

Quito, D.M., 11 de septiembre de 2025

CASO 6-24-RC

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

DICTAMEN 6-24-RC/25

Resumen: La Corte Constitucional del Ecuador emite dictamen sobre la constitucionalidad de la convocatoria a referendo para “que se elimine la obligación del Estado de asignar recursos del Presupuesto General del Estado a las organizaciones políticas”.

1. Antecedentes procesales

1. El 20 de septiembre de 2024, el presidente de la República, Daniel Noboa Azín, presentó ante la Corte Constitucional un proyecto de modificación a los artículos 110 y 115 de la Constitución,¹ a fin de que, a través del respectivo control previo de constitucionalidad, se dictamine si la reforma parcial era el procedimiento apto para dicha modificación.
2. El 28 de octubre de 2024, la Corte Constitucional² emitió el dictamen 6-24-RC/24,³ declarando que el procedimiento de reforma parcial⁴ sí era apto para tramitar la modificación constitucional propuesta y, en consecuencia, el presidente de la República, de estimarlo conveniente, podía presentar su iniciativa ante la Asamblea Nacional para que se continúe con su tramitación, conforme al artículo 442 de la Constitución. En misma línea, dispuso a la Asamblea Nacional que, de aprobar dicha iniciativa,⁵ remita a esta Corte Constitucional la convocatoria a referéndum aprobada,⁶ para que se someta al respectivo control previo de constitucionalidad.⁷
3. El 08 de agosto de 2025, la Asamblea Nacional remitió a esta Corte el “Proyecto de

¹ Disponible en:

«https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcBldGE6J3NvenRIbyesIHV1aWQ6J2JiYTFiMDYwLTQxNjMtNDI3YS1hNjQxLTE1YThmNzRlZTQ5My5wZGYnfQ==».

² En virtud de la competencia establecida en los arts. 443 de la Constitución y 99, num. 1, de la LOGJCC.

³ Disponible en: «https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcBldGE6J3RyYW1pdGUUnLCB1dWlkOicxZGZkMjhmZi02NGFiLTRhMzQtYWlXMy1mYTk5MjcxMzNIMjUucGRmJ30=».

⁴ Establecido en el artículo 442 de la Constitución.

⁵ Y conforme a lo prescrito en el inciso segundo del art. 442 de la Constitución.

⁶ Que debería incluir: considerandos que introducen al cuestionario, las preguntas y, de existir, sus anexos.

⁷ Conforme los arts. 99 y 102-105 de la LOGJCC.

Reforma Parcial a los Artículos 110 y 115 de la Constitución de la República”, aprobado por el pleno de dicho organismo el 07 de agosto de 2025,⁸ “a fin de que, la Corte Constitucional en atención a los artículos 99, 103, 104 y 105 de la [... LOGJCC] emita el dictamen respectivo”.⁹

4. Con auto del 20 de agosto de 2025, la jueza ponente avocó conocimiento de esta causa y solicitó a la Asamblea Nacional que aclare sobre la existencia de considerandos introductorios a la pregunta que se pretende someter al electorado.¹⁰
5. Mediante escrito del 22 de agosto de 2025, la Asamblea Nacional manifestó que, si bien el acto jurídico mediante el cual el pleno de dicho organismo aprobó el proyecto de reforma parcial a los artículos 110 y 115 de la Constitución contiene dieciséis considerandos que fundamentaron su emisión, “siete [de ellos] son introductorios a la pregunta”;¹¹ y, procedió a señalar aquellos que se detallan en la sección 4 *ut infra*. Adicionalmente, expuso las razones por las cuales, a su criterio, la convocatoria a referendo, en todos sus contenidos, cumpliría con los parámetros constitucionales y legales para ser considerada constitucional y que pueda ser sometida al electorado.¹²

2. Competencia

6. En los artículos 442 de la Constitución y 75 (num. 3, lit. b), 99, y 102 de la LOGJCC, se establece la competencia de esta Corte para dictaminar de forma previa y vinculante sobre la constitucionalidad de las propuestas de modificación a la Constitución.

⁸ Disponible en:

«[⁹ Además, la Asamblea Nacional remitió “\(i\) los informes de primer y segundo debate del Proyecto de Reforma Parcial a los Artículos 110 y 115 de la Constitución de la República del Ecuador; \[...\] y \(iii\) la certificación sobre el procedimiento legislativo”.](https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlDGE6J2VzY3JpdG8nLCBldWlkOidiZGEyMzA2Mi1kNGNjLTQ4ZGQtOGZiNi1jMmFIMTQ4MjZjZDgucGRmJ30=».</p></div><div data-bbox=)

¹⁰ Por cuanto, de la revisión al “Proyecto de Reforma Parcial a los Artículos 110 y 115 de la Constitución de la República”, aprobado por el pleno de la Asamblea Nacional el 07 de agosto de 2025 y que ha sido remitido por dicho órgano a esta Corte Constitucional, no se desprenden considerandos introductorios a la pregunta, se requirió a la Asamblea Nacional que confirme, aclare, o complete su pronunciamiento, respecto a si la convocatoria a referendo aprobada por la Asamblea Nacional y que será sometida ante el electorado, efectivamente, no contiene considerandos introductorios a la pregunta del referendo.

¹¹ “[C]onforme lo previsto en el Decreto Ejecutivo 467”, “de 27 de noviembre de 2024 suscrito por el señor Daniel Noboa Azín, presidente constitucional de la República del Ecuador”, mediante el cual remitió a la Asamblea Nacional el proyecto de modificación a los artículos 110 y 115 de la Constitución, “para que lo tramite de conformidad con lo dispuesto en la Constitución y la Ley”.

¹² Escrito disponible en:

«[2](https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlDGE6J2VzY3JpdG8nLCBldWlkOic0NjdmMTU0NS0zNDEwLTQwMjItYjYyYy0xYzJiMDEwZjdhNjUucGRmJ30=».</p></div><div data-bbox=)

3. Objeto de pronunciamiento

7. Conforme los artículos 99 y 102-105 de la LOGJCC y tal como esta Corte ha considerado en ocasiones previas,¹³ este *segundo momento* del control de constitucionalidad¹⁴ tiene como objeto *dictaminar*¹⁵ sobre la constitucionalidad de la convocatoria a referendo, por ser el acto mediante el cual se somete ante el electorado la modificación a la Constitución propuesta por el presidente de la República y aprobada por la Asamblea Nacional, sin que corresponda a esta Corte pronunciarse sobre su (in)conveniencia.¹⁶
8. En tal sentido, corresponde verificar el cumplimiento a las cargas de claridad y lealtad de todo el contenido de la referida convocatoria a referendo — esto es, los considerandos introductorios, la pregunta planteada, y la propuesta normativa que la acompaña—, con el objetivo de garantizar la formación libre y transparente de la voluntad política del electorado.¹⁷
9. Concretamente, en el control de constitucionalidad de los *considerandos*, la Corte verifica el cumplimiento del numeral 3 del artículo 103 y de los requisitos establecidos en el artículo 104 de la LOGJCC. Por tanto, estos deben proveer información suficiente y pertinente para contextualizar la propuesta de modificación constitucional e identificar la finalidad y medidas a adoptar como consecuencia de su aprobación. Deben procurar una reflexión auténtica del elector, sin que se induzca al elector a error

¹³ Ver, por ejemplo: CCE, dictámenes 1-24-RC/24A, 05 de febrero de 2024, párrs. 7-ss; 5-24-RC/25, 07 de agosto 2025, párrs. 8, 21-ss.

¹⁴ Como se estableció en el dictamen de vía 6-24-RC/24, en virtud de los arts. 99-ss de la LOGJCC, el *primer momento* del control de constitucionalidad sobre la propuesta de modificación a la Constitución — *dictamen de procedimiento*— tuvo como objeto determinar si para tramitarla era apto aquel procedimiento sugerido y fundamentado en derecho por parte del peticionario, sin que correspondiese a esta Corte ni evaluar su (in)conveniencia ni realizar en aquel momento control alguno sobre su correspondiente proyecto preliminar de convocatoria a referendo. Asimismo, en un eventual *tercer momento*, se podría sentenciar realizando un control posterior sobre la constitucionalidad de las aprobadas modificaciones a la Constitución (LOGJCC, art. 106).

¹⁵ Pese a que el art. 99 de la LOGJCC denomina “sentencia” al presente pronunciamiento de control de constitucionalidad sobre la convocatoria a referendo, esta Corte encuentra que, por su naturaleza previa y no contenciosa, constituye realmente un “dictamen”, sin que el uso de dicho término acarree consecuencia jurídica alguna que afecte su contenido (CCE, dictamen 1-24-RC/24A, 05 de febrero de 2024, párr. 9).

¹⁶ Únicamente a la ciudadanía y, en caso de reforma parcial, a la Asamblea Nacional les corresponde juzgar sobre la (in)conveniencia de las propuestas de modificación a la Constitución (ver, por ejemplo: CCE, dictámenes 5-24-RC/24, 03 de octubre de 2024, párr. 17; 1-24-RC/24, 24 de enero de 2024, párr. 16; 2-23-RC/23, 22 de noviembre de 2023, párr. 9; 7-22-RC/22, 28 de noviembre de 2022, párr. 12).

¹⁷ De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, “la libertad del elector es una garantía institucional que tiene el propósito de alcanzar la neutralidad del poder público en el proceso electoral; y, preservar la voluntad del elector para que pueda formarse una opinión razonablemente objetiva de los temas planteados. De ahí que el texto sometido a consideración del pueblo, sus considerandos y las preguntas, deban cumplir con la doble carga de claridad y lealtad con el elector” (CCE, sentencia 4-22-RC/22A, 9 de noviembre de 2022, párr. 10).

o a una respuesta en particular.

10. En el control de constitucionalidad de la *pregunta*, la Corte analiza el cumplimiento también del numeral 3 del artículo 103 y, además, de los requisitos previstos en el artículo 105 de la LOGJCC. En general, estos requisitos buscan garantizar la neutralidad de la pregunta; es decir, que esté redactada de manera objetiva y en lenguaje descriptivo, mas no valorativo. Cuando la pregunta se remite al contenido de uno o varios textos normativos, la Corte debe verificar que estos no desborden el alcance de la pregunta, incluyendo cuestiones adicionales que escapen a su objeto, pues se afectaría la libertad de los electores al obligarles a aprobar o rechazar varios temas en bloque.¹⁸
11. En el control de constitucionalidad de la *propuesta normativa*, la Corte comprueba el cumplimiento también del numeral 3 del artículo 103 y de los requisitos *específicos* previstos en el artículo 105 de la LOGJCC. Esto incluye una verificación respecto a que exista una debida concordancia e interrelación entre el texto normativo propuesto, los considerandos y la pregunta.
12. Además, con fundamento en el criterio de mínima intervención,¹⁹ esta Corte ha determinado que, por regla general, no le corresponde interferir o manipular las propuestas planteadas. No obstante, a partir del desarrollo jurisprudencial de los últimos años, se evidencia que esta Corte también ha reconocido que existen casos excepcionales en los que resulta pertinente y necesario, de oficio, condicionar la favorabilidad del dictamen para garantizar la plena libertad del elector, las cargas de claridad y lealtad, y el derecho constitucional de participación. Esta posibilidad busca, exclusivamente, evitar que errores de forma bloqueen la potestad constitucional de modificar la Constitución una vez que ya se emitió un dictamen favorable para ello. Consecuentemente, en este segundo momento, corresponde a esta Corte mantener un debido equilibrio a través del cual se asegure que el pueblo ejerza su derecho a ser consultado, mientras se preservan las garantías previstas en la Constitución y la ley, sin que por ello se anule la potestad constitucional de llevar al elector a las urnas.²⁰

¹⁸ CCE, sentencia 6-22-RC/22A, 9 de noviembre de 2022, párr. 46.

¹⁹ CCE, sentencia 4-22-RC/22A, 09 de noviembre de 2022, párr. 14.

²⁰ Bajo los parámetros ya mencionados y para garantizar de forma integral la libertad de electorado y las cargas de claridad y lealtad que la Constitución y la LOGJCC exigen, en aquellos casos en los cuales, a excepción de contenidos particulares, la propuesta planteada cumpla de manera general los requisitos formales establecidos en la LOGJCC, es posible condicionar la favorabilidad del dictamen, mediante el establecimiento de una condición específica y verificable por parte de esta Corte —por ejemplo, la adición o supresión de un texto determinado en la propuesta—, respecto a los considerandos, preguntas, o propuestas normativas. Esto, solo en aquellos casos en los que no se altere el objeto que persigue el proponente o la secuencia lógica de la consulta, o se impida el cumplimiento del fin propio de la propuesta. Al respecto, por ejemplo, ver: CCE, dictámenes 1-24-RC/24A, 05 de febrero de 2024, párrs. 13-15; 1-24-CP/24, 24 de enero de 2024, párrs 185 y 316; 2-22-CP/22, 21 de septiembre de 2022, párrs. 98, 135-136;

13. A partir de estas consideraciones, se procede a realizar el control de constitucionalidad de la convocatoria a referendo, en cuanto a sus considerandos introductorios, su pregunta, y su propuesta normativa.

4. La convocatoria a referendo

14. Según lo manifestado por la Asamblea Nacional, la convocatoria a referendo que aprobó corresponde al texto remitido por el presidente de la República mediante Decreto Ejecutivo 467,²¹ el cual es:

Considerando:

[1.] Que numeral 5 del artículo 3 de la Constitución de la República del Ecuador reconoce que es deber primordial del Estado planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir.

[2.] Que el artículo 61 de la Constitución de la República determina: “Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos: 1. Elegir y ser elegidos. (...) 8. Conformar partidos y movimientos políticos, afiliarse o desafiliarse libremente de ellos y participar en todas las decisiones que éstos adopten. (...)”.

[3.] Que el artículo 108 de la Constitución de la República establece: “Los partidos y movimientos políticos son organizaciones públicas no estatales, que constituyen expresiones de la pluralidad política del pueblo y sustentarán concepciones filosóficas, políticas, ideológicas, incluyentes y no discriminatorias. (...) Su organización, estructura y funcionamiento serán democráticos y garantizarán la alternabilidad, rendición de cuentas y conformación paritaria entre mujeres y hombres en sus directivas. Seleccionarán a sus directivas y candidaturas mediante procesos electorales internos o elecciones primarias”.

[4.] Que el artículo 110 de la Constitución de la República dispone: “Los partidos y movimientos políticos se financiarán con los aportes de sus afiliadas, afiliados y simpatizantes, y en la medida en que cumplan con los requisitos que establezca la ley, los partidos políticos recibirán asignaciones del Estado sujetas a control. El movimiento político que en dos elecciones pluripersonales sucesivas obtenga al menos el cinco por ciento de votos válidos a nivel nacional, adquirirá iguales derechos y deberá cumplir las mismas obligaciones que los partidos políticos.

1-21-CP/21, 23 de junio de 2021, párr. 27; 6-20-CP/20, 18 de septiembre de 2020, párrs. 34-35; 001-11-DRC-CC, caso 0001-11-RC, 15 de febrero de 2011, p. 50; y, sentencias 6-22-RC/22A, 09 de noviembre de 2022, 37-38; 4-22-RC/22A, 09 de noviembre de 2022, párr. 14.

²¹ Disponible en:

«https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/eyJjYXJwZXRhIjoicm8iLCJ1dWIKIjoiYjQ0YjUwN2ItYzQ4MS00Njk4LTg5MTYtZjBhZjBIMGEyZGRkLnBkZiJ9».

[5.] Que el artículo 115 de la Constitución de la República manifiesta: “El Estado, a través de los medios de comunicación, garantizará de forma equitativa e igualitaria la promoción electoral que propicie el debate y la difusión de las propuestas programáticas de todas las candidaturas. Los sujetos políticos no podrán contratar publicidad en los medios de comunicación y vallas publicitarias. Se prohíbe el uso de los recursos y la infraestructura estatales, así como la publicidad gubernamental, en todos los niveles de gobierno, para la campaña electoral. (...) La ley establecerá sanciones para quienes incumplan estas disposiciones y determinará el límite y los mecanismos de control de la propaganda y el gasto electoral”.

[6.] Que si bien es necesario garantizar la participación ciudadana de manera equitativa es imperativo evitar cualquier mal uso de los recursos públicos que actualmente son otorgados a partidos y movimientos. Esto no obsta a la obligación de fomentar el debate de los candidatos, espacio mediante el cual se dará paso a la presentación de cada uno de los planes de trabajo y propuestas al electorado.

[7.] Que los recursos públicos deben ser utilizados de manera eficiente y responsable en función de los intereses y necesidades de los ciudadanos; por lo que, los recursos del presupuesto general del Estado, que actualmente son asignados para las campañas electorales de los partidos y movimientos políticos deben ser empleados para la atención de áreas de mayor envergadura como salud, educación, seguridad, entre otros.

Pregunta:

[Frase introductoria:] Actualmente, la Constitución de la República del Ecuador establece la obligación del Estado de entregar recursos económicos a los partidos y movimientos políticos.

¿Está usted de acuerdo con que se elimine la obligación del Estado de asignar recursos del Presupuesto General del Estado a las organizaciones políticas, reformando parcialmente la Constitución de conformidad con el Anexo de la pregunta?

Anexo:

Sustitúyase el artículo 110 de la Constitución de la República por el siguiente:

“Art. 110.- Los partidos y movimientos políticos se financiarán con los aportes de sus afiliadas, afiliados y simpatizantes.

El movimiento político que en dos elecciones pluripersonales sucesivas obtenga al menos el cinco por ciento de votos válidos a nivel nacional, adquirirá iguales derechos y deberá cumplir las mismas obligaciones que los partidos políticos”.

Sustitúyase el artículo 115 de la Constitución de la República del Ecuador por el siguiente:

“Art. 115.- El Estado, a través de los medios de comunicación, garantizará de forma equitativa e igualitaria la promoción electoral que propicie el debate.

Se prohíbe el uso de los recursos y la infraestructura estatales, así como la publicidad gubernamental, en todos los niveles de gobierno, para la campaña electoral.

La ley establecerá sanciones para quienes incumplan estas disposiciones y determinará los mecanismos de control de la propaganda y el gasto electoral”.

[sic; texto en corchetes agregado únicamente para el desarrollo del presente análisis constitucional]

5. Análisis constitucional

15. La convocatoria a referendo se compone de siete considerandos, una frase introductoria a la pregunta, la pregunta como tal, y un anexo que contiene la propuesta normativa.
16. Respecto a *los considerandos*, se observa que los cinco primeros se limitan a citar literalmente el texto constitucional. Los primeros tres considerandos replican disposiciones que resultan contextuales al objeto de la consulta: el reconocimiento a los deberes sociales y económicos del Estado para con la población, así como de los derechos políticos de participación que esta última ostenta, especialmente en los derechos a la asociación política y al sufragio pasivo, y a su ejercicio en igualdad de condiciones y sin discriminación. Por su parte, los considerandos cuarto y quinto reproducen el texto actualmente vigente los artículos 110 y 115 de la Constitución, los cuales, de aprobarse el referendo, serían modificados de acuerdo con la propuesta normativa. Por lo que, contrastan la normativa presente con las sustituciones al texto constitucional que habrían de resultar como efecto de la consulta bajo análisis. De modo que, esta Corte estima que todos estos considerandos guardan una relación directa con las modificaciones al texto constitucional que constan en la propuesta normativa, resultando proporcionar estos considerandos información pertinente y oportuna para la consulta.
17. En el considerando sexto se afirma que “es imperativo evitar *cualquier mal uso* de los recursos públicos que actualmente son otorgados a partidos y movimientos” (énfasis agregado). No obstante, dentro de esta convocatoria a referendo, dicha aseveración no cuenta con sustento fáctico alguno.²² Se está presentando a la ciudadanía, como si fuese un hecho comprobado y verificado, que las asignaciones que el Estado actualmente está otorgando a los partidos políticos estarían siendo *efectivamente* mal empleadas. Esto provoca que este considerando emplee un lenguaje valorativo con carga emotiva, que induce una respuesta en el elector. De modo que, tal como ha sido

²² Entiéndase, conjunto de hechos reales, verificables, y comprobables que sirven de base para esta afirmación.

redactado este considerando por la parte proponente, afecta la lealtad para con el electorado.

18. Por su parte, el considerando séptimo, si bien devela la necesidad de que el Estado emplee de manera eficiente y responsable los recursos estatales en función de los intereses y necesidades de los ciudadanos, infiere que los recursos públicos que actualmente son destinados para que el Estado cumpla con su obligación de difundir las propuestas programáticas de las candidaturas de los partidos políticos *serían* empleados para la atención de áreas “como” salud, educación, seguridad, “entre otros”. Por lo que, este considerando presenta una *promesa* de redirección de fondos estatales que no es ni parte de la pregunta ni de las modificaciones constitucionales específicas que se presentan en la propuesta normativa ni de sus efectos jurídicos. En tal sentido, este considerando carece de una concordancia plena con la pregunta y el texto normativo; es decir, no tiene una relación directa de causalidad entre las finalidades que se señalan en este considerando y los efectos de la reforma sobre la cual se busca consultar al pueblo.
19. Por lo analizado en los párrafos anteriores, los considerandos sexto y séptimo no cumplen con los parámetros para su constitucionalidad, previstos en la Constitución y en la LOGJCC, al no garantizar de forma plena la libertad del elector ni las cargas de claridad y lealtad. Estos impiden que el elector pueda formarse una opinión razonablemente objetiva sobre el tema específico que se le está planteando en la consulta y los efectos jurídicos reales que se generarán de aprobarse.²³ Sin embargo, para evitar que esta situación impida el ejercicio de la potestad constitucional de modificar la Constitución y que la ciudadanía ejerza su derecho a ser consultada, al considerar que estos considerandos no constituyen elementos imprescindible para el cumplimiento de los objetivos de la propuesta de reforma constitucional en los términos que ha sido planteada, esta Corte determina que, para que la convocatoria a referendo cumpla con los requerimientos constitucionales y legales, deben suprimirse los considerandos sexto y séptimo.
20. En cuanto a *la frase introductoria*, como esta Corte ha considerado en ocasiones previas, esta conforma unidad con la pregunta a la que está vinculada y, por tanto, debe cumplir con los requisitos que se imponen a aquella, en lo aplicable.²⁴ En esta línea, se estima que en este caso la frase introductoria está redactada en un lenguaje neutro,

²³ Ver, por ejemplo: CCE, sentencia 4-22-RC/22A, 09 de noviembre de 2022, párr. 10.

²⁴ A la luz de la jurisprudencia constitucional, la frase introductoria debe estar formulada de manera neutral con el fin de que los electores puedan formarse una opinión libre sobre la pregunta planteada. Esto quiere decir que la frase debe ser clara, no puede inducir al error, no puede sugerir algún tipo de respuesta, debe ser esencialmente descriptiva; y, en cualquier caso, proporcionar información objetiva (CCE, dictamen 5-24-RC/25, 07 de agosto de 2025, párrs. 33-34).

a partir del cual se limita a informar al electorado una situación normativa actual, referente a que la Constitución en el presente dispone la obligación por parte del Estado de entregar recursos económicos a los partidos y movimientos políticos. Así, cumple una función exclusivamente informativa, sin inducir en el elector una respuesta específica, con una relación directa y congruente con el objeto de la pregunta, el cual es, la supresión de la obligación del Estado de asignar recursos públicos a las organizaciones políticas. Por lo que, la frase introductoria cumple con los criterios legales para su constitucionalidad.

21. En este punto es necesario mencionar que, ante la supresión de los considerandos que incumplen los requisitos previstos en la LOGJCC, aquellos que permanecen no brindan mayor contexto, pues se limitan a realizar una cita de los artículos de la Constitución. Pese a ello, esta Corte ha constatado que la frase introductoria es constitucional y brinda información suficiente para contextualizar la pregunta. Además, esta propuesta de reforma parcial ha pasado por un debate democrático en la Asamblea Nacional, permitiendo con ello una socialización y discusión de la misma. Por consiguiente, esta Corte estima que, en este caso, se cumple con el objetivo de los artículos 104 y 105 de la LOGJCC, y el elector cuenta con información suficiente y clara para garantizar su libertad a la hora de acudir a las urnas.
22. Continuando con el análisis, sobre *la pregunta*, se observa que esta formula, de manera descriptiva y objetiva, una sola cuestión relativa a la voluntad del electorado para que se “elimine la obligación del Estado de asignar recursos del Presupuesto General del Estado a las organizaciones políticas”. En sintonía, el elector se encuentra frente a ella en posición de pronunciarse —aceptando o negando— un solo tema de forma individual, sin que se impliquen varios temas con esta pregunta o se exija un pronunciamiento “en bloque”. De tal modo que, la pregunta cumple con los parámetros legales para ser considerada constitucional.
23. En lo referente a *la propuesta normativa*, se identifica que esta implica la sustitución de dos disposiciones de la Constitución: el artículo 110 y el artículo 115, generando las siguientes modificaciones:

Texto vigente	Texto propuesto
<p>[CRE,] Art. 110.- Los partidos y movimientos políticos se financiarán con los aportes de sus afiliadas, afiliados y simpatizantes, [i] y <i>en la medida en que cumplan con los requisitos que establezca la ley, los partidos políticos recibirán asignaciones del Estado sujetas a control.</i></p>	<p>[CRE,] Art. 110.- Los partidos y movimientos políticos se financiarán con los aportes de sus afiliadas, afiliados y simpatizantes.</p> <p>El movimiento político que en dos elecciones pluripersonales sucesivas</p>

<p>El movimiento político que en dos elecciones pluripersonales sucesivas obtenga al menos el cinco por ciento de votos válidos a nivel nacional, adquirirá iguales derechos y deberá cumplir las mismas obligaciones que los partidos políticos.</p>	<p>obtenga al menos el cinco por ciento de votos válidos a nivel nacional, adquirirá iguales derechos y deberá cumplir las mismas obligaciones que los partidos políticos.</p>
<p>[CRE,] Art. 115.- El Estado, a través de los medios de comunicación, garantizará de forma equitativa e igualitaria la promoción electoral que propicie el debate <i>[ii]</i> y <i>la difusión de las propuestas programáticas de todas las candidaturas. [iii] Los sujetos políticos no podrán contratar publicidad en los medios de comunicación y vallas publicitarias.</i></p> <p>Se prohíbe el uso de los recursos y la infraestructura estatales, así como la publicidad gubernamental, en todos los niveles de gobierno, para la campaña electoral.</p> <p>La ley establecerá sanciones para quienes incumplan estas disposiciones y determinará <i>[iv] el límite</i> y los mecanismos de control de la propaganda y el gasto electoral.</p>	<p>[CRE,] Art. 115.- El Estado, a través de los medios de comunicación, garantizará de forma equitativa e igualitaria la promoción electoral que propicie el debate.</p> <p>Se prohíbe el uso de los recursos y la infraestructura estatales, así como la publicidad gubernamental, en todos los niveles de gobierno, para la campaña electoral.</p> <p>La ley establecerá sanciones para quienes incumplan estas disposiciones y determinará los mecanismos de control de la propaganda y el gasto electoral.</p>

Notas: Elaboración propia; sic; énfasis agregado para resaltar las modificaciones propuestas; texto en corchetes agregado.

- 24.** A partir de este cotejo, se desprende que la sustitución del texto actual de la Constitución impacta sobre diversas prescripciones de rango constitucional:
- i.** Se eliminaría la obligación constitucional del Estado de asignar (destinar, entregar) recursos públicos a los partidos políticos para financiar su permanencia y funcionamiento.
 - ii.** Se eliminaría la obligación constitucional del Estado de garantizar, de forma equitativa e igualitaria y a través de los medios de comunicación, la difusión de las propuestas electorales de cada una de las candidaturas.²⁵

²⁵ Preservando la obligación del Estado de garantizar, de forma equitativa e igualitaria y a través de los medios de comunicación, la promoción electoral que propicie el debate de las propuestas electorales de las candidaturas.

- iii. Se permitiría, con rango constitucional, que las organizaciones políticas puedan, ahora, contratar, a su costa, publicidad en los medios de comunicación.
- iv. Se eliminaría la capacidad constitucional del Estado para establecer límites a la propaganda y gasto electoral.²⁶
25. Frente a ello, es claro que la modificación “i”, sobre el artículo 110 de la Constitución — que elimina de la norma constitucional la posibilidad de que “los partidos políticos reciban asignaciones del Estado”—, de adoptarse, sí implicaría una modificación al sistema normativo y guarda interrelación e interdependencia con el efecto jurídico específico que se persigue con la pregunta, el cual es: “eliminar la obligación del Estado de *asignar recursos* del Presupuesto General del Estado a las organizaciones políticas”. Además, esta alteración a nivel constitucional no establece, *per se*, ni excepciones ni beneficios puntuales o particulares; sino que generan un efecto generalizado en todas las organizaciones políticas. De modo que, la propuesta normativa para modificar al artículo 110 de la Constitución cumple con los requisitos para ser sometida al electorado.
26. En cuanto a las modificaciones “ii”, “iii” y “iv”, estas se orientan a suprimir del artículo 115 de la Constitución un deber del Estado distinto a la obligación de financiar la permanencia y funcionamiento a los partidos políticos (prevista en el artículo 110 de la Constitución). Las normas que se reformarían con estas modificaciones imponen al Estado la obligación de *velar* por la igualdad durante la contienda electoral, específicamente, en la difusión de las propuestas electorales, con la finalidad de que el electorado pueda forjar su voluntad política de manera plenamente informada. En tal sentido, a través del referido artículo, se ha impuesto al Estado no solo el deber de asegurar, mediante la *difusión*, que el electorado pueda conocer las propuestas programáticas de todas las candidaturas, sino también la obligación del Estado de prever que el acceso a esta información, como parte esencial de un ejercicio democrático, se realice en igualdad de condiciones.
27. Es así que, el artículo 115 de la Constitución establece, tanto un límite para que los partidos políticos *contraten* discrecionalmente publicidad en los medios de comunicación como una potestad para que el Estado *controle* la propaganda y establezca un límite al gasto electoral. De este modo, la garantía transversalmente contenida en el artículo 115 de la Constitución, que protege al electorado y se materializa a través de estas obligaciones estatales, resulta ser distinta e independiente de la obligación del Estado, prevista en el artículo 110 de la Constitución, de financiar

²⁶ Preservando la capacidad del Estado de fijar con rango legal los mecanismos para su control.

a los partidos políticos para su permanencia y funcionamiento.

28. Por la distinción develada, las modificaciones que se proponen al artículo 115 de la Constitución van más allá de lo planteado en la pregunta del referendo. A diferencia del componente normativo de la modificación al artículo 110, las reformas al artículo 115 no guardan interrelación o interdependencia con el efecto jurídico específico que es objeto de la consulta, el cual se limita a consultar la voluntad del electorado para “que se elimine la obligación del Estado de asignar recursos del Presupuesto General del Estado a las organizaciones políticas”. Como quedó establecido, las modificaciones propuestas al artículo 115 de la Constitución eliminan la obligación por parte del Estado de velar por la igualdad en la difusión ante el electorado de las propuestas programáticas de las candidaturas. Es decir, se dirigen a *eliminar el control estatal sobre la propaganda electoral*, y no a la *reducción del gasto público*, como plantea la pregunta.
29. En relación a ello, esta Corte encuentra que la disonancia entre la propuesta normativa y la pregunta a la cual se expone al electorado provoca dos consecuencias para el elector:
- 29.1. En primer lugar, provoca que la propuesta normativa rebase el ámbito propuesto en la pregunta impidiendo que el elector tenga claridad y certeza respecto del cambio que se realizará si vota afirmativamente. En otras palabras, las implicaciones de votar a favor o en contra de la propuesta, acarrear modificaciones que no están determinadas más allá del anexo, lo cual puede provocar que el elector no tenga plena conciencia del alcance del cambio constitucional que se le propone. Aquello implica una afectación a la lealtad que debe tener el proponente frente al elector.
- 29.2. En segundo lugar, conlleva que, en la práctica, la propuesta de reforma parcial contenga más de una sola cuestión, lo cual implica que el electorado no puede aceptar o negar cada uno de estos temas de forma individual y deba efectuar aprobación o rechazo en bloque.²⁷ En palabras sencillas, esto implica que puede existir personas que estén de acuerdo con la supresión del financiamiento a las organizaciones políticas y no respecto a la sustitución que elimina la obligación del Estado de garantizar la igualdad en la difusión de las propuestas electorales, sin que pueda expresar esa postura en la votación. En consecuencia, aquello

²⁷ Para ilustrar: un determinado elector podría estar a favor (o en contra) de la eliminación del *financiamiento público* a los partidos políticos, pero estar en contra (o a favor) de la eliminación *del deber estatal de velar la igualdad durante la contienda electoral, específicamente, en la difusión de las propuestas electorales*; y, sin embargo, por la actual redacción de la pregunta y la propuesta normativa, dicho elector no podría pronunciarse individualmente sobre cada una de estas cuestiones.

afecta la libertad del elector.

30. Por lo expuesto, esta Corte encuentra que la sustitución del artículo 115 de la Constitución, al desbordar el ámbito de la pregunta, no cumple con los parámetros para su constitucionalidad, previstos en la Constitución y en la LOGJCC, pues vulnera la libertad plena del elector y, a su vez, incumple con la carga de lealtad para con el electorado, las cuales —en conjunto— garantizan el ejercicio pleno del derecho de participación de la ciudadanía.²⁸
31. Por regla general, la consecuencia de que esta Corte encuentre una inconstitucionalidad durante el control de la propuesta de referendo acarrea que esta no pueda ser sometida al electorado en los términos propuestos. No obstante, la Corte Constitucional estima que sería muy gravoso que aquello suceda, luego de haber atravesado todo el trámite legislativo para la realización de la reforma constitucional en cuestión. Por lo que, el incumplimiento de los requisitos constitucionales y legales respecto, específicamente, de una parte de la propuesta normativa no debe, necesariamente, impedir que se ejerza la potestad constitucional de modificar la Constitución y que la ciudadanía ejerza su derecho a ser consultada.
32. De este modo, al evidenciarse que la sustitución del artículo 115 de la Constitución no afecta el objeto específico que persigue la parte proponente en su propuesta, no altera la secuencia lógica de la consulta, ni impide el cumplimiento del fin propio de la propuesta de modificación a la Constitución, esta Magistratura estima que es posible prescindir de aquella parte que provoca la inconstitucionalidad. Tal como se desprende de la pregunta planteada por la Presidencia de la República y ratificada por la Asamblea Nacional, la propuesta de modificación constitucional se orienta exclusivamente a “que se elimine la obligación del Estado de asignar recursos del Presupuesto General del Estado a las organizaciones políticas”, mas no a la eliminación de la obligación estatal de garantizar la igualdad en la difusión de las propuestas electorales. Por consiguiente, al no constituir un elemento imprescindible para el cumplimiento de los objetivos de la propuesta de reforma constitucional en los términos que ha sido planteada por el presidente de la República y ratificada por la Asamblea Nacional, esta Corte determina que, para que la convocatoria a referendo cumpla con los requerimientos constitucionales y legales, debe suprimirse de la propuesta normativa la sustitución del artículo 115 de la Constitución.

²⁸ La Corte ha considerado previamente que “los anexos no pueden desbordar el alcance de la pregunta, de manera que estos incluyan cuestiones adicionales que escapan del objeto de lo que se consulta [...]. Aquello afectaría la libertad del elector, implicaría la formulación de más de una cuestión por pregunta y, como consecuencia de ello, obligaría al elector a aprobar o rechazar varios temas en bloque” (CCE, sentencia 6-22-RC/22A, 09 de noviembre de 2022, párr. 46). Sobre un análisis similar, por ejemplo, ver: CCE, dictamen 7-20-CP/21, 27 de enero de 2021, párrs. 27-37.

33. Cabe mencionar que la exclusión de la sustitución del artículo 115 de la Constitución, dentro de la propuesta normativa de esta convocatoria a referendo, no obsta que esta se pueda proponer, por separado, dicha modificación en los términos planteados por los proponentes, siguiendo los requerimientos y procedimientos establecidos en la Constitución y la ley.
34. Adicionalmente, como consecuencia de lo anterior, esta Corte encuentra que el considerando quinto pierde su utilidad y pertinencia, ya que el artículo 115 de la Constitución no será parte de la propuesta normativa. De modo que, con la finalidad de que la convocatoria a referendo cumpla en su integralidad con los requerimientos constitucionales y legales y no genere confusión en el electorado, corresponde la supresión del considerando quinto.
35. En conclusión, con base en el análisis constitucional efectuado, esta Corte determina que la convocatoria a referendo para “que se elimine la obligación del Estado de asignar recursos del Presupuesto General del Estado a las organizaciones políticas” cumple los requisitos previstos tanto en la Constitución como en la LOGJCC para ser considerada constitucional, siempre que dicha convocatoria a referendo quede redacta de la siguiente forma:²⁹

Considerando:

Que numeral 5 del artículo 3 de la Constitución de la República del Ecuador reconoce que es deber primordial del Estado planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir.

Que el artículo 61 de la Constitución de la República determina: “Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos: 1. Elegir y ser elegidos. (...) 8. Conformar partidos y movimientos políticos, afiliarse o desafilarse libremente de ellos y participar en todas las decisiones que éstos adopten. (...)”.

Que el artículo 108 de la Constitución de la República establece: “Los partidos y movimientos políticos son organizaciones públicas no estatales, que constituyen expresiones de la pluralidad política del pueblo y sustentarán concepciones filosóficas, políticas, ideológicas, incluyentes y no discriminatorias. (...) Su organización, estructura y funcionamiento serán democráticos y garantizarán la alternabilidad, rendición de cuentas y conformación paritaria entre mujeres y hombres en sus directivas. Seleccionarán a sus

²⁹ En ocasiones previas, esta Corte ya ha realizado condicionamientos a los componentes de las convocatorias a referendo, para prevenir que el incumplimiento de requisitos formales impida que se ejerza la potestad constitucional de modificar la Constitución y que la ciudadanía ejerza su derecho constitucional a ser consultada; al respecto, por ejemplo, ver el dictamen 1-24-RC/24A (05 de febrero de 2024, párrs. 21-23, 33-36, 42-45, 48-53, 55-57, 63-67) y también la jurisprudencia previa allí referida.

directivas y candidaturas mediante procesos electorales internos o elecciones primarias”.

Que el artículo 110 de la Constitución de la República dispone: “Los partidos y movimientos políticos se financiarán con los aportes de sus afiliadas, afiliados y simpatizantes, y en la medida en que cumplan con los requisitos que establezca la ley, los partidos políticos recibirán asignaciones del Estado sujetas a control. El movimiento político que en dos elecciones pluripersonales sucesivas obtenga al menos el cinco por ciento de votos válidos a nivel nacional, adquirirá iguales derechos y deberá cumplir las mismas obligaciones que los partidos políticos.

Pregunta:

Actualmente, la Constitución de la República del Ecuador establece la obligación del Estado de entregar recursos económicos a los partidos y movimientos políticos.

¿Está usted de acuerdo con que se elimine la obligación del Estado de asignar recursos del Presupuesto General del Estado a las organizaciones políticas, reformando parcialmente la Constitución de conformidad con el Anexo de la pregunta?

Anexo:

Sustitúyase el artículo 110 de la Constitución de la República por el siguiente:

“Art. 110.- Los partidos y movimientos políticos se financiarán con los aportes de sus afiliadas, afiliados y simpatizantes.

El movimiento político que en dos elecciones pluripersonales sucesivas obtenga al menos el cinco por ciento de votos válidos a nivel nacional, adquirirá iguales derechos y deberá cumplir las mismas obligaciones que los partidos políticos”.

- 35.** Finalmente, esta Corte estima necesario recordar a los intervinientes en el proceso de reforma parcial de la Constitución que, para garantizar la lealtad con el elector y su plena libertad para decidir, es su obligación cumplir a cabalidad con los artículos 104 y 105 de la LOGJCC, en todas las fases del proceso, asegurándose de que exista claridad y elementos suficientes de contexto en los considerandos, pregunta y texto normativo, así como plena coincidencia entre ellos, para que la ciudadanía pueda acudir a las urnas comprendiendo los alcances, implicaciones y consecuencias de los cambios constitucionales que se le proponen.

6. Decisión

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

- 1. Emitir dictamen favorable** respecto de la convocatoria a referendo para “que

se elimine la obligación del Estado de asignar recursos del Presupuesto General del Estado a las organizaciones políticas”, **excluyendo** los considerandos quinto, sexto, y séptimo, y el artículo 115 de la Constitución de la propuesta normativa.

2. **Disponer** que la Asamblea Nacional, de considerarlo adecuado, prosiga hacia el referendo, según lo prescrito en la Constitución y demás normativa aplicable, con la **exclusión** de los considerandos quinto, sexto, y séptimo, y el artículo 115 de la Constitución de la propuesta normativa.
3. **Disponer** que, en caso de que la Asamblea Nacional prosiga al referendo, el Consejo Nacional Electoral informe y difunda objetiva y oportunamente los considerandos, la pregunta con su frase introductoria y la propuesta normativa, para que se garantice la lealtad con el electorado y sus derechos de participación.
4. 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 nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes (voto concurrente), Jhoel Escudero Soliz (voto concurrente), Alí Lozada Prado (voto concurrente), Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz (voto concurrente), Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 11 de septiembre de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

DICTAMEN 6-24-RC/25

VOTO CONCURRENTENTE

Jueces constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes y Alí Lozada Prado

1. En virtud de los artículos 92 y 93 de la LOGJCC y del artículo 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, con respeto a la decisión de mayoría, formulo mi voto concurrente respecto del dictamen 6-24-RC/25, emitido en la sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional de 11 de septiembre de 2025.
2. El 20 de septiembre de 2024 Daniel Roy-Gilchrist Noboa Azín, Presidente de la República del Ecuador, presentó ante la Corte Constitucional un proyecto de modificación a la Constitución mediante enmienda por referéndum a fin de que este Organismo realice el control previo de constitucionalidad y se califique el procedimiento correspondiente. La propuesta formulada pretendía la modificación de los artículos 110 y 115 de la Constitución. Sobre el artículo 110, se buscaba eliminar la obligación del Estado de asignar recursos del Presupuesto General del Estado a las organizaciones políticas, mientras que, con respecto al artículo 115, se procuraba la eliminación (i) de la prohibición de la contratación de publicidad en medios de comunicación y vallas publicitarias y (ii) del límite del gasto electoral.
3. El 28 de octubre de 2024, este Organismo emitió el dictamen 6-24-RC/24 y declaró que el procedimiento de reforma parcial era apto para tramitar la modificación constitucional propuesta, al artículo 110 y 115 de la Constitución, y, en consecuencia, consideró que, de estimarlo pertinente, el presidente de la República podría presentar su iniciativa ante la Asamblea Nacional para que se continúe con su tramitación.
4. El 8 de agosto de 2025, la Asamblea Nacional remitió el “Proyecto de Reforma Parcial a los Artículos 110 y 115 de la Constitución de la República”, el cual fue aprobado por el pleno de dicho organismo el 7 de agosto de 2025.
5. En el presente dictamen 6-24-RC/25, que corresponde al segundo momento de control constitucional de la reforma a los artículos 110 y 115 de la Constitución, la Corte Constitucional se pronunció sobre la constitucionalidad de la convocatoria a referendo conforme a los artículos 99 y 102 a 105 de la LOGJCC.
6. Así, este Organismo emitió dictamen favorable sobre la constitucionalidad de la convocatoria a referendo para la reforma del artículo 110 de la Constitución; esto es,

para que se elimine la obligación del Estado de asignar recursos del Presupuesto General del Estado a las organizaciones políticas. Estimó que la sustitución del artículo 115 de la Constitución no cumplía con los parámetros de constitucionalidad, previstos en la Constitución y la LOGJCC, porque desborda el ámbito de la pregunta y, por lo tanto, vulnera la libertad plena del elector y también incumple con la carga de lealtad para con el electorado.

7. Por cuanto la inconstitucionalidad identificada no constituye un elemento imprescindible para el cumplimiento de los objetivos de la reforma constitucional, la Corte estableció “que para que la convocatoria a referendo cumpla con los requerimientos constitucionales y legales, debe suprimirse de la propuesta normativa la sustitución del artículo 115 de la Constitución”.
8. Consecuentemente, el presente dictamen solamente aprobó la modificación **del artículo 110 de la Constitución**, por lo que determinó que la convocatoria a referendo para “que se elimine la obligación del Estado de asignar recursos del Presupuesto General del Estado a las organizaciones políticas” cumple los requisitos previstos tanto en la Constitución como en la LOGJCC para ser considerada constitucional.
9. Tomando en cuenta lo anterior, en el dictamen 2-23-RC/23, de 22 de noviembre de 2023, este Organismo ya se pronunció sobre la eliminación de financiamiento público para los partidos políticos y concluyó que dicha modificación se podía realizar mediante enmienda. Respecto de ese dictamen emitimos un voto salvado mediante el cual manifestamos que esta propuesta no debía ser tramitada mediante enmienda porque alteraba la estructura fundamental de la Constitución.
10. En el dictamen 6-24-RC/24, emitimos individualmente un voto salvado pues en dicha decisión se determinaba que la vía para la modificación tanto del artículo 110 y el artículo 115 de la Constitución era la reforma parcial. En esa ocasión disentimos, por separado, de la decisión porque analizado en conjunto el cambio a los dos artículos, que son parte de un sistema, podría abrirse un espacio para una competencia desigual e inequitativa en la competencia electoral. De esta forma, consideramos que lo anterior podría poner en riesgo al sistema democrático y limitar derechos y garantías de la Constitución por lo que, en conjunto, la modificación constitucional no se podría tramitar vía reforma parcial.
11. Ahora bien, estamos a favor de lo resuelto en este segundo momento del análisis del caso 6-24-RC/25, porque se excluye la reforma del artículo 115 de la Constitución, al establecer que no se ajusta a los requisitos de los artículos 99 y 102 a 105 de la LOGJCC. En consecuencia, solamente se da dictamen favorable para convocatoria a

referendo de la modificación al artículo 110 de la Constitución. Cuestión con la que estamos de acuerdo pues consideramos que, por su cuenta, dicha modificación sí se puede tramitar vía reforma parcial y se ajusta a los criterios de los artículos 99 y 102 a 105 de la LOGJCC.

12. En esta medida, coincidimos con el dictamen favorable de mayoría con respecto a la modificación propuesta al artículo 110 de la Constitución, con la exclusión de la propuesta de modificación del artículo 115 de la Constitución.

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

Alí Lozada Prado
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de los jueces constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes y Alí Lozada Prado, anunciado en el dictamen de la causa 6-24-RC, fue presentado en Secretaría General el 12 de septiembre de 2025, mediante correo electrónico a las 11:15; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

DICTAMEN 6-24-RC/25

VOTO CONCURRENTENTE

Juez constitucional Richard Ortiz Ortiz

1. Respetuosamente presento el siguiente voto concurrente en el dictamen de segundo momento 6-24-RC/25 que examinó los considerandos, la frase introductoria, la pregunta y los anexos respecto de las propuestas de reforma parcial de los artículos 110 y 115 de la Constitución, por las consideraciones que se exponen a continuación.

i) Sobre el dictamen de vía 6-24-RC/24

2. En primer lugar, quisiera referir que, en el dictamen 6-24-RC/24, referente también a una propuesta de reforma a los artículos 110 y 115 de la Constitución, con voto de mayoría, esta Corte determinó que, la propuesta de modificación constitucional planteada por el presidente de la República, podía ser tramitada a través de reforma parcial. En esa ocasión, me aparté de la decisión de mayoría, porque, en mi opinión, la propuesta transgredía el **primer límite material** respecto de la reforma parcial, al establecer restricciones a derechos y garantías constitucionales (art. 442 párr. 1 CRE).
3. Ahora bien, en el presente dictamen que versa sobre la propuesta de reforma a los artículos 110 y 115 de la Constitución, en este **segundo momento** de control de constitucionalidad, el dictamen de mayoría se limita a analizar los considerandos, la frase introductoria, la pregunta y anexos, conforme lo establece los artículos 104 y 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).
4. Por ello, a pesar de mi voto salvado en el dictamen de **primer momento** referido en el párrafo 2 *supra*, coincido con la decisión de mayoría en este **segundo momento** de control de constitucionalidad. En este sentido, mi voto disidente en el dictamen de vía previo y mi voto a favor del presente dictamen se explican por lo expuesto.
5. En esta línea, coincido con la decisión de mayoría porque la Corte determinó que únicamente los considerandos, la frase introductoria, la pregunta y el anexo respecto a la propuesta de modificación del artículo 110 de la CRE son constitucionales, con algunas precisiones. Mientras que, en relación con el anexo relativo a la propuesta de modificación del artículo 115 de la CRE, la Corte concluyó que no es procedente, toda vez que existe una disonancia entre la propuesta normativa y la pregunta a la cual se enfrenta al electorado.

6. Adicionalmente, considero necesario realizar consideraciones adicionales respecto a la importancia del segundo momento de control, que tiene como finalidad **garantizar la libertad del elector**, el cumplimiento de las reglas procesales, y de las cargas de claridad y lealtad de las propuestas sometidas a la decisión del electorado, conforme los artículos 104 y 105 de la LOGJCC.

ii) Segundo momento de control constitucional

7. En este segundo momento, la LOGJCC establece que se debe controlar tanto **a)** los considerandos (art. 104 LOGJCC) y **b)** el cuestionario. Este control no es meramente formal, sino que persigue la finalidad de asegurar que el elector pueda concurrir a las urnas con pleno conocimiento de las consecuencias de su ejercicio del derecho al sufragio.

a) Control constitucional de los considerandos (art. 104 LOGJCC)

8. El artículo 104 de la LOGJCC establece una serie de parámetros que la Corte Constitucional debe verificar en relación con los considerandos introductorios de la propuesta de referendo sobre el cambio a la Constitución. Al respecto, la jurisprudencia de este Organismo ha enfatizado que los considerandos “no constituyen un requisito puramente formal, sino que permiten cumplir con las cargas de claridad y libertad al elector”.¹ De tal manera, la Corte ha determinado que se debe verificar que los considerandos “provean **información suficiente** para contextualizar la propuesta de modificación constitucional y que identifiquen la finalidad y las medidas a adoptar como consecuencia de su aprobación”.²
9. Por lo expuesto, considero oportuno referirme a los requisitos que se deben verificar en los considerados que introducen la pregunta, establecidos en el artículo 104 de la LOGJCC. Además, estos requisitos deben ser cumplidos estrictamente por los proponentes de una modificación constitucional:

9.1. No inducción de las respuestas en el elector: con este parámetro se verifica que los considerandos no contengan expresiones **engañosas, sugestivas o ilusorias** que busquen influir **deslealmente** al elector, a través de juicios de valor que le conduzcan a expresarse a favor o en contra de una determinada propuesta.

9.2. Concordancia plena entre el considerando que introduce la pregunta y el texto normativo: con base en este parámetro se debe verificar la

¹ CCE, dictamen 3-20-RC/20, párr. 13 y dictamen 2-23-RC/23, párr. 9.

² CCE, dictamen 2-23-RC/24, párr. 9.

correspondencia **temática**, es decir, que el considerando no se extienda a temas no incluidos en el texto normativo o, a su vez, que pueda omitir aspectos centrales de éste. Adicionalmente, debe existir concordancia entre la **finalidad** que se señala en el considerando y el texto sometido a consideración del electorado. Es decir, que el considerando debe contener información que señalen a la finalidad que se desea alcanzar con la reforma constitucional propuesta.

9.3. Empleo de lenguaje valorativamente neutro y sin carga emotiva: con este parámetro se verifica que exista **objetividad descriptiva** en los considerandos, es decir, que la propuesta debe estar redactada en términos sencillos y objetivos de manera que sea comprensible para el elector, sin que deba realizar un esfuerzo adicional.

9.4. Relación directa de causalidad entre el texto normativo y la finalidad o propósito que se señala en el considerando: con base en este parámetro se verifica que exista **coherencia** conceptual y relación causal **clara** entre la propuesta normativa y los considerandos que introducen la pregunta. En otras palabras, que una vez aprobada la disposición jurídica, la finalidad perseguida se obtenga con una alta probabilidad.

9.5. No proporcionar información superflua u otra que no guarde relación con la propuesta normativa: con este parámetro se verifica la **pertinencia exclusiva** respecto a que todo lo contenido en el considerando esté vinculado con el texto normativo. Es decir, se constata que no existan antecedentes irrelevantes o sobrecarga informativa que no guarden relación con el texto normativo.

- 10.** Con fundamento en los parámetros referidos, estimo que la decisión de mayoría de concluir que los considerandos de la propuesta **no eran suficientes**, ya que sólo transcribían el contenido de los artículos 3.5, 61, 108 y 110 de la CRE. Si bien se pueden reproducir textos constitucionales para enmarcar la propuesta, la simple enunciación de articulados de la Constitución no puede considerarse suficiente para satisfacer estos requisitos. Por lo que, los proponentes deben ofrecer otros considerandos con información fáctica o de otra índole que reflejen la finalidad de la reforma y proporcionen elementos necesarios para que el elector pueda ejercer libremente su derecho al sufragio.
- 11.** Finalmente, se debe señalar que los parámetros establecidos en el artículo 104 deben ser aplicados de manera flexible y razonable en el control constitucional de los considerandos.

b) Control constitucional del cuestionario (art. 105 LOGJCC)

12. Por su parte, el artículo 105 de la LOGJCC establece los parámetros de control que la Corte realiza respecto del cuestionario sometido a votación. Al respecto, se establecen los siguientes:

12.1. Formulación de una sola cuestión por cada pregunta: con este parámetro se verifica que la pregunta sea **clara** y **simple** para garantizar la comprensión efectiva del elector. Así también se debe garantizar la **independencia decisional**, es decir, que cada decisión pueda adoptarse de manera autónoma sin que sea condicionada por otra. Dicho de otro modo, la Corte analiza que no sean preguntas compuestas, “salvo que exista una interrelación e interdependencia entre los distintos componentes normativos”.

12.2. Prohibición de la aprobación o rechazo en bloque de la propuesta: este parámetro permite que el electorado pueda tener la posibilidad de tomar una decisión sobre una temática individualizada, de manera que, no se encuentre impedido de aceptar o rechazar uno o varios temas de la propuesta de reforma constitucional. En otras palabras, permite garantizar la libertad del elector en la toma de su decisión, acerca de la propuesta de modificación constitucional. Por lo tanto, la propuesta de reforma debe permitir que el elector sobre cada uno de los temas sometidos a consulta individualmente.

12.3. Impedimento de establecer excepciones puntuales que beneficien un proyecto político específico: con base en este parámetro se realiza un análisis pormenorizado respecto de cualquier impacto que pueda tener en la esfera de un proyecto político **específico**. Ya que, la reforma constitucional no puede ser utilizada como un beneficio político para un grupo político en particular, pues aquello podría afectar a la democracia y al pluralismo. Por ello, la Corte como guardián de la Constitución debe velar por garantizar que la propuesta normativa sea **general, abstracta**, que no **personalice** y que tenga **neutralidad política**. En otras palabras, que las propuestas de modificación constitucional no se encuentren diseñadas para abordar asuntos de coyuntura política o aspectos que establezcan un beneficio para un grupo político particular.

12.4. Efectos jurídicos de la propuesta: en específico, con este parámetro se verifica que la propuesta de modificación constitucional, de ser aprobada, produzca efectivamente un real cambio en el sistema normativo. Es decir, la propuesta no puede servir para reafirmar textos y competencias ya existentes, sin una consecuencia normativa.

13. Por todo lo expuesto, si bien coincido con la decisión de mayoría, considero importante remarcar que, de acuerdo a la LOGJCC, los proponentes de reformas constitucionales tienen que cumplir con los requisitos establecidos en los artículos 104 y 105 para garantizar la **libertad del elector** y el **cumplimiento de las cargas de lealtad y claridad**. Estos requisitos no constituyen una mera formalidad en los procesos de reforma a la Constitución y deben ser cumplidos con diligencia, pues garantizan la transparencia de la propuesta ante el electorado.
14. En conclusión, estimo que los considerandos de la propuesta original de reforma constitucional del presidente de la República no son suficientes conforme los parámetros referidos *supra*. Por ello, considero que se debía llamar la atención al presidente de la República para que, en futuras propuestas de reformas constitucionales, se observe lo dispuesto en la LOGJCC y la jurisprudencia de este Organismo.

Richard Ortiz Ortiz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto concurrente del juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, anunciado en el dictamen de la causa 6-24-RC, fue presentado en Secretaría General el 12 de septiembre de 2025, mediante correo electrónico a las 16:31; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

DICTAMEN 6-24-RC/25

VOTO CONCURRENTENTE

Juez constitucional Jhoel Escudero Soliz

1. Antecedente

1. En sesión del Pleno del 11 de septiembre de 2025, la Corte Constitucional aprobó el dictamen 6-24-RC/25 del segundo momento correspondiente a la causa 6-24-RC. Previo a ello, el 28 de octubre de 2024, la Corte Constitucional aprobó el dictamen 6-24-RC/24 del primero momento donde se determinó que el procedimiento de reforma parcial es procedente para la propuesta relativa a la eliminación de financiamiento estatal de partidos y movimientos políticos.
2. En el dictamen 6-25-RC/24 emití un voto salvado mencionado que la propuesta buscaba la eliminación: i) del financiamiento estatal a los partidos y movimientos políticos, contemplada en el artículo 110 de la Constitución; ii) de la obligación del Estado de asegurar la difusión de las propuestas de las candidaturas; iii) de la prohibición de contratar publicidad en medios de comunicación por cuenta de los sujetos políticos; y, iv) del límite en el gasto electoral, establecidas en el artículo 115 de la Constitución. Al respecto, señalé que la referida propuesta conlleva a restricciones a los derechos constitucionales de participación como el derecho a ser elegido, así como la afectación a la igualdad y no discriminación de los sujetos políticos sometidos a un proceso electoral. Por lo que sostuve que la modificación propuesta no puede realizarse por reforma parcial.
3. En votos separados anteriores,¹ he mantenido el criterio respecto a que, si en el primer momento realicé un voto salvado, en el segundo momento mantengo la línea del voto salvado por considerar que las propuestas no debieron superar el primer control.² A pesar de esto, en el presente caso considero necesario apartarme de aquello y realizar un análisis individualizado en el marco del segundo momento, enfocado en el control formal de la propuesta. Esto se debe a que, más allá de mis objeciones respecto del primer control constitucional de vía, corresponde pronunciarme de manera autónoma sobre los aspectos formales propios del segundo momento, con el fin de garantizar un

¹ Ver, por ejemplo, en las causas 1-24-RC y 4-22-RC.

² Esto sin perjuicio de que en el caso 2-23-RC elaboré un voto salvado en el primero momento y, para el dictamen del segundo momento, realicé un voto concurrente con independencia del análisis de la vía, pues todas las propuestas de enmienda constitucional fueron rechazadas en el segundo momento. CCE, voto concurrente de Richard Ortiz Ortiz, Jhoel Escudero Soliz y Alí Lozada Prado, 2-23-RC/24 (segundo momento), 17 de enero de 2024, párr. 8.

examen integral y riguroso de la propuesta, acorde con las competencias de la Corte en esta etapa.

4. En este sentido, más allá de mi discrepancia en considerar que la reforma parcial es la vía apta para la propuesta, en este caso, concuerdo con la decisión de mayoría en el segundo momento. Por lo que en ejercicio de lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), presento respetuosamente el siguiente voto concurrente.

2. Análisis

5. En el dictamen de mayoría se suprimen los considerandos que no garantizan la plena libertad del elector ni las cargas de claridad y lealtad, y se determina que –en este caso– la frase introductoria es constitucional y brinda información suficiente para contextualizar la pregunta, sin que esta requiera de dar mayor detalle al elector para la comprensión de la pregunta. Por lo que, en este caso, se identifica que los considerandos en conjunto con la frase introductoria sí reflejan lo mínimo indispensable para que los electores puedan comprender y entender la propuesta. Aunque considero que no es ideal que solo existan considerandos con descripciones normativas, en este caso, la frase introductoria y la naturaleza de la propuesta sí permiten evidenciar un mínimo de claridad y lealtad con el elector. A esto se debe sumar que en el dictamen se establece que la propuesta de reforma parcial pasó por un debate democrático en la Asamblea Nacional, permitiendo con ello su socialización y discusión. Bajo lo expuesto, estoy de acuerdo con que esta propuesta permite dar información suficiente y clara para garantizar la libertad del elector a la hora de acudir a las urnas.
6. Además, el dictamen de mayoría declara la constitucionalidad de la propuesta, únicamente, sobre la eliminación del financiamiento estatal a los partidos y movimientos políticos, contemplada en el artículo 110 de la Constitución, correspondiente solo al supuesto i) del párrafo 2 *supra*. La Corte no determina la constitucionalidad de las modificaciones ii), iii) y iv) relativas al control de difusión, publicidad y gasto electoral, pues estas van más allá de lo planteado en la pregunta del referendo sin que haya interrelación o interdependencia con el efecto jurídico específico que es objeto de la consulta. Al respecto, estoy de acuerdo con que solo se puede garantizar la lealtad del lector con las modificaciones relacionadas con el objeto de la pregunta.
7. En consecuencia, pese a que mantengo mi posición sobre la vía, la cual manifesté en el primer momento, he anunciado las razones por las cuales –de manera autónoma para

este segundo momento– estoy de acuerdo con el dictamen de mayoría en lo referente al control formal, pues estimo que con las exclusiones realizadas sí garantiza la lealtad con el elector y su plena libertad para decidir, conforme lo previsto en los artículos 103 al 105 de la LOGJCC.

8. Ahora bien, más allá de lo expuesto, estimo que es indispensable recordar que las modificaciones constitucionales son asuntos de suma importancia, pues la Constitución dota de unidad y validez a todas las disposiciones que integran el ordenamiento jurídico. Por ello, los cambios constitucionales no corresponden únicamente a consideraciones de conveniencia política, sino a modificaciones sistémicas que impactan la integralidad del sistema jurídico. Esto implica que se debe utilizar de manera adecuada los mecanismos de reforma establecidos en la Constitución, observando los límites y requisitos que la Norma Suprema exige y propiciando modificaciones que persigan un fin teleológico claro.³

Jhoel Escudero Soliz
JUEZ CONSTITUCIONAL

³ CCE, dictamen 8-24-RC, 21 de noviembre de 2024, párr. 32-33.

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente del juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, anunciado en el dictamen de la causa 6-24-RC, fue presentado en Secretaría General el 15 de septiembre de 2025, mediante correo electrónico a las 09:26; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL