

Quito, D.M., 07 de agosto 2025

CASO 5-24-RC

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

DICTAMEN 5-24-RC/25

Resumen: En el presente dictamen, la Corte Constitucional realiza el control previo de la pregunta, considerandos y anexo de la propuesta de reforma parcial al artículo 5 de la Constitución. La Corte determina que los considerandos, la frase introductoria, la pregunta y los anexos cumplen los requisitos establecidos en la LOGJCC, y, en consecuencia, respetan la garantía plena de la libertad y de las y los electores, en las cargas de claridad y lealtad. Por lo que emite dictamen favorable.

1. Antecedentes

1. El 16 de septiembre de 2024, el presidente de la República, Daniel Noboa Azín, presentó un proyecto de reforma parcial a la Constitución con el fin de que la Corte Constitucional determine si la reforma es la vía apta para tramitar la propuesta de modificación constitucional del artículo 5 de la Constitución.
2. El 3 de octubre de 2024, la Corte Constitucional dictaminó que la propuesta puede ser tramitada a través de la vía de la reforma parcial, pues no establece una restricción de derechos o garantías constitucionales ni altera los procedimientos de reforma constitucional.
3. El 8 de julio de 2025, la Asamblea Nacional remitió a esta Corte el oficio AN-SG-2025-0469-O, para que, de conformidad con los artículos 99, 103, 104, 105 de la LOGCC, emita el dictamen respectivo. Al oficio mencionado, la Asamblea Nacional acompañó: i) informes de primer y segundo debate del Proyecto de Reforma Parcial del Artículo 5 de la Constitución de la República del Ecuador; ii) el acta número 007-AN-2025-2029 de 3 de junio de 2025;¹ iii) el Decreto Ejecutivo 425;² y, iv) una certificación sobre el procedimiento legislativo.

¹ Se trata de un acta del Pleno de la Asamblea Nacional que conoció el segundo informe de debate para la reforma parcial del artículo 5 de la Constitución. El punto del orden del día que se conoció fue “3. Conocer y resolver respecto del informe para segundo debate del Proyecto de Reforma Parcial a la Constitución referentes al Artículo 5 de la Constitución de la República”.

² Este Decreto, en su artículo 1, incluye la propuesta de reforma parcial presentada por el presidente; esto es, 3 considerandos, una pregunta y un anexo que establece el texto constitucional reformado.

4. El 10 de julio de 2025, en virtud de la renovación parcial de los jueces y juezas de la Corte Constitucional, el caso fue resorteado a la jueza Alejandra Cárdenas Reyes.³
5. Mediante auto de 29 de julio de 2025, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa para iniciar el segundo momento de control constitucional, esto es, el control de la convocatoria a referéndum.⁴ A su vez, solicitó a la Asamblea Nacional que “remita a este Organismo el texto final de los considerandos introductorios y la pregunta que se pretende someter a referéndum, respecto del artículo 5 de la Constitución que inició con la solicitud de la Presidencia de la República, el 16 de septiembre de 2024; y, que también fue dispuesta de manera expresa en el dictamen 5-24-RC/24, en su segundo decisorio, letra a); o, ratifique el contenido del Decreto objeto de control”.
6. El 30 de julio de 2025, la Asamblea Nacional “se ratific[ó] en el contenido del Decreto Ejecutivo 425 de 17 de octubre de 2024, por cuanto respeta el espíritu de lo aprobado en primer y segundo debate respecto a la reforma parcial del artículo 5 de la Constitución de la República”.

2. Competencia

7. La Corte Constitucional es competente para emitir un pronunciamiento previo y vinculante de constitucionalidad para los casos de modificación constitucional que incluyan la convocatoria a un referéndum, de conformidad con el artículo 442 de la Constitución, y los artículos 75 numeral tercero, literal b), 99 y 102 de la LOGJCC.

3. Procedimiento de reforma parcial de la Constitución

8. De acuerdo con los artículos 99 y 100 de la LOGJCC, existen tres momentos en los que la Corte Constitucional realiza un control respecto de las propuestas de modificación constitucional. Estos momentos son los siguientes: (i) un dictamen de procedimiento, en la que se analiza si la vía propuesta por el proponente es pertinente (**primer momento**); (ii) un dictamen que determina la constitucionalidad de la convocatoria a referéndum, cuando la vía de modificación constitucional así lo requiera (**segundo momento**); y, (iii) una sentencia de constitucionalidad de la

³ El 11 de marzo de 2025 se llevó a cabo el sorteo para la renovación parcial de la Corte Constitucional. Fruto de lo cual salieron sorteadas las ex juezas constitucionales Daniela Salazar Marín y Carmen Corral Ponce y el ex juez constitucional Enrique Herrería Bonet.

⁴ LOGJCC, “art. 99.- Modalidades de control constitucional. - Para efectos del control constitucional de las enmiendas, reformas y cambios constitucionales, la Corte Constitucional intervendrá a través de los siguientes mecanismos: [...] 2. Sentencia de constitucionalidad de la convocatoria a referendo [...]”.

modificación constitucional, que se trata de un control posterior a la enmienda, reforma o cambio constitucional (**tercer momento**).⁵

9. De acuerdo con los artículos 442 de la Constitución y 100 de la LOGJCC, el presidente de la República tiene iniciativa para presentar un proyecto de reforma parcial de la Constitución, como es el presente caso. La Corte ha señalado que, antes de remitir dicho proyecto a la Asamblea Nacional, el presidente está obligado a enviarlo a la Corte Constitucional para analizar la vía de modificación propuesta. Para el efecto, la propuesta debe incluir el proyecto de reforma a las normas, las preguntas y considerandos introductorios tentativos. Se consideran **tentativos** en tanto estos textos deberán ser valorados, e incluso pueden ser modificados por la Asamblea Nacional, en caso de que la propuesta supere el primer momento de control constitucional ante la Corte Constitucional.
10. En el caso que se declare que el procedimiento de reforma parcial sí es apto para la modificación constitucional propuesta, la Presidencia de la República puede presentar su iniciativa de reforma constitucional –incluyendo las preguntas y considerandos tentativos– ante la Asamblea Nacional. Esta institución iniciará el trámite legislativo previsto en el artículo 442 de la Constitución; esto, en al menos dos debates puede ratificar los textos presentados por el presidente de la República o modificarlos siempre que la reforma no desborde la propuesta que la Corte Constitucional ya estableció que procedía ser conocida mediante reforma parcial.⁶
11. Este Organismo considera necesario recordar a la Asamblea Nacional que, al momento de aprobar el texto de la reforma constitucional, debe considerar las preguntas y considerandos presentados por el presidente y analizar si los ratifica o, en su defecto, los modifica o reemplaza si así lo considera oportuno para que coincida con el texto final de la reforma aprobada –que puede diferir de la presentada inicialmente- siempre que no desborde los límites ya examinados por la Corte Constitucional. Es importante reiterar que esta ratificación, modificación o reemplazo debe realizarse de **forma**

⁵ Respecto del tercer momento, ver: LOGJCC, artículo 106: “Control posterior de enmiendas, reformas y cambios constitucionales.- Las enmiendas, reformas y cambios constitucionales podrán ser demandados ante la Corte Constitucional, de acuerdo con las siguientes reglas: 1. Las enmiendas y reformas que se tramitan a través de un referendo, pueden ser demandadas únicamente por vicios de procedimiento ocurridos con posterioridad a la convocatoria respectiva; 2. Las enmiendas que se tramitan a través de la Asamblea Nacional, pueden ser demandadas por vicios de forma y procedimiento en su trámite y aprobación. El examen de los vicios formales incluye el análisis de la competencia de la Asamblea Nacional para reformar la Constitución; 3. El examen de los vicios formales incluye el análisis de la competencia para reformar la Constitución; 4. Las reformas que se tramitan a través de la Asamblea Nacional pueden ser demandadas por vicios de procedimiento en su trámite y aprobación; 5. Los cambios constitucionales realizados a través de una Asamblea Constituyente pueden ser demandados por vicios de forma y procedimiento, de conformidad con las reglas determinadas por la misma Asamblea; y, [...]”.

⁶ CCE, dictamen 7-22-RC/24, 5 de febrero de 2024, párr. 11.

expresa para que exista total claridad en el análisis por parte de la Corte Constitucional en el segundo momento.⁷

12. Así, una vez que la Asamblea Nacional apruebe el proyecto de reforma constitucional, debe remitir la documentación a la Corte Constitucional para que analice la propuesta de convocatoria a referéndum sobre los considerandos introductorios, las preguntas planteadas y los textos normativos que las acompañan.
13. Una vez que se emite el dictamen de constitucionalidad⁸ de la convocatoria a referéndum o culminado los 20 días para que la Corte emita el mismo,⁹ corresponde que se convoque a referéndum, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes.
14. En el caso concreto, esta Corte observa que el presidente de la República remitió a este Organismo el texto normativo de la reforma constitucional junto con la pregunta y considerandos tentativos y expresamente señaló:

En este primer momento de control constitucional, corresponde a vuestra Autoridad determinar si el procedimiento de reforma parcial propuesto es el adecuado, para que después se remita el anteproyecto de reforma a la Asamblea Nacional, quienes podrán modificar, aprobar o rechazar el anteproyecto presentado. Por esta razón se remite **la propuesta de reforma como anteproyecto, ya que posteriormente se efectuarán los controles a los textos aprobados, y se someterán al referéndum correspondiente** (énfasis añadido).

15. En el dictamen 5-24-RC/24, de 3 de octubre de 2024, la Corte Constitucional: (i) declaró que el procedimiento de reforma parcial, establecido en el artículo 442 de la CRE, es apto para la modificación constitucional planteada por el presidente de la República; (ii) notificó a la Presidencia para que continúe, de estimarlo conveniente, con el trámite establecido en el artículo 442 de la CRE y presente su iniciativa de reforma constitucional ante la Asamblea Nacional para que se inicie el trámite legislativo; (iii) dispuso a la Asamblea Nacional que, de aprobar el proyecto de reforma constitucional del presidente de la República, remita a esta Corte Constitucional la convocatoria a referéndum: y, (iv) dejó a salvo la competencia de la Corte Constitucional para que, posteriormente, realice el control de constitucionalidad de la reforma cuando fuere pertinente.

⁷ *Ibíd.*, párr. 12.

⁸ Es preciso mencionar, conforme lo señaló la Corte en el dictamen 7-22-RC/24, a pesar de que el artículo 99 de la LOGJCC le llama “sentencia” al pronunciamiento de control de la convocatoria a referendo, esta Corte encuentra que, por su naturaleza, constituye realmente un “dictamen”, sin que el uso de dicho término acarree consecuencia jurídica alguna que afecte su contenido. Corte Constitucional, dictamen 7-22-RC/24, 5 de febrero de 2024, pie de página 5.

⁹ Ejemplificativamente, en los dictámenes 1-19-CP/19, 4-18-RC/19, 3-20-RC/20, 1-22-RC/22, 4-22-RC/22A y 6-22-RC/22, la Corte Constitucional interpretó que los veinte días establecidos en el artículo 105 de la LOGJCC inician desde la emisión del avoco conocimiento de la jueza o juez constitucional ponente.

16. En virtud de ese dictamen, el 17 de octubre de 2024, la Presidencia de la República remitió a la Asamblea Nacional el Decreto Ejecutivo 425, para que continúe con el proyecto de reforma parcial de la Constitución. Dicho Decreto contiene los considerandos, pregunta y anexo para la reforma del artículo 5 de la Constitución.
17. El 3 de junio de 2025, la Asamblea Nacional discutió el proyecto de reforma parcial al artículo 5 de la Constitución de la República. En consecuencia, correspondía que remita a la Corte Constitucional la convocatoria a referéndum aprobada, con los considerandos que introducen el cuestionario; la pregunta o preguntas; y, de existir, sus anexos el texto final. Sin embargo, el 8 de julio de 2025, la Asamblea Nacional remitió a la Corte los informes de primer y segundo debate, el Acta del Pleno de la Asamblea Nacional, que discutió sobre el segundo informe de reforma parcial al artículo 5; y, el Decreto Ejecutivo 425, que contiene la propuesta de referéndum presentada por el presidente. Es decir, la Asamblea Nacional no remitió, como fue dispuesto en el dictamen 5-24-RC/24, el texto final de los considerandos introductorios, la pregunta o preguntas y los anexos, de existir, para la reforma parcial. En su lugar, remitió el Acta mencionada que aprobaba una moción propuesta por la asambleísta María Paula Villacreses Herrera que consistía en:

Aprobar el informe para segundo debate del Proyecto de Reforma Parcial a la Constitución Referente al Artículo 5 de la Constitución de la República, aprobado por la Comisión Especializada Ocasional para el Tratamiento del Proyecto de Reforma Parcial a la Constitución, con fecha 29 de abril de 2025, el cual recomienda la reforma parcial del artículo 5 de la Constitución de la República del Ecuador, presentado por el presidente de la república, Daniel Noboa Azín.¹⁰

18. Por tanto, el 29 de julio de 2025 (párrafo 5), la Corte Constitucional solicitó a la Asamblea Nacional que remita a este Organismo el texto final de los considerandos introductorios y la pregunta que se pretende someter a referéndum, respecto del artículo 5 de la Constitución, en el marco del proceso de modificación constitucional que inició con la solicitud de la Presidencia de la República, el 16 de septiembre de 2024; y, que también fue dispuesta de manera expresa en el dictamen 5-24-RC/24, en su segundo decisorio, letra a); o, ratifique el contenido del Decreto objeto de control.
19. El 30 de julio de 2025, la Asamblea Nacional se ratificó en la propuesta de reforma parcial presentada por el presidente de la República y que está contenida en el Decreto Ejecutivo 425 de 17 de octubre de 2024.
20. En este marco, el análisis que realizará la Corte es de la pregunta y considerandos introductorios que constan en el Decreto Ejecutivo 425, de 17 de octubre de 2024, que

¹⁰ Asamblea Nacional, Acta 007-AN-2025-2029. De 03 de junio de 2025, p. 349

fueron aprobados en el Pleno de la Asamblea, el 3 de junio de 2025 y en cuyo contenido se ratificó, expresamente, en oficio de 30 de julio de 2025.

4. Objeto de pronunciamiento

- 21.** En esta etapa, la Corte debe realizar un examen de constitucionalidad de la propuesta de convocatoria a referéndum. Este análisis consiste en verificar que los considerandos y las preguntas, que componen dicha convocatoria, cumplan con los requisitos y parámetros exigidos en los artículos 104 y 105 de la LOGJCC. El control constitucional de los considerandos y preguntas cumple la función de salvaguardar la garantía plena de la libertad del elector, y en particular, el cumplimiento de las cargas de claridad y lealtad, establecidas en el artículo 103.3 de la LOGJCC. No le corresponde a la Corte juzgar la conveniencia de las propuestas, sino solo verificar que la posterior votación que apruebe o niegue la modificación constitucional propuesta sea el resultado de la formación libre de la voluntad política de la ciudadanía.
- 22.** Este Organismo ha señalado que 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.¹¹ De ahí que el texto sometido a consideración del pueblo, sus considerandos y las preguntas deban cumplir con una doble carga en relación al elector: de claridad y de lealtad.
- 23.** Respecto de la carga de claridad, y en relación con las consultas populares de referéndum, los considerandos deben estar formulados de tal manera que no induzcan al error o sugieran una respuesta. Las preguntas, por su lado, deben estar planteadas de manera objetiva y esencialmente descriptiva.
- 24.** La carga de lealtad implica que los considerandos y preguntas estén formuladas de tal modo que procuren una reflexión auténtica del elector. La carga de lealtad pretende dotar a la consulta de transparencia para que los electores decidan a partir de información suficiente y pertinente. Estas cargas son transversales y por tanto se aplican tanto para los considerandos como para las preguntas de las convocatorias a referendos.¹²
- 25.** Por un lado, la Corte Constitucional ha establecido que los considerandos introductorios cumplen la función de contextualizar la pregunta, y dotar de

¹¹ CCE, dictamen 9-19-CP/19, 30 de julio de 2019, párr. 48; sentencia 4-22-RC/22A, 9 de noviembre de 2020, párr. 10

¹² CCE, dictamen 9-19-CP/19, 30 de julio de 2019, párr. 50, sentencia 4-22-RC/22A, 9 de noviembre de 2022, párr. 11

información suficiente y objetiva al elector para que este tenga una comprensión adecuada del objeto que se consulta.¹³ El artículo 104 de la LOGJCC enumera los requisitos que deben cumplir los considerandos que introducen las preguntas de un referendo.

26. Así, la Corte Constitucional debe examinar los siguientes requisitos: (i) no inducción de las respuestas en la electora o elector; (ii) concordancia plena entre el considerando que introduce la pregunta y el texto normativo; (iii) empleo de lenguaje valorativamente neutro, sin carga emotiva, sencillo y comprensible para el lector; (iv) relación directa de causalidad entre el texto normativo sometido a aprobación del pueblo y la finalidad o propósito que se señala en el considerando que introduce la pregunta; y, que (v) no se proporcione información superflua que no guarde relación con el texto normativo a ser aprobado por el electorado.¹⁴
27. Por otro lado, en relación con el control del cuestionario, a la Corte Constitucional le corresponde verificar que se cumplan los parámetros establecidos en el artículo 105 de la LOGJCC, y no le corresponde analizar si las propuestas son útiles, adecuadas o inconvenientes.¹⁵ Además, en el marco de las garantías de claridad y lealtad del elector, debe controlar que las preguntas se formulen de manera objetiva y en un lenguaje estrictamente neutral.
28. De este modo, la Corte Constitucional debe verificar que las preguntas cumplan, entre otros, estos parámetros: (i) la formulación de una sola cuestión por cada pregunta, salvo que exista una interrelación e interdependencia entre los distintos componentes normativos; (ii) la posibilidad de aceptar o negar varios temas individualmente en la misma consulta; (iii) la propuesta normativa no esté encaminada a establecer excepciones puntuales que beneficien un proyecto político específico; y, (iv) la propuesta normativa tenga efectos jurídicos y modificaciones al sistema jurídico.¹⁶
29. A partir de estas consideraciones, la Corte realizará el control constitucional de los considerandos y de las preguntas, propuestas por el presidente de la República, y ratificadas expresamente por la Asamblea Nacional.

5. Propuesta: Modificación del artículo 5 de la Constitución

¹³ CCE, dictamen 10-19-RC/20A, 11 de marzo de 2020, párr. 16, sentencia 4-22-RC/22A, 9 de noviembre de 2022, párr. 12.

¹⁴ LOGJCC, artículo 104.

¹⁵ CCE, dictamen 7-20-CP/21, 27 de enero de 2021, párr. 198; sentencia 4-22-RC/22A, 9 de noviembre de 2022, párr. 15.

¹⁶ LOGJCC, artículo 105.

- 30.** La propuesta contenida en el Decreto Ejecutivo 425, de 17 de octubre de 2024, para reformar el artículo 5 de la Constitución consta de cuatro considerandos, una frase introductoria y una pregunta.

5.1.1. Considerandos

Que el numeral 8 del artículo 3 de la Constitución de la República del Ecuador reconoce que es deber primordial del Estado garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción.

Que el artículo 5 de la Constitución de la República del Ecuador no permite el establecimiento de bases militares extranjeras ni de instalaciones extranjeras con propósitos militares, y prohíbe ceder bases militares nacionales a fuerzas armadas o de seguridad extranjeras.

Que la Constitución de la República del Ecuador establece un procedimiento para ratificar cualquier tratado internacional.

Que la situación de seguridad en el Ecuador requiere adoptar diversas estrategias en contra de las distintas modalidades de crimen organizado.

5.1.2. Texto introductorio¹⁷

Actualmente, la Constitución de la República del Ecuador no permite el establecimiento de bases militares extranjeras ni de instalaciones extranjeras con propósitos militares, y prohíbe ceder bases militares a fuerzas armadas o de seguridad extranjeras.

5.1.3. Pregunta

¿Está usted de acuerdo con que se elimine la prohibición de establecer bases militares extranjeras o instalaciones extranjeras con propósitos militares, y de ceder bases militares nacionales a fuerzas armadas o de seguridad extranjeras, reformando parcialmente la Constitución de conformidad con el Anexo de la pregunta?

5.1.4. Anexo

Anexo:

Sustitúyase el artículo 5 de la Constitución de la República del Ecuador por el siguiente:

Art. 5.- El Ecuador es un territorio de paz.

6. Análisis de constitucionalidad

- 31.** La propuesta de modificación constitucional presentada por el presidente de la República y aprobada por la Asamblea Nacional, cuya vía de tramitación es la reforma

¹⁷ La denominación de “texto introductorio” corresponde a este Organismo. En la propuesta de reforma parcial, dicho texto precede al planteamiento de la pregunta.

parcial, está conformada por: i) consideraciones; ii) frase introductoria; iii) pregunta única que, a su vez, se remite a un iv) anexo.

32. En línea con dictámenes anteriores de este Organismo, el análisis de los considerandos se realizará en conjunto y estará destinado, principalmente, a controlar que no existan considerandos que incumplan los requisitos establecidos en los artículos 103, numeral 3; y 104 de la LOGJCC. En relación con la pregunta, se analizará que ésta cumpla con los parámetros establecidos en los artículos 103, numeral 3; y 105 de la LOGJCC.
33. La Corte nota que la propuesta de reforma parcial incluye una “frase introductoria”. Toda vez que se trata de un texto que introduce a la pregunta y, por tanto, conforma una unidad, esta frase también debe cumplir de manera rigurosa las cargas de claridad y lealtad, establecidas en el artículo 103 numeral 3 de la LOGJCC.¹⁸
34. Por tanto, a la luz de la jurisprudencia constitucional, particularmente, en el control de la frase introductoria, la Corte analizará que sea 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.¹⁹ Este análisis se realizará después del control correspondiente de los considerandos.
35. Finalmente, la Corte comprobará que los considerandos y las preguntas tengan concordancia plena con el texto normativo que está incluido en el anexo.

6.1. Control constitucional de los considerandos que introducen la pregunta

36. En el caso bajo análisis, los considerandos 1, 2 y 3 se refieren al ordenamiento jurídico vigente, en los siguientes términos:
 - 36.1. El *primer* considerando se refiere al artículo 3.8 de la Constitución que reconoce que un deber primordial del Estado es garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, seguridad integral y vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción.
 - 36.2. El *segundo* considerando indica que el artículo 5 de la Constitución no permite el establecimiento de bases militares extranjeras ni de instalaciones extranjeras con propósitos militares, y prohíbe ceder bases militares nacionales a fuerzas armadas o de seguridad extranjeras.

¹⁸ CCE, sentencia 4-22-RC/22A, 9 de noviembre de 2022, párr. 19.

¹⁹ *Ibidem*, párr. 20.

- 36.3.** El *tercer* considerando menciona que la Constitución establece un procedimiento para ratificar cualquier tratado internacional.
- 37.** El considerando *cuatro* alude a una situación fáctica y a la necesidad de abordarla estratégicamente. Así, señala que la situación de seguridad en el país requiere adoptar estrategias en contra de las distintas modalidades del crimen organizado.
- 38.** Respecto de los considerandos *primero*, *segundo* y *tercero* esta Corte verifica lo siguiente:
- 39.** El primer considerando se refiere al artículo 3.8 de la Constitución, que establece el deber del Estado de garantizar a los habitantes una cultura de paz, seguridad integral y una sociedad democrática libre de corrupción. El segundo recoge el contenido actual del artículo 5 de la Constitución, que prohíbe el establecimiento o cesión de bases militares extranjeras. El tercer considerando señala que la Constitución dispone de un procedimiento para ratificar instrumentos internacionales. Estos considerandos están formulados en lenguaje neutro, comprensible, sin carga emotiva, en tanto reproduce normas; y, en este sentido cumplen una función informativa sobre el marco constitucional vigente, sin inducir al elector hacia una determinada respuesta. En consecuencia, satisfacen los numerales 1 y 3 del artículo 104 de la LOGJCC.
- 39.1.** El primer considerando no expone directamente una finalidad de reforma, sin embargo, puede interpretarse como un marco de referencia sobre los deberes estatales que dan contexto a la eventual eliminación de la prohibición del artículo 5 de la Constitución. A su vez, el segundo considerando describe la disposición que se pretende reformar, y permite una comprensión básica de la pregunta que se plantea. En virtud de esta lectura sistemática, los considerandos cumplen con los numerales 2 y 4 del artículo 104 de la LOGJCC.
- 40.** En igual sentido, el tercer considerando tampoco expone una finalidad expresa, pero contiene una afirmación normativamente pertinente; esto es, que la Constitución de la República del Ecuador establece procedimientos para ratificar cualquier tratado internacional. Aunque en apariencia no hay una relación inmediata con el texto sometido a consulta, esta Corte verifica que sí existe una relación de causalidad contextual suficiente entre el considerando y el eventual efecto jurídico de la reforma. Tal como se indicó en el Dictamen 5-24-RC/24, de concretarse la eliminación de la prohibición vigente en el artículo 5 de la Constitución “debe suscribirse un tratado o instrumento internacional para que se aplique”.²⁰ Por lo que, a criterio de esta Corte,

²⁰ CCE, 5-24-RC/24, 3 de octubre de 2024, párr. 26.

el considerando contextualiza uno de los efectos jurídicos que se derivarían de la reforma propuesta. Por tanto, cumple con los numerales 2 y 4 de la LOGJCC.

- 40.1.** Por último, dado que los considerandos primero, segundo y tercero se limitan a identificar disposiciones constitucionales vigentes, sin incorporar informaciones irrelevantes o ajenas al objeto de la pregunta, cumplen con el numeral 5 del artículo 104 de la LOGJCC.
- 41.** Por lo anterior, la Corte verifica que los considerandos primero, segundo y tercero cumplen con los requisitos establecidos en el artículo 104 de la LOGJCC y garantizan la libertad del elector, en las cargas de claridad y lealtad.
- 42.** Sobre el *cuarto* considerando, esta Corte observa que el mismo introduce una afirmación fáctica al señalar que “la situación de seguridad en el Ecuador requiere adoptar diversas estrategias en contra de las distintas modalidades de crimen organizado”. Esta expresión contextualiza la propuesta normativa en un entorno social determinado, sin atribuirle directamente a la reforma el carácter de solución única o inducir al elector hacia una respuesta determinada, para lo cual indica que se deben tomar medidas a fin de luchar contra el crimen organizado. En este sentido, la Corte verifica que la descripción de la situación se realiza en un lenguaje neutro, sin carga emotiva, sencilla y comprensible al lector, que tampoco induce a una respuesta. Por tanto, reúne los requisitos establecidos en los numeral 1 y 3 del artículo 104 de la LOGJCC.
- 42.1.** Además, esta Corte considera que existe una relación de causalidad suficiente entre el considerando, la pregunta y el texto normativo porque el objetivo de la reforma es eliminar una prohibición constitucional que, de acuerdo con el proponente, podría ser una herramienta adicional del Estado en el diseño de estrategias de seguridad frente al crimen organizado. Aunque el considerando no formula una relación normativa directa, sí plantea un contexto que explica el propósito general de la consulta. En consecuencia, cumple con los requisitos de los numerales 2 y 4 del artículo 104 de la LOGJCC.
- 42.2.** Finalmente, el considerando no proporciona información superflua porque guarda relación con el texto normativo a ser aprobado por el electorado. Por lo que también cumple con el numeral 5 del artículo 104 de la LOGJCC.
- 43.** Por lo expuesto, la Corte concluye que: los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto cumplen los requisitos del artículo 104 de la LOGJCC, así como las garantías de claridad y lealtad con el elector, establecidas en el artículo 103.3 de la LOGJCC.

6.2. Control constitucional de la frase introductoria

44. En la propuesta planteada por el presidente, se incluyó una frase introductoria previa al planteamiento de la pregunta que indica “Actualmente, la Constitución de la República del Ecuador no permite el establecimiento de bases militares extranjeras ni de instalaciones extranjeras con propósitos militares, y prohíbe ceder bases militares a fuerzas armadas o de seguridad extranjeras”.
45. De acuerdo con el párr. 33 *supra*, la Corte debe analizar si la frase introductoria se encuentra formulada de manera neutral, no inductiva, esencialmente descriptiva e informativa. Al respecto, la Corte encuentra que la frase está redactada en lenguaje neutro pues se limita a informar que actualmente existe una prohibición constitucional para establecer bases o instalaciones militares extranjeras, o ceder bases militares a fuerzas armadas o de seguridad extranjeras. Al cumplir una función informativa, esta frase no induce una respuesta en el elector y está directamente relacionada con el objeto de la pregunta, esto es, la eliminación de dicha prohibición.
46. Toda vez que la frase introductoria persigue un fin exclusivamente informativo y es congruente con el contenido de la pregunta, la Corte determina que no lesiona la libertad de las electoras y los electores.

6.3. Control constitucional de la pregunta

47. La pregunta que se busca plantear a la ciudadanía es la siguiente:

¿Está usted de acuerdo con que se elimine la prohibición de establecer bases militares extranjeras o instalaciones extranjeras con propósitos militares, y de ceder bases militares nacionales a fuerzas armadas o de seguridad extranjeras, reformando parcialmente la Constitución de conformidad con el Anexo de la pregunta?

48. Al respecto, la Corte observa que, en la pregunta que se pretende someter a referéndum se formula una sola cuestión; esto es, eliminar la prohibición de establecer bases militares extranjeras o instalaciones extranjeras con propósitos militares, y de ceder bases militares nacionales a fuerzas armadas o de seguridad extranjeras, de conformidad con el anexo que se acompaña a la pregunta. Por tanto, se evidencia que la pregunta no es compuesta en tanto se verifica que el elector puede aceptar o negar individualmente aquello que se le consulta: la eliminación de la prohibición establecida en la segunda oración del artículo 5 de la Constitución. Por lo tanto, cumple con el parámetro 1 y 2 del artículo 105 de la LOGJCC.

49. De igual forma, la propuesta de modificación del texto normativo no implica establecer excepciones puntuales que, como consecuencia, beneficien a un proyecto político en particular, cumpliendo así el parámetro 3 del artículo 105 de la LOGJCC.
50. Por último, de manera general, la propuesta normativa tiene efectos jurídicos y modificaciones al sistema jurídico al plantear la reforma del artículo 5 de la Constitución y eliminar la prohibición constante en dicha disposición normativa. Por lo anterior, la Corte determina que la pregunta cumple el requisito establecido en el numeral 4 del artículo 105 de la LOGJCC.
51. Ahora bien, toda vez que la pregunta se remite a un anexo, es preciso analizar que el mismo no desborde el alcance de la pregunta ni incluya cuestiones adicionales que escapen al objeto de lo que se consulta.²¹ Aquello afectaría la libertad del elector o electora, implicaría la formulación de más de una cuestión por pregunta y, como consecuencia de ello, obligaría al elector o electora a aprobar o rechazar varios temas en bloque. En el caso concreto, la pregunta se remite a un texto normativo incluido en el Anexo 1. Por tanto, la Corte tomará en cuenta el contenido de ese anexo para verificar que guarde congruencia con la pregunta planteada.
52. Esta Corte observa que el texto normativo, incluido en el Anexo 1, guarda congruencia con la pregunta planteada y no desborda el alcance de la misma. En efecto, el anexo muestra cómo quedará el texto reformado una vez que, de ser favorable la respuesta a la pregunta planteada, se elimine la prohibición establecida en el artículo 5 de la Constitución.²² Por lo tanto, este Organismo establece que los parámetros del artículo 105 de la LOGJCC sobre la formulación de una sola cuestión por cada pregunta, y la posibilidad de aceptar o negar varios temas individualmente en la misma consulta, de manera que no se obligue a votar en bloque se cumplen en la pregunta y anexo presentados.
53. A partir del análisis efectuado, la Corte concluye que la pregunta, y su anexo, cumplen los requisitos previstos en el artículo 103.3 y 105 de la LOGJCC.

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:

²¹ CCE, dictamen 7-20-CP/21, 27 de enero de 2021, párrs. 34-35. En la sentencia 4-22-RC/22A, 9 de noviembre de 2022, párr. 20, la Corte señaló que le corresponde analizar “que los considerandos y las preguntas tengan concordancia plena con los textos normativos que están incluidos en cada uno de los anexos”. También ver: dictamen, 7-22-RC/24, 5 de febrero de 2024, párr. 60.

²² Tal como se indica en el párr. 5.1.4 de este dictamen, el anexo 1 señala “Sustitúyase el artículo 5 de la Constitución de la República del Ecuador por el siguiente: Art. 5.- El Ecuador es un territorio de paz”.

1. **Emitir** dictamen favorable de los considerandos, frase introductoria, pregunta, y anexos presentados para convocar a referéndum.
2. **Disponer** que el Consejo Nacional Electoral proceda conforme al procedimiento prescrito para los referéndums de reforma constitucional en la Constitución y la Ley Orgánica Electoral.
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 nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 07 de agosto de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL