derecho a la participación ciudadana por omisiones administrativas o silencios institucionales.

El propósito de esta iniciativa legislativa no es otro que el de materializar las garantías constitucionales a través de una técnica legislativa rigurosa, dotando al Estado, a los Gobiernos Autónomos Descentralizados y a la ciudadanía, de reglas claras, plazos perentorios y procedimientos transparentes para la activación del poder ciudadano.

Históricamente, el mecanismo de la consulta popular en el Ecuador ha estado sujeto a regulaciones dispersas, encontrándose fragmentado entre la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador (Código de la Democracia), la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y diversas resoluciones del Consejo Nacional Electoral. Esta dispersión normativa atenta contra el principio de seguridad jurídica y dificulta el ejercicio pleno de los derechos de participación, especialmente cuando la iniciativa proviene desde la ciudadanía o desde las bases locales.



En la praxis legislativa y electoral contemporánea, se ha evidenciado que la interposición de múltiples requisitos burocráticos y la falta de especificidad procesal han actuado como barreras de facto para las iniciativas ciudadanas. A menudo, las comunidades que buscan pronunciarse sobre asuntos de trascendencia local - tales como la protección de sus ecosistemas frente a actividades extractivas, la priorización de recursos, o la garantía de derechos colectivos e interculturales- se enfrentan a un laberinto procedimental que desgasta la voluntad democrática.

Resulta de vital importancia recordar que el fortalecimiento de la democracia directa tiene un impacto directo en la reducción de las brechas de desigualdad y en el empoderamiento de sectores históricamente marginados. El ejercicio de la consulta popular a nivel local permite que las poblaciones rurales, las nacionalidades indígenas y las mujeres en el ámbito de la ruralidad tengan una herramienta vinculante para incidir en las políticas públicas que afectan su territorio y sus medios de subsistencia. En este sentido, la existencia de una norma adjetiva clara facilita que las decisiones del poder estatal se sometan al escrutinio y aprobación de los sectores más vulnerables de la sociedad ecuatoriana.

El presente Proyecto de Ley Orgánica de Consulta Popular, encuentra su sustento irrestricto en los principios y reglas previstos en la Constitución de la República del Ecuador, los cuales operan como el núcleo esencial de la propuesta normativa:

### **1. El Principio de aplicación directa y el goce efectivo de derechos**

Los Artículos 3 (numeral 1) y 11 de la Constitución imponen al Estado el deber primordial de garantizar el efectivo goce de los derechos sin discriminación alguna, estableciendo que los derechos y garantías serán de directa e inmediata aplicación. La participación ciudadana no admite demoras injustificadas. Por ello, este proyecto de ley consagra plazos estrictos y responsabilidades administrativas directas frente al incumplimiento de los órganos estatales, asegurando que el derecho a consultar y ser consultado no sea menoscabado por formalismos excesivos. La inclusión de un enfoque interseccional asegura



que nadie pueda ser discriminado en este proceso por razones de etnia, género, condición socio-económica o cualquier otra distinción.

## **2. La titularidad de los derechos políticos y la participación protagónica**

El Artículo 61 de la carta fundamental reconoce a las ciudadanas y ciudadanos el derecho a participar en los asuntos de interés público, a presentar proyectos de iniciativa popular normativa y, fundamentalmente, a **ser consultados**. Este derecho se operativiza a través del Artículo 95, el cual instaura un proceso permanente de construcción del poder ciudadano orientado por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública y respeto a la diferencia.

Roberto Gargarella (2014), en *La sala de máquinas de la Constitución*, argumenta que "el nuevo constitucionalismo latinoamericano fracasará si concentra sus esfuerzos únicamente en la ampliación del catálogo de derechos (la dogmática), sin reformar los mecanismos reales de poder y participación (la orgánica)" (p. 210). La presente Ley Orgánica interviene directamente en esa "sala de máquinas", democratizando el acceso a las decisiones estatales y rompiendo el monopolio de las cúpulas representativas sobre la voluntad nacional.

## **3. El marco orgánico de la consulta popular**

El texto propuesto desarrolla con rigor hermenéutico el Artículo 104 constitucional, el cual diseña la arquitectura de la consulta popular, distribuyendo la legitimidad activa para su convocatoria entre la Presidencia de la República, las máximas autoridades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y la ciudadanía. El proyecto clarifica y reglamenta los umbrales de respaldo ciudadano requeridos (5% para carácter nacional, 10% para carácter local) y consagra el mandato constitucional del dictamen previo y vinculante de la Corte Constitucional (Art. 438), estableciendo en la ley plazos taxativos para dicho pronunciamiento, bajo prevención de responsabilidades.

## **4. La defensa de la naturaleza y las decisiones sobre recursos estratégicos**

El Artículo 407 de la Constitución, la prohibición de actividades extractivas en áreas protegidas y zonas intangibles admite excepciones sumamente condicionadas que, por su gravedad, pueden ser sometidas a consulta popular

por mandato de la Asamblea Nacional. El proyecto de ley recoge esta competencia legislativa con suma precisión, reconociendo que los derechos de la naturaleza (Art. 10) se tutelan de manera óptima cuando es la voluntad popular la que evalúa el impacto de la explotación de recursos no renovables.

El desarrollo normativo de la consulta popular responde a una evolución teórica innegable en la ciencia política y el derecho constitucional contemporáneo. El modelo clásico de democracia de partidos ha demostrado limitaciones frente a crisis de representación y problemas estructurales de corrupción o desconexión ciudadana.

Norberto Bobbio (1986), en *El futuro de la democracia*, advertía sobre las "promesas incumplidas" de la democracia representativa, señalando que el ciudadano común, una vez emitido su voto en las urnas, quedaba relegado a un rol pasivo durante el ejercicio del mandato de sus representantes. Frente a esto, la doctrina moderna exige mecanismos de corrección. Peter Häberle (2003) en *El Estado constitucional* postula la noción de la "sociedad abierta de los intérpretes constitucionales", argumentando que la interpretación y defensa de los valores fundamentales no es un coto cerrado de los tribunales o parlamentos, sino que pertenece a todos los ciudadanos y grupos activos de la sociedad política. La consulta popular es el vehículo procedimental por excelencia de esta interpretación viva.

En el ámbito latinoamericano, Ramiro Ávila Santamaría (2012) en *El constitucionalismo transformador*, sostiene que la Constitución ecuatoriana diseña un "constitucionalismo popular" donde las garantías contra mayoritarias (como las sentencias de la Corte) deben coexistir equilibradamente con garantías mayoritarias de democracia directa (p. 185). En este contexto, el proyecto de ley no busca anular el papel de la representación democrática, sino complementarlo. A través de la aplicación de los principios rectores delineados en el Artículo 4 del proyecto - particularmente los de deliberación pública, control social y congruencia democrática- se asegura que el debate público previo a la votación esté informado por razones técnicas, éticas y jurídicas, elevando la calidad de la decisión mayoritaria.



El principio de **congruencia democrática** (Art. 13 del proyecto) merece una mención especial. Humberto Nogueira Alcalá (2006) en *La democracia inclusiva* explica que uno de los mayores riesgos de la participación directa desregulada es la "invasión de competencias", donde una jurisdicción territorial termina decidiendo sobre materias que son ajenas a su administración o que afectan a terceros no consultados (p. 112). El proyecto soluciona esta controversia doctrinal exigiendo a la Corte Constitucional la verificación rigurosa del electorado pertinente según el régimen de competencias exclusivas de los niveles de gobierno.

La historia del Ecuador demuestra que cuando los canales formales de participación ciudadana se obstruyen por vacíos legales, discrecionalidad política o burocracia judicial, el conflicto social se desborda hacia las calles. La protesta social, aunque legítima, debe tener una alternativa institucional pacífica, y vinculante. Esta Ley proporciona la "válvula de escape" institucional y el foro democrático idóneo para dirimir pacíficamente las controversias nacionales y territoriales más profundas.

Aprobar una codificación orgánica exclusiva para las consultas populares elimina la antinomia y dispersión jurídica. Las autoridades electorales, las organizaciones políticas, la Corte Constitucional y los colectivos ciudadanos sabrán con meridiana claridad "a qué atenerse". Se elimina la discrecionalidad interpretativa que tanto daño ha causado a la fe pública y se instaura un régimen procedimental previsible, con plazos tasados y responsabilidades claras, protegiendo al Estado de litigios internacionales por vulneración de derechos políticos y humanos.

## ASAMBLEA NACIONAL

### EL PLENO

#### CONSIDERANDO

Que la Constitución de la República del Ecuador en el Artículo 1 establece que: "El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico (...);"



- Que la Constitución de la República del Ecuador en el Artículo 3 número 1, establece que entre los deberes primordiales del Estado está el de garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los Instrumentos Internacionales de derechos humanos”;
- Que la Constitución de la República del Ecuador en el Artículo 10, determina que las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos son titulares y gozarán de los derechos garantizados en la Constitución y en los Instrumentos Internacionales y la naturaleza será sujeto de aquellos derechos que le reconozca la Constitución;
- Que la Constitución de la República del Ecuador en el Artículo 11 establece que los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los Instrumentos Internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte;
- Que la Constitución de la República del Ecuador en el Artículo 11 determina los principios que rigen el ejercicio de los derechos, entre los que se encuentran la igualdad de todas las personas quienes gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades; por lo que nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos;
- Que la Constitución de la República del Ecuador en el Artículo 61 establece que: “Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos:
1. Elegir y ser elegidos.

2. Participar en los asuntos de interés público.
3. Presentar proyectos de iniciativa popular normativa.
4. Ser consultados.
5. Fiscalizar los actos del poder público.
6. Revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular.
7. Desempeñar empleos y funciones públicas con base en méritos y capacidades, y en un sistema de selección y designación transparente, incluyente, equitativo, pluralista y democrático, que garantice su participación, con criterios de equidad y paridad de género, igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad y participación intergeneracional.
8. Conformar partidos y movimientos políticos, afiliarse o desafiliarse libremente de ellos y participar en todas las decisiones que éstos adopten. Las personas extranjeras gozarán de estos derechos en lo que les sea aplicable.”;

Que la Constitución de la República del Ecuador en el Artículo 95 establece que: “Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad.

La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.”;



Que la Constitución de la República del Ecuador en el Artículo 96 establece que: “Se reconocen todas las formas de organización de la sociedad, como expresión de la soberanía popular para desarrollar procesos de autodeterminación e incidir en las decisiones y políticas públicas y en el control social de todos los niveles de gobierno, así como de las entidades públicas y de las privadas que presten servicios públicos. Las organizaciones podrán articularse en diferentes niveles para fortalecer el poder ciudadano y sus formas de expresión; deberán garantizar la democracia interna, la alternabilidad de sus dirigentes y la rendición de cuentas.”;

Que la Constitución de la República del Ecuador en el Artículo 100 establece que: “En todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, que funcionarán regidas por principios democráticos. La participación en estas instancias se ejerce para:

1. Elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los Gobiernos y la ciudadanía.
2. Mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo.
3. Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos.
4. Fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social.

Promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación. Para el ejercicio de esta participación se organizarán audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y las demás instancias que promueva la ciudadanía.”;

Que el Artículo 103 de la Constitución de la República dispone que “La iniciativa popular normativa se ejercerá para proponer la creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas ante la Función Legislativa o cualquier otro órgano con competencia normativa. Deberá contar con el respaldo

de un número no inferior al cero punto veinte y cinco por ciento de las personas inscritas en el registro electoral de la jurisdicción correspondiente.

Quienes propongan la iniciativa popular participarán, mediante representantes, en el debate del proyecto en el órgano correspondiente, que tendrá un plazo de ciento ochenta días para tratar la propuesta; si no lo hace, la propuesta entrará en vigencia.

Cuando se trate de un proyecto de ley, la Presidenta o Presidente de la República podrá enmendar el proyecto, pero no vetarlo totalmente.

Para la presentación de propuestas de reforma constitucional se requerirá el respaldo de un número no inferior al uno por ciento de las personas inscritas en el registro electoral.

En el caso de que la Función Legislativa no trate la propuesta en el plazo de un año, los proponentes podrán solicitar al Consejo Nacional Electoral que convoque a consulta popular, sin necesidad de presentar el ocho por ciento de respaldo de los inscritos en el registro electoral. Mientras se tramite una propuesta ciudadana de reforma constitucional no podrá presentarse otra.”

Que la Constitución de la República del Ecuador en el Artículo 104 establece que: “El organismo electoral correspondiente convocará a consulta popular por disposición de la Presidenta o Presidente de la República, de la máxima autoridad de los gobiernos autónomos descentralizados o de la iniciativa ciudadana.

La Presidenta o Presidente de la República dispondrá al Consejo Nacional Electoral que convoque a consulta popular sobre los asuntos que estime convenientes.

Los gobiernos autónomos descentralizados, con la decisión de las tres cuartas partes de sus integrantes, podrán solicitar la convocatoria a consulta popular sobre temas de interés para su jurisdicción.

La ciudadanía podrá solicitar la convocatoria a consulta popular sobre cualquier asunto.

Cuando la consulta sea de carácter nacional, el petitorio contará con el respaldo de un número no inferior al cinco por ciento de personas inscritas en el registro electoral; cuando sea de carácter local el respaldo será de un número no inferior al diez por ciento del correspondiente registro electoral.

Cuando la consulta sea solicitada por ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior, para asuntos de su interés y relacionados con el Estado ecuatoriano, requerirá el respaldo de un número no inferior al cinco por ciento de las personas inscritas en el registro electoral de la circunscripción especial.

Las consultas populares que soliciten los gobiernos autónomos descentralizados o la ciudadanía no podrán referirse a asuntos relativos a tributos o a la organización político administrativa del país, salvo lo dispuesto en la Constitución.

En todos los casos, se requerirá dictamen previo de la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de las preguntas propuestas.”;

Que la Constitución de la República del Ecuador en el Artículo 105 establece que: “Las personas en goce de los derechos políticos podrán revocar el mandato a las autoridades de elección popular.

La solicitud de revocatoria del mandato podrá presentarse una vez cumplido el primero y antes del último año del periodo para el que fue electa la autoridad cuestionada. Durante el periodo de gestión de una autoridad podrá realizarse sólo un proceso de revocatoria del mandato.

La solicitud de revocatoria deberá respaldarse por un número no inferior al diez por ciento de personas inscritas en el registro electoral correspondiente. Para el caso de la

Presidenta o Presidente de la República se requerirá el respaldo de un número no inferior al quince por ciento de inscritos en el registro electoral.”;



Que la Constitución de la República del Ecuador en el Artículo 106 establece que: “El Consejo Nacional Electoral, una vez que conozca la decisión de la Presidenta o Presidente de la República o de los gobiernos autónomos descentralizados, o acepte la solicitud presentada por la ciudadanía, convocará en el plazo de quince días a referéndum, consulta popular o revocatoria del mandato, que deberá efectuarse en los siguientes sesenta días.

Para la aprobación de un asunto propuesto a referéndum, consulta popular o revocatoria del mandato, se requerirá la mayoría absoluta de los votos válidos, salvo la revocatoria de la Presidenta o Presidente de la República en cuyo caso se requerirá la mayoría absoluta de los sufragantes.

El pronunciamiento popular será de obligatorio e inmediato cumplimiento. En el caso de revocatoria del mandato la autoridad cuestionada será cesada de su cargo y será reemplazada por quien corresponda de acuerdo con la Constitución.”;

Que la Constitución de la República del Ecuador en el Artículo 147 establece que: “Los gastos que demande la realización de los procesos electorales que se convoquen por disposición de los gobiernos autónomos descentralizados se imputarán al presupuesto del correspondiente nivel de gobierno; los que se convoquen por disposición de la Presidenta o Presidente de la República o por solicitud de la ciudadanía se imputarán al Presupuesto General del Estado.”;

Que la Constitución de la República del Ecuador en el Artículo 219 establece que: “El Consejo Nacional Electoral tendrá, además de las funciones que determine la ley, las siguientes: 1. Organizar, dirigir, vigilar y garantizar, de manera transparente, los procesos electorales, convocar a elecciones, realizar los cómputos electorales, proclamar los resultados, y posesionar a los ganadores de las elecciones. (...)”;

Que la Constitución de la República del Ecuador en el Artículo 238 establece que: “Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía

política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional.

Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales.”;

Que la Constitución de la República del Ecuador en el Artículo 240, establece que: “Los gobiernos autónomos descentralizados tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicción territorial. Sus actos y resoluciones tendrán carácter general, obligatorio e inmediato.”;

Que la Constitución de la República del Ecuador en el Artículo 245, establece que: “La iniciativa para la conformación de una región autónoma corresponderá a los gobiernos provinciales, los que elaborarán un proyecto de ley de regionalización que propondrá la conformación territorial de la nueva región, así como un proyecto de estatuto de autonomía regional.

La Asamblea Nacional aprobará en un plazo máximo de ciento veinte días el proyecto de ley, y en caso de no pronunciarse dentro de este plazo se considerará aprobado. Para negar o archivar el proyecto de ley, la Asamblea Nacional requerirá de los votos de las dos terceras partes de sus integrantes.

El proyecto de estatuto será presentado ante la Corte Constitucional para que verifique su conformidad con la Constitución. El dictamen correspondiente se emitirá en un plazo máximo de cuarenta y cinco días, y en caso de no emitirse dentro de éste se entenderá que el dictamen es favorable.

Con el dictamen favorable de la Corte Constitucional y la aprobación del proyecto de ley orgánica, se convocará a consulta popular en las provincias que formarían la región, para que se pronuncien sobre el estatuto regional.



Si la consulta fuera aprobada por la mayoría absoluta de los votos válidamente emitidos en cada provincia, entrará en vigencia la ley y su estatuto, y se convocará a elecciones regionales en los siguientes cuarenta y cinco días para nombrar a las autoridades y representantes correspondientes.”;

Que la Constitución de la República del Ecuador en el Artículo 407 establece que: “Se prohíbe la actividad extractiva de recursos no renovables en las áreas protegidas y en zonas declaradas como intangibles, incluida la explotación forestal. Excepcionalmente dichos recursos se podrán explotar a petición fundamentada de la Presidencia de la República y previa declaratoria de interés nacional por parte de la Asamblea Nacional, que, de estimarlo conveniente, podrá convocar a consulta popular. Se prohíbe todo tipo de minería metálica en cualquiera de sus fases en áreas protegidas, centros urbanos y zonas intangibles.”;

Que la Constitución de la República del Ecuador en el Artículo 417 establece que: “Los tratados internacionales ratificados por el Ecuador se sujetarán a lo establecido en la Constitución. En el caso de los tratados y otros instrumentos internacionales de derechos humanos se aplicarán los principios pro ser humano, de no restricción de derechos, de aplicabilidad directa y de cláusula abierta establecidos en la Constitución.”;

Que la Constitución de la República del Ecuador en el Artículo 420 establece que: “La ratificación de tratados se podrá solicitar por referéndum, por iniciativa ciudadana o por la Presidenta o Presidente de la República. La denuncia de un tratado aprobado corresponderá a la Presidenta o Presidente de la República. En caso de denuncia de un tratado aprobado por la ciudadanía en referéndum se requerirá el mismo procedimiento que lo aprobó.”;

Que la Constitución de la República del Ecuador en el Artículo 420, establece que: “La Corte Constitucional emitirá dictamen previo y vinculante de constitucionalidad en los siguientes casos, además de los que determine la ley:

1. Tratados internacionales, previamente a su ratificación por parte de la Asamblea Nacional.
2. Convocatorias a consultas populares de carácter nacional o a nivel de los gobiernos autónomos descentralizados.
3. Objeciones de inconstitucionalidad presentadas por la Presidenta o Presidente de la República en el proceso de formación de las leyes.”;

Que la Constitución de la República del Ecuador en el Artículo 420 establece que: “La ratificación de tratados se podrá solicitar por referéndum, por iniciativa ciudadana o por la Presidenta o Presidente de la República.

La denuncia de un tratado aprobado corresponderá a la Presidenta o Presidente de la República. En caso de denuncia de un tratado aprobado por la ciudadanía en referéndum se requerirá el mismo procedimiento que lo aprobó.”;

En uso de sus atribuciones y facultades constitucionales y legales, expide la siguiente:

## LEY ORGÁNICA DE CONSULTA POPULAR

### TÍTULO PRIMERO DISPOSICIONES GENERALES

#### Capítulo Primero Objeto, Finalidad, Ámbito y Definiciones

**Artículo 1.- Objeto y finalidad.** - La presente Ley tiene por objeto regular el procedimiento de convocatoria, organización, desarrollo, y declaración de resultados de la consulta popular, promoviendo y garantizando la participación ciudadana directa en la adopción de decisiones sobre asuntos de trascendencia



nacional, local, o normativa conforme a la Constitución de la República del Ecuador y la Ley.

La finalidad de esta Ley es promover, proteger y garantizar el ejercicio efectivo de los derechos de participación ciudadana directa; fortalecer la democracia directa y el control popular; asegurar la igualdad, la transparencia, la imparcialidad y el acceso a la información pública en los procesos de consulta popular; y contribuir al desarrollo de una cultura democrática, en observancia de los principios y derechos consagrados en la Constitución de la República del Ecuador.

**Artículo 2.- Ámbito de aplicación y obligatoriedad.** - La presente Ley es de orden público e interés general, de obligatoria observancia y aplicación en todo el territorio nacional y en las circunscripciones electorales del exterior.

Son sujetos obligados todas las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, de economía mixta y comunitarias, así como las autoridades y órganos que convoquen, organicen, ejecuten, supervisen o participen en cualquier fase de las consultas populares.

**Artículo 3.- Definiciones.** - Para efectos de la presente Ley, se entenderá por:

- 1. Consulta Popular:** Mecanismo de democracia directa mediante el cual la ciudadanía se pronuncia, a través del voto universal, igual, directo, secreto y obligatorio, sobre asuntos de trascendencia nacional o local, o sobre la aprobación, reforma o derogatoria de textos normativos específicos.
- 2. Consulta Popular Nacional:** Aquella que versa sobre asuntos de interés general para el país y se convoca en todo el territorio de la República del Ecuador.
- 3. Consulta Popular Local:** Aquella que versa sobre asuntos de interés exclusivo de una jurisdicción determinada y se convoca en el ámbito territorial de los gobiernos autónomos descentralizados.

- 4. Iniciativa Ciudadana:** Solicitud presentada por las y los ciudadanos, con el respaldo porcentual exigido por la Constitución de la República del Ecuador y la ley, para proponer la convocatoria a consulta popular sobre cualquier asunto de interés público.

## Capítulo Segundo

### Principios y Garantías

**Artículo 4.- Principios rectores.** - La consulta popular se regirá por los siguientes principios rectores, los cuales orientarán su interpretación, aplicación y desarrollo, garantizando el pleno ejercicio de los derechos de participación ciudadana reconocidos en la Constitución de la República del Ecuador:

- 1. Principio de participación democrática.** - Garantiza la intervención directa, libre y protagónica de la ciudadanía en la adopción de decisiones sobre asuntos de interés público, fortaleciendo la soberanía popular mediante el ejercicio del derecho a ser consultados, a presentar iniciativas y a ejercer control sobre el proceso.
- 2. Principio de igualdad.** – Asegura que todas las personas participen en condiciones de igualdad y sin discriminación por razones de etnia, género, edad, orientación sexual, identidad de género, discapacidad, condición socioeconómica u otras, reconociendo el mismo valor al voto de cada ciudadana o ciudadano y eliminando barreras que impidan la participación efectiva de grupos históricamente excluidos.
- 3. Principio de transparencia.** - Exige procedimientos claros, públicos y accesibles en todas las fases del proceso, garantizando el acceso libre e irrestricto a la información relevante, la publicidad de los actos, decisiones y resultados, así como la rendición de cuentas de las autoridades responsables.
- 4. Principio de autonomía.** - Respeto la autonomía de los niveles de gobierno y de la ciudadanía en el ejercicio de sus competencias y derechos de participación, impidiendo interferencias indebidas y asegurando que cada actor actúe dentro de su ámbito constitucional y legal.

5. **Principio de deliberación pública.** - Promueve el debate abierto, informado y plural sobre los temas sometidos a consulta, asegurando la participación activa de la ciudadanía en la discusión y formación de la voluntad colectiva.
6. **Principio de respeto a la diversidad e interculturalidad.** - Reconoce y garantiza el respeto a la diversidad cultural, étnica, lingüística y social del Ecuador, promoviendo la inclusión de todas las voces, perspectivas y la convivencia entre pueblos, nacionalidades y culturas en un marco plurinacional e intercultural. Este principio promueve la convivencia y el diálogo entre las diversas culturas, pueblos y nacionalidades del Ecuador, asegurando que el proceso refleje la pluralidad y riqueza cultural del país, sin perjuicio de la aplicación del derecho a la consulta previa, libre e informada, conforme a los instrumentos internacionales y la normativa específica, como la Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica.
7. **Principio de control social.** - Habilita la supervisión, fiscalización y evaluación ciudadana permanente sobre todas las fases del proceso, asegurando la transparencia, la justicia y el acatamiento irrestricto de los resultados.
8. **Principio de congruencia democrática entre el electorado y el nivel de gobierno competente.** – Asegura que las decisiones sometidas a consulta correspondan al ámbito de competencia del nivel de gobierno convocante y al electorado pertinente, evitando conflictos de jurisdicción y garantizando la plena aplicabilidad y ejecutividad de los resultados.

**Artículo 5.- Garantías del proceso de consulta popular.** - El Estado garantizará, en todas las fases del proceso de consulta popular, la transparencia, la imparcialidad, la publicidad, el acceso a la información pública, la equidad, la inclusión y la seguridad jurídica. En particular, se asegurará la protección efectiva de los derechos de participación ciudadana de todas las personas, con atención prioritaria y especializada a los grupos de atención prioritaria reconocidos en la Constitución de la República del Ecuador.

## TÍTULO II



## TIPOS Y PROCEDIMIENTOS DE CONSULTA POPULAR

### Capítulo Primero

#### Tipos de consulta popular

**Artículo 6.- Consulta popular convocada por la Presidencia de la República del Ecuador.** - La Presidenta o Presidente de la República del Ecuador, solicitará mediante decreto ejecutivo al Consejo Nacional Electoral, la convocatoria a consulta popular, en los siguientes casos:

1. Respecto de los asuntos que estime convenientes, en ejercicio de las facultades contenidas en la Constitución de la República del Ecuador.
2. Para que la ciudadanía resuelva mediante consulta popular la convocatoria a Asamblea Constituyente, incluyendo la forma de elección de sus integrantes y las reglas del proceso electoral correspondiente.

**Artículo 7.- Consulta popular convocada por los Gobiernos Autónomos Descentralizados.** - Las máximas autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados, con el voto favorable de al menos las tres cuartas partes de los integrantes de sus respectivos órganos legislativos, podrán solicitar al Consejo Nacional Electoral la convocatoria a consulta popular sobre asuntos de interés exclusivo de su jurisdicción y competencia territorial, de conformidad con la Constitución de la República del Ecuador y la ley.

La solicitud se remitirá a la delegación provincial del Consejo Nacional Electoral correspondiente a la jurisdicción del gobierno autónomo descentralizado solicitante.

**Artículo 8.- Consulta popular por iniciativa ciudadana.** - Las ciudadanas y los ciudadanos en goce de derechos políticos podrán solicitar al Consejo Nacional Electoral la convocatoria a consulta popular sobre cualquier asunto de interés público, nacional o local, de conformidad con la Constitución de la República.



Para consultas de carácter nacional se requerirá el respaldo de al menos el cinco por ciento de las personas inscritas en el registro electoral nacional.

Para consultas de carácter local, el respaldo será de al menos el diez por ciento de las personas inscritas en el registro electoral de la respectiva jurisdicción.

Las ciudadanas y los ciudadanos residentes en el exterior podrán solicitar la convocatoria a consulta popular sobre asuntos de su interés relacionados con el Estado ecuatoriano, con el respaldo de al menos el cinco por ciento de las personas inscritas en el registro electoral de la circunscripción electoral del exterior.

Con el respaldo de al menos el doce por ciento de las personas inscritas en el registro electoral nacional se podrá solicitar la convocatoria a consulta popular para decidir sobre la convocatoria a Asamblea Constituyente.

**Artículo 9. Consulta Popular por autorización de la Asamblea Nacional.** - Excepcionalmente, el Pleno de la Asamblea Nacional podrá autorizar o disponer la convocatoria a consulta popular en los siguientes casos:

1. Cuando, a petición fundamentada de la Presidenta o el Presidente de la República, se declare de interés nacional la explotación de recursos no renovables en áreas protegidas o en zonas declaradas como intangibles, incluida la explotación forestal. En este caso, con el voto favorable de la mayoría absoluta de sus integrantes, la Asamblea Nacional podrá ordenar al Consejo Nacional Electoral que convoque a consulta popular, de conformidad con el artículo 407 de la Constitución de la República del Ecuador.

2. Cuando, con el voto favorable de las dos terceras partes de sus integrantes, considere necesario someter a pronunciamiento ciudadano, mediante consulta popular, la convocatoria a Asamblea Constituyente, de conformidad con el artículo 444 de la Constitución de la República del Ecuador. En este caso, la

iniciativa deberá canalizarse a través de los mecanismos constitucionales de convocatoria.

**Artículo 10.- Consulta Popular en el proceso de conformación de las regiones y distritos metropolitanos autónomos.** - Con el dictamen favorable de la Corte Constitucional y la aprobación por la Asamblea Nacional del proyecto de ley orgánica para la conformación de regiones autónomas descentralizadas o distritos metropolitanos autónomos descentralizados, se convocará a consulta popular en las provincias que integrarían la región o en los cantones interesados en formar el distrito metropolitano, a fin de que se pronuncien sobre el estatuto correspondiente.

La consulta popular será organizada por el Consejo Nacional Electoral y se realizará simultáneamente en las jurisdicciones respectivas. Si la propuesta es aprobada por la mayoría absoluta de los votos válidos emitidos en cada provincia o cantón, según corresponda, se promulgará la ley orgánica y su estatuto de autonomía.

**Artículo 11.- Consulta popular para la ratificación o denuncia de los tratados internacionales.** - La ratificación de tratados internacionales podrá solicitarse mediante consulta popular por iniciativa ciudadana o por la Presidenta o el Presidente de la República del Ecuador.

La denuncia de un tratado ratificado por este mecanismo requerirá necesariamente el pronunciamiento previo de la ciudadanía mediante nueva consulta popular, con observancia del mismo procedimiento que se utilizó para su aprobación.

## Capítulo II Procedimiento

**Artículo 12.- Dictamen previo y vinculante de constitucionalidad.** - Previo a la convocatoria a consulta popular solicitada por los Gobiernos Autónomos Descentralizados, por iniciativa ciudadana o por cualquier otro mecanismo



previsto en la Constitución de la República y la ley, se requerirá dictamen previo y vinculante de la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de la convocatoria, los considerandos y el cuestionario propuesto.

La Corte Constitucional deberá emitir su dictamen en el plazo máximo de veinte días, contados a partir de la notificación del auto mediante el cual la jueza o el juez ponente avoque conocimiento del respectivo control previo de constitucionalidad.

El incumplimiento injustificado de este plazo generará responsabilidad administrativa de las servidoras o servidores judiciales involucrados, la cual será sustanciada y resuelta por el Pleno de la Corte Constitucional, de conformidad con el artículo 186 y demás disposiciones aplicables de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

**Artículo 13.- Congruencia democrática.** - En el control previo y vinculante de constitucionalidad, la Corte Constitucional verificará la congruencia democrática entre el electorado consultado y el nivel de gobierno o autoridad cuyos efectos vinculan la consulta popular. A tal efecto, la Corte Constitucional no podrá omitir el análisis del régimen de competencias exclusivas, concurrentes y compartidas establecido en la Constitución de la República, garantizando que la pregunta no invada esferas competenciales ajenas ni genere resultados inaplicables.

**Artículo 14.- Convocatoria y requisitos.** - La convocatoria a consulta popular corresponde exclusivamente al Consejo Nacional Electoral, previa solicitud fundamentada de la autoridad competente o de la iniciativa ciudadana, acompañada de la exposición de motivos, el texto de las preguntas y el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Constitución de la República y la ley.

La convocatoria se publicará en el Registro Oficial y en al menos un diario de circulación nacional. Una vez recibido el dictamen previo y vinculante favorable de la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de la convocatoria, los considerandos y el cuestionario propuesto, conforme al artículo 104 de la

Constitución de la República del Ecuador, el Consejo Nacional Electoral deberá emitir la convocatoria en el plazo máximo de quince días contados a partir de dicha recepción, y la consulta popular deberá realizarse dentro de los sesenta días siguientes.

**Artículo 15.- Formulación y control del cuestionario.** – Las preguntas de la consulta popular deberán formularse de manera clara, precisa, neutral y sin inducir a error ni a respuesta determinada, garantizando la plena libertad del elector y el respeto a los principios de lealtad y comprensión del contenido consultado. Previo a la convocatoria, la Corte Constitucional emitirá dictamen previo y vinculante sobre la constitucionalidad de la convocatoria, los considerandos y el contenido del cuestionario propuesto, de conformidad con el artículo 104 de la Constitución de la República del Ecuador y los artículos 103 a 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

**Artículo 16.- Registro electoral y padrón electoral.** - El registro electoral es único, permanente y obligatorio para todos los procesos de consulta popular.

El Consejo Nacional Electoral elaborará, depurará, actualizará y mantendrá el registro electoral, del cual derivarán los padrones electorales correspondientes a cada proceso.

El padrón electoral se cerrará con un plazo mínimo de sesenta días antes de la fecha de realización de la consulta popular, a fin de garantizar la depuración y la certeza jurídica del proceso.

**Artículo 17.- Campaña y propaganda electoral.** - La campaña electoral para la consulta popular iniciará en un plazo de treinta días antes de la fecha de votación y concluirá cuarenta y ocho horas antes del día de la consulta, de conformidad con el calendario electoral aprobado por el Consejo Nacional Electoral.

La propaganda electoral se sujetará estrictamente a los principios de equidad, igualdad, transparencia, lealtad y neutralidad informativa, conforme a la



regulación emitida por el Consejo Nacional Electoral conforme a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de República Del Ecuador, Código De La Democracia, su reglamento de promoción electoral y las directrices específicas del proceso.

**Artículo 18.- Financiamiento y fiscalización.** - El financiamiento de la campaña electoral en la consulta popular se sujetará a los límites, prohibiciones y controles establecidos en la Constitución de la República del Ecuador, Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de República Del Ecuador, Código De La Democracia y la normativa reglamentaria aplicable.

El Consejo Nacional Electoral fiscalizará el origen, destino y uso de los recursos destinados a la campaña, así como el cumplimiento de los límites de gasto y las obligaciones de rendición de cuentas. Asimismo, garantizará la transparencia, la equidad y la igualdad en el acceso a los medios de comunicación y espacios publicitarios durante el período de campaña, de conformidad con los principios de la democracia directa y los reglamentos específicos emitidos para el proceso.

**Artículo 19.- Observadores y transparencia.** - El Consejo Nacional Electoral garantizará la participación de observadores nacionales e internacionales en todas las fases del proceso de consulta popular, facilitando su acreditación, acceso y ejercicio efectivo de funciones, a fin de promover la transparencia, la publicidad y el control social de los actos electorales.

La omisión injustificada de facilitar la presencia y participación de observadores acreditados constituirá infracción electoral muy grave.

**Artículo 20.- Escrutinio y proclamación de resultados.** - El escrutinio se realizará en las juntas receptoras del voto inmediatamente después de concluida la votación, de manera pública y con las garantías de transparencia establecidas en la ley. Los resultados parciales serán transmitidos en tiempo real al Consejo Nacional Electoral, que procederá a su consolidación y proclamación oficial en un plazo máximo de ocho días contados a partir de la fecha de la votación.

La aprobación de la consulta popular requerirá la mayoría absoluta de los votos válidos emitidos. Una vez proclamados los resultados, el Consejo Nacional Electoral dispondrá su publicación en el Registro Oficial dentro de los siete días siguientes, conforme al artículo 198 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de República Del Ecuador, Código De La Democracia.

**Artículo 21.- Accesibilidad y participación inclusiva.** - El Consejo Nacional Electoral adoptará todas las medidas necesarias para garantizar la participación efectiva e inclusiva de las personas con discapacidad, adultas mayores y demás grupos de atención prioritaria reconocidos en el artículo 35 de la Constitución de la República. A tal efecto, se asegurará la accesibilidad universal física, informativa, comunicacional y cognitiva en los recintos electorales, materiales de votación, campañas informativas y todas las fases del proceso de consulta popular, mediante ajustes razonables, eliminación de barreras y facilidades específicas conforme a la ley, incluyendo voto asistido, voto en casa y mesas de atención preferente.

### TÍTULO III

## EFFECTOS Y EJECUCIÓN DE LA CONSULTA POPULAR

### Capítulo I

#### Efectos jurídicos

**Artículo 22.- Carácter vinculante de la decisión popular.** - La decisión adoptada por la ciudadanía en la consulta popular, aprobada por la mayoría absoluta de los votos válidos emitidos, será de cumplimiento obligatorio e inmediato para todas las autoridades y órganos del Estado. Dicha decisión producirá efectos jurídicos plenos e inmediatos, no podrá ser desconocida, menoscabada ni modificada por autoridad alguna, salvo mediante nuevo mecanismo de democracia directa o reforma constitucional conforme a la Constitución de la República del Ecuador.

**Artículo 23.- Ejecución y seguimiento de la decisión popular.** - El Consejo Nacional Electoral proclamará oficialmente los resultados de la consulta popular y los comunicará de inmediato a las autoridades y órganos competentes para su



ejecución, de conformidad con el artículo 104 de la Constitución de la República del Ecuador y el Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de República Del Ecuador, Código De La Democracia.

Las autoridades y órganos del Estado a quienes corresponda deberán adoptar, de manera inmediata y obligatoria, todas las medidas normativas, administrativas o de cualquier índole necesarias para dar pleno cumplimiento a la decisión adoptada por la ciudadanía.

En caso de incumplimiento o resistencia injustificada a la ejecución de los resultados aprobados, cualquier persona o entidad legitimada podrá activar los mecanismos de control constitucional previstos en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, incluida la acción extraordinaria de protección o acciones por incumplimiento de sentencias cuando corresponda.

## Capítulo II

### Casos especiales

**Artículo 24.- Prohibición de simultaneidad con procesos electorales.** - No se permitirá la realización simultánea de consultas populares con procesos electorales ordinarios o generales, ni con referendos parciales o constitucionales distintos. Esta prohibición tiene por objeto garantizar la independencia, claridad, transparencia y eficacia de cada proceso, tanto en su organización, emisión del voto, escrutinio y proclamación de resultados, evitando confusión del electorado y sobrecarga logística del Consejo Nacional Electoral, de conformidad con los principios de participación ciudadana establecidos en los artículos 95, 100 y 104 de la Constitución de la República del Ecuador.

**Artículo 25.- Prohibiciones.** - Las consultas populares solicitadas por iniciativa ciudadana o por los Gobiernos Autónomos Descentralizados no podrán versar sobre asuntos relativos a tributos ni a la organización político-administrativa del país, salvo lo dispuesto expresamente en la Constitución de la República del Ecuador.



## DISPOSICIÓN GENERAL

**ÚNICA.** - El Estado, a través de todos sus niveles de gobierno y en el marco del Presupuesto General del Estado, garantizará los recursos financieros necesarios para la implementación efectiva y sostenida de esta ley, a través de los presupuestos asignados a las entidades relacionadas con la ejecución de la presente ley, sin que su aplicación implique asignación adicional ni genere obligaciones no previstas.

## DISPOSICION TRANSITORIA

**ÚNICA.** - El presidente de la República, en el plazo de noventa días contados a partir de la publicación de esta Ley en el Registro Oficial, deberá emitir el reglamento correspondiente.

## DISPOSICIÓN REFORMATORIA

**ÚNICA.** - Agrégase un número 20 al Artículo 279 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de República Del Ecuador, Código de la Democracia, con el siguiente texto:

“20. La omisión injustificada, por parte del Consejo Nacional Electoral, de garantizar la presencia y participación de observadores electorales nacionales e internacionales acreditados”.

## DISPOSICIÓN FINAL

**ÚNICA.** - La presente ley entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial.

Dado y suscrito en la sede de la Asamblea Nacional, ubicada en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, a los veinte días del mes de marzo de dos mil veintiséis.



## 12. CERTIFICACIÓN DEL SECRETARIO RELATOR.

**En mi calidad de Pro Secretaria Relator de la Comisión Especializada  
Permanente de Garantías Constitucionales, Derechos Humanos,  
Derechos Colectivos y la Interculturalidad**

### **CERTIFICO:**

Que el presente Informe para Segundo Debate del **PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE CONSULTA POPULAR**, fue conocido, debatido y aprobado en la Sesión No. 049-2025-2027 de 20 de marzo de 2026, en el Pleno de la Comisión de Garantías Constitucionales, Derechos Humanos, Derechos Colectivos y la Interculturalidad con la votación de las y los siguientes asambleístas: BARRETO ZAMBRANO LENIN DANIEL, CEDEÑO RIVADENEIRA FERNANDO ENRIQUE, CORDOVA DIAZ COMPS PASCACIO, ESTRADA MEDRANDA JAIME DAVID, IÑIGUEZ GALLARDO MARIA VERÓNICA, MATEUS ACOSTA GUSTAVO ENRIQUE, ORDOÑEZ QUESADA ROQUE, RODRIGUEZ CHAVEZ HECTOR EDUARDO, TUALA MUNTZA SEGUNDO EUSTAQUIO, VALLADAREZ GONZALEZ HECTOR GUILLERMO, con la siguiente votación: AFIRMATIVO: DIEZ (10). NEGATIVO: CERO (0) ABSTENCIÓN: CERO (0). ASAMBLEÍSTAS AUSENTES: CERO (0).

Quito D.M., veinte de marzo de dos mil veintiséis.

Atentamente,

Denise Carlina Arregui Solís

Pro Secretaria de la Comisión Especializada de Garantías  
Constitucionales, Derechos Humanos, Derechos Colectivos y la  
Interculturalidad



### 13. DETALLE DE ANEXOS

Matriz de Observaciones del PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE CONSULTA POPULAR. Se adjunta el siguiente link:

<https://docs.google.com/spreadsheets/d/1hQUCWiDV9BbhYSiMvBog7926M44Hw9hCgCR5hGR1EV4/edit?usp=sharing>

