

Quito, D.M., 24 de enero de 2024

**CASO 1-24-RC**

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

**DICTAMEN 1-24-RC/24**

**Resumen:** La Corte Constitucional del Ecuador dictamina sobre el procedimiento de modificación a la Constitución, respecto de seis propuestas presentadas por el presidente de la República del Ecuador, quien sugiere que pueden ser tramitadas a través del procedimiento de enmienda.

**Tabla de contenido**

<b>1. Antecedentes y procedimiento.....</b>	<b>3</b>
<b>2. Competencia .....</b>	<b>3</b>
<b>3. Legitimación activa .....</b>	<b>3</b>
<b>4. Consideraciones previas .....</b>	<b>4</b>
<b>5. Propuesta de modificación constitucional.....</b>	<b>5</b>
<b>6. Objeto de pronunciamiento.....</b>	<b>6</b>
<b>7. Primera propuesta: <i>Eliminación de la prohibición constitucional de extradición de personas ecuatorianas</i> .....</b>	<b>8</b>
<b>7.1. Contenido de la primera propuesta.....</b>	<b>8</b>
<b>7.2. Procedimiento sugerido por el presidente de la República y sus fundamentos .....</b>	<b>9</b>
<b>7.3. Análisis del procedimiento para la primera propuesta .....</b>	<b>9</b>
<b>7.4. Conclusión sobre el procedimiento para la primera propuesta .....</b>	<b>14</b>
<b>8. Segunda propuesta: <i>Reforma a la extinción de dominio sobre bienes de origen ilícito</i>.....</b>	<b>14</b>
<b>8.1. Contenido de la segunda propuesta.....</b>	<b>14</b>
<b>8.2. Procedimiento sugerido por el presidente de la República y sus fundamentos .....</b>	<b>16</b>
<b>8.3. Análisis del procedimiento para la segunda propuesta .....</b>	<b>16</b>
<b>8.4. Conclusión sobre el procedimiento para la segunda propuesta .....</b>	<b>20</b>
<b>9. Tercera propuesta: <i>Calificación de proyectos de ley como “urgentes” por parte del presidente de la República</i>.....</b>	<b>20</b>
<b>9.1. Contenido de la tercera propuesta .....</b>	<b>20</b>

9.2. Procedimiento sugerido por el presidente de la República y sus fundamentos .....	21
9.3. Análisis del procedimiento para la tercera propuesta .....	22
9.4. Conclusión sobre el procedimiento para la tercera propuesta .....	24
10. Cuarta propuesta: <i>Incorporación de judicaturas especializadas en materia constitucional</i> .....	24
10.1. Contenido de la cuarta propuesta.....	24
10.2. Procedimiento sugerido por el presidente de la República y sus fundamentos .....	25
10.3. Análisis del procedimiento para la cuarta propuesta .....	25
10.4. Conclusión sobre el procedimiento para la cuarta propuesta.....	27
11. Quinta propuesta: <i>Permisión del arbitraje internacional entre el Estado y personas privadas</i> .....	28
11.1. Contenido de la quinta propuesta.....	28
11.2. Procedimiento sugerido por el presidente de la República y sus fundamentos .....	29
11.3. Análisis del procedimiento para la quinta propuesta .....	29
11.4. Conclusión sobre el procedimiento para la quinta propuesta.....	31
12. Sexta propuesta: <i>Incorporación de los contratos por horas y a plazo fijo al régimen laboral</i> .....	31
12.1. Contenido de la sexta propuesta .....	31
12.2. Procedimiento sugerido por el presidente de la República y sus fundamentos .....	32
12.3. Análisis del procedimiento para la sexta propuesta.....	32
12.4. Conclusión sobre el procedimiento para la sexta propuesta .....	35
13. Decisión.....	35

## 1. Antecedentes y procedimiento

1. El 09 de enero de 2024, Daniel Roy-Gilchrist Noboa Azín, presidente de la República del Ecuador (“**presidente de la República**”) presentó, ante la Corte Constitucional, una petición bajo la nomenclatura de “reforma constitucional” (RC), en la que solicitó se realice el “control automático de constitucionalidad de la convocatoria a consulta popular”, con base en normativa referente al control constitucional de las consultas populares. Esta causa fue signada como 1-24-RC.
2. Por sorteo electrónico de 09 de enero de 2024, le correspondió el conocimiento de la causa a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.
3. El 17 de enero de 2024, la jueza ponente remitió un informe al Pleno de la Corte Constitucional explicando que, de la documentación presentada por el presidente de la República, se identificó que propone nueve preguntas, de las cuales seis —la 1, 2, 4, 6, 7, y 9— consisten en propuestas de modificación constitucional (RC) y tres de ellas —la 3, 5, y 8— son propuestas de consulta popular (CP). Por tanto, solicitó la división del caso y la apertura de un nuevo expediente a fin de que se resuelva, por separado, la solicitud de dictamen sobre las reformas constitucionales propuestas y la solicitud de dictamen de consulta popular. Dicho informe fue aprobado en sesión del Pleno del 17 de enero de 2024, dividiéndose la causa en los casos 1-24-RC y 2-24-CP.
4. Con auto del 17 de enero de 2024, la jueza ponente avocó conocimiento del presente caso 1-24-RC.<sup>1</sup>

## 2. Competencia

5. En el artículo 443 de la Constitución y en el numeral 1 del artículo 99 de la LOGJCC, se establece la competencia de la Corte Constitucional para dictaminar sobre el procedimiento para las propuestas de modificación a la Constitución.

## 3. Legitimación activa

6. De conformidad al artículo 441 de la Constitución, el presidente de la República puede proponer modificaciones a la Constitución mediante referendo. El numeral 1 del artículo 100 de la LOGJCC dispone que, cuando la iniciativa proviene del presidente de la República, la propuesta de modificación debe remitirse a la Corte

---

<sup>1</sup> El 17 de enero de 2024, Ivonne Ramos presentó un escrito en calidad de *amicus curiae*, en relación con una de las propuestas de consulta popular, perteneciente a la causa 2-24-CP.

Constitucional “antes de expedir el decreto por el cual se convoca a referendo, o antes de emitir el decreto por el cual se remite el proyecto a la Asamblea Nacional”.

7. En el presente caso, la propuesta ha sido planteada por el presidente de la República, previo a la emisión de un decreto por el cual se convoque a referendo; por lo que, cumple los requisitos de legitimación establecidos en la Constitución y la ley.

#### 4. Consideraciones previas

8. Dada la forma en que fue planteada la solicitud por parte del presidente de la República, previo a realizar el correspondiente control de las propuestas de modificación constitucional, esta Corte estima necesario recordar las diferencias que existen entre el control previo de convocatoria a consulta popular (CP) y el de reforma constitucional (RC).
9. La *consulta popular* tiene por objeto poner a consideración de la ciudadanía un tema de interés público nacional o local (plebiscito) o una propuesta de reforma normativa infraconstitucional (referendo). De acuerdo con la Constitución y la ley, previo a la convocatoria a una consulta popular, corresponde a la Corte Constitucional efectuar un control formal y material de las preguntas, considerandos y anexos, con el fin de garantizar su constitucionalidad, así como la lealtad y claridad de la propuesta hacia el elector.<sup>2</sup>
10. Ahora, dentro del proceso de *reforma constitucional*, el Presidente está facultado a proponer enmiendas a la Constitución, las cuales se deben tramitar por vía de referendo, pero exclusivamente con la finalidad de modificar el texto de la Constitución. En este caso, le corresponde a la Corte Constitucional realizar el control respecto de la modificación constitucional propuesta, en *tres momentos* distintos: (i) dictamen de procedimiento; (ii) sentencia de constitucionalidad de la convocatoria a referendo; y, (iii) sentencia de constitucionalidad de las enmiendas, reformas y cambios constitucionales.
11. En el *primer momento*, la Corte determina si la vía sugerida y fundamentada en derecho<sup>3</sup> por el peticionario de la modificación constitucional propuesta es la que corresponde. Como se detallará en la sección 6 *ut infra*, existen tres procedimientos

---

<sup>2</sup> El artículo 127 de la LOGJCC establece que la Corte Constitucional realizará el control automático de constitucionalidad de todas las convocatorias de esta naturaleza, a fin de “garantizar la libertad de la electora o elector y la constitucionalidad de las disposiciones jurídicas o las medidas a adoptar a través de este procedimiento” (CCE, dictamen 7-20-CP/21, 27 de enero de 2021, párr. 17).

<sup>3</sup> LOGJCC, art. 100.- “[...] En todos los casos se deberá anexar un escrito en el que se sugiera el procedimiento a seguir, y las razones de derecho que justifican esta opción”.

para modificar la Constitución: enmienda, reforma parcial, o asamblea constituyente. El *segundo momento* abarca el control constitucional de los considerandos que introducen la pregunta que será sometida a consulta popular, el cuestionario y sus anexos. Finalmente, en el *tercer momento*, esta Magistratura realiza un control posterior de las enmiendas, reformas, y cambios constitucionales aprobados.

12. En consecuencia, la modificación constitucional y la consulta popular, aunque incluyen procesos de democracia directa, son procesos completamente distintos que tienen propósitos y procedimientos específicos que deben ser tramitados de forma autónoma.<sup>4</sup> Por tanto, no es posible presentar solicitudes que incluyan ambas pretensiones, de forma simultánea, como ha ocurrido en el presente caso.
13. Dada la naturaleza particular de cada uno de estos procedimientos y las implicaciones y consecuencias que aparejan para el país, la atribución que le ha sido otorgada constitucionalmente al presidente de la República para activarlos debe ser empleada con la debida responsabilidad y diligencia. Por tanto, el empleo de estos mecanismos debe realizarse con estricta observancia y riguroso cumplimiento de los requisitos establecidos para cada uno de ellos, tanto los previstos en la Constitución como aquellos desarrollados en las normas infraconstitucionales y la jurisprudencia constitucional.
14. Además, para garantizar la lealtad con el elector, es imprescindible que toda propuesta de cambio constitucional sea presentada con extrema claridad y con fundamentación suficiente en cuanto al procedimiento que se pretende activar, con relación a los objetivos democráticos que busca alcanzar. Esto, a fin de evitar confusiones en la ciudadanía, falsas expectativas y dilaciones en su tramitación.

## **5. Propuesta de modificación constitucional**

15. El presidente de la República presenta seis propuestas de modificación constitucional vía enmienda, las cuales se consultarían a través de las siguientes preguntas:
  - 15.1. ¿Está usted de acuerdo con permitir la extradición de ecuatorianos, con las condiciones, requisitos, restricciones e impedimentos establecidos en la Constitución, los instrumentos internacionales y en la Ley, enmendando la Constitución y reformando las leyes, conforme el Anexo 1?

---

<sup>4</sup> Por disposición del artículo 127 de la LOGJCC, el control de preguntas y considerandos de consultas populares atiende a los mismos requisitos de los artículos 104 y 105 del mismo cuerpo normativo. Pero, incluso así, se trata de procedimientos con fines distintos.

- 15.2.** ¿Está usted de acuerdo en que se enmiende la Constitución y se reforme la Ley Orgánica de Extinción de Dominio para que se permita despojar a los delincuentes de los activos de origen ilícito, delictivo o injustificado, conforme se detalla en el Anexo 5?
- 15.3.** ¿Está usted de acuerdo con permitir que el Presidente de la República pueda calificar de urgentes proyectos de ley que no solo se refieran a la materia económica, enmendando la Constitución y reformando las leyes, conforme el Anexo 7?
- 15.4.** ¿Está usted de acuerdo con el establecimiento de judicaturas especializadas en materia constitucional, tanto en primera como en segunda instancia, para el conocimiento de las garantías jurisdiccionales que les corresponda, enmendando la Constitución y reformando la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, de acuerdo con el Anexo 9?
- 15.5.** ¿Está usted de acuerdo que el Estado ecuatoriano promueva la inversión extranjera y reconozca el arbitraje internacional como método para solucionar controversias en materia de inversión, contractuales o comerciales, de manera que se ofrezca a los inversores extranjeros un entorno apropiado de seguridad jurídica que genere mayores oportunidades de empleo y afiancen la dolarización, de acuerdo con el Anexo 10?
- 15.6.** ¿Está usted de acuerdo con que se enmiende la Constitución y se reforme el Código de Trabajo y para regular los contratos de trabajo a plazo fijo y por horas, cuando se celebre por primera vez entre el mismo empleador y trabajador, sin afectar los derechos adquiridos de los trabajadores de acuerdo con el Anexo 12?

## **6. Objeto de pronunciamiento**

**16.** La Constitución establece tres vías de modificación al texto constitucional: enmienda, reforma parcial, y asamblea constituyente (artículos 441, 442, y 444). La aptitud de una u otra vía dependerá de la incidencia de la modificación que se propone. En este punto, le corresponde a esta Corte determinar la vía para tramitar las propuestas de modificación constitucional presentadas, sin que corresponda evaluar su (in)conveniencia.<sup>5</sup>

**17.** El presidente de la República planteó seis propuestas de modificación constitucional

---

<sup>5</sup> CCE, dictamen 2-23-RC/23, 22 de noviembre de 2023, párr. 9.

y sugiere que todas estas sean tramitadas por el mecanismo de “enmienda” constitucional, previsto en el artículo 441 de la Constitución. En consecuencia, el presente dictamen se dirigirá a verificar si dichas propuestas infringen alguno de los límites materiales para enmendar la Constitución, los cuales son: (i) que no se altere la estructura fundamental de la Constitución; (ii) que no se altere el carácter o elementos constitutivos del Estado; (iii) que no se establezca restricciones a derechos o garantías constitucionales; y, (iv) que no se modifique el procedimiento de reforma de la Constitución.

18. En cuanto al *primer límite*, no existe una disposición que expresamente establezca en qué consiste la estructura fundamental de la Constitución. Sin embargo, este Organismo ha establecido, a través de su jurisprudencia, que su verificación no se constriñe solo a su dimensión formal —división del texto constitucional en títulos, capítulos, y secciones— sino que alcanza a su dimensión material. Esta última se compone por los principios y valores constitucionales que la fundamentan y le confieren una identidad propia. Es decir, aquellos a los cuales la sociedad ecuatoriana, como poder constituyente, decidió otorgar rango constitucional y que, por tanto, reflejan una identidad colectiva, como pueblo y como Estado; que son una expresión de los procesos históricos y socioeconómicos de un país; y, que prescriben orientaciones en la construcción de un modelo de sociedad.<sup>6</sup>
19. Con relación al *segundo límite*, el carácter y elementos constitutivos del Estado se encuentran dados, principalmente, por las disposiciones contempladas en el Título I de la Constitución. Al estar concebidos de manera descriptiva en dichos artículos, estos elementos deben ser también comprendidos desde el objetivo y fin que persigue el Estado, esto es, la materialización de los principios del pacto de convivencia social y los principios que permiten alcanzar el objetivo trazado por el constituyente originario. A su vez, la estructura del Estado consta a lo largo de la parte orgánica de la Constitución, en donde se identifica los órganos e instituciones que componen al Estado, así como sus competencias y fines. Por último, esta Corte ha establecido que el carácter del Estado implica también una dimensión espacial, institucional, jurídica, política y social de la organización estatal.<sup>7</sup>
20. Respecto al *tercer límite*, esta Corte ha precisado que no cualquier afectación a derechos o garantías constitucionales lo infringe y, por tanto, implica una restricción que deba ser tramitada a través de una asamblea constituyente. Los derechos y

<sup>6</sup> CCE, dictámenes 4-22-RC/22, 12 de octubre de 2022, párrs. 20-21 y 38; 2-23-RC/23, 22 de noviembre de 2023, párr. 11.

<sup>7</sup> CCE, dictámenes 4-22-RC/22, 12 de octubre de 2022, párr. 23; 2-23-RC/23, 22 de noviembre de 2023, párr. 12.

garantías no son absolutos y pueden ser regulados por varias vías. De hecho, existen diversas autoridades con competencia para regularlos y, de ser el caso, limitarlos. Por tanto, para que este límite se infrinja, debe existir una *restricción* a un derecho o garantía constitucional, la cual se configura cuando se genera una *limitación injustificada o irrazonable*. Esto ocurre, por ejemplo, cuando la limitación genera un tratamiento diferenciado que es discriminatorio; cuando la limitación anula de manera permanente el ejercicio de un derecho; o, cuando limita una regla cuya validez no ha sido cuestionada a partir de principios.<sup>8</sup>

21. Respecto del *cuarto límite*, si una propuesta de modificación constitucional altera el procedimiento de reforma de la Constitución, la enmienda no sería la vía apta para tramitarla.
22. En este caso, corresponde revisar si las seis propuestas de modificación constitucional planteadas por el presidente de la República pueden ser tramitadas por el mecanismo sugerido —enmienda—. Como se ha realizado en causas previas, por economía procesal, en caso de que la Corte encuentre que alguna parte de las modificaciones propuestas afecta cualquiera de los límites materiales de la enmienda, prescindirá del análisis de los límites restantes y concluirá directamente que la enmienda no es apta para tramitar la propuesta en cuestión.<sup>9</sup> Además, dado que del análisis a las propuestas no se observa que estas se refieran al procedimiento de reforma de la Constitución, la Corte prescindirá del examen a tal límite. Finalmente, considerando que varias de las propuestas de modificación constitucional están acompañadas de iniciativas de reforma legal, vale aclarar que dicho aspecto será sujeto a control en el segundo momento.

## 7. Primera propuesta:

### *Eliminación de la prohibición constitucional de extradición de personas ecuatorianas*

#### 7.1. Contenido de la primera propuesta

23. La primera propuesta tiene como objetivo eliminar la prohibición constitucional de la extradición de ecuatorianos y que esta proceda en cualquier delito tipificado como tal en la legislación ecuatoriana, salvo los delitos políticos y conexos, con exclusión del terrorismo, delitos contra la humanidad y otros establecidos en los convenios internacionales.

<sup>8</sup> CCE, dictamen 4-22-RC/22, 12 de octubre de 2022, párr. 87.

<sup>9</sup> CCE, dictamen 2-23-RC/23, 22 de noviembre de 2023, párr. 17.

24. Para ello, el presidente de la República plantea el siguiente cambio al texto constitucional:

**Tabla 1**

Texto actual	Texto propuesto
<p>Art. 79.- En ningún caso se concederá la extradición de una ecuatoriana o ecuatoriano. Su juzgamiento se sujetará a las leyes del Ecuador.</p>	<p>Art. 79.- <i>La extradición se solicitará y se concederá de acuerdo con las condiciones, requisitos, restricciones e impedimentos establecidos en esta Constitución, los instrumentos internacionales de los que es parte el Ecuador y, en lo no regulado en aquéllos, por la Ley.</i></p> <p><i>La extradición se concederá por los jueces establecidos en la Ley, a solicitud de autoridad competente, por delitos tipificados como tales por la legislación ecuatoriana y con la condición de no aplicarse la pena de muerte y otras inhumanas, crueles o degradantes. No se concederá la extradición por delitos políticos y conexos, con la exclusión del terrorismo, los delitos contra la humanidad y otros establecidos en los convenios internacionales.</i></p>

**Notas:** Énfasis agregado para modificaciones propuestas.

25. Adicionalmente, el presidente de la República propone una reforma a los artículos 4 y 5 de la Ley de Extradición.

### **7.2. Procedimiento sugerido por el presidente de la República y sus fundamentos**

26. El presidente de la República sugiere que la primera propuesta de modificación constitucional se debe tramitar a través de la vía de *enmienda*, pues considera que limitar la prohibición de la extradición tiene un fin constitucionalmente válido que:

[...] busca garantizar y cumplir con las obligaciones que tiene el Estado respecto a la seguridad y la paz de todos los ciudadanos, el derecho a la integridad personal y a la libertad, el derecho a las víctimas a la verdad procesal, así como el cumplimiento de la tutela judicial efectiva [...]. La obligación del Estado en garantizar la seguridad pública y la paz (sic).

### **7.3. Análisis del procedimiento para la primera propuesta**

### 7.3.1. ¿La primera propuesta altera la estructura fundamental de la Constitución?

27. Este Organismo ha determinado que la extradición “es una institución del Derecho Internacional Público que se fundamenta en la cooperación internacional con el fin de impedir que una persona que ha cometido un delito burle la acción de la justicia”.<sup>10</sup> Esta figura, no obstante, no puede ser ejecutada de manera arbitraria por los Estados que hayan acordado previamente su aplicación. Así, resulta oportuno recordar la obligación del Estado ecuatoriano de observar los derechos humanos y constitucionales para instrumentar la extradición en los respectivos tratados que ratifica.
28. Aun cuando el texto de esta propuesta es distinto al previamente analizado por la Corte en el dictamen 4-22-RC/22, pues ahora se pretende cambiar en su totalidad el artículo 79 de la CRE y eliminar la prohibición constitucional de extraditar a personas ecuatorianas, no se evidencia que esta propuesta afecte este primer límite, puesto que, en primer lugar, no afecta la división formal del texto constitucional en cuanto a sus títulos, capítulos y secciones.
29. Por otro lado, en lo relativo a la dimensión material de la Constitución, resulta primordial considerar que a la luz del artículo 416, numeral 1, el Ecuador es un país que fundamenta sus relaciones con la comunidad internacional, entre otros, en la cooperación. La extradición es, en efecto, una figura de cooperación internacional, que permite desarrollar y ejecutar prácticas conjuntas entre Estados que buscan combatir la impunidad de delitos. En ese sentido, este Organismo ya ha señalado previamente que su implementación requiere de un acuerdo jurídico entre Estados que no puede ser ejecutado de manera arbitraria, sino en el marco de lo desarrollado por organismos internacionales de derechos humanos y, en especial, de las garantías del debido proceso.<sup>11</sup> Además, la instrumentalización de la extradición en Ecuador requiere de la celebración de tratados específicos en la materia a fin de determinar las condiciones para aquello,<sup>12</sup> los cuales deberán someterse al control constitucional previsto en la Constitución y en la LOGJCC.
30. La propuesta, en esa línea, contiene varios límites a la extradición, entre los cuales resalta el respeto a la Constitución, los tratados internacionales de derechos humanos y la ley; lo que, indiscutiblemente, implica como límite —para su ejecución— el derecho al debido proceso, el cual forma parte de aquellos cuerpos normativos y de la dimensión material de nuestra Constitución.

<sup>10</sup> CCE, dictamen 4-22-RC/22, 12 de octubre de 2022, párr. 73.

<sup>11</sup> *Ibid.*, párr. 73.

<sup>12</sup> *Ibid.*, párr. 74.

31. Por lo expuesto, esta Corte encuentra que la propuesta no altera la dimensión material de la Constitución ni de los principios ni valores que la fundamentan; por lo que supera el primer límite en cuestión.

### 7.3.2. ¿La primera propuesta altera el carácter o elementos constitutivos del Estado?

32. Para esta Corte, según su jurisprudencia previa, la extradición ha sido concebida como un mecanismo de cooperación internacional entre Estados que permite que Ecuador cumpla con sus obligaciones internacionales y constitucionales,<sup>13</sup> que, en adición, “le permite ejercer su soberanía en el marco del Derecho Internacional Público y en atención a los principios internacionales de cooperación, reciprocidad y solidaridad internacional”.<sup>14</sup>

33. En consecuencia, en función del párrafo 19 *ut supra*, no se evidencia que esta propuesta, en los términos referidos, altere el carácter del Estado ni sus elementos constitutivos, tales como: la división de poderes, existencia de garantías jurisdiccionales para garantizar la exigibilidad de los derechos, carácter democrático del Estado, el territorio, entre otros.

### 7.3.3. ¿La primera propuesta establece restricciones a derechos o garantías constitucionales?

34. A fin de analizar este tercer límite del procedimiento de enmienda, es necesario puntualizar que esta Corte ya ha determinado que las restricciones son “limitaciones injustificadas” de derechos y garantías fundamentales<sup>15</sup> y que, de ser detectadas, la vía adecuada para su implementación sería la asamblea constituyente (párr. 20, *ut supra*).

35. De igual manera, este Organismo enmarcó a la prohibición constitucional de extradición de personas ecuatorianas como una regla constitucional de garantía del derecho al debido proceso y determinó que no se refiere a las garantías constitucionales previstas en el Título III de la Constitución.<sup>16</sup>

36. En esa línea, entonces, corresponde analizar si la propuesta de extraditar personas

---

<sup>13</sup> *Ibid.*, párr. 79.

<sup>14</sup> *Ibid.*, párr. 80.

<sup>15</sup> CCE, dictamen 4-19-RC/19, 21 de agosto de 2019, párr. 14.

<sup>16</sup> CCE, dictamen 4-22-RC/22, 12 de octubre de 2022, párr. 90.

ecuatorianas, modificando íntegramente al artículo 79 de la Constitución, restringe algún derecho o una garantía constitucional, en particular el derecho al debido proceso.

- 37.** Para iniciar este análisis, se observa que según el texto propuesto para modificar el artículo 79, la extradición de personas ecuatorianas procederá de conformidad con la Constitución y los instrumentos internacionales de los que es parte el Ecuador y, aquello que esté por fuera de estos, deberá observar lo previsto en ley.
- 38.** De igual manera, se establece que la extradición de personas ecuatorianas será concedida por los jueces competentes según la ley, con fundamento en la solicitud que realice una autoridad también competente, solamente por los delitos tipificados como tales por la legislación ecuatoriana y bajo la prohibición de aplicarse la pena de muerte y otras inhumanas, crueles o degradantes. También, la propuesta prohíbe la extradición por delitos políticos y conexos, salvo el terrorismo, los delitos contra la humanidad y otros previstos en los convenios internacionales.
- 39.** La Corte observa que la propuesta aborda los siguientes límites para que proceda la extradición de personas ecuatorianas:
- i)** La extradición será solicitada y concedida con sujeción a las condiciones, requisitos, restricciones e impedimentos previstos en la Constitución, los instrumentos internacionales de los que es parte el Ecuador y la Ley.
  - ii)** La extradición será concedida por los jueces competentes según la ley.
  - iii)** La extradición será concedida ante la solicitud de la autoridad competente.
  - iv)** La extradición será concedida por delitos que se encuentren tipificados en la legislación ecuatoriana.
  - v)** La extradición no será concedida en caso de aplicarse la pena de muerte y otras inhumanas, crueles o degradantes.
  - vi)** La extradición no será concedida por delitos políticos y conexos, con la exclusión del terrorismo, los delitos contra la humanidad y otros previstos en los convenios internacionales.
- 40.** De lo anterior, se advierte que en la propuesta no se prevé un trato discriminatorio con relación a las personas ecuatorianas, puesto que su procedencia no dependerá de

ninguna característica prohibida ni relacionada con la nacionalidad. Tampoco se evidencia la anulación de ningún derecho, tomando en cuenta que la propuesta establece condiciones que no invaden la esfera del derecho al debido proceso, ni limita una regla de este, dado que, como se indicó previamente, condiciona a la extradición a la observancia de la Constitución, de los instrumentos internacionales de los que forme parte el Ecuador y de la ley.

- 41.** Además, este Organismo evidencia que la eliminación de la garantía de no extradición actualmente vigente<sup>17</sup> se ve compensada por otras garantías del debido proceso planteadas en la propuesta de modificación constitucional. En consecuencia, no se encuentra que la propuesta formulada implique una limitación injustificada de derechos y garantías, por lo tanto, la propuesta puede ser tramitada vía enmienda. Así, las condiciones formuladas en la propuesta compaginan con el marco constitucional y de derechos humanos derivado de la Constitución y demás tratados internacionales de los que forma parte el Ecuador. Aun cuando esta propuesta no es similar a la previamente analizada por la Corte en el dictamen 4-22-RC/22, pues no se establece una excepción a la prohibición de extradición y a primera vista no se detallan las condiciones de la misma, al limitarla y remitirla a la Constitución y a los tratados internacionales, su materialización deberá ajustarse siempre al contenido de estos y no podrá exceder los límites trazados en ellos. Entre estos se debe considerar que una de las excepciones para que proceda la extradición propuesta es la pena de muerte, ya que esta es una forma de tratamiento cruel, inhumano y degradante; por lo que, no podría concederse en caso de que aquella sea la pena que se le impondría a la persona a ser extraditada.
- 42.** Cabe mencionar, en todo caso, que los tratados que deben ser respetados no se agotan en los mencionados por el presidente de la República en su petición, pues desde el año 1912 el Ecuador ha suscrito y/o ratificado cinco convenios multilaterales y dos convenciones que contienen regulaciones expresas sobre la extradición, que deben ser acatados en la concreción de la modificación constitucional propuesta. Aquellos son:
- 42.1.** Convención Interamericana sobre Extradición, por la Organización de Estados Americanos;
- 42.2.** Convención de Extradición por la Organización de Estados Americanos;
- 42.3.** Cláusula opcional anexa a la Convención sobre Extradición por la Organización de Estados Americanos;

---

<sup>17</sup> *Ibid.*

- 42.4.** Acuerdo sobre extradición firmado en Caracas entre las Repúblicas del Ecuador, Bolivia, Perú, Colombia y Venezuela;
- 42.5.** Acuerdo Interpretativo del Acuerdo sobre Extradición como anexo del Acuerdo sobre Extradición entre las Repúblicas del Ecuador, Bolivia, Perú, Colombia y Venezuela;
- 42.6.** Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional por la Asamblea General de Naciones Unidas;
- 42.7.** Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.
- 43.** Finalmente, cabe puntualizar que este Organismo ha señalado que el debido proceso “es un principio constitucional que fundamenta y está rodeado de una serie de reglas constitucionales de garantía”.<sup>18</sup> De acuerdo con la propuesta, para materializar la extradición de personas ecuatorianas, resulta obligatoria la observancia de la Constitución, tratados internacionales y la ley. Estas normas, a su vez, contienen protecciones nacionales e internacionales de carácter procesal, que garantizan y previenen una potencial restricción del derecho al debido proceso. Por lo tanto, la propuesta no implica restricciones a derechos ni garantías y tampoco observa una restricción al debido proceso.

#### **7.4. Conclusión sobre el procedimiento para la primera propuesta**

- 44.** En virtud de lo expuesto, esta Corte determina que la primera propuesta no altera la estructura fundamental de la Constitución ni el carácter y los elementos constitutivos del Estado, y tampoco establece una restricción de derechos o garantías constitucionales. Por ende, puede ser tramitada a través de la vía de enmienda.

### **8. Segunda propuesta:**

#### ***Reforma a la extinción de dominio sobre bienes de origen ilícito***

##### **8.1. Contenido de la segunda propuesta**

- 45.** La segunda propuesta busca modificar la Constitución (en el art. 195), elevando a nivel constitucional el régimen de “extinción de dominio de los bienes de origen ilícito o injustificado o destino ilícito a favor del Estado”. Este ya se encuentra actualmente

---

<sup>18</sup> *Ibid.*, párr. 92.

vigente y desarrollado a través de la Ley Orgánica de Extinción de Dominio, legislación sobre la cual la propuesta también plantea reformas (a los arts. 4 y 7, lit. a).

46. No obstante, la modificación pretendida tiene como objetivo que se continúe permitiendo la extinción del derecho de dominio, *pero con la modificación de que:* (i) sus acciones sean imprescriptibles, (ii) por cualquier delito tipificado en el COIP, y (iii) sin necesidad de que se haya dictado previamente una sentencia condenatoria ejecutoriada.
47. Para ello, el presidente de la República plantea el siguiente cambio al texto constitucional:

**Tabla 2**

Texto actual	Texto propuesto
<p><b>Art. 195.-</b> La Fiscalía dirigirá, de oficio o a petición de parte, la investigación preprocesal y procesal penal; durante el proceso ejercerá la acción pública con sujeción a los principios de oportunidad y mínima intervención penal, con especial atención al interés público y a los derechos de las víctimas. De hallar mérito acusará a los presuntos infractores ante el juez competente, e impulsará la acusación en la sustanciación del juicio penal.</p> <p>Para cumplir sus funciones, la Fiscalía organizará y dirigirá un sistema especializado integral de investigación, de medicina legal y ciencias forenses, que incluirá un personal de investigación civil y policial; dirigirá el sistema de protección y asistencia a víctimas, testigos y participantes en el proceso penal; y, cumplirá con las demás atribuciones establecidas en la ley.</p>	<p><b>Art. 195.-</b> La Fiscalía dirigirá, de oficio o a petición de parte, la investigación preprocesal y procesal penal; durante el proceso ejercerá la acción pública con sujeción a los principios de oportunidad y mínima intervención penal, con especial atención al interés público y a los derechos de las víctimas.</p> <p>De hallar mérito acusará a los presuntos infractores ante el juez competente, e impulsará la acusación en la sustanciación del juicio penal. <b><i>La Fiscalía realizará la investigación patrimonial y será sujeto procesal en los juicios de extinción de dominio, que [i] será imprescriptibles y recaerá sobre bienes de procedencia injustificada, de origen o destino ilícito [ii] por cualquier delito, y [iii] si aplicará sin necesidad de que se haya dictado previamente una sentencia condenatoria ejecutoriada.</i></b></p> <p>Para cumplir sus funciones, la Fiscalía organizará y dirigirá un sistema especializado integral de investigación, de medicina legal y ciencias forenses, que incluirá un personal de investigación civil y policial; dirigirá el sistema de protección y asistencia a víctimas, testigos y participantes en el proceso penal; y,</p>

	cumplirá con las demás atribuciones establecidas en la ley. –
--	---

Notas: Sic; énfasis agregado para modificaciones propuestas; texto en corchetes agregado.

## 8.2. Procedimiento sugerido por el presidente de la República y sus fundamentos

48. El presidente de la República sugiere que el procedimiento a seguir para esta segunda propuesta es *enmienda*, justificado en las siguientes razones:

48.1. La figura de la extinción de dominio “tiene fundamentos sólidos implícitos”, por ejemplo, en el “Convenio de Viena contra el Tráfico Ilícito de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas” y en el artículo 53 de la “Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción”.

48.2. Señala que esta modificación constitucional no alteraría “la estructura fundamental del estado ni sus elementos constitutivos, como tampoco, garantías ni derechos constitucionales” (sic), ya que busca “establecer herramientas eficientes y proporcionales que faciliten el deber propio del estado en la lucha contra la corrupción y la garantía de los derechos fundamentales limitando la norma aquellos bienes de origen ilícito e injustificado” (sic).

## 8.3. Análisis del procedimiento para la segunda propuesta

### 8.3.1. ¿La segunda propuesta establece restricciones a derechos o garantías constitucionales?

49. Esta segunda propuesta de modificación constitucional pretende, esencialmente, elevar a nivel constitucional al régimen legal vigente de extinción de dominio, pero (i) transformando de prescriptibles a imprescriptibles a las acciones de este régimen;<sup>19</sup> (ii) extendiendo su aplicabilidad a cualquier delito tipificado en el Código Orgánico Integral Penal (“COIP”);<sup>20</sup> y, (iii) permitiendo su aplicación sin necesidad de que se

<sup>19</sup> Actualmente, en la Constitución no existe disposición al respecto. Sin embargo, la Ley Orgánica de Extinción de Dominio prescribe: “Art. 4.- Naturaleza jurídica.- La extinción de dominio [...] *prescribirá* luego de transcurridos quince (15) años contados desde la fecha en que se adquirió el bien o bienes sujetos al proceso de extinción de dominio” (énfasis agregado).

<sup>20</sup> Actualmente, en la Constitución no existe disposición al respecto. Sin embargo, la Ley Orgánica de Extinción de Dominio prescribe: “Art. 7.- Definiciones.- Para la aplicación de la presente Ley, se tomarán en cuenta las siguientes definiciones: a) Actividad ilícita.- Las acciones u omisiones relacionadas con los [siguientes] delitos tipificados en el Código Orgánico Integral Penal de [1] concusión, [2] cohecho, [3] peculado, [4] enriquecimiento ilícito, [5] lavado de activos, [6] producción, comercialización o tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización, [7] tráfico ilícito de personas, [8] trata, [9] extorsión,

haya dictado previamente una sentencia condenatoria ejecutoriada.<sup>21</sup>

50. Entonces, es en función de estos tres elementos, en su conjunto, que se efectuará el correspondiente análisis para determinar si la propuesta establece restricciones a derechos constitucionales. Los términos, estructura, y engranaje que se plantea en la propuesta refleja una articulación de los parámetros de la extinción de dominio que tiene una incidencia directa en los derechos constitucionales a la seguridad jurídica, a la defensa, y al debido proceso en la garantía de presunción de inocencia.
51. El derecho a la seguridad jurídica comprende tanto un ámbito de certidumbre como de previsibilidad en las relaciones jurídicas, en sometimiento a la Constitución y demás normas que integran el ordenamiento jurídico, para impedir la arbitrariedad en las actuaciones de quienes ejercen el poder público. Estos elementos se expresan en todo ámbito en el que este derecho es ejercido. Así, se genera certidumbre, garantizando un grado de estabilidad respecto a la situación jurídica, por ejemplo, en razón de los hechos ocurridos en el pasado. También, se produce previsibilidad, permitiendo expectativas legítimas sobre cómo el derecho deberá ser aplicado e interpretado, en el futuro, por parte de las autoridades para determinar las consecuencias de los actos.<sup>22</sup>
52. El derecho a la defensa, por su parte, es un componente esencial del debido proceso. Dentro de una causa, garantiza la obtención de una sustanciación y resolución enmarcadas en los valores y principios constitucionales. Permite a cada parte, en todo momento del desarrollo de un proceso, acceder al tiempo suficiente y a todos los medios que le faculta la ley para ser escuchada en igualdad de condiciones, reclamar, hacer respetar sus derechos, y velar por sus intereses; comparecer a las diligencias determinantes y conocer todas las actuaciones; contar con una defensa técnica adecuada; sostener y probar sus fundamentos y sus pretensiones, así como rebatir aquellos de la contraparte; y, presentar su impugnación a la resolución. Por la notoria trascendencia, su pleno ejercicio se constituye en indispensable durante la tramitación procesal, pues de ello dependerá, en última instancia, la legitimidad constitucional de

---

[10] usura y [11] demás delitos cometidos como parte del accionar u operatividad de la delincuencia organizada, establecidos mediante sentencia condenatoria ejecutoriada”.

<sup>21</sup> Actualmente, en la Constitución no existe disposición al respecto. Sin embargo, la Ley Orgánica de Extinción de Dominio prescribe: “Art. 7.- Definiciones.- Para la aplicación de la presente Ley, se tomarán en cuenta las siguientes definiciones: a) Actividad ilícita.- Las acciones u omisiones relacionadas con los delitos tipificados en el Código Orgánico Integral Penal [...], establecidos mediante sentencia condenatoria ejecutoriada” (énfasis agregado).

<sup>22</sup> CCE, sentencias 361-17-EP/22, 14 de septiembre de 2022, párr. 27; 161-12-EP/20, 22 de julio de 2020, párr. 39; 081-17-SEP-CC, caso 1598-11-EP, 29 de marzo de 2017 p. 8-9.

su resultado.<sup>23</sup>

- 53.** Finalmente, la garantía de presunción de inocencia establece que “[s]e presumirá la inocencia de toda persona, y será tratada como tal, mientras no se declare su responsabilidad mediante resolución firme o sentencia ejecutoriada”.<sup>24</sup> Entre sus efectos jurídicos, resalta que, como principio, limita el poder punitivo del Estado para proteger a las personas de su uso arbitrario y autoritario, en lo legislativo, procesal, y extraprocesal.<sup>25</sup> En esta línea, implica que toda persona debe ser tratada como inocente antes y durante un proceso. Por otro lado, esta presunción debe ser vencida mediante pruebas lícitas de culpabilidad, la cual debe ser declarada en sentencia. Asimismo, la carga de la prueba la ostenta quien ejerce la posición acusatoria.<sup>26</sup> Por tanto, se vulnera esta garantía cuando, por ejemplo, se establece una presunción de culpabilidad, esto es, un trato en calidad de “culpable” respecto de una persona aun ante la inexistencia de una sentencia condenatoria ejecutoriada que haya desvirtuado su inocencia. Esto conllevaría, además, una inversión material de la carga probatoria sobre el indagado, investigado, o procesado para que demuestre su inocencia; escenario que vulnera el debido proceso.
- 54.** Con este marco conceptual, resulta evidente que la propuesta de cambio constitucional, como ha sido presentada, con los elementos del régimen analizados en conjunto, implica una limitación a los referidos derechos de tal magnitud que, materialmente, deviene en la anulación de aquellos. Al respecto, esta Magistratura ya ha establecido previamente que existe una restricción —*i.e.*, limitación injustificada e irrazonable— de un derecho cuando, por ejemplo, se anula de manera permanente su ejercicio.<sup>27</sup> Y es justamente el caso, pues la propuesta en su conjunto está anulando en su totalidad y a perpetuidad el goce de los derechos a la seguridad jurídica, a la defensa, y al debido proceso en la presunción de inocencia, según se explica a continuación.
- 55.** En primer lugar, la imprescriptibilidad, tal como ha sido presentada junto con otros elementos a través de esta propuesta de modificación constitucional, permitiría que la extinción de dominio pueda ser activada indefinidamente por parte de la Fiscalía General del Estado y de la Procuraduría General del Estado. La fijación de plazos —

<sup>23</sup> CCE, sentencias 2913-17-EP/23, 09 de febrero de 2023, párrs. 25-27; 1298-17-EP/21, 22 de septiembre de 2021, párr. 32; 118-14-SEP-CC, 06 de agosto del 2014, pp. 10-11.

<sup>24</sup> CRE, art. 76, num. 2.

<sup>25</sup> CCE, sentencia 22-13-IN/20, 09 de junio de 2020, párr. 56.

<sup>26</sup> CCE, sentencias 14-15-CN/19, 14 de mayo de 2019, párrs. 15-19; 742-18-EP/23, 12 de octubre de 2023, párrs. 15-16.

<sup>27</sup> CCE, dictamen 4-22-RC/22, 12 de octubre de 2022, párr. 87.

que es normalmente otorgada por la prescripción extintiva— se vería derogada bajo estas circunstancias para estas acciones. En este escenario, se suprimiría la garantía de certidumbre que otorga la seguridad jurídica, en especial, respecto del ejercicio punitivo por parte del poder estatal a través de procesos sancionatorios. Crearía en las personas dentro de estas situaciones una pendencia indefinida e ilimitada a un riesgo de gravamen, de sanción, o de pérdida o limitación por parte del Estado sobre el derecho de dominio de las personas.<sup>28</sup> Así, las innovaciones que pretende introducir esta propuesta, en los términos planteados por el presidente de la República, desembocarían en una disipación de la seguridad jurídica, agravada por una carga de defensa excesiva y desproporcionada, sobre todas las personas e, incluso, sobre todos sus herederos.

56. Los resultados de la reforma tal como está planteada implicarían que todas las personas vivan a perpetuidad sometidas a la posibilidad de ser sujetas a un proceso de extinción de dominio. Esto, por el riesgo de que, en algún tiempo —futuro e indeterminado— el Estado inicie uno de estos procesos en su contra. El tiempo indefinido que se habilitaría entre la adquisición de un bien y el inicio de la judicialización mediante uno de estos procesos, entorpece, además, la preservación probatoria eficiente y eficaz, así como alimenta la probabilidad de error en la determinación de la verdad material. Consecuentemente, se les impondría a todas las personas la obligación de demostrar la licitud de todo bien, so pena de ver extinto su derecho de dominio. Entonces, tácitamente se verían en la necesidad de preservar a perpetuidad todos los medios de justificación —esto es, de defensa— respecto a la licitud de todo bien y de todos los fondos utilizados para adquirirlo. Estas circunstancias minan la aptitud de la defensa y del debido proceso como medios para la realización formal y material de la justicia. Todo este gravamen, además, se ve exacerbado por las implicaciones respecto a la presunción de inocencia.<sup>29</sup>

57. Ahora bien, se encuentra otra afectación irrazonable al debido proceso como consecuencia de esta modificación en los términos propuestos ahora por el presidente de la República. En suma, a la indefinida posibilidad de judicialización y la desmesurada carga de defensa, toda persona potencialmente indagada, investigada, o procesada para la extinción del dominio de bienes podría ser sujeta a uno de estos procedimientos “por cualquier delito”, aun sin que se haya declarado su culpabilidad mediante sentencia condenatoria ejecutoriada previa. Consecuentemente, se la sujetaría a un proceso que partiría de la presunción de su culpabilidad y, por ende, se la trataría como tal, sin que su inocencia haya sido previamente desvirtuada por el Estado y su responsabilidad debidamente declarada por aquel, conforme lo exige la

<sup>28</sup> Ver, por ejemplo: CCE, dictamen 1-21-OP/21, 17 de marzo de 2021, párr. 54.

<sup>29</sup> Ver, por ejemplo: CCE, dictamen 1-21-OP/21, 17 de marzo de 2021, párr. 54.

Constitución.

58. Además, al proceder contra una amplitud significativa de causales —“cualquier delito”—, la propuesta en los términos redactados por el proponente anula la certeza exigida por la seguridad jurídica. Esto, porque bajo las condiciones propuestas, cualquier conducta tipificada en el Código Orgánico Integral Penal, de cualquier naturaleza (tránsito, delitos sexuales, etc.), podría justificar el inicio de un proceso de extinción de dominio, sin que exista una concatenación directa con el fin perseguido por este: la recuperación de los activos de origen ilícito. En otras palabras, al no existir una relación directa entre el bien jurídico protegido y la conducta ilícita que justifica el inicio de un proceso de extinción de dominio, las personas perderían la certeza y previsibilidad de cómo y en qué casos se aplica esta figura.
59. Por lo expuesto, esta Corte encuentra que la segunda propuesta, como ha sido presentada en su conjunto, establece una restricción a derechos y garantías constitucionales y, por tanto, una limitación de esta envergadura no supera el tercer límite del procedimiento de enmienda constitucional.

#### 8.4. Conclusión sobre el procedimiento para la segunda propuesta

60. La segunda propuesta, *en la forma que ha sido planteada por el presidente de la República, no puede ser tramitada vía enmienda*, por establecer restricciones a derechos y garantías constitucionales.

### 9. Tercera propuesta:

#### *Calificación de proyectos de ley como “urgentes” por parte del presidente de la República*

##### 9.1. Contenido de la tercera propuesta

61. La tercera propuesta pretende que el presidente de la República tenga la facultad de calificar como “urgentes” a proyectos de ley que no sean solo de carácter económico, lo que implica la modificación del artículo 140 de la Constitución, según la siguiente tabla:

Tabla 3

Texto actual	Texto propuesto
<b>Art. 140.-</b> La Presidenta o Presidente de la República podrá enviar a la Asamblea	<b>Art. 140.-</b> La Presidenta o Presidente de la República podrá enviar a la Asamblea

<p>Nacional proyectos de ley calificados de urgencia en materia económica. La Asamblea deberá aprobarlos, modificarlos o negarlos dentro de un plazo máximo de treinta días a partir de su recepción.</p> <p>El trámite para la presentación, discusión y aprobación de estos proyectos será el ordinario, excepto en cuanto a los plazos anteriormente establecidos. Mientras se discuta un proyecto calificado de urgente, la Presidenta o Presidente de la República no podrá enviar otro, salvo que se haya decretado el estado de excepción.</p> <p>Cuando en el plazo señalado la Asamblea no apruebe, modifique o niegue el proyecto calificado de urgente en materia económica, la Presidenta o Presidente de la República lo promulgará como decreto-ley y ordenará su publicación en el Registro Oficial. La Asamblea Nacional podrá en cualquier tiempo modificarla o derogarla, con sujeción al trámite ordinario previsto en la Constitución.</p>	<p>Nacional proyectos de ley calificados de urgencia <del>en materia económica</del>. La Asamblea deberá aprobarlos, modificarlos o negarlos dentro de un plazo máximo de treinta días a partir de su recepción.</p> <p>El trámite para la presentación, discusión y aprobación de estos proyectos será el ordinario, excepto en cuanto a los plazos anteriormente establecidos. Mientras se discuta un proyecto calificado de urgente, la Presidenta o Presidente de la República no podrá enviar otro, salvo que se haya decretado el estado de excepción.</p> <p>Cuando en el plazo señalado la Asamblea no apruebe, modifique o niegue el proyecto calificado de urgente <del>en materia económica</del>, la Presidenta o Presidente de la República lo promulgará como decreto-ley y ordenará su publicación en el Registro Oficial. La Asamblea Nacional podrá en cualquier tiempo modificarla o derogarla, con sujeción al trámite ordinario previsto en la Constitución.</p>
--	--

**Notas:** Énfasis agregado para modificaciones propuestas.

62. El presidente de la República también plantea la reforma de los artículos 56, inciso quinto, 59, 62, 126, inciso final, y el capítulo V, sección 1, de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

## 9.2. Procedimiento sugerido por el presidente de la República y sus fundamentos

63. El presidente de la República argumenta que la propuesta de modificación constitucional se debe tramitar a través de la vía de enmienda, puesto que:

[s]ituaciones como la que actualmente vive el nación, evidencian que la calificación de proyectos de ley como urgentes no deben limitarse a materia económica, sino, que es necesario la ampliación de las facultades del Presidente de la República, consagradas en el artículo 140 de la Constitución, pudiendo abarcar materias adicionales y trascendetales para el desarrollo del país y la garantía de los derechos fundamentales de los ciudadanos como la seguridad, la salud entre otros. [sic]

### 9.3. Análisis del procedimiento para la tercera propuesta

#### 9.3.1. ¿La tercera propuesta altera el carácter o elementos constitutivos del Estado?

64. El presidente de la República arguye que la propuesta “busca fortalecer la gobernabilidad, facilitando el trabajo conjunto y coordinado de las funciones del ejecutivo y legislativo, en pro del bienestar ciudadano, dentro del marco constitucional”.
65. Conforme se señaló previamente, en cuanto al carácter y los elementos constitutivos del Estado, esta Corte ha determinado que estos se encuentran principalmente regulados en las disposiciones del Título I de la Constitución.<sup>30</sup>
66. En tal sentido, el artículo 1 de la Constitución señala que “[e]l Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada”.
67. La organización republicana del Estado ecuatoriano supone, entonces, la separación y delimitación de cada una de sus Funciones, con el propósito de evitar la concentración y, por ende, el abuso del poder por parte de los órganos públicos. Este tipo de organización “se concretiza a través de la preservación y funcionamiento de las instituciones democráticas previstas en el ordenamiento jurídico nacional”.<sup>31</sup>
68. No obstante, la separación entre las Funciones del Estado no implica su desentendimiento. Al contrario, el Estado debe actuar de manera coordinada y conjunta<sup>32</sup> a través de sus funciones y las entidades que las componen, con el objetivo de alcanzar los fines estatales. La Corte ha señalado que “el escenario de coordinación en el ejercicio de competencias también demuestra la operatividad de un mecanismo de frenos y contrapesos que permite mantener un equilibrio en el ejercicio del poder público”,<sup>33</sup> que además es una característica constitutiva del Estado y pretende evitar la concentración de poder para garantizar el ejercicio de los derechos constitucionales.<sup>34</sup>
69. Dado que, actualmente, el artículo 140 establece que el Presidente tiene la facultad de remitir al órgano legislativo proyectos de ley que atraviesen el trámite de “urgencia”

<sup>30</sup> CCE, dictamen 2-23-RC/23, 22 de noviembre de 2023, párr. 12.

<sup>31</sup> CCE, dictamen 4-22-RC/22, 12 de octubre de 2022, párr. 49.

<sup>32</sup> CCE, sentencia 8-19-IN/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 52.

<sup>33</sup> *Ibid.*, párr. 54.

<sup>34</sup> CCE, dictamen 4-22-RC/22, 12 de octubre de 2022, párr. 48.

solo en materia económica, esta Corte encuentra que la propuesta de que la calificación de urgente proceda para cualquier tipo de proyecto de ley implica el otorgamiento de una facultad adicional al Presidente y amplía su poder frente a la función legislativa en el proceso de colegislación.

- 70.** Resulta evidente que esta modificación no sólo alcanza al artículo 140 de la Constitución sino también trastoca su artículo 134, pues el Presidente ya no contará solo con iniciativa para presentar proyectos de ley en cualquier materia,<sup>35</sup> según el ya referido artículo 134, sino que, además, al poder calificarlos de urgentes, podrá obtener un trámite expedito para cualquiera de ellos. Es decir, ante una iniciativa legislativa de cualquier tipo, que se califique como urgente por parte del Presidente, la Asamblea deberá discutirla y aprobarla en un plazo máximo de 30 días y si su propuesta no se aprueba, modifica o niega en el plazo mencionado, su proyecto de ley se promulgará como decreto-ley. Esto inevitablemente intensificaría el régimen presidencialista y, por tanto, generaría una afectación del sistema de pesos y contrapesos propio de la Constitución ecuatoriana.
- 71.** Este desbalance se evidencia, también, si tomamos en cuenta que los tiempos de discusión y debate de los proyectos de ley se verían disminuidos. Al respecto, la Corte ya ha reconocido que bajo el trámite del artículo 140, la deliberación democrática y técnica se ve disminuida y afectada,<sup>36</sup> lo cual se justifica ante situaciones de “urgencia económica” que deben ser sustentadas por el Presidente. No obstante, la ampliación de la calificación de “urgente” a todas las materias podría provocar que, en proyectos de ley de amplia complejidad o de gran extensión, la Asamblea no pueda contar con el tiempo suficiente para debatirlos y aprobarlos (más aún si ocurren durante un estado de excepción y se presentan dos de forma simultánea). De ahí que, la facultad del presidente de la República de calificar cualquier proyecto de ley como ‘urgente’ también afectaría la deliberación democrática que debe existir en la Asamblea Nacional para la aprobación de leyes, que se garantiza con el procedimiento legislativo ordinario.
- 72.** Por otra parte, aquellas iniciativas provenientes de otros órganos del Estado o de la propia Asamblea se verían afectadas ante la necesidad de atender los proyectos calificados como urgentes y, con ello, la agenda legislativa puede verse distorsionada e interferida por el presidente de la República ante una imposición de sus iniciativas legislativas. En este punto, se debe señalar que la modificación propuesta acarrearía

---

<sup>35</sup> Debe entenderse que la propuesta no afecta la iniciativa exclusiva del Presidente establecida en el artículo 135 de la Constitución de la República.

<sup>36</sup> CCE, sentencia 58-11-IN/22 y acumulados, 12 de enero de 2022, párr. 72; y, CCE, dictamen 1-23-OP/23, 25 de enero de 2023, párr. 62.

que solamente los proyectos de ley en cualquier materia presentados y calificados como “urgentes” por el Presidente deberán ser tratados en un plazo máximo de treinta días, siendo esta una ventaja con la que no contarían los demás órganos del sector público que tienen iniciativa legislativa; lo cual, una vez más, exagera el presidencialismo y coadyuvaría a un desequilibrio de poderes.

73. Todo esto constituye, entonces, una alteración del proceso colegislativo y de las condiciones de interacción que existe actualmente entre el Presidente y la Asamblea Nacional para el proceso de creación de leyes que transgrede el límite relativo a la alteración del carácter o elementos constitutivos del Estado.

#### 9.4. Conclusión sobre el procedimiento para la tercera propuesta

74. La tercera propuesta *no* puede ser tramitada a través de la vía de enmienda, dado que trasgrede el límite relacionado con el carácter del Estado o sus elementos constitutivos.

### 10. Cuarta propuesta:

#### *Incorporación de juzgaduras especializadas en materia constitucional*

##### 10.1. Contenido de la cuarta propuesta

75. La cuarta propuesta pretende crear juzgaduras especializadas en materia constitucional, tanto en primera como en segunda instancia, así como determinar responsabilidades penales y administrativas para aquellos juzgadores que, siendo incompetentes, admitan a trámite y resuelvan una garantía jurisdiccional. Esto, a través de reformas a la ley y las siguientes modificaciones a la Constitución:

Tabla 4

Texto actual	Texto propuesto
<p><b>Art. 86.-</b> Las garantías jurisdiccionales se regirán, en general, por las siguientes disposiciones: [...]</p> <p>2. Será competente la jueza o juez del lugar en el que se origina el acto o la omisión o donde se producen sus efectos, y serán aplicables las siguientes normas de procedimiento: [...]</p> <p>3. [...]</p>	<p><b>Art. 86.-</b> Las garantías jurisdiccionales se regirán, en general, por las siguientes disposiciones:</p> <p>2. Será competente la jueza o juez <i>constitucional especializado</i> del lugar en el que se origina el acto o la omisión o donde se producen sus efectos. <i>La jueza o juez que, pese a ser incompetente, admita a trámite y resuelva una garantía jurisdiccional, responderá administrativa y</i></p>

<p>Las sentencias de primera instancia podrán ser apeladas ante la corte provincial. Los procesos judiciales sólo finalizarán con la ejecución integral de la sentencia o resolución.</p>	<p><i>penalmente.</i> Serán aplicables las siguientes normas de procedimiento [...]</p> <p>3. [...]</p> <p>Las sentencias de primera instancia podrán ser apeladas para ante la <i>Sala Especializada de lo Constitucional de la Corte Provincial competente.</i> Los procesos judiciales sólo finalizarán con la ejecución integral de la sentencia o resolución.</p>
---	--

**Notas:** Énfasis agregado para modificaciones propuestas.

## **10.2. Procedimiento sugerido por el presidente de la República y sus fundamentos**

**76.** El presidente de la República estima que la modificación constitucional propuesta puede ser tramitada vía *enmienda* por lo siguiente:

**76.1.** Sostiene que no se altera la “estructura fundamental del estado (sic)” ni sus elementos constitutivos, toda vez que se busca fortalecer el sistema judicial, “facilitando la administración de justicia para el juzgamiento respectivo”.

## **10.3. Análisis del procedimiento para la cuarta propuesta**

### **10.3.1. ¿La cuarta propuesta altera la estructura fundamental de la Constitución?**

**77.** La cuarta propuesta busca introducir judicaturas especializadas en materia constitucional para el conocimiento de garantías jurisdiccionales y determina responsabilidades para el juzgador que le dé trámite a una garantía jurisdiccional pese a ser incompetente. De esto, no se observa que se afecten los principios o valores que fundamentan la Constitución, pues se mantiene la forma sustancial del procedimiento para tramitar una garantía jurisdiccional establecido actualmente en el texto constitucional. Es decir, su conocimiento sigue estando a cargo de jueces de primer y segundo nivel y no se han modificado las normas generales de procedimiento establecidas constitucionalmente.

**78.** Adicionalmente, aun cuando podría pensarse que la existencia de judicaturas especializadas en materia constitucional puede anular la constitucionalización del ordenamiento jurídico, esta Corte estima que la propuesta no implica, bajo ningún concepto, el desentendimiento de los operadores de justicia de su deber de conocer y

aplicar la Constitución en todos los procesos que son de su conocimiento.<sup>37</sup> En ese sentido, el rol de los jueces especializados en materia constitucional no alteraría el diseño constitucional de la administración de justicia, ni impediría que los juzgadores, en el ejercicio de sus cargos, se apropien de la Constitución y garanticen su aplicación directa. Por tanto, la propuesta, por sí sola, no obstaculiza la constitucionalización del ordenamiento jurídico.

**79.** Por lo expuesto, no se verifica que la implementación de judicaturas especializadas, de acuerdo con lo propuesto, suponga un cambio sustancial que modifique la estructura fundamental de la Constitución ni los principios que la fundamentan.

### **10.3.2. ¿La cuarta propuesta altera el carácter o elementos constitutivos del Estado?**

**80.** Respecto del segundo límite del procedimiento de enmienda, se colige que la modificación no altera el diseño orgánico del Estado y sus Funciones ni las potestades y competencias que cada una ejerce, toda vez que lo que se propone es una regulación respecto a la competencia de los operadores de justicia cuando se trata del conocimiento de garantías jurisdiccionales.

**81.** Si bien la propuesta se refiere a la dimensión institucional de la Función Judicial, no altera su diseño orgánico ni modifica las competencias y fines de esta Función ni de sus órganos. Al contrario, como ya se señaló, se limita a regular la competencia de los juzgadores en materia constitucional, sin que por ello se exima a ningún operador de justicia de someterse a las obligaciones previstas para dicha Función.

**82.** Por lo expuesto, esta Corte no encuentra que se altere el carácter o los elementos constitutivos del Estado.

---

<sup>37</sup> La Constitución determina que los operadores de justicia, al igual que otras autoridades públicas, deben actuar en observancia de la Norma Suprema. Al respecto, ver los artículos 11 numeral 3: “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 [...]”; 172: “Las juezas y jueces administrarán justicia con sujeción a la Constitución, a los instrumentos internacionales de derechos humanos y a la ley [...]”; y, 426: “Todas las personas, autoridades e instituciones están sujetas a la Constitución. Las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, aplicarán directamente las normas constitucionales y las previstas en los instrumentos internacionales de derechos humanos siempre que sean más favorables a las establecidas en la Constitución, aunque las partes no las invoquen expresamente. Los derechos consagrados en la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de inmediato cumplimiento y aplicación. No podrá alegarse falta de ley o desconocimiento de las normas para justificar la vulneración de los derechos y garantías establecidos en la Constitución, para desechar la acción interpuesta en su defensa, ni para negar el reconocimiento de tales derechos”.

### 10.3.3. ¿La cuarta propuesta establece restricciones a derechos y garantías constitucionales?

83. Si bien existe una modificación respecto de los juzgadores que tendrán competencia para conocer garantías jurisdiccionales en primera y segunda instancia, esta Corte no advierte que aquello restrinja derechos o garantías. La modificación constitucional que se pretende implementar, como tal, no acarrea una afectación a la prestación del servicio de administración de justicia —y, por lo tanto, no restringe el acceso a la justicia— pues, de acuerdo con la propuesta, el servicio se brindará a nivel nacional, de modo desconcentrado, a través de jueces de primer nivel y Salas de las Cortes Provinciales especializadas.
84. Es así que, si bien se modifica la competencia de los juzgadores que conocerán garantías jurisdiccionales en primera y segunda instancia, la propuesta no pretende restringir ni alterar el alcance, la naturaleza ni el objeto de las garantías jurisdiccionales. Es decir, no se transgrede el núcleo ni el ámbito de protección de estos mecanismos.
85. Asimismo, la determinación de responsabilidades derivada del conocimiento de una garantía jurisdiccional sin competencia para aquello no restringe derechos ni garantías, en la medida en que los juzgadores seguirán respondiendo administrativa y penalmente de conformidad con las infracciones y sanciones ya previstas en el ordenamiento jurídico. Además, su responsabilidad solo podrá ser declarada después de un proceso en el que se observen los principios, derechos y garantías contempladas para procesos administrativos sancionatorios y penales.
86. Por tanto, la cuarta propuesta no excede el tercer límite del procedimiento de enmienda.

### 10.4. Conclusión sobre el procedimiento para la cuarta propuesta

87. Por lo expuesto, se observa que la cuarta propuesta *sí* puede ser tramitada a través de enmienda, dado que supera los límites de este procedimiento de modificación constitucional.

## **11. Quinta propuesta:**

### *Permisi3n del arbitraje internacional entre el Estado y personas privadas*

#### **11.1. Contenido de la quinta propuesta**

- 88.** La quinta propuesta busca modificar la Constituci3n (en el art. 422), *permitiendo* que, entre el Estado y personas naturales o jur3dicas privadas, con base en tratados o instrumentos internacionales, se pacte arbitraje internacional como m3todo de soluci3n de controversias de inversi3n, contractuales, comerciales, y relacionadas con endeudamiento externo.
- 89.** Para ello, el presidente de la Rep3blica plantea el siguiente cambio al texto constitucional:

**Tabla 5**

<b>Texto actual</b>	<b>Texto propuesto</b>
<p><b>Art. 422.-</b> No se podr3 celebrar tratados o instrumentos internacionales en los que el Estado ecuatoriano ceda jurisdicci3n soberana a instancias de arbitraje internacional, en controversias contractuales o de 3ndole comercial, entre el Estado y personas naturales o jur3dicas privadas.</p> <p>Se except3an los tratados e instrumentos internacionales que establezcan la soluci3n de controversias entre Estados y ciudadanos en Latinoam3rica por instancias arbitrales regionales o por 3rganos jurisdiccionales de designaci3n de los pa3ses signatarios. No podr3n intervenir jueces de los Estados que como tales o sus nacionales sean parte de la controversia.</p> <p>En el caso de controversias relacionadas con la deuda externa, el Estado ecuatoriano promover3 soluciones arbitrales en funci3n del origen de la deuda y con sujeci3n a los</p>	<p><b>Art. 422.-</b> <i>El Estado ecuatoriano podr3 celebrar tratados o suscribir instrumentos internacionales que contemplen reglas de soluci3n de controversias mediante arbitraje internacional, ya fuere en controversias de inversi3n o de 3ndole contractual o comercial, entre el Estado y personas naturales o jur3dicas privadas; o en materias relacionadas con endeudamiento externo.</i></p>

principios de transparencia, equidad y justicia internacional. <sup>[38]</sup>	
--	--

Notas: Sic; énfasis agregado para modificaciones propuestas; texto en corchetes agregado.

## 11.2. Procedimiento sugerido por el presidente de la República y sus fundamentos

90. El presidente de la República sugiere que el procedimiento a seguir para esta quinta propuesta es *enmienda*, justificado en las siguientes razones:

90.1. En respeto a los derechos y garantías fundamentales, así como a la soberanía e integridad del Estado, la Constitución en su artículo 190 reconoce al arbitraje como un método de solución de conflictos válido en el Ecuador, “inclusive permitinedo al Estado ser parte en procedimientos arbitrales dentro de procedimientos de contratación pública” (sic).

90.2. El hecho de que el Estado suscriba tratados e instrumentos internacionales en los que se contemple al arbitraje “no menoscaba la soberanía nacional ni altera su estructura fundamental”, porque la aprobación de dichos instrumentos está, a su vez, supeditada a procedimientos internos encargados de vigilar por la integridad y seguridad nacional.

90.3. Como consecuencia de lo anterior, esta modificación constitucional no alteraría “la estructura fundamental del estado ni sus elementos constitutivos” (sic).

## 11.3. Análisis del procedimiento para la quinta propuesta

### 11.3.1. ¿La quinta propuesta altera la estructura fundamental de la Constitución?

91. La modificación constitucional propuesta prevé la posibilidad de que el Estado pacte arbitraje en el marco de tratados e instrumentos internacionales y respecto a controversias contractuales, comerciales, de inversión y relacionadas con

---

<sup>38</sup> Mediante sentencia interpretativa 0001-09-SIC-CC (caso 0005-09-IC, 13 de marzo de 2009), la Corte Constitucional para el período de transición interpretó esta norma constitucional disponiendo: “1.- Interpretar, que el artículo 422, *inciso final* de la Constitución de la República del Ecuador, se aplica específicamente y con prevalencia a las demás normas constitucionales, en los casos de controversias relacionadas con la deuda externa, y, en consecuencia, no es aplicable, para estos casos, la norma contenida en el artículo 190 de la Constitución. 2.- Interpretar, que en los contratos de empréstito internacional, cuando se estipulen cláusulas que incorporen la expresión “fallo en conciencia”, deberá entenderse como sinónimo de “fallo en equidad”, de conformidad con lo establecido en el *inciso final* del artículo 422 de la Constitución de la República; debiendo, en todo caso, sujetarse a las reglas y principios contenidos en los artículos 416 numeral 12, 289, 290 y 291 de la Constitución de la República del Ecuador” (énfasis agregado).

endeudamiento externo, entre el Estado y personales naturales o jurídicas privadas.

- 92.** Al respecto, esta Magistratura verifica que la Constitución ecuatoriana contiene varios principios relacionados con las políticas económicas, fiscales y comerciales, así como también respecto a los intereses de integración e inserción en el contexto económico internacional. Concretamente, en relación con la propuesta presentada, se encuentra previsto constitucionalmente que la política económica tenga como uno de sus objetivos el incentivo a la producción y competitividad sistémicas, junto con la inserción estratégica en la economía mundial y las actividades productivas complementarias en la integración regional (CRE, art. 284). Así mismo, entre los objetivos de la política fiscal se encuentra la generación de incentivos para la inversión en los diferentes sectores de la economía y para la producción de bienes y servicios (CRE, art. 285). Respecto a la política comercial se busca la promoción y ejecución de acciones para impulsar la inserción estratégica del país en la economía mundial (CRE, art. 304).
- 93.** En sintonía, como uno de los deberes del Estado, se halla la promoción de la inversión extranjera directa (CRE, art. 339); y, entre los objetivos estatales del régimen de desarrollo, se identifica la promoción de la integración latinoamericana y el impulso a una inserción estratégica en el contexto internacional (CRE, art. 276).
- 94.** En consecuencia, dado que la propuesta pretende abrir la posibilidad de que el Estado pacte arbitrajes internacionales, más allá de lo autorizado por el actual artículo 422, esto es, instancias arbitrales regionales u órganos jurisdiccionales de designación de los países signatarios, para la solución de controversias entre Estados y ciudadanos en Latinoamérica, aquello se inserta en los principios ya previstos en la Constitución y no supone un cambio ni a la dimensión formal del texto constitucional ni tampoco a su dimensión material.
- 95.** Por consiguiente, la modificación propuesta no excede el primer límite del procedimiento de enmienda constitucional.

### **11.3.2. ¿La quinta propuesta altera el carácter o elementos constitutivos del Estado?**

- 96.** Como ya se mencionó previamente, el artículo 1 de la Constitución señala que “[e]l Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada”.
- 97.** A la luz de este artículo, la celebración de tratados e instrumentos internacionales se

efectúa en ejercicio pleno de la soberanía e independencia del Estado.<sup>39</sup> Por lo que, dada su autodeterminación, el Estado ecuatoriano tiene plena libertad de decidir qué instrumentos internacionales ratifica y sus contenidos. En esta línea, aperturar la posibilidad de que pueda ratificar aquellos que contemplen arbitraje internacional no afecta el carácter o elementos constitutivos del Estado.

### **11.3.3. ¿La quinta propuesta establece restricciones a derechos o garantías constitucionales?**

98. Por la naturaleza de la propuesta planteada, no se encuentra que la modificación del artículo 422 pueda provocar restricciones a derechos o garantías constitucionales de las personas, pues el catálogo de estos y su grado de satisfacción no se ven alterados por el cambio propuesto, al referirse exclusivamente a la posibilidad de que el Estado pueda contraer obligaciones a través de tratados e instrumentos internacionales en los cuales exprese su voluntad soberana de someterse, como Estado, a procesos arbitrales internacionales.

### **11.4. Conclusión sobre el procedimiento para la quinta propuesta**

99. La quinta propuesta del presidente de la República sí puede ser tramitada a través del procedimiento de enmienda constitucional.

## **12. Sexta propuesta:**

### ***Incorporación de los contratos por horas y a plazo fijo al régimen laboral***

#### **12.1. Contenido de la sexta propuesta**

100. A través de la sexta propuesta, el presidente de la República plantea una enmienda constitucional y reformas al Código del Trabajo a fin de introducir la contratación a plazo fijo y por horas. La enmienda constitucional fue propuesta en los siguientes términos:

---

<sup>39</sup> Cabe mencionar que en el dictamen de mayoría 2-23-TI/23 de 28 de julio de 2023 (párr. 176), esta Corte efectuó control previo de constitucionalidad de un tratado internacional particular y se pronunció sobre la prescripción prevista en el *vigente* artículo 422 de la Constitución. No obstante, al ser escenarios y circunstancias distintas, dichas consideraciones no resultan contradictorias con las consideraciones expuestas en el presente dictamen.

**Tabla 6**

Texto actual	Texto propuesto
<p><b>Art. 327.-</b> La relación laboral entre personas trabajadoras y empleadoras será bilateral y directa.</p> <p>Se prohíbe toda forma de precarización, como la intermediación laboral y la tercerización en las actividades propias y habituales de la empresa o persona empleadora, <del>la contratación laboral por horas</del>, o cualquiera otra que afecte los derechos de las personas trabajadoras en forma individual o colectiva. El incumplimiento de obligaciones, el fraude, la simulación, y el enriquecimiento injusto en materia laboral se penalizarán y sancionarán de acuerdo con la ley.</p>	<p><b>Art. 327.-</b> La relación laboral entre personas trabajadoras y empleadoras será bilateral y directa. Se prohíbe toda forma de precarización, como la intermediación laboral y la tercerización en las actividades propias y habituales de la empresa o persona empleadora, o cualquiera otra que afecte los derechos de las personas trabajadoras en forma individual o colectiva.</p> <p><i>El contrato a plazo fijo y por horas no constituyen formas de precarización laboral.</i></p> <p>El incumplimiento de obligaciones, el fraude, la simulación, y el enriquecimiento injusto en materia laboral se penalizarán y sancionarán de acuerdo con la ley.</p>

**Notas:** Énfasis agregado para modificaciones propuestas.

## 12.2. Procedimiento sugerido por el presidente de la República y sus fundamentos

**101.** El presidente de la República considera que la modificación constitucional propuesta puede ser tramitada a través de *enmienda* por lo siguiente:

**101.1.** Manifiesta que la propuesta busca impulsar el pleno empleo sin afectar los derechos adquiridos de los trabajadores, por lo que “sobre la restricción de derechos, la consulta cumple con el control de constitucionalidad en la medida en que quedan fuera de ella, las relaciones laborales existentes”. Así, explica que a través de la propuesta “no se pueden alterar derechos y garantías adquiridas por el sector empleado. Con ello se precautela la seguridad jurídica y la no regresión de derechos en materia laboral”.

## 12.3. Análisis del procedimiento para la sexta propuesta

### 12.3.1. ¿La sexta propuesta altera la estructura fundamental de la Constitución?

**102.** El artículo 327 de la Constitución actualmente prohíbe la contratación laboral por horas. La sexta propuesta consiste en introducir los contratos por horas y a plazo fijo al régimen laboral ecuatoriano, determinando que no constituyen formas de precarización laboral.

**103.** La propuesta del presidente de la República, por su naturaleza, no implica una alteración de la dimensión material de la Constitución ni de los principios que la fundamentan, en tanto busca introducir las modalidades de contratación referidas al régimen laboral ecuatoriano. Por lo que, supera el primer límite del procedimiento de enmienda.

**12.3.2. ¿La sexta propuesta altera el carácter o elementos constitutivos del Estado?**

**104.** La sexta propuesta no incide respecto de los órganos e instituciones que componen el Estado ni pretende modificar sus competencias y fines. En esa línea, las modalidades de trabajo que se busca incorporar al régimen laboral ecuatoriano no implican alteraciones en la dimensión espacial, institucional, jurídica, política ni social de la organización estatal. De modo que, la propuesta no altera el carácter o los elementos constitutivos del Estado.

**12.3.3. ¿La sexta propuesta establece restricciones a derechos o garantías constitucionales?**

**105.** El artículo 33 de la Constitución determina que el trabajo es “un derecho y un deber social” y que el Estado garantizará el respeto a la dignidad de las personas trabajadoras, a una vida decorosa, a remuneraciones y retribuciones justas y al desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado. Por su parte, el artículo 325, reconoce “todas las modalidades de trabajo, en relación de dependencia o autónomas, con inclusión de labores de autosustento y cuidado humano”. El artículo 326 establece que el derecho al trabajo se sustenta en determinados principios entre los que se encuentran los de irrenunciabilidad e intangibilidad de los derechos laborales.

**106.** En primer lugar, este Organismo no observa que la introducción de la contratación por horas y a plazo fijo, como ha sido planteada, afecte la posibilidad de recibir remuneraciones justas, tener una vida decorosa ni desempeñar un trabajo libremente elegido. Estas modalidades de contratación, en la medida en que pasarían a formar parte del régimen laboral regulado por el Código del Trabajo, incluyen el goce de los derechos y beneficios laborales y relativos a la seguridad social que están previstos en la Constitución y la ley.

**107.** Respecto de la garantía de estabilidad laboral, esta Corte verifica que aun cuando la contratación por horas y a plazo fijo no son modalidades de contratación “permanentes”, como lo es el contrato a tiempo indefinido, la estabilidad laboral

“tiene como finalidad la protección de las personas trabajadoras frente a posibles decisiones arbitrarias que pongan en riesgo el ejercicio del derecho al trabajo”.<sup>40</sup> En tal sentido, la garantía de estabilidad no implica que las personas trabajadoras no puedan ser desvinculadas o que deban tener un contrato a tiempo indefinido, sino que una potencial desvinculación debe responder únicamente a las causas establecidas en la Constitución y la ley. Además, la persona trabajadora debe conocer con antelación las condiciones de su relación laboral.

- 108.** Por otra parte, de la propuesta, como está planteada, se observa que busca agregar modalidades de contratación laboral que operarían como nuevas excepciones al contrato a tiempo indefinido. Las mismas se sumarían a las ya previstas en el artículo 14 del Código del Trabajo que contempla contratos como los de obra cierta que no sean habituales en la actividad de la empresa o empleador; los eventuales, ocasionales y de temporada; o, los de aprendizaje. Es así, que aun cuando la redacción actual del artículo 327 de la Constitución fue incluida como una garantía para el derecho al trabajo, la incorporación de nuevas excepciones no implica *per se* una afectación, limitación o restricción hacia este derecho.
- 109.** Esto principalmente porque, al igual que en los ejemplos citados, la incorporación de los contratos a plazo fijo y por horas, incluye: **(i)** el reconocimiento de los derechos laborales establecidos en el ordenamiento jurídico, en tanto estas nuevas formas de contratación serían formales y estarían sujetas al régimen del Código del Trabajo y **(ii)** la continuidad de la persona trabajadora en sus labores de acuerdo con la modalidad contractual convenida y las causales de desvinculación establecidas en el ordenamiento jurídico.
- 110.** Adicionalmente, esta Corte encuentra que la inclusión de los tipos de contratación, en las condiciones propuestas, no incide sobre el principio de intangibilidad de derechos. De acuerdo con el planteamiento del presidente de la República, la contratación por horas y a plazo fijo operaría “cuando se celebre por primera vez entre el mismo empleador y trabajador, sin afectar los derechos adquiridos de los trabajadores”. De modo que, con las condiciones planteadas, mismas que tendrían que ser respetadas por el legislador, no existiría afectación a los derechos adquiridos de las personas que actualmente forman parte del mercado laboral, quienes, al haber adquirido estabilidad a tiempo indefinido, mantendrían los mismos derechos y condiciones con los que fueron contratados y no podrían ser cambiados a un régimen laboral de contrato a plazo fijo o contrato por horas.
- 111.** Por lo expuesto, la sexta propuesta, en las condiciones que se expresan en la pregunta

<sup>40</sup> CCE, sentencia 593-15-EP/21, 05 de mayo de 2021, párr. 56.

propuesta por el Presidente, supera el tercer límite del procedimiento de enmienda constitucional.

#### 12.4. Conclusión sobre el procedimiento para la sexta propuesta

112. A partir de lo planteado, se verifica que la modificación constitucional propuesta no excede los límites del procedimiento de enmienda constitucional; por lo que, puede ser tramitada a través de dicho mecanismo.<sup>41</sup>

### 13. Decisión

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

1. *Declarar* que el procedimiento de enmienda, establecido en el numeral 1 del artículo 441 de la Constitución, *sí* es apto para las modificaciones constitucionales contenidas en las propuestas 1, 4, 5, y 6.
2. *Declarar* que el procedimiento de enmienda, establecido en el numeral 1 del artículo 441 de la Constitución, *no* es apto para las modificaciones constitucionales contenidas en las propuestas 2 y 3.
3. *Disponer* que el expediente vuelva al despacho de la jueza ponente, a efectos de que inicie el respectivo control previo de constitucionalidad de los considerandos, preguntas, y anexos de las propuestas de modificación constitucional 1, 4, 5, y 6.
4. Notifíquese, publíquese, y cúmplase.

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional de la siguiente manera: la propuesta 1, con siete votos a favor de los Jueces

---

<sup>41</sup> Cabe señalar que dentro del dictamen 1-17-RC/21, esta Corte resolvió sobre la vía para aprobar una propuesta de referendo respecto del artículo 327 de la Constitución, Sin embargo, en dicho dictamen no se realizaron consideraciones sobre la contratación por horas ni a plazo fijo.

Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín; y, dos votos salvados de los Jueces Constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Richard Ortiz Ortiz; propuestas 2, 3, 4 y 5 con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; propuesta 6 con seis votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado (voto concurrente), Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín; y, tres votos salvados de los Jueces Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz y Richard Ortiz Ortiz, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 24 de enero de 2024.- Lo certifico.

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

## DICTAMEN 1-24-RC/24

### VOTO SALVADO DE LAS PROPUESTAS 1 y 6

#### Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz

##### 1. Antecedente

1. En sesión del Pleno de 24 de enero de 2024, la Corte Constitucional aprobó, con voto de mayoría, el dictamen del primer momento correspondiente a la causa **1-24-RC**, en el que se determinó que la vía de enmienda constitucional es procedente para las preguntas 1, 4, 5 y 6 de la propuesta remitida por el presidente de la República. Si bien coincido en gran parte con lo decidido en el dictamen de mayoría, discrepo respecto a las preguntas 1 y 6, las cuales, a mi juicio, no proceden vía enmienda. En tal sentido, al no coincidir con la decisión de mayoría, sobre la base del artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “LOGJCC”), formulo respetuosamente el siguiente voto salvado:

##### 2. Análisis

2. Discrepo de lo resuelto en el voto de mayoría respecto de las preguntas 1 (sobre extradición) y 6 (sobre contrato por horas), por cuanto estas no deben seguir la vía de la enmienda constitucional al verificarse que establecen restricciones a derechos y garantías, por tanto, no superan los parámetros establecidos por la Constitución en el artículo 441 de la Constitución como lo expongo a continuación.
3. Si bien en este voto expresaré razones jurídicas sobre el control de la propuesta de enmienda constitucional, resulta imposible desconocer la grave situación de crisis de seguridad que atraviesa el país. En el mismo sentido, es necesario tener en cuenta que acudir a una modificación constitucional, como medio para superar una crisis, es una medida de *última ratio*. La coyuntura no debe afectar la rigidez de la Constitución. El Estado constitucional está diseñado para resolver las crisis mediante sus competencias ordinarias y extraordinarias, teniendo en cuenta que son las instituciones democráticas, la fuerza pública, las políticas públicas y, en general, las garantías constitucionales primarias, las que deben ser aplicadas de forma contundente frente a este flagelo que lamentablemente ha sumido a la sociedad en un temor generalizado por la crisis de seguridad. Las competencias ordinarias y extraordinarias deben agotarse antes de activar el proceso de reforma de la Constitución.

4. Si bien un cambio constitucional puede contribuir a superar la grave situación en la que nos encontramos, este procedimiento debe sujetarse a los límites previstos en la Constitución, sin afectar su supremacía. El uso de la violencia no debe menguar el poder constitucional legítimo de la democracia. La fuerza estatal no debe generar más violencia. La institucionalidad democrática, en unidad con la sociedad y el Estado, deben lograr una paz duradera, de acuerdo con los fines del Estado constitucional. Así, teniendo en cuenta estos aspectos y manteniendo la coherencia con mis criterios precedentes, realizaré las siguientes consideraciones en el análisis del presente voto:

### **2.1 Consideraciones preliminares sobre la propuesta de enmienda**

5. Como lo sostuve en el voto salvado que formulé en el dictamen 4-22-RC/22, un cambio a la Constitución implica un proceso jurídico y político de gran relevancia. Es claro que la Constitución no es obra del poder constituido y en esa medida no puede ser cambiada por él. Consecuentemente, un cambio al texto constitucional tiene un proceso diferente y más complejo que el de una ley.
6. Este Órgano, como el máximo órgano de interpretación y control de la Constitución, debe evaluar detenidamente la tensión que se presenta entre la estabilidad y el cambio de la Constitución, entre su rigidez y la necesidad de adecuación a las exigencias de las nuevas realidades y contextos por los que atraviesa el país. De esta manera, se debe garantizar que el proceso político asuma el control de la crisis con todas las herramientas constitucionales a su disposición, como el uso de legislación existente sobre seguridad uso legítimo de la fuerza, la cooperación internacional y políticas públicas sobre esta materia que están a su disposición para resolverla, toda vez que un cambio constitucional exige atender a los límites materiales y procedimentales de la enmienda y, a su vez, cumpla de forma ordenada y estricta con los procedimientos establecidos en la misma Constitución.
7. La reforma, sus límites y procedimientos se convierten en una garantía extraordinaria de preservación de la Constitución que, en constituciones rígidas como la de Ecuador, debe funcionar como un seguro para que los cambios no sobrepasen los límites de reforma establecidos en la Norma Suprema.
8. La Constitución ecuatoriana establece un sistema gradado de reforma constitucional que comprende tres mecanismos: la enmienda, la reforma parcial y la asamblea constituyente. Este sistema la caracteriza como una Constitución rígida. Son relevantes los límites materiales previstos en los artículos 441 al 444 de la Constitución, a efectos de dictaminar la procedencia de la vía de reforma. El análisis de los límites formales que corresponden al procedimiento de la reforma como es la

iniciativa, el proceso legislativo y el referendo de aprobación no forman parte del análisis de control de vía, sino que podrán ser analizados en los momentos de control oportunos.

9. Bajo estas consideraciones, en este voto salvado se abordarán los siguientes problemas jurídicos:

9.1 ¿Qué es un cambio significativo a la Constitución?,

9.2 ¿Cuáles son los límites para reformar la Constitución mediante enmienda? y

9.3 ¿Por qué las preguntas 1 y 6 no proceden mediante la vía de enmienda constitucional?

## 2.2 ¿Qué es un cambio significativo a la Constitución?

10. Como se ha dicho, la rigidez, entendida como garantía extraordinaria de la Constitución, no es la primera salida a una crisis y opera imponiendo límites materiales y formales para su reforma, a efectos de evitar que la Constitución sea modificada al punto de que afecte a su identidad fundamental. Un cambio significativo, por tanto, es aquel que incide en las características dogmáticas u orgánicas sustanciales de la Constitución provocando la alteración que pueda ser incompatible con la integralidad del texto constitucional, contradiciendo el espíritu del constituyente, reduciendo su fuerza normativa, flexibilizando su rigidez o incluso, condicionando su existencia.

11. En esa línea, la Corte ha indicado que la enmienda se distingue de los otros mecanismos gradados para modificar el texto constitucional, puesto que es una vía idónea para llevar a cabo modificaciones no sustanciales al texto constitucional.<sup>1</sup> Así lo ha expresado este Organismo:

la enmienda debe respetar el espíritu del constituyente y no puede implicar cambios significativos en el texto constitucional. Tal espíritu se traduce en delimitar los principales rasgos de identidad del pueblo ecuatoriano, establecidos en el preámbulo.<sup>2</sup>

12. De ahí que una enmienda constitucional puede operar sobre aspectos que podrían ser considerados no significativos, tales como: la precisión de la técnica legislativa

<sup>1</sup> Corte Constitucional, dictamen 1-19-RC/19, 2 de abril de 2019, párr. 9.

<sup>2</sup> Corte Constitucional, dictamen 2-10-RC/22, 20 de abril de 2022, párr. 33.

constitucional o la actualización de materias que no impliquen la transgresión de alguno de los límites materiales que contempla el artículo 441 la Constitución. La enmienda, de manera general, no podría contradecir la voluntad del constituyente, sin que aquello se traduzca en una imposibilidad para modificar el texto constitucional, ni impida el ejercicio la función de adecuación constitucional que se ejerce a través de los mecanismos de reforma constitucional.

### **2.3 ¿Cuáles son los límites para reformar la Constitución mediante enmienda?**

**13.** La *enmienda*, prevista en el artículo 441 de la Constitución, cuenta con cuatro límites materiales los que deben ser analizados bajo un escrutinio estricto. Estos límites son:

**13.1** Que las modificaciones “no alteren la estructura fundamental de la Constitución”. Este parámetro impide cambios en “aquellas características que definen y distinguen la identidad de la Norma Suprema”,<sup>3</sup> es decir, aquellos aspectos orgánicos y dogmáticos que caracterizan y dotan de identidad a la Constitución. Lo dicho se podría concretar, por ejemplo, en el cambio de la regulación constitucional sobre la forma de gobierno y su representatividad, en las competencias de las funciones estatales o de los órganos creados por la Constitución, además de cambios drásticos en la designación y conformación de los órganos de las funciones del Estado, entre otros.

**13.2** Que *no altere el carácter o elementos constitutivos del Estado*. Los elementos constitutivos del Estado, se refieren al modelo de Estado constitucional y sus características definitorias, deberes generales estatales, territorio, pueblo, soberanía y gobierno, aspectos que son contemplados a lo largo del texto constitucional, aunque tienen mayor visibilidad en el título 1 de la Constitución. Es claro que la alteración de alguno de estos elementos implica un *cambio significativo*, pues su importancia estriba en los caracteres sustanciales de la organización del Estado y el gobierno de la sociedad política y jurídicamente organizada, aspectos que exigen un procedimiento más riguroso para su modificación.

**13.3** Que no establezcan restricciones a los derechos y garantías. Este parámetro impide que los niveles alcanzados de reconocimiento, protección, goce y ejercicio de los derechos constitucionales, así como las garantías establecidas para su protección y tutela, sean debilitados, reducidos o

---

<sup>3</sup> Voto salvado de la jueza Alejandra Cárdenas Reyes y del juez Jhoel Escudero Soliz al dictamen 3-22-RC/22, párr. 1.

eliminados. Este límite prohíbe expresamente restringir el alcance y contenido de un derecho.

**13.4** Finalmente, la Constitución establece que no procede incorporar cambios a los artículos 441 a 444 de la Constitución a través de enmienda.

**14.** A efectos de no debilitar la rigidez de la Constitución y propiciar cambios significativos en el texto constitucional mediante el mecanismo menos riguroso que es la enmienda, estos criterios se considerarán al momento de realizar el examen de constitucionalidad de la vía.

**2.4 ¿Por qué la reforma constitucional propuesta en las preguntas 1 y 6 no proceden mediante la vía de enmienda?**

**15.** Resulta fundamental hacer presente que tanto el criterio de cambio significativo como los límites materiales de la enmienda deben comprenderse a la luz de la magnitud de la propuesta de enmienda planteada en las preguntas 1 y 6, frente a la rigidez que caracteriza a la Constitución ecuatoriana.

**2.4.1 Control constitucional de vía de la pregunta 1**

**16.** El cuadro a continuación muestra la norma vigente frente a la propuesta de enmienda, para posteriormente examinar si dicha modificación es un cambio significativo que supera el límite de la no restricción a derechos y garantías, establecido en el artículo 441 de la Constitución.

**Tabla 1:** Norma vigente y propuesta de enmienda del artículo 79 CRE

<b>NORMA VIGENTE</b>	<b>PROPUESTA DE ENMIENDA</b>
Art. 79.- En ningún caso se concederá la extradición de una ecuatoriana o ecuatoriano. Su juzgamiento se sujetará a las leyes del Ecuador.	Art. 79.- La extradición se solicitará y se concederá de acuerdo con las condiciones, requisitos, restricciones e impedimentos establecidos en esta Constitución, los instrumentos internacionales de los que es parte el Ecuador y, en lo no regulado en aquéllos, por la Ley.  La extradición se concederá por los jueces establecidos en la Ley, a solicitud de autoridad competente, por delitos tipificados como tales por la legislación ecuatoriana y con la condición de no aplicarse la pena de muerte y otras

	inhumanas, crueles o degradantes. No se concederá la extradición por delitos políticos y conexos, con la exclusión del terrorismo, los delitos contra la humanidad y otros establecidos en los convenios internacionales
--	--

17. El presidente de la República propone eliminar - vía enmienda - la prohibición de extradición para ecuatorianos establecida en la Constitución. Actualmente, la prohibición de extradición de nacionales es absoluta, y la Constitución resguarda el derecho que tienen los ecuatorianos a ser juzgados bajo las leyes del Ecuador, como una garantía del debido proceso en materia penal.
18. En la propuesta de enmienda no se distingue la nacionalidad, estableciendo una norma general que habilita la extradición cuyos límites y regulaciones se encuentran en la Constitución, los instrumentos internacionales y por la ley. Además, contempla condiciones bajo las cuales la extradición procedería, las cuales son “no aplicarse la pena de muerte y otras inhumanas, crueles o degradantes. No se concederá la extradición por delitos políticos y conexos, con la exclusión del terrorismo, los delitos contra la humanidad y otros establecidos en los convenios internacionales”.
19. Para fundamentar que esta propuesta procede a través de la vía de enmienda el presidente de la República afirma:

la Corte Constitucional. Así este órgano jurisdiccional señaló mediante sentencia No. 301-15-SEP-CC, que: “En nuestro ordenamiento jurídico la extradición está contemplada como una garantía, en virtud de la cual se dispone que: ‘En ningún caso se concederá la extradición de una ecuatoriana o ecuatoriano. Su juzgamiento se sujetará a las leyes del Ecuador’, norma consagrada en el artículo 79 de la Constitución de la República que, a su vez, ha sido replicada en el artículo 4 de la Ley de Extradición”.

Por lo tanto, el limitar la prohibición de extradición a su vez, debe responder a una ponderación entre principios, ya que la Corte Constitucional lo ha considerado como garantía (énfasis añadido).

20. El cambio propuesto no puede realizarse vía enmienda porque restringe el derecho al debido proceso en la garantía a ser juzgado bajo la sujeción “a las leyes del Ecuador”, como expresamente establece el artículo 79 de la Constitución. La propuesta de enmienda se autorizaría a que personas ecuatorianas sean juzgadas bajo leyes y procedimientos extranjeros e internacionales que no se encuentran bajo el imperio de la Constitución ecuatoriana, ni sus derechos y garantías. Esto implica, de un lado, una restricción que consta de forma expresa en la valoración realizada por el solicitante al ponderar el derecho y un cambio significativo a la norma vigente.

Además, desde mi perspectiva, si bien puede resultar un cambio necesario ante la situación que atraviesa el país, se debe tener presente que pasar una restricción a la protección absoluta establecida originalmente por el constituyente para las personas ecuatorianas, podría abrir la puerta a que se afecte a la rigidez y queden sin efecto los límites materiales a la reforma constitucional.<sup>4</sup> Ello de ninguna manera significa que las conductas prohibidas por la Constitución y la ley queden en la impunidad.

21. No cabe realizar un examen de proporcionalidad para determinar si se justifica o no la restricción de derechos, pues este ejercicio implica por sí mismo el reconocimiento de una restricción o limitación prohibida por el artículo 441 de la Constitución. La propuesta analizada, al relativizar una prohibición absoluta, evidencia un cambio que no puede justificarse bajo un ejercicio argumentativo que admita gradualidad o ponderación.
22. La Constitución no excluye la posibilidad de que los derechos y garantías puedan ser modificados. Sin embargo, es razonable que dicha modificación, cuando implique una restricción, no pueda operar bajo el procedimiento menos riguroso de reforma constitucional que es la enmienda. Lo dicho, además, se encuentra en concordancia con los artículos 1, 11.4, 84, 441 y 442 de la Constitución que definen al Estado como constitucional de derechos y desarrollan la prohibición de que cualquier norma jurídica o cambio constitucional restrinja el contenido de los derechos y garantías constitucionales.
23. Efectuar un examen de proporcionalidad para relativizar una prohibición establecida por el constituyente originario conlleva realizar una interpretación de una norma constitucional clara, que trae el riesgo de debilitar la rigidez material exigida para la reforma a través de enmienda. Al detectar una restricción de una garantía de un derecho constitucional no cabe realizar, como solicita el presidente de la República, ponderación o test de proporcionalidad alguno.
24. En síntesis, la pregunta 1 no puede ser sometida a enmienda por ser un cambio significativo que restringe el derecho a ser juzgado con sujeción a las leyes del Estado ecuatoriano, relativiza una prohibición absoluta establecida por el constituyente y, en consecuencia, incurre en el límite material previsto en el artículo 441 de la Constitución.

## **2.5 Control constitucional de vía de la pregunta 6**

---

<sup>4</sup> Esta protección constitucional ha estado vigente desde la Constitución de 1946, lo cual denota su raigambre en la historia constitucional del Ecuador y de manera particular, del régimen de garantías al debido proceso en materia penal.

25. El cuadro a continuación muestra la norma vigente frente a la propuesta de enmienda, para posteriormente examinar si dicha modificación es un cambio significativo que supera el límite de la no restricción a derechos y garantías, establecido en el artículo 441 de la Constitución.

**Tabla 2:** Norma vigente y propuesta de enmienda del artículo 327 CRE

<b>NORMA VIGENTE</b>	<b>PROPUESTA DE ENMIENDA</b>
<p>Art. 327.- La relación laboral entre personas trabajadoras y empleadoras será bilateral y directa.</p> <p>Se prohíbe toda forma de precarización, como la intermediación laboral y la tercerización en las actividades propias y habituales de la empresa o persona empleadora, la contratación laboral por horas, o cualquiera otra que afecte los derechos de las personas trabajadoras en forma individual o colectiva. El incumplimiento de obligaciones, el fraude, la simulación, y el enriquecimiento injusto en materia laboral se penalizarán y sancionarán de acuerdo con la ley.</p>	<p>Art. 327.- La relación laboral entre personas trabajadoras y empleadoras será bilateral y directa. Se prohíbe toda forma de precarización, como la intermediación laboral y la tercerización en las actividades propias y habituales de la empresa o persona empleadora, o cualquiera otra que afecte los derechos de las personas trabajadoras en forma individual o colectiva.</p> <p>El contrato a plazo fijo y por horas no constituyen formas de precarización laboral</p> <p>El incumplimiento de obligaciones, el fraude, la simulación, y el enriquecimiento injusto en materia laboral se penalizarán y sancionarán de acuerdo con la ley.</p>

26. Adicionalmente, el presidente de la República añade en el anexo una modificación al artículo 14 de Código del Trabajo en el cual incluye entre los tipos de contrato laboral, al contrato por horas y plazo fijo. Agrega una disposición general en la que se establece el plazo de 20 días al Ministerio de Trabajo para emitir la normativa reglamentaria correspondiente.
27. El presidente de la República indica que el desempleo ha crecido ostensiblemente en el país. Según los datos oficiales reportados, el subempleo asciende al 22.2%, mientras que el desempleo al 3.8%. Este contexto evidencia la necesidad de adoptar ciertas medidas que estimulen el mercado laboral y generen empleo, observando lo establecido en el artículo 326 numeral 1 de la Constitución, que dispone que “el Estado impulsará el pleno empleo y la eliminación del subempleo y del desempleo”. Las medidas que el gobierno adopte, sin embargo, deben atender a los límites materiales y de protección de los derechos constitucionales.

28. En el caso ecuatoriano, los derechos laborales y en general todos los derechos están reconocidos por la Constitución que es rígida, es decir, es un texto escrito cuya reforma requiere de procedimientos rigurosos para ser modificado. La rigidez constitucional actúa como una garantía que resguarda la supremacía de la Constitución y la protección, en este caso, de ciertas garantías laborales, evitando cambios que afecten su contenido. La rigidez constitucional es una garantía de la Constitución; es precisamente uno de sus rasgos identitarios. De allí que es necesario examinar si la enmienda propuesta observa o desconoce este carácter de la Constitución ecuatoriana.

29. El artículo 327 de la Constitución contempla a la contratación laboral por horas como una forma de precarización laboral y la prohíbe expresamente. Así, la Constitución dispone:

Se prohíbe toda forma de precarización, como la intermediación laboral y la tercerización en las actividades propias y habituales de la empresa o persona empleadora, la contratación laboral por horas [...].

30. El artículo 325 de la Constitución establece que el “Estado garantizará el derecho al trabajo” y en el artículo 326 se enumeran los principios que sustentan este derecho. Por tanto, es evidente que la propuesta del presidente de la República incorporaría una modalidad de contratación que fue considerada por el constituyente como una forma de precarización laboral e implicaría una modificación significativa a la Constitución al incidir directamente en el derecho al trabajo y en la rigidez constitucional como garantía de los derechos constitucionales.

31. Al respecto, en la propuesta de reforma se señala que:

sobre la restricción de derechos, la consulta cumple con el control de constitucionalidad en la medida en que quedan fuera de ella, las relaciones laborales existentes, de modo que no se pueden alterar derechos y garantías adquiridas por el sector empleado. Con ello se precautela la seguridad jurídica y la no regresión de derechos en materia laboral. La consulta goza de la claridad necesaria para entender que aplicará exclusivamente respecto de contrataciones nuevas y parámetros claros y expresos de vigencia, renovación, alcance y limitaciones preestablecidas.

32. Bajo esta premisa el presidente de la República sostiene que las relaciones laborales que se han suscrito bajo el régimen previo a la reforma no podrían modificarse a una contratación por horas. Este argumento alude a la irretroactividad de las reformas propuestas, afirmando que deben ser aplicadas hacia futuro, pero no responde a la

evidente modificación del conjunto de principios y parámetros constitucionales que actualmente comprenden el contenido del derecho al trabajo. De entrar en vigencia esta reforma, aquella supondría la eliminación de una prohibición que el constituyente reconoció para no afectar el derecho al trabajo.

33. La pregunta 6 relativiza una prohibición absoluta establecida por el constituyente e incurre en el límite material previsto en el artículo 441 de la Constitución. Esta propuesta pretende un cambio significativo al régimen de garantías de los derechos constitucionales laborales y no puede ser tramitada vía enmienda, al ser un cambio significativo que desconoce la rigidez constitucional como garantía de los derechos laborales.

### **2.6 Conclusión**

34. Es necesario recalcar que la Constitución ecuatoriana se caracteriza por ser un texto rígido. Esta rigidez actúa como garantía de los derechos y de la Constitución. Las propuestas de cambios constitucionales significativos vía enmienda, en mi criterio, no pueden desconocer esta característica identitaria de la Constitución, como un texto rígido que protege derechos y garantías. Incluso en épocas de crisis o en situaciones coyunturales, sin desconocer su gravedad y compromiso para poderlas resolver, que requieren de políticas públicas estructurales, los poderes constituidos no pueden sobrepasar la rigidez constitucional ni desconocer derechos. Autorizar estos cambios supondría flexibilizar los límites materiales a la reforma y debilitar la supremacía de la Constitución, pues no existiría diferencia alguna entre realizar cambios no significativos y modificar el régimen regulatorio de los derechos.

### **3. Decisión**

35. Las propuestas 1 (extradición) y 6 (contratación laboral por horas) no son susceptibles de ser tramitadas por la vía de enmienda, en tanto incurren en el límite de prohibición de restricción de derechos y garantías, establecido en el artículo 441 de la Constitución.

Jhoel Escudero Soliz  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón.** - Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, anunciado en el dictamen de la causa 1-24-RC, fue presentado en Secretaría General el 24 de enero de 2024, mediante correo electrónico a las 16:55; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen. - Lo certifico.

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

## DICTAMEN 1-24-RC/24

### VOTO SALVADO

#### Jueza Constitucional Alejandra Cárdenas Reyes

1. En virtud del artículo 92 de la LOGJCC, con respeto a la decisión de mayoría, formulo mi voto salvado respecto de la sexta propuesta del presidente de la República analizada en el dictamen 1-24-RC/24 (“dictamen”), emitido en la sesión ordinaria del Pleno del Organismo de 24 de enero de 2024. Las razones de mi disidencia se exponen a continuación.
2. La sexta propuesta del presidente de la República plantea una enmienda constitucional al artículo 327 y reformas al Código de Trabajo para regular los contratos de trabajo a plazo fijo y por horas. El dictamen concluyó que la sexta propuesta puede ser tramitada mediante una enmienda puesto que no excede los límites de tal procedimiento.
3. Al respecto, considero que la sexta propuesta no puede ser tramitada a través de una enmienda constitucional. Esto por cuanto estimo que, principalmente, la modificación constitucional implica una anulación injustificada del ejercicio de los derechos que en materia laboral reconoce la Constitución.
4. Actualmente, en el artículo 327 de nuestra Constitución la contratación laboral por horas se concibe como una forma precarización laboral que se encuentra expresamente prohibida. De las actas de la Asamblea Constituyente de 2008, se constata que se incluyó la prohibición por ser parte de “sistemas precarios de contratación laboral”,<sup>1</sup> y con el fin de confrontar la flexibilidad laboral que produce desprotección de los beneficios de la seguridad social; y, la injusticia en materia laboral que produce desigualdad económica y discriminación social. Es decir, la prohibición de esta modalidad de contratación laboral se determinó como una forma de corregir la precarización de los trabajadores.
5. El dictamen, por un lado, establece que la introducción de la contratación por horas y a plazo fijo, al ser modalidades que formarían parte del régimen laboral ya regulado, “incluyen el goce de los derechos y beneficios sociales y relativos a la seguridad social [...]”.

---

<sup>1</sup> Asamblea Constituyente, acta 042, pág. 48.

6. Por otro lado, el dictamen reconoce que la redacción actual de la norma se incluyó como una garantía del derecho al trabajo. Sin embargo, el dictamen menciona que agregar como excepciones a las modalidades de contratación a plazo fijo y por horas no implica *per se* una afectación o limitación del derecho al trabajo. Para justificarlo, señala que estas nuevas formas de contratación laboral vendrían acompañadas de los respectivos beneficios sociales porque formarían parte de un régimen laboral ya regulado.
7. Estas afirmaciones no tiene sustento en los anexos que explican la modificación normativa en el texto constitucional, ni en la fundamentación de la propuesta de reforma presentada por el presidente. Ni en el anexo ni en la fundamentación se desarrollan explicaciones, al menos orientativas, que señalen cómo estas modalidades contractuales, que por su naturaleza evitan que se produzcan beneficios sociales, pueden efectivamente regularse para que se genere la protección de la seguridad social.
8. A partir de lo expuesto, considero que no se puede dejar de lado:
  - 1) Las concepciones del Constituyente de 2008 respecto a la flexibilidad y la precarización en materia laboral, lo cual tuvo como consecuencia que en el artículo 327 de la Constitución se conciba a la contratación por horas como una forma de precarización laboral.
  - 2) La importancia de las obligaciones de progresividad y no regresividad que tiene el Estado ecuatoriano frente los derechos económicos, sociales y culturales. Tal como expuse en mi voto concurrente a la sentencia 56-21-IN/23, en virtud del artículo 11 numeral 8 de la Constitución, los derechos económicos, sociales y culturales generan obligaciones de dar pasos efectivos para asegurar la progresividad en el ejercicio de los derechos; y, tienen, salvo excepciones específicas, una prohibición de regresar a condiciones menos favorables para su acceso y disfrute.
  - 3) En virtud del artículo 33 de la Constitución, la dimensión constitucional del derecho al trabajo implica, entre otras, remuneraciones y retribuciones justas; condiciones salubres y saludables de trabajo; acceso a los beneficios de la seguridad social; y, la posibilidad de aceptar y escoger libremente un trabajo.<sup>2</sup> El contrato de trabajo materializa varias de estas prestaciones que se derivan de los derechos laborales; por ejemplo, percibir un sueldo, estar afiliado al seguro social, recibir la décimo tercera y cuarta remuneración; acceder a vacaciones, licencias, entre otros.

---

<sup>2</sup> CCE, sentencia 014-15-SEP-CC, caso 1783-11-EP, 28 de enero de 2015, pág. 16.

- 4) El artículo 276 de la Constitución reconoce como uno de los objetivos del Régimen de Desarrollo construir un sistema económico, justo, democrático, productivo, solidario y sostenible con base en la generación de un trabajo digno y estable. El ejercicio del trabajo, en condiciones dignas y estables, es, en efecto, un principio fundamental y transversal en la constitución que se caracteriza por una preocupación en proteger a los derechos sociales y que tiene como fin llegar al “buen vivir”.
- 5) Como señalé, de la sexta propuesta de modificación constitucional no se advierte consideración alguna, ni en el cambio de texto planteado ni en el anexo de la pregunta, sobre la regulación que tendrán los contratos a plazo fijo y por horas, a luz de garantías como la estabilidad, los derechos y beneficios laborales. La sexta propuesta de forma general se limita a remitir al Ministerio de Trabajo para que regule estas modalidades de contratación.
9. Por ello, el análisis del tercer límite material a la enmienda no puede ceñirse a establecer que la propuesta plantea nuevas modalidades de contratación laboral sin verificar cómo la modificación planteada asegura que las y los trabajadores gocen de los derechos y beneficios laborales sobre seguridad social de acuerdo con la Constitución y la normativa legal. Este análisis era necesario considerando la regla absoluta que plantea la Constitución cuyo fundamento es proteger los derechos de los trabajadores.
10. La propuesta de modificación constitucional menciona que la contratación a plazo fijo y por horas se aplicaría “cuando se celebre por primera vez entre el mismo empleador y trabajador, sin afectar los derechos adquiridos de los trabajadores”. A mi criterio, tal como se encuentra redactada la propuesta, significa que existiría una diferenciación injustificada entre los trabajadores que ya mantienen una relación laboral con el régimen actual y aquellos que de forma posterior al cambio propuesto celebren los contratos sin conocer bajo qué condiciones laborales se encontrarían. Esto podría tener una afectación a la igualdad que, requería, al menos ser analizado de manera minuciosa bajo los estándares que la propia Corte ha desarrollado para verificar si una reforma constitucional afecta derechos y garantías.
11. Bajo estas consideraciones, la determinación de la vía adecuada para dar trámite a la modificación constitucional propuesta exige que se verifique si existen o no:
- i) Una restricción injustificada que genera un tratamiento diferenciado que es discriminatorio. En este caso, tal como anoté *supra* podría existir un trato discriminatorio.

ii) Una restricción que anule el ejercicio de derechos y garantías; en este caso, al introducir un modalidad de trabajo que, por su naturaleza no tiene la aptitud de generar prestaciones sociales, se podría anular el ejercicio del derecho al trabajo con las dimensiones constitucionales indicadas *supra*.

iii) Se trata de una regla de prohibición cuya validez no ha sido cuestionada a partir de principios.

12. Al haber una limitación de derechos que fueron protegidos por el Constituyente en 2008 con el establecimiento de la prohibición de la contratación laboral por horas, y que no está justificada, lo que cabe entonces es un cambio de Constitución.

Alejandra Cárdenas Reyes  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal que el voto salvado de la Jueza Constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, anunciado en el dictamen de la causa 1-24-RC fue presentado en Secretaría General el 24 de enero de 2024, mediante correo electrónico a las 17:31; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

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

## DICTAMEN 1-24-RC/24

### VOTO CONCURRENTENTE SOBRE LA SEXTA PROPUESTA

#### Juez Constitucional Alí Lozada Prado

1. Si bien estoy de acuerdo con las decisiones contenidas en el dictamen, a continuación me permito destacar un aspecto que justifica lo resuelto sobre la sexta propuesta de enmienda constitucional.
2. La mencionada sexta propuesta propone eliminar el texto resaltado de la primera oración del segundo párrafo del artículo 327 de la Constitución, que “prohíbe toda forma de precarización, como la intermediación laboral y la tercerización en las actividades propias y habituales de la empresa o persona empleadora, **la contratación laboral por horas**, o cualquiera otra que afecte los derechos de las personas trabajadoras en forma individual o colectiva”, además de añadir el siguiente párrafo: “El contrato a plazo fijo y por horas no constituyen formas de precarización laboral”.
3. En el dictamen de mayoría se afirmó lo siguiente:
  110. [...] De acuerdo con el planteamiento del presidente de la República, la contratación por horas y a plazo fijo operaría “cuando se celebre por primera vez entre el mismo empleador y trabajador, sin afectar los derechos adquiridos de los trabajadores”. De modo que, **con las condiciones planteadas, mismas que tendrían que ser respetadas por el legislador**, no existiría afectación a los derechos adquiridos de las personas que actualmente forman parte del mercado laboral, quienes, al haber adquirido estabilidad a tiempo indefinido, mantendrían los mismos derechos y condiciones con los que fueron contratados y no podrían ser cambiados a un régimen laboral de contrato a plazo fijo o contrato por horas.
  111. Por lo expuesto, la sexta propuesta **en las condiciones que se expresan en la pregunta propuesta por el Presidente** supera el tercer límite del procedimiento de enmienda constitucional [énfasis añadido].
4. Subrayo los anteriores textos del dictamen para enfatizar que el pronunciamiento favorable de la Corte a la señalada sexta propuesta de enmienda constitucional se basó en la **pregunta** planteada por el presidente de la República, misma que fijó algunas condiciones fundamentales que debe cumplir la regulación infraconstitucional de estas modalidades de contratos laborales, lo que permitió concluir que dichas modalidades no llegan a ser –en razón de las mencionadas condiciones– restrictivas de derechos y garantías fundamentales.

5. En definitiva, dado que la conclusión de la Corte sobre la sexta propuesta de enmienda constitucional se basó en elementos incluidos en la **pregunta** planteada por el presidente de la República, es natural concluir que si el voto de mayoría se hubiera basado en lo estrictamente contenido en el anexo de la propuesta, el análisis habría sido distinto.

Alí Lozada Prado  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón.-** Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Alí Lozada Prado, anunciado en el dictamen de la causa 1-24-RC fue presentado en Secretaría General el 25 de enero de 2024, mediante correo electrónico a las 12:53; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

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

## DICTAMEN 1-24-RC/24

### VOTO SALVADO

#### Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz

1. Respetuosamente me aparto de la decisión de mayoría en el dictamen 1-24-RC/24 respecto de las preguntas 1 y 6 de la propuesta de enmienda constitucional, por las consideraciones que se exponen a continuación:
2. La Corte Constitucional declaró que el procedimiento de enmienda, establecido en el artículo 441 número 1 de la Constitución, es apto para proceder con las modificaciones constitucionales propuestas en las preguntas 1, 4, 5 y 6 dentro de la causa 1-24-RC. A mi criterio, la propuesta 1 (eliminar completamente la prohibición de extradición de ecuatorianos) y la propuesta 6 (eliminar a la contratación por horas de la prohibición sobre precarización laboral) de modificación al texto constitucional, respecto de los artículos 79 y 327 de la Constitución, no pueden ser tramitadas a través de la vía de enmienda, porque transgreden el tercer límite material de esta vía al establecer restricciones a derechos y garantías (art. 441 CRE).

***Consideración general sobre el estándar empleado para determinar que una propuesta no transgrede el tercer límite material de la enmienda***

3. La Constitución señala, entre otros, que una propuesta de reforma constitucional podría materializarse a través de la vía de enmienda siempre que “no establezca restricciones a los derechos y garantías” (art. 441 CRE). Este límite impide que los niveles alcanzados de reconocimiento, protección, goce y ejercicio de los derechos constitucionales, así como de las garantías establecidas para su protección y tutela, sean debilitados o reducidos, y peor aún eliminados.
4. Sin embargo, esta Corte ha precisado que no cualquier afectación a derechos o garantías constitucionales infringe el tercer límite pues, los derechos y garantías, no son absolutos y pueden ser regulados por esta vía. Es decir que el concepto de “restricción”, como límite material de la reforma constitucional, tiene que ser interpretado en función del grado de afectación a un derecho o garantía.
5. En tal sentido, este Organismo ha determinado que, para verificar la potencial transgresión de este límite, corresponde examinar si las restricciones propuestas están justificadas y son razonables. Para lo cual se debe constatar la presencia de una

restricción –limitación– a un derecho o garantía constitucional y determinar si esta restricción es razonable o está justificada.

6. Considero que toda intervención –afectación, injerencia o restricción– sobre un derecho o garantía es una acción que afecta negativamente a una o más de las inmunidades o facultades que integran su contenido. Por lo que, para constatar la restricción a un derecho o garantía, no bastaría que esta Magistratura constataste que la propuesta de modificación constitucional se refiere a un derecho o garantía, sino que, se verifique si existe una limitación que les **afecte negativamente**.
7. Estimo que atañe a este Organismo examinar si la restricción al derecho o garantía se encuentra justificada en principios, derechos, intereses o bienes pues, de lo contrario, resultarían ilegítimas. Así, una situación ilegítima ocurriría, por ejemplo, cuando la limitación **anule de manera absoluta** el ejercicio de un derecho o garantía, o cuando establezca una restricción que no tenga un fin constitucionalmente válido. Además, no estaría justificada ninguna restricción que implique la desaparición absoluta de un derecho o garantía.
8. Además, la Corte debe constatar que la restricción a un derecho o garantía no altere de tal manera sus elementos esenciales que el derecho se vuelva irreconocible o completamente ineficaz. Una limitación de esta naturaleza afecta directamente al límite material de la enmienda que prohíbe hacer modificaciones a la Constitución que establezcan restricciones a los derechos y garantías.
9. En suma, el poder de reforma en los términos del artículo 441 de la Constitución, está limitado por las restricciones que se puedan hacer a los derechos por el principio de proporcionalidad (art. 3.2 LOGJCC) y de contenido esencial de los derechos (art. 11.4 CRE). Puesto que, el límite material de “restricción de los derechos” es común tanto al procedimiento de enmienda (art. 441 CRE) y al procedimiento de reforma parcial (art. 442 CRE), se podría deducir que las restricciones leves y justificadas a los derechos podrían tramitarse por el procedimiento de enmienda; en cambio, las restricciones de mediano alcance y justificadas podrían tramitarse por el procedimiento de reforma parcial. Ningún trámite de reforma constitucional permitiría una restricción grave, peor aún la eliminación total de un derecho o garantía.
10. De tal manera, considero que el tercer límite de la enmienda prohíbe que se establezcan restricciones a los derechos y garantías, siempre y cuando la restricción no sea leve, no esté justificada o afecte a su contenido esencial. Así, es posible enmendar la Constitución restringiendo un derecho o una garantía en el caso de que se cumplan con los requisitos expuestos, como ya se hizo en el caso de la extradición en el dictamen

4-22-RC/22, donde se planteaba un criterio excepcional y focalizado respecto a la prohibición de extradición, la intervención era mínima y estaba justificada.

11. De lo expuesto, considero que para verificar si se transgrede el límite material de la enmienda constitucional respecto a la restricción de derechos y garantías se debe verificar: **(i)** una restricción leve a un derecho o garantía establecido en la Constitución, **(ii)** que esta restricción no afecte al contenido esencial del derecho o garantía y **(iii)** que esta restricción sea proporcional, a fin de exponer mi disidencia con el razonamiento del dictamen de mayoría respecto de las preguntas 1 (eliminar la prohibición de extradición de ecuatorianos) y 6 (eliminar a la contratación por horas de la prohibición sobre precarización laboral) de la propuesta de enmienda planteada por el presidente de la República.

### *Sobre la pregunta 1*

12. La primera pregunta pretende **eliminar la prohibición de extradición de ecuatorianos** establecida en el artículo 79 de la Constitución. Esta propuesta busca permitir que la extradición proceda en cualquier delito tipificado en la legislación ecuatoriana, salvo los delitos políticos y conexos, con exclusión del terrorismo, delitos contra la humanidad y otros establecidos en los convenios internacionales.
13. El dictamen de mayoría determina que la primera pregunta supera los cuatro límites materiales previstos para una enmienda constitucional. En particular, el dictamen identifica una restricción a la garantía constitucional de no extradición, pero la encuentra justificada y razonada, porque “la eliminación de la garantía de no extradición actualmente vigente se ve compensada por otras garantías del debido proceso planteadas en la propuesta de modificación constitucional”.
14. Discrepo del análisis de la mayoría por cuanto, **(i)** la eliminación integral del artículo 79 de la Constitución no implica una restricción leve al derecho (a ser juzgado por las leyes ecuatorianas) y a su respectiva garantía (prohibición de extradición), sino, una desaparición absoluta de este derecho y garantía. Además, **(ii)** la eliminación del contenido original del artículo 79 de la Constitución, no solo que afecta al contenido esencial del derecho y garantía consagrados, sino que lo desaparece. Por tanto, **(iii)** al configurarse una eliminación y no una restricción, es imposible que esta limitación sea justificada y pueda ser sometida a un examen de proporcionalidad.
15. En este sentido, estimo que no es plausible considerar que la anulación absoluta de la garantía de no extradición es justificada y razonable, porque se ve “compensada” con las garantías del debido proceso, como dice el dictamen de mayoría. Al contrario,

considero que la eliminación absoluta de esta garantía dispuesta en la Constitución si restringe derechos y garantías y, por tanto, la pregunta 1 no podría ser tramitada a través del mecanismo de enmienda, pues no supera el límite material previsto en el artículo 441 de la Constitución.

16. Finalmente, es preciso advertir que la propuesta contenida en la pregunta 1 de esta causa difiere claramente del escenario del caso 4-22-RC, donde se planteaba un criterio excepcional y focalizado respecto a la prohibición de extradición, dirigido a ciertos delitos. En este contexto, la Corte consideró que existía una propuesta de restricción leve, justificada y razonable a la garantía de la no extradición; contrario a la presente propuesta, en la que se propone una eliminación absoluta y definitiva de la garantía de prohibición de extradición establecida en el artículo 79 de la Constitución.

### *Sobre la pregunta 6*

17. Por otro lado, la sexta pregunta propone **eliminar** la contratación por horas de la prohibición sobre precarización laboral establecida en el artículo 327 de la Constitución. Además, plantea **incluir** en la misma disposición constitucional que el contrato a plazo fijo y por horas no constituyen formas de precarización laboral sin establecer ningún límite o garantía para los trabajadores. En específico, se señala que esta propuesta busca impulsar el pleno empleo.
18. El dictamen de mayoría determina que la sexta pregunta supera los cuatro límites materiales previstos para una enmienda constitucional. En particular, el dictamen identifica que la propuesta no restringe la garantía constitucional de estabilidad laboral porque, a pesar de que la contratación por horas y a plazo fijo no son modalidades de contratación permanentes, esto no implicaría que los trabajadores puedan ser desvinculados sin observar estrictamente la Constitución y la ley.
19. En ese sentido, el dictamen de mayoría señala que la propuesta, más bien, agregaría modalidades de contratación laboral, de manera que el contrato por horas y a plazo fijo serían nuevas excepciones al contrato a tiempo indefinido que podrían regularse por el Código de Trabajo.
20. Al respecto, discrepo con el análisis de la mayoría por cuanto, (i) eliminar a la contratación por horas como una forma de precarización laboral, sin establecer límites o garantías a los trabajadores, no es una restricción leve al derecho al trabajo (art. 33 CRE) y a la garantía de la estabilidad laboral (art. 325 CRE). Además, (ii) este cambio al contenido original del artículo 327 de la Constitución respecto a la prohibición de precarización laboral, no solo afecta al contenido constitucional de la garantía de la

estabilidad laboral, sino que también podría afectar al derecho a un trabajo digno, al extender la frontera de la precarización laboral, sin límites ni garantías. Por tanto, (iii) al establecer la propuesta de reforma que el trabajo por horas y a plazo fijo no constituyen formas de precarización laboral, sin límites ni garantías que protejan los demás derechos laborales, sería difícil justificar esta propuesta de modificación constitucional mediante un examen de proporcionalidad.

21. En este sentido, considero que el voto de mayoría debió centrar su análisis en la falta de garantías y límites de la propuesta de reforma para que se impida que se vulneren los derechos laborales establecidos en la Constitución y la garantía de estabilidad laboral. Estos límites y garantías no eran posible deducirse del texto de la propuesta de reforma porque, en lugar de permitir solamente la contratación por horas y a plazo fijo, transforma la definición de precarización laboral en estas dos clases de contratación de trabajo, lo que podría implicar afectaciones a derechos de los trabajadores.
22. Por tanto, la pregunta 6 no podría ser tramitada vía enmienda porque no supera el límite material previsto en el artículo constitucional 441 al establecer restricciones de derechos y garantías constitucionales.
23. En conclusión, estimo que las propuestas de modificación constitucional planteadas en las preguntas 1 y 6 no califican para ser tramitadas por la vía de enmienda.

Richard Ortiz Ortiz  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón.-** Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, anunciado en el dictamen de la causa 1-24-RC fue presentado en Secretaría General el 25 de enero de 2024, mediante correo electrónico a las 14:24; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

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