

Quito, D.M., 26 de septiembre de 2025

CASO 10-25-RC

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

DICTAMEN 10-25-RC/25

Resumen: En el presente dictamen se analiza el planteamiento del presidente de la República para modificar el artículo 118 de la Constitución, respecto de la reducción del número de asambleístas. Luego del correspondiente examen, se determina que corresponde tramitar la propuesta por el procedimiento establecido en el artículo 441 número 1 de la Constitución, esto es, la vía de enmienda constitucional por referéndum convocado por el presidente de la República.

1. Antecedentes

1. El 16 de septiembre de 2025, el presidente de la República, Daniel Noboa Azín (“**proponente**”), presentó un planteamiento de modificación constitucional, indicando que la propuesta se refiere a la reducción del número de asambleístas, proponiendo el procedimiento de enmienda por referéndum convocado por el presidente de la República acorde al artículo 441 numeral 1 de la Constitución; refiriendo el artículo 99.1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, así como los dictámenes de la Corte Constitucional 4-22-RC/22 y 1-24-RC/24 (pies de página numerados del 1 al 3); y, solicitando la emisión del dictamen del primer momento de control constitucional, así:

[...] La presente solicitud busca que su Autoridad efectúe, en primer lugar, el control previo al proyecto de enmienda constitucional que se presenta primer lugar, y que, a través de un dictamen de procedimiento¹ se pronuncie respecto de la vía a través de la cual se lo debe tramitar. Esto, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional² [...] El presente escrito se efectúa en cumplimiento del artículo 441 de la Constitución, así como el numeral 1 y el inciso final del artículo 100 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que señala que el mecanismo de enmienda podrá activarse a través de referéndum solicitado por el presidente o presidenta de la República [...] En caso de que la Corte Constitucional determinare que la vía de enmienda

¹ Pie de página 1 de la propuesta: “Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Artículo 99, numeral 1”.

² Pie de página 2 de la propuesta: “Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen 4-19-RC/19, párr. 17”.

por referéndum es la adecuada [...] procederá a realizar el respectivo control [...] Finalmente, la presente solicitud, conforme el Dictamen 1-24-RC/24 expedido por su Autoridad, no incluye el acápite de fundamentación de la pregunta³ [...] **PROYECTO DE ENMIENDA CONSTITUCIONAL PREGUNTA ÚNICA. – REDUCCIÓN DEL NÚMERO DE ASAMBLEISTAS** [...] (énfasis en el original).

2. Mediante el Sistema Automatizado de la Corte Constitucional (“**SACC**”), se efectuó el sorteo electrónico de 16 de septiembre de 2025, siendo asignado el presente caso 10-25-RC al juez constitucional Jorge Benavides Ordóñez.
3. Por medio de la providencia de 18 de septiembre de 2025 del juez ponente de avoco conocimiento de la presente causa, se dispuso que se ponga en conocimiento de la ciudadanía la propuesta de modificación constitucional, a través de su publicación en la página web institucional y en el Registro Oficial, lo que se realizó o a través de la correspondiente edición constitucional 80 de 19 de septiembre de 2025.

2. Competencia

4. La Corte Constitucional es competente para emitir el presente dictamen conforme lo prescrito en el artículo 443 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”); y, en el artículo 99.1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), a fin de determinar el procedimiento o vía que debe darse a la propuesta de modificación constitucional.

3. Legitimación activa

5. En los artículos 441.1 de la CRE y 100.1 de la LOGJCC se determina que la propuesta de modificación constitucional por el procedimiento de enmienda puede provenir del presidente de la República, para lo cual acorde al inciso final de la indicada disposición legal se deberá comparecer ante la Corte Constitucional y “anexar un escrito en el que se sugiera el procedimiento a seguir, y las razones de derecho que justifican esta opción”.
6. La solicitud de determinación del procedimiento o vía a seguir para tramitar la propuesta de modificación constitucional conforme al artículo 100.1 de la LOGJCC, debe remitirse a este Organismo: “antes de expedir el decreto por el cual se convoca a referendo”.

³ Pie de página 3 de la propuesta: “Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen 1-24-RC/24, párr. 16”.

7. En el caso en análisis, el presidente de la República presentó el proyecto de modificación constitucional de forma previa a la convocatoria a referéndum, e incluyó el escrito en el que sugiere el procedimiento de enmienda, exponiendo las razones en derecho que sustentan su petición. En consecuencia, se cumple con la legitimación activa y requisitos formales establecidos en la Constitución y la ley.

4. Propuesta de modificación constitucional

8. En la propuesta presentada por el presidente de la República, se incluye los siguientes nueve considerandos (con diez pies de página, numerados del 4 al 13); así como una pregunta; y, un anexo, cuyo texto es el siguiente:

[...] **1.1. Propuesta de considerandos:**

Considerando:

[1] Que actualmente la Asamblea Nacional se integra por 15 asambleístas elegidos en circunscripción nacional; 2 asambleístas elegidos por cada provincia o distrito metropolitano, más 1 asambleísta provincial adicional por cada 200 mil habitantes o fracción que supere los 150.000;⁴ 6 asambleístas por las circunscripciones del exterior; y, 2 asambleístas por cada región;⁵

[2] Que la norma vigente asigna escaños fijos en la Asamblea Nacional, sin considerar a la cantidad de la población. Esto ocurre en los asambleístas nacionales (15), los asambleístas provinciales (2), los asambleístas de distritos metropolitanos (2); los asambleístas de circunscripción del exterior (6); y, los asambleístas regionales (2);

[3] Que esto causa una distorsión en la representatividad de la Asamblea Nacional y vulnera la igualdad del voto de los ecuatorianos. Por ejemplo, el voto de un ecuatoriano puede llegar a valer hasta 15,4 veces más en una provincia que el de otro.⁶ Esto ocurre, a pesar de que la Constitución reconoce el principio de la igualdad del voto; es decir que, el voto de cada ecuatoriano debería tener el mismo valor;⁷

[4] Que la Asamblea Nacional es un órgano de carácter nacional -no provincial- y sus miembros se encuentran obligados a servir a todo el país, cumplimiento (sic) sus funciones con sentido nacional, de conformidad con la Constitución.⁸ Esto, porque los asambleístas legislan para todo el territorio ecuatoriano de forma general;

[5] Que la propuesta de enmienda busca enmendar los numerales 1 y 2 del artículo 118 de la Constitución para que la Asamblea Nacional del Ecuador esté conformada por 10

⁴ Pie de página 4 de la propuesta: “Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 49, 02 de octubre de 2009, art. 118”.

⁵ Pie de página 5 de la propuesta: “Ley Orgánica de la Función Legislativa, Registro Oficial 642, 27 de julio de 2009, art. 4”.

⁶ Pie de página 6 de la propuesta: “6 Es el ejemplo más extremo entre la provincia menos poblada, Galápagos, con 28.583 habitantes; y, la más poblada Guayas con 4.319.923 habitantes, conforme el censo nacional del año 2022”.

⁷ Pie de página 7 de la propuesta: “Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 116”.

⁸ Pie de página 8 de la propuesta: “Ibíd., art. 127”.

asambleístas elegidos por circunscripción nacional, y un asambleísta elegido por cada provincia, y uno más por cada cuatrocientos mil habitantes, de acuerdo con el último censo nacional de la población. Los asambleístas de las regiones, distritos metropolitanos y circunscripción del exterior que se seguirán eligiendo de conformidad con lo previsto en el artículo 150 de la Ley Orgánica Electoral;

[6] Que la enmienda propuesta mantiene la representación de todas las provincias y elimina todos los demás escaños fijos. De esta forma, todas las provincias del Ecuador estarán representadas, a la vez que la configuración de la Asamblea Nacional se adaptará a los cambios poblacionales del Ecuador en el tiempo;

[7] Que para el periodo 2021-2025, de acuerdo al censo poblacional se eligió a 137 asambleístas.⁹ Se estima que para el año 2030 la población alcance los 18,4 millones de habitantes, por lo que, el número de asambleístas ascenderá a 162 aproximadamente.¹⁰ El incremento se produjo principalmente en el número de asambleístas provinciales de las provincias más pobladas, mientras que la mayoría de provincias mantuvieron inalterado su número de legisladores;¹¹

[8] Que actualmente, en aplicación del censo nacional de 2022, la Asamblea Nacional se encuentra conformada por 151 asambleístas;¹² 15 son elegidos por circunscripción nacional, 57 por circunscripciones provinciales (sic), y 6 por distritos electorales del exterior elegidos de acuerdo al actual artículo 150 de la Ley Orgánica Electoral;

[9] Que con la presente enmienda, si se aplicara el mismo censo nacional 2022, la Asamblea Nacional estaría conformada por 73 asambleístas: 10 elegidos por circunscripción nacional, 57 por circunscripciones provinciales, y 6 por distritos electorales del exterior elegidos de acuerdo al actual artículo 150 de la Ley Orgánica Electoral. Por lo que, la representación democrática por provincia se establecería de la siguiente forma:¹³

Provincia	No. Población	Conformación de la Asamblea Nacional:	Conformación estimada de aprobarse la propuesta:
Guayas	4.391.923	24	11
Quito DM	2.679.722	15	7
Manabí	1.592.840	10	4
Los Ríos	898.652	6	3
Azuay	801.609	6	3
El Oro	714.592	5	2

⁹ Pie de página 9 de la propuesta: “Consejo Nacional Electoral, disponible en <https://app01.cne.gob.ec/Resultados2021>”

¹⁰ Pie de página 10 de la propuesta: “Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos, INEC, Estimaciones y proyecciones de Población: Nacional-Provincial-Cantonal, Revisión 2024. Principales resultados” disponible en: <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/proyecciones-poblacionales/>”

¹¹ Pie de página 11 de la propuesta: “Consejo Nacional Electoral, disponible por provincia en: https://app01.cne.gob.ec/Resultados2021_y_https://app01.cne.gob.ec/resultados2025/”

¹² Pie de página 12 de la propuesta: “Asamblea Nacional del Ecuador, disponible en: <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/pleno-asambleistas>”

¹³ Pie de página 13 de la propuesta: “La tabla se ha elaborado con base a los datos recogidos en https://www.censoecuador.gob.ec/wp-content/uploads/2024/05/Presentacion_Nacional_2da_entrega.pdf <https://gk.city/2025/02/11/lista-asambleistas-2025-2029-movimientos-partidos-politicas/> y <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/pleno-asambleistas>”

Tungurahua	563.532	5	2
Esmeraldas	553.900	5	2
Santo Domingo de T.	492.969	4	2
Loja	485.421	4	2
Chimborazo	471.933	4	2
Cotopaxi	470.210	4	2
Imbabura	469.879	4	2
Pichincha	409.751	4	2
Santa Elena	385.735	4	1
Cañar	227.578	3	1
Bolívar	199.078	3	1
Sucumbíos	199.014	3	1
Morona Santiago	192.508	3	1
Orellana	182.166	3	1
Carchi	172.828	3	1
Napo	131.675	2	1
Pastaza	111.915	2	1
Zamora Chinchipe	110.973	2	1
Galápagos	28.583	2	1
TOTAL	16.938.986	130	57
NACIONALES		15	10
EXTERIOR	124.992	6	6
		151	73

1.2. Pregunta:

¿Está usted de acuerdo con reducir el número de asambleístas y que se los elija de acuerdo con los siguientes criterios: 10 asambleístas nacionales; 1 asambleísta elegido por cada provincia; y 1 asambleísta provincial adicional por cada 400.000 habitantes de acuerdo al último censo nacional?

1.3. Anexo:

i. Sustitúyase el artículo 118 de la actual Constitución con el siguiente texto:

“Art. 118.- La Función Legislativa se ejerce por la Asamblea Nacional, que se integrará por asambleístas elegidos para un periodo de cuatro años.

La Asamblea Nacional es unicameral y tendrá su sede en Quito. Excepcionalmente podrá reunirse en cualquier parte del territorio nacional.

La Asamblea Nacional se integrará por:

1. Diez asambleístas elegidos en circunscripción nacional.
2. Un asambleísta elegido por cada provincia, y uno más por cada cuatrocientos mil habitantes, de acuerdo con el último censo nacional de la población.
3. La ley determinará la elección de asambleístas de regiones, de distritos metropolitanos, y de la circunscripción del exterior.”

ii. DISPOSICIÓN TRANSITORIA: La Asamblea Nacional en el plazo de 90 días desde la proclamación de los resultados del referéndum constitucional en el Registro Oficial,

realizará las reformas legales respectivas para cumplir con esta reforma constitucional [...] (énfasis en el original).

5. Planteamiento del problema jurídico

9. Acorde a los artículos 99 y 100 de la LOGJCC; y, conforme con el dictamen 4-18-RC/19 de la Corte Constitucional,¹⁴ existen tres momentos diferenciados en la actuación de esta Corte respecto de las propuestas de modificación constitucional.
10. De tal forma, que el primer momento consiste en un dictamen de procedimiento en el que se determine la vía que debe darse a la propuesta de modificación constitucional (que pueden ser: enmienda, reforma parcial o cambio constitucional). El segundo momento se produce con la emisión de un dictamen de constitucionalidad de la convocatoria a referéndum, cuando la vía de modificación constitucional de que se trate lo requiera. En tanto que el tercer momento, corresponde a una sentencia de constitucionalidad de la respectiva modificación de la Constitución, en la que se realiza el control de la enmienda, reforma o cambio constitucional.
11. Encontrándose el presente caso en el primero de los escenarios indicados, compete a este Organismo determinar si el procedimiento señalado en la propuesta de reducción del número de asambleístas, corresponde a la vía de enmienda constitucional.
12. La Corte Constitucional debe analizar si la propuesta excede los límites previstos en el artículo 441 de la CRE para una enmienda constitucional, esto es, constatar si el planteamiento incurre en una alteración de la estructura fundamental de la Constitución o al carácter y elementos constitutivos del Estado; así como si implica una restricción de los derechos y garantías; o si involucra una modificación al procedimiento de reforma de la Constitución.
13. Para lo cual, este Organismo en primer lugar procede a descartar la verificación del último de los presupuestos, pues es evidente que el planteamiento no pretende modificar el procedimiento para reformar a la Constitución; y, se centra en denotar si la presente propuesta de reducción del número de asambleístas excede los otros límites, planteando el problema jurídico siguiente: ¿La presente propuesta de reducción del número de asambleístas mediante la modificación del artículo 118 de la Constitución incurre en una alteración a la estructura fundamental de la Constitución

¹⁴ CCE, dictamen 4-18-RC/19, 09 de julio de 2019, párr. 7.

o al carácter o elementos constitutivos del Estado; o, implica una restricción de derechos y garantías?

6. Resolución del problema jurídico

6.1.¿La presente propuesta de reducción del número de asambleístas mediante la modificación del artículo 118 de la Constitución incurre en una alteración a la estructura fundamental de la Constitución o al carácter y elementos constitutivos del Estado; o, implica una restricción de derechos y garantías?

14. Acorde a la presente propuesta del caso 10-25-RC, se pretende recabar el pronunciamiento popular para “reducir el número de asambleístas y que se los elija de acuerdo con los siguientes criterios: 10 asambleístas nacionales; 1 asambleísta elegido por cada provincia; y 1 asambleísta provincial adicional por cada 400.000 habitantes de acuerdo al último censo nacional”.
15. Conforme al proponente “no modifica, directa ni indirectamente, los pilares materiales que estructuran la Constitución [...] no reconfigura la supremacía constitucional, no introduce nuevas formas de organización estatal, ni altera los valores fundantes del Estado, además se respetan los principios [de] representatividad territorial proporcional”.
16. De tal forma que “La propuesta contempla la aplicación de un modelo similar al vigente, que asegura la representación de todas las provincias, así como de las circunscripciones nacional y del exterior. Lo que se plantea es una redistribución en la cantidad de escaños, sin que ello comprometa la representatividad territorial”.
17. De allí que se afirma que “La propuesta busca rediseñar una regla que regula la representación [...] no vulnera los derechos de participación de los ciudadanos, tal es así, que se continúan eligiendo a asambleístas nacionales, provinciales, de exterior y de crearse, regionales o distritales [...] no interrumpe el derecho de participación”.
18. Esta Corte Constitucional en dictámenes anteriores ha determinado que, si la propuesta de la reducción del número de asambleístas, se circunscribe a un aspecto numérico, conservando los criterios de la representación parlamentaria con base a la población y territorio, sin incorporar otros factores, como la pertenencia a determinado estamento

o grupo, el procedimiento que le corresponde a la modificación constitucional planteada es la enmienda.

19. En el dictamen de procedimiento 10-19-RC/20, el dictamen de vía 4-22-RC/22, y en específico en el dictamen del primer momento de control constitucional 7-25-RC/25, este Organismo dictaminó que la enmienda es la vía para procesar un planteamiento prácticamente igual a la presente propuesta, así:

[...] **La propuesta de modificación al artículo 118 de la Constitución, destinada a reducir el número de asambleístas, ¿puede ser tramitada vía enmienda?**

[...] 71. El peticionario afirma que en el dictamen 4-22-RC/22, la Corte ya resolvió una propuesta similar.

72. Por tanto, la Corte considera que el primer elemento que debe dilucidar es si existe jurisprudencia de este Organismo que oriente sobre la manera en que debe analizarse la propuesta.

[...] 75. Analizada **la propuesta actual del Presidente [7-25-RC], se observa que se mantiene la configuración con respecto a los asambleístas por regiones, distritos metropolitanos y de la circunscripción del exterior.** En aquellos supuestos, no hay cambio alguno en la Constitución.

76. **En cuanto a los asambleístas provinciales, la propuesta actual reduce su número de dos a uno por provincia. Asimismo, establece que la incorporación de asambleístas provinciales adicionales se realizará a partir de cada 400.000 habitantes.** El texto vigente prevé la contabilización desde 200.000 habitantes o fracción que supere los 150.000. Es decir, la propuesta aumenta la cantidad de habitantes necesarios para obtener un asambleísta adicional por provincia y se elimina la consideración de la fracción para efectos de añadir asambleístas provinciales adicionales.

77. Finalmente, **la propuesta [7-25-RC] reduce el número de asambleístas nacionales, de los quince según lo previsto en la normativa actual, a diez.**

78. **En los dictámenes 4-22-RC/22 y 10-19-RC/20, la Corte observó que las propuestas planteadas únicamente reconfiguraban de forma numérica la composición de la Asamblea Nacional. Es decir, se mantenían todas las circunscripciones de asambleístas y solo se reducía su número en una medida en la que se respetaba la proporcionalidad de participación de todas las circunscripciones porque se mantenían los criterios territoriales y poblacionales.** Sobre la base de esa idea central, dichos dictámenes concluyeron que la vía de enmienda constituía el mecanismo adecuado para tramitar la modificación constitucional relativa a la reducción del número de asambleístas.

[...] 81. **En los términos planteados, la propuesta [7-25-RC] se basa únicamente en los criterios de representación territorial y poblacional, conforme fue previsto por el constituyente. No se refiere a la introducción de criterios distintos como, por ejemplo, la representación de pueblos y nacionalidades indígenas ni tampoco se refiere a cambios en la configuración de la edad mínima para poder ser asambleísta. A su vez, del análisis de los dictámenes previos sobre el tema, la propuesta [7-25-RC] se asemeja estrechamente con aquellas revisadas en los casos 4-22-RC/22 y 10-19-RC/20. Dado que en aquellos dictámenes ya se terminó que la vía de enmienda era apta para el tipo de propuesta planteada, corresponde aplicar el mismo criterio.**

82. En función de lo anterior, esta Corte observa que **no se altera la estructura fundamental de la Constitución** porque no se contraviene algún valor fundamental de

la Constitución. Así, la propuesta únicamente se refiere a una reconfiguración de la regla procedimental de regulación de la representación parlamentaria, en respeto del espíritu del constituyente para asegurar la representatividad en la Asamblea Nacional.

83. Tampoco se afecta el carácter del Estado o sus elementos constitutivos pues no se altera el carácter democrático del Estado ni su régimen representativo, contemplados en el artículo 1 de la Constitución. Esta Corte observa que la propuesta plantea el mismo sistema de representación ya existente. Es decir, existirá representación en todas las provincias y en las circunscripciones nacionales y del exterior. El cambio de la propuesta únicamente radica en una reconfiguración numérica, persistiendo la representatividad de todas las circunscripciones previstas en la norma constitucional vigente. Este Organismo también observa que la propuesta no afecta las atribuciones legislativas ni fiscalizadoras del órgano legislativo.

84. En cuanto a la restricción de derechos o garantías se advierte que la propuesta mantiene la representatividad de todas las provincias y una igual configuración respecto de las circunscripciones actuales: nacional, provincial, regional, de distritos metropolitanos y del exterior.

85. Ahora bien, la propuesta plantea un cambio en el número de asambleístas provinciales en función de la densidad poblacional. Aquello implica que, en general, los asambleístas provinciales se reducirán en todas las provincias. Particularmente, en el caso de las provincias de Bolívar, Cañar, Carchi, Morona Santiago, Napo, Pastaza, Zamora Chinchipe, Galápagos, Sucumbíos, Orellana y Santa Elena, la propuesta implica que pasarían a tener solo un asambleísta por provincia.

86. Al respecto, conforme fue planteado en el dictamen 4-22-RC/22, la modificación propuesta se modera, en el sentido de que las provincias con mayor población ganarían un porcentaje de representación y aquellas con menor población, reducirían tal porcentaje, manteniendo un representante como mínimo en cada una. Así, incluso, en el caso 4-22-RC/22, la Corte ya determinó que una propuesta que incluya un asambleísta por provincia atiende a la población que aquella posee en función del último censo poblacional.

87. En definitiva, la alteración que se plantea en la propuesta es eminentemente orgánica y mantiene los criterios territoriales y poblacionales; por lo tanto, cumple con los requisitos establecidos en el artículo 441.1 de la Constitución y sí puede ser tratada vía enmienda (énfasis agregado).¹⁵

20. En efecto se confirma lo que expone el proponente de que: “[...] en el dictamen 7-25-RC/25 sobre este punto señaló: ‘82. (...) esta Corte observa que no se altera la estructura fundamental de la Constitución porque no se contraviene algún valor fundamental de la Constitución (...) se refiere a una reconfiguración de la regla (...)’ [...]”; en cuanto que “[...] Así lo estableció la Corte Constitucional del Ecuador, en su dictamen 7-25-RC/25 manifestando lo siguiente: ‘83. Tampoco se afecta el carácter del Estado o sus elementos constitutivos pues no se altera el carácter democrático (...) radica en una reconfiguración numérica (...) no afecta las atribuciones legislativas ni fiscalizadoras (...)’ [...]”; y, que “[...] Así, su Autoridad, ha reiterado su criterio en el dictamen 7-25-RC/25, estableciendo: ‘87. En definitiva, la alteración que se plantea

¹⁵ CCE, dictamen 7-25-RC/25, 04 de septiembre de 2025, párrs. 71,72, 75 a 78, 81 a 87.

en la propuesta es eminentemente orgánica y mantiene los criterios territoriales y poblaciones; por lo tanto, cumple con los requisitos establecidos en el artículo 441.1 de la Constitución (...)’ [...]”.

21. Es así que el presente planteamiento del caso 10-25-RC, no incurre en una alteración a la estructura fundamental de la Constitución o al carácter y elementos constitutivos del Estado, pues se centra en el aspecto numérico de la representación parlamentaria, proponiendo la reducción del número de asambleístas (regla de regulación), conservando las circunscripciones a nivel nacional, provincial, del exterior y de implementarse la distrital y regional, así como manteniendo los criterios de índice poblacional y proporcionalidad territorial (sin incluir otros factores) y preservando las potestades parlamentarias (legislación y fiscalización); sin implicar una restricción de derechos y garantías, ya que se respeta las manifestaciones del postulado supremo de la soberanía popular, reflejadas a través del ejercicio del derecho a elegir y ser elegido y por medio de la participación ciudadana (principio del sistema constitucional democrático); razón por la cual la propuesta puede tramitarse por el procedimiento establecido en el artículo 441 numeral 1 de la Constitución, esto es, la vía de enmienda constitucional por referéndum convocado por el presidente de la República.
22. Esta Corte emitió el dictamen del segundo momento del control constitucional en el caso 7-25-RC, en el cual consta:

[...] 26. **La propuesta de referendo sobre la reducción del número de asambleístas incluye cuatro considerandos**, los mismos que serán estudiadas en el orden de cumplimiento de requisitos.

[...] 30. Al examinar la propuesta de referendo, se observa que **únicamente el considerando segundo, que reproduce de manera literal el artículo 118 de la Constitución, presenta información objetiva**. No obstante, este resulta insuficiente para que el elector comprenda de manera razonable el alcance y las consecuencias concretas de la modificación constitucional propuesta. La transcripción de esta norma jurídica, aunque pueda ser necesaria, no resulta suficiente, ya que impide que el elector identifique y comprenda el alcance de los aspectos fundamentales de la consulta y su relación con la pregunta, pues no explica la magnitud de la reducción de escaños propuesta y su impacto en la representación nacional y local.

[...] 32. **La insuficiencia de los considerandos adquiere especial relevancia dada la naturaleza de la propuesta en cuestión, que incide directamente en la conformación del órgano de representación popular** y en el ejercicio mismo de la democracia representativa. Esto se evidencia al comparar el número actual de asambleístas con el que resultaría de aprobarse la reforma, como se ilustra a continuación [Tabla]

[...] 33. **La Corte respeta la iniciativa del proponente y no puede suplir su obligación de brindar información clara y completa. Corresponde al presidente de la República garantizar que los considerandos y la pregunta contengan los elementos mínimos necesarios para que el elector comprenda integralmente la propuesta. La ausencia**

de información esencial, como el hecho de que la Asamblea Nacional pasaría de 151 a aproximadamente 73 integrantes, impide que la ciudadanía dimensione con claridad los efectos concretos de la reducción en el sistema representativo y proporcional previsto en el artículo 116 de la CRE, especialmente cuando los considerandos se limitan a un supuesto ahorro del presupuesto general del Estado. **A juicio de esta Corte, es indispensable transparentar el impacto de la propuesta sobre la representación democrática por provincia, tal como evidencia la Tabla precedente.** Por estas razones, los considerandos incumplen los principios de claridad y lealtad previstos en los artículos 103 y 104 de la LOGJCC.

34. Al eliminarse los considerandos primero, tercero y cuarto y evidenciarse la falta de información mínima e indispensable, la propuesta deviene en insubsanable, **dejando a salvo la competencia que conserva el presidente de la República para plantear una nueva propuesta que cumpla con las cargas de claridad y lealtad [...]** (énfasis añadido).

23. El presidente de la República, presentó un nuevo planteamiento de los considerandos, pregunta y anexo en el presente caso 10-25-RC; incluyendo por ejemplo la tabla que consta en el párrafo 32 del dictamen del segundo momento del control constitucional en el caso 7-25-RC (ver párrafo 8 *ut supra*).
24. Por lo tanto, el hecho de contarse con un dictamen de procedimiento inmediatamente precedente y con un dictamen del segundo momento del control constitucional en el caso 7-25-RC, no hace sino ratificar el procedimiento de enmienda por referéndum convocado por el presidente de la República, al que debe sujetarse el planteamiento del caso 10-25-RC.
25. Por último, en virtud del inciso final del artículo 105 de la LOGJCC, dentro del término establecido para el segundo momento del control constitucional, se analizará el contenido de los considerandos, así como de la pregunta y del anexo correspondiente.

7. 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. **Dictaminar** que el procedimiento de enmienda constitucional establecido en el artículo 441 numeral 1 de la Constitución, es apto para tramitar la presente propuesta. De este modo, se cumple con el primer momento de control de constitucionalidad del planteamiento.

2. **Disponer** que el expediente retorne al despacho del juez constitucional sustanciador para dar inicio al segundo momento del control constitucional de la propuesta.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor de los jueces constitucionales Jorge Benavides Ordóñez, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez; y, un voto salvado del juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, en sesión jurisdiccional extraordinaria de viernes 26 de septiembre de 2025; sin contar con la presencia de las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Alejandra Cárdenas Reyes, por uso de licencias por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

DICTAMEN 10-25-RC/25

VOTO SALVADO

Juez constitucional Joel Escudero Soliz

1. Antecedentes

1. En sesión del Pleno del día 26 de septiembre de 2025, la Corte Constitucional aprobó con voto de mayoría el dictamen 10-25-RC/25. Dicho dictamen concluyó que la vía de enmienda constitucional es procedente para la propuesta de reducción del número de asambleístas remitida por el presidente de la República.
2. Respetuosamente, discrepo del criterio de la mayoría, al considerar que dicha modificación al texto constitucional no cabe mediante el procedimiento de enmienda por las razones que expondré en este voto salvado y que formulo al amparo del artículo 92 de la LOGJCC.

2. Análisis

3. Como he sostenido en votos separados previos en los dictámenes 7-25-RC/25 y 4-22-RC/22,¹ una modificación a la Constitución conlleva un proceso jurídico y político de gran trascendencia. La Constitución no es producto del poder constituido y, por tanto, no puede ser alterada unilateralmente por sus órganos. La rigidez constitucional implica que su cambio requiere un procedimiento extraordinario, distinto y más riguroso que el de una ley ordinaria, reflejando la naturaleza superior y estable del texto constitucional.
4. Así, la pregunta analizada conllevaría un cambio significativo a la distribución de escaños en el órgano legislativo afectando especialmente el número de representantes de las provincias menos habitadas en el Ecuador. Esto modifica la estructura fundamental del texto constitucional, transgrediendo así los límites materiales establecidos en su artículo 441. Por ello, estos cambios no son procedentes mediante la vía de enmienda,

2.1. Control constitucional de vía de la pregunta planteada por la Presidencia

¹ Voto salvado sobre la propuesta 2, dictamen 7-25-RC/25, 4 de septiembre de 2025; voto salvado parcial de las preguntas 2 y 4, dictamen 4-22-RC/22, 12 de octubre de 2022.

5. La propuesta presentada por el presidente de la República al artículo 118 de la Constitución es un reemplazo significativo de dicha norma que comprende los siguientes aspectos:
- 5.1. Disminución del número de asambleístas nacionales:** en la norma actual se contempla la elección de quince asambleístas nacionales, mientras que la propuesta establece la elección de diez asambleístas nacionales.
- 5.2. Nueva fórmula para elegir a los asambleístas provinciales:** actualmente, la base establecida por el constituyente es de dos por cada provincia, más uno por cada doscientos mil habitantes o fracción que supere los cientos cincuenta mil. En la propuesta del presidente de la República, esta fórmula cambia a un asambleísta por provincia más uno adicional por cada cuatrocientos mil habitantes. Esta propuesta favorece a las provincias más pobladas y actúa en desmedro de aquellas provincias menos habitadas.
6. El presidente fundamenta esta propuesta en una potencial solución a los escaños fijos, y en una presunta necesidad de ajustar la conformación de la Asamblea Nacional a la población, garantizando igualdad del voto y representación proporcional por provincias.
7. Si bien la Corte ha establecido en dictámenes previos que el número de asambleístas puede ser modificado vía enmienda,² la presente propuesta de enmienda no solo reduce numéricamente la cantidad de asambleístas, sino que afecta la representatividad democrática y la proporcionalidad de la mayoría de las provincias, elemento central de la estructura fundamental de la Constitución.³ La Asamblea Nacional, en tanto órgano de representación de la ciudadanía, es la expresión institucional de la soberanía del pueblo y debe reflejar de manera plural y proporcional la diversidad social y territorial del país. Cualquier alteración que comprometa esta función esencial afecta no solo la composición del legislativo, sino también la vigencia misma del principio democrático que sustenta el orden constitucional.
8. En línea con lo expuesto en mis votos salvados a los dictámenes 7-25-RC/25 y 4-22-RC/22 considero que el artículo 118 garantiza equilibrio en la representación legislativa y evita el bicentralismo; modificarlo podría concentrar poder en provincias más pobladas y debilitar la representación de las menos pobladas. Así, al asignar un

² En su dictamen 10-19-RC/20 este Organismo sostuvo: “[...] no se modifican los elementos constitutivos del Estado, siempre y cuando la reducción numérica no altere el carácter democrático del Estado, ni el régimen representativo establecido en el artículo 1, y que la representatividad de todas las provincias del país se mantenga, lo cual, como se ha dicho, se cumple en la propuesta presentada [...]”.

³ Voto salvado parcial de las preguntas 2 y 4, dictamen 4-22-RC/22, 12 de octubre de 2022, párr. 31-32.

solo representante a provincias de baja población limita la pluralidad y puede dejar sin voz a minorías y comunidades diversas, mientras que la fórmula de un representante adicional por cada cuatrocientos mil habitantes ahonda las desigualdades en provincias grandes, concentrando el poder y debilitando la representatividad democrática.

9. A mi juicio, la fórmula propuesta pasa de un sistema proporcional a uno de mayoría, lo que genera desigualdad en el valor del voto pasivo e incide directamente en la estructura fundamental de la constitución y derechos políticos fundamentales. Por ello, la reducción de legisladores por provincia y la concentración en zonas pobladas debilitan el pluralismo político; pues un sistema mayoritario podría concentrar el poder en una sola tendencia, afectando la diversidad y la democracia territorial. De aprobarse lo propuesto, constituiría un cambio institucional de carácter permanente que es incompatible con el régimen constitucional vigente.
10. Por lo expuesto, considero que los cambios al artículo 118 de la Constitución propuestos por la presidencia de la República no pueden tramitarse vía enmienda conforme al artículo 441 de la Constitución, pues afectan un elemento central de la estructura fundamental: la representatividad democrática, cuya protección se deriva del artículo 1 de la Constitución, que establece al Ecuador como un Estado democrático en el que la soberanía reside en el pueblo y se ejerce a través de los órganos del poder público. La modificación proyectada impacta directamente en la pluralidad de la representación poblacional y territorial, superando los límites materiales previstos para la procedencia de una enmienda constitucional.

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 10-25-RC fue presentado en Secretaría General el 26 de septiembre de 2025, mediante correo electrónico a las 14:35; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL