

Quito, D.M., 04 de septiembre de 2025

CASO 7-25-RC

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

DICTAMEN 7-25-RC/25

Resumen: La Corte Constitucional analiza una propuesta de enmienda por referéndum planteada por el Presidente de la República del Ecuador según la cual se busca:

- (1) Permitir la contratación laboral por horas únicamente para el sector turístico.
- (2) Reducir el número de asambleístas.
- (3) Transferir las competencias del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (“CPCCS”) a la Contraloría General del Estado, Defensoría del Pueblo y Asamblea Nacional y su consecuente eliminación.
- (4) Establecer que los jueces y las juezas de la Corte Constitucional sean sometidos a juicio político.

La Corte dictamina que las **propuestas (1) y (2) sí** pueden ser tramitadas mediante **enmienda**, porque observan sus límites materiales.

Por su parte, las **propuestas (3) y (4) no** pueden ser tramitadas mediante **enmienda** porque no observan sus límites materiales.

Contenido

1. Antecedentes procesales.....	2
2. Competencia.....	2
3. Legitimación activa y requisitos formales	2
4. Propuesta de modificación constitucional.....	3
5. Fundamentos del Presidente de la República.....	4
6. Planteamiento de los problemas jurídicos.....	8
7. Resolución de los problemas jurídicos.....	10
7.1. La propuesta de modificación al artículo 327 de la Constitución, para incluir la contratación por horas en el sector turístico, ¿puede ser tramitada vía enmienda?.....	11
7.2. La propuesta de modificación al artículo 118 de la Constitución, destinada a reducir el número de asambleístas, ¿puede ser tramitada vía enmienda?	19
7.3. La propuesta de modificación a los artículos 112 tercer inciso, 120.11, 131, 179 segundo y tercer incisos, 204 primer inciso, 205 primer inciso, la sección segunda del capítulo V del título IV integrada por los artículos 207 al 210, 213 tercer inciso, 224 una frase, 236 una frase y la inclusión de las disposiciones transitorias primera, segunda	

y tercera para transferir las competencias del CPCCS y proceder a su consecuente eliminación, ¿puede ser tramitada vía enmienda?.....24

7.4. La propuesta de modificación a los artículos 131 una frase, 431 primer y tercer incisos y la inclusión de la disposición transitoria primera para que los jueces de la Corte Constitucional puedan ser sometidos a juicio político, ¿puede ser tramitada vía enmienda?..... 35

8. Decisión.....49

1. Antecedentes procesales

1. El 13 de agosto de 2025, Daniel Roy-Gilchrist Noboa Azín, Presidente de la República del Ecuador (“**Presidente de la República**”), presentó ante esta Corte un proyecto de modificación a la Constitución, **mediante enmienda por referéndum**, a fin de que se realice el control previo de constitucionalidad y se califique el procedimiento correspondiente.
2. En la misma fecha de presentación del proyecto de modificación constitucional, se sorteó el caso de forma automática y su conocimiento recayó en la jueza constitucional Claudia Salgado Levy. El 21 de agosto de 2025, la jueza constitucional sustanciadora avocó conocimiento de la causa.

2. Competencia

3. De conformidad con el artículo 443 de la Constitución y el artículo 99 numeral 1 de la LOGJCC, el Pleno de la Corte Constitucional es competente para determinar el procedimiento o vía que debe darse a la propuesta de modificación constitucional presentada.

3. Legitimación activa y requisitos formales

4. De acuerdo con el artículo 441 de la Constitución, el Presidente de la República puede proponer modificaciones constitucionales a través del procedimiento de enmienda por referéndum. En concordancia, el artículo 100 numeral 1 de la LOGJCC dispone que, cuando la iniciativa proviene de dicho órgano, el proyecto de enmienda debe remitirse a la Corte Constitucional antes de expedir el decreto por el cual se convoca a votación.
5. A su vez, se debe anexar el escrito con las propuestas, el procedimiento a seguir y las razones jurídicas que justifican esta opción.
6. En el caso en análisis, el Presidente de la República presentó el proyecto de modificación constitucional de forma previa a la convocatoria a referéndum, e incluyó

el escrito en el que sugiere el procedimiento de enmienda, exponiendo las razones en derecho que sustentan su petición.

7. En consecuencia, se cumple con la legitimación activa y requisitos formales establecidos en la Constitución y la ley.¹

4. Propuesta de modificación constitucional

8. La propuesta tiene por objeto modificar la Constitución de la siguiente manera:
- 8.1.** El artículo 327, para permitir la contratación laboral por horas para el sector turístico.
 - 8.2.** El artículo 118, para reducir el número de asambleístas.
 - 8.3.** Los artículos 112 (tercer inciso), 120 numeral 11, 131, 179 (segundo y tercer incisos), 204 (primer inciso), 205 (primer inciso), la sección segunda del capítulo V del título IV (integrada por los artículos 207 al 210), 213 (tercer inciso), 224 (una frase) y 236 (una frase), para transferir las competencias del CPCCS a otras instituciones del Estado y proceder a su consecuente eliminación.
 - 8.4.** Los artículos 131 (una frase) y 431 (primer y tercer incisos), para que los jueces de la Corte Constitucional puedan ser sometidos a juicio político.
9. Del mismo modo, en el marco de las modificaciones mencionadas en el párrafo anterior, la propuesta pretende incorporar:
- 9.1.** Una disposición transitoria para desarrollar legislativamente la contratación laboral por horas para el sector turístico.
 - 9.2.** Una disposición transitoria relativa a la reducción del número de asambleístas para implementar legislativamente los resultados del referéndum.
 - 9.3.** Un numeral a continuación del artículo 120, numeral 13 (organización y transparencia en las comisiones calificadoras de selección de autoridades); una sección después del artículo 140 (procedimiento de designación de autoridades); cinco numerales en el artículo 212 (mecanismos de control); tres numerales en el artículo 215 (mecanismos de lucha contra la corrupción); y, las disposiciones transitorias primera, segunda y tercera respecto a la eliminación del CPCCS, el

¹ CCE, dictamen 2-25-RC/25, 14 de febrero de 2025, párrs. 3 y 4.

cese de sus miembros, la pérdida de vigencia de los concursos de méritos y oposición en trámite para designar autoridades y para implementar legislativamente la transferencia de sus competencias.

- 9.4.** Un último inciso en el artículo 131 (interpretación sobre incumplimiento de funciones y lineamientos) y una disposición transitoria primera destinados a desarrollar legislativamente el juicio político a los jueces y juezas de la Corte Constitucional.
- 10.** En función de las modificaciones señaladas, el Presidente de la República plantea las siguientes preguntas:
- 10.1.** ¿Está usted de acuerdo con permitir la contratación laboral por horas, únicamente para el sector turismo, siempre que se trate de la primera relación laboral, garantizando los derechos laborales y respetando los derechos adquiridos de los trabajadores, enmendando la Constitución de conformidad con el Anexo de la pregunta?
- 10.2.** ¿Está usted de acuerdo con reducir el número de asambleístas y para ello modificar el sistema de elección, enmendando la Constitución de conformidad con el Anexo de la pregunta?
- 10.3.** ¿Está usted de acuerdo con transferir y adecuar los deberes y atribuciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social a la Asamblea Nacional, Defensoría del Pueblo y Contraloría General del Estado, y como consecuencia de esto, suprimir el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, enmendando la Constitución de la República del Ecuador de conformidad con el Anexo de la pregunta?
- 10.4.** ¿Está usted de acuerdo con que los jueces de la Corte Constitucional sean también considerados como autoridades sujetas a juicio político, enmendando la Constitución de conformidad con el Anexo de la pregunta?
- 11.** La ilustración de la normativa constitucional actual y de las modificaciones propuestas se hará al momento de analizar cada propuesta de forma específica *infra*.

5. Fundamentos del Presidente de la República

- 12.** Considerando que este dictamen se circunscribe a determinar si la vía propuesta por el Presidente resulta procedente, los fundamentos que se exponen a continuación se referirán únicamente a este aspecto, y no a la constitucionalidad de la convocatoria a

referéndum, de los considerandos que introducen a las preguntas o del cuestionario en sí mismo.²

13. En cuanto al procedimiento a seguir, el Presidente señala que las cuatro propuestas planteadas deberían tramitarse por la **vía de enmienda**.
14. Con respecto a la **primera propuesta**, el Presidente señala que la Corte ya se pronunció con un “dictamen favorable” en correspondencia con la vía de enmienda en los casos [1-24-RC/24](#) y [1-24-RC/24A](#). Por ende, afirma que la propuesta respeta los límites formales y materiales en los siguientes términos:
 - 14.1. No se altera la estructura fundamental de la Constitución en relación con su alcance material porque no se modificaría la identidad colectiva como pueblo ni como Estado, en atención a los principios y valores “que la sociedad ecuatoriana decidió dar rango constitucional”.
 - 14.2. No se afectan ni el carácter ni los elementos constitutivos del Estado porque la propuesta no modifica las disposiciones del Título I de la Constitución. Al contrario, se fomenta el desarrollo efectivo del derecho al trabajo adaptado a las necesidades del sector turístico y a la sociedad ecuatoriana, a través de una modalidad laboral por horas.
 - 14.3. No se restringe el alcance de derechos y garantías debido a que este Organismo ha mencionado que estos pueden ser regulados e incluso, limitados de manera que no sea irrazonable. De esta forma, el Presidente indica que la propuesta precautela los derechos de los trabajadores porque se indica que el contrato por horas será viable, únicamente, en el ámbito turístico y cuando se celebre por primera vez entre el mismo empleador y trabajador, sin afectar a los derechos adquiridos de los trabajadores.
 - 14.4. No existe modificación al procedimiento de reforma de la Constitución porque no sustituye ni reforma los procedimientos establecidos. La Presidencia indica que, más bien, la propuesta pretende garantizar el ejercicio de derechos constitucionales.
15. Con respecto a la **segunda propuesta**, relativa a la reducción de assembleístas, el Presidente señala que, en el dictamen [4-22-RC/22](#), la Corte ya señaló que una propuesta similar puede tramitarse por la vía de enmienda. En ese sentido, agrega que:

² CCE, dictamen 6-22-RC/22, 27 de octubre de 2022, párr. 9.

- 15.1.** No se altera la estructura fundamental de la Constitución porque no se modifican los pilares materiales que la estructuran como la norma suprema. Tampoco se introducen nuevas formas de organización estatal ni altera los valores fundantes del Estado. No se afectan el carácter y elementos constitutivos del Estado porque no se modifica el carácter democrático del Estado ni del sistema representativo del artículo 1 de la Constitución. Así, indica que la propuesta aplica un modelo similar al vigente asegurando la representatividad territorial proporcional y equitativa, “en donde exista una convergencia nacional, provincial, del exterior, y de crearse, regional”.
- 15.2.** Se plantea una redistribución en la cantidad de escaños, “sin que ello comprometa la representatividad territorial ni las funciones legislativas y de fiscalización” de la Asamblea Nacional. Finalmente, indica que no introduce modelos distintos de organización estatal ni altera el equilibrio de funciones ni crea nuevas, “no reasigna competencias, ni modifica el régimen de descentralización”.
- 15.3.** No se restringe el alcance de derechos y garantías pues se mantienen los criterios territoriales y de distribución equitativa y proporcional para determinar el número final de escaños. De esa forma, “se continúan eligiendo a asambleístas nacionales, provinciales, de exterior y de crearse, regionales o distritales”. A su vez, tampoco “interrumpe el derecho de participación de la ciudadanía ni de ser propuesto para un cargo de elección popular” o de participar en asuntos de interés público.
- 15.4.** No se alteran “los procedimientos establecidos para la reforma constitucional”.
- 16.** Sobre la **tercera propuesta**, relacionada con el CPCCS, el Presidente afirma que respeta los límites de la enmienda, de conformidad a lo que habrían señalado los dictámenes [8-19-RC/19](#) y [4-22-RC/22](#). Al respecto, menciona que:
- 16.1.** No altera la estructura fundamental de la Constitución pues no modifica sus pilares de estructuración ni la supremacía constitucional. Para el Presidente, únicamente se redistribuyen las funciones del CPCCS “en funciones y entidades creadas por la propia Constitución” en parte de la Función de Transparencia y Control Social. Agrega que “se ha propuesto utilizar el mecanismo de comisión calificadora que ya existe en la Constitución actual para las designaciones de los jueces de la Corte Constitucional, esto permite que se utilicen mecanismos que el legislador ya contempló en la norma constitucional”.
- 16.2.** Tampoco se afecta el carácter o elementos constitutivos del Estado pues, si bien la propuesta plantea la supresión del CPCCS, “a diferencia de lo ocurrido en los

casos” [3-19-RC/19](#) y [10-19-RC/20](#), todas sus atribuciones se mantendrán en otras instituciones, “garantizando” que se continúen llevando a cabo. Finalmente, indica que al traspasar una atribución no definitoria del CPCCS a la Asamblea Nacional, como es la designación de autoridades y, a su vez, el resto de sus atribuciones definitorias hacia dos órganos pertenecientes a la propia Función de Transparencia y Control Social es evidente que esta propuesta de reforma no alteraría el carácter ni la estructura del Estado.

16.3. No se establecen restricciones a derechos o garantías porque “únicamente se propone una modificación netamente orgánica de las atribuciones de los organismos del Estado, sin que se afecte en ningún sentido derecho alguno”.

16.4. No se modifica el procedimiento de reforma de la Constitución pues “no altera” los procedimientos contenidos en los artículos 441 al 444 de la Carta Magna.

17. Con respecto a la **cuarta propuesta**, el Presidente señala que esta busca garantizar el cumplimiento de las potestades de fiscalización otorgadas a la Función Legislativa, “como garante de la representatividad del soberano”. Agrega que:

17.1. No altera la estructura fundamental de la Constitución porque la organización estatal y los pilares institucionales se mantendrían intactos. El peticionario señala que no se alteraría la forma de gobierno ni la separación de poderes o el carácter democrático y garantista del Estado. El peticionario indica que la propuesta es una forma de fortalecer la democracia representativa y al sistema de pesos y contrapesos. Según manifiesta, la propuesta respondería al principio constitucional de que ninguna autoridad debe estar exenta de responsabilidad en el ejercicio de sus funciones públicas y, en ese sentido, indica que la inmunidad que ostenta actualmente la Corte Constitucional no puede entenderse como absoluta. Finalmente, menciona que dicha inmunidad debe estar sujeta a límites con parámetros que respeten los derechos y garantías de conformidad con las leyes e instrumentos internacionales.

17.2. No se afecta el carácter y elementos constitutivos del Estado porque la propuesta guarda concordancia con las disposiciones del Título I de la Constitución. El peticionario manifiesta que la propuesta no introduce un modelo alternativo de organización ni altera el equilibrio de funciones ni interfiere en el diseño institucional de órganos de control. En su lugar, busca fortalecer la institucionalidad del Estado y el principio de igualdad, a través del sistema de pesos y contrapesos y al permitir el ejercicio de la potestad fiscalizadora de la Función Legislativa a todas las entidades públicas, sin ninguna excepción.

17.3. No se establecen restricciones a derechos o garantías porque no se reforma ningún aspecto del catálogo de derechos contenidos en el Título II de la Constitución o de garantías previsto en el Título III. El peticionario indica que solo se pretende fortalecer la potestad de fiscalización del legislativo.

17.4. No se modifica el procedimiento de reforma de la Constitución porque no pretende alterar aquellos mecanismos.

6. Planteamiento de los problemas jurídicos

- 18.** De acuerdo con los artículos 99 y 100 de la LOGJCC, existen tres momentos en la actuación de la Corte Constitucional respecto de las propuestas de modificación constitucional. Estos momentos son los siguientes: **(1)** un dictamen de procedimiento, en el que se determine la vía que debe darse a la propuesta; **(2)** una sentencia de constitucionalidad de la convocatoria a referéndum, cuando la vía de modificación constitucional de que se trate lo requiera; y, **(3)** una sentencia de constitucionalidad de la modificación de la Constitución, en la que se ejerza el control posterior de la enmienda, reforma o cambio constitucional.³
- 19.** En este caso, el peticionario busca promover una enmienda constitucional mediante referéndum, regulada en el artículo 441.1 de la Constitución.
- 20.** Así, en lo que respecta al grado de modificación constitucional, el proceso de cambio con menor alcance –la enmienda– tiene, también, la menor rigidez procedimental y de exigencia de deliberación democrática pues supone proponer cambios no significativos a la Constitución; el proceso de modificación constitucional con alcance intermedio –la reforma parcial– tiene un nivel intermedio de rigidez procedimental y de exigencia de deliberación democrática; y, el nivel de mayor alcance –la asamblea

³ CCE, dictamen 2-23-RC/24, 17 de enero de 2024, párr. 6.

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: 1. Dictamen de procedimiento. 2. Sentencia de constitucionalidad de la convocatoria a referendo. 3. Sentencia de constitucionalidad de las enmiendas, reformas y cambios constitucionales.

Art. 100.- Remisión de proyecto normativo.- Todo proyecto de enmienda o reforma constitucional debe ser enviado a la Corte Constitucional para que indique cuál de los procedimientos previstos en la Constitución corresponde, de acuerdo en los siguientes casos: 1. Cuando la iniciativa provenga de la Presidenta o Presidente de la República, antes de expedir el decreto por el cual se convoca a referendo, o antes de emitir el decreto por el cual se remite el proyecto a la Asamblea Nacional; 2. Cuando la iniciativa provenga de la ciudadanía, antes de dar inicio a la recolección de las firmas requeridas para la respectiva convocatoria a referendo o para la presentación a la Asamblea Nacional; 3. Cuando la iniciativa provenga de la Asamblea Nacional, antes de dar inicio al proceso de aprobación legislativa. En todos los casos se deberá anexar un escrito en el que se sugiera el procedimiento a seguir, y las razones de derecho que justifican esta opción.

constituyente– contempla las mayores exigencias en cuanto a rigidez procedimental y deliberación democrática.⁴

21. Ahora bien, conforme el artículo 441 de la Constitución, el mecanismo de enmienda posibilita realizar modificaciones al texto constitucional siempre que no se transgredan los siguientes límites materiales: **(1)** prohibición de alterar la estructura fundamental de la Constitución, o **(2)** el carácter y elementos constitutivos del Estado, **(3)** prohibición de restringir derechos o garantías constitucionales; y, **(4)** prohibición de alterar los procedimientos de reforma constitucional.
22. En el presente caso, las modificaciones propuestas por el Presidente de la República no versan de modo alguno sobre los procedimientos de reforma constitucional **(4)**, regulados en los artículos 441-444 de la Constitución. Por el contrario, las propuestas se refieren a temas distintos, los cuales serán analizados detalladamente más adelante.
23. En atención a lo señalado, y como se ha realizado en ocasiones previas,⁵ se prescindirá del examen del cuarto límite (prohibición de alterar los procedimientos de reforma constitucional). En consecuencia, se plantean los siguientes problemas jurídicos:
24. La propuesta de modificación al artículo 327 de la Constitución, para incluir la contratación por horas en el sector turístico, ¿puede ser tramitada vía de enmienda?
25. La propuesta de modificación al artículo 118 de la Constitución, destinada a reducir el número de asambleístas, ¿puede ser tramitada vía enmienda?
26. La propuesta de modificación a los artículos 112 tercer inciso, 120.11, 131, 179 segundo y tercer incisos, 204 primer inciso, 205 primer inciso, la sección segunda del capítulo V del título IV integrada por los artículos 207 al 210, 213 tercer inciso, 224 una frase, 236 una frase y la inclusión de las disposiciones transitorias primera, segunda y tercera para transferir las competencias del CPCCS y proceder a su consecuente eliminación, ¿puede ser tramitada vía enmienda?
27. La propuesta de modificación a los artículos 131 una frase, 431 primer y tercer incisos y la inclusión de la disposición transitoria primera para que los jueces de la Corte Constitucional puedan ser sometidos a juicio político, ¿puede ser tramitada vía enmienda?

⁴ CCE, dictámenes 4-22-RC/22, 12 de octubre de 2022, párr. 18 y 1-17-RC/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 11.

⁵ CCE, dictámenes 2-25-RC/25, 14 de febrero de 2025, párr. 13; 1-24-RC/24, 24 de enero de 2024, párr. 22; y, 8-24-RC/24, 21 de noviembre de 2024, párr.13.

7. Resolución de los problemas jurídicos

28. A fin de responder los problemas jurídicos identificados en este dictamen, corresponde precisar cuáles son los límites materiales de la enmienda.

a) La estructura fundamental de la Constitución

29. La Corte ha reconocido que no existe una norma que defina qué significa la “estructura fundamental de la Constitución”. Sin embargo, ha sido enfática en señalar que su comprensión no puede limitarse a una dimensión formal, relativa a la división de su texto en títulos, capítulos y secciones.⁶

30. La dimensión material de la estructura fundamental de la Constitución está compuesta por principios constitucionales que la fundamentan, que reflejan una identidad colectiva, como pueblo y como Estado, que son una expresión de los procesos históricos y socioeconómicos de un país; y, que prescriben orientaciones en la construcción de un modelo de sociedad.⁷

b) Carácter y elementos constitutivos del Estado

31. Respecto al carácter del Estado, el artículo 1 de la Constitución lo delinea a través de varias categorías; establece que el Estado ecuatoriano es constitucional, de derechos y justicia social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico.⁸ Además, determina que el Estado, con esas características, organiza y distribuye el poder de manera republicana y descentralizada. La estructura del Estado, a su vez, consta a lo largo de la parte orgánica de la Constitución, en donde se identifican los órganos y las instituciones que componen al Estado, así como sus competencias y sus fines.

32. Los elementos que componen el Estado constan en los artículos 1 al 9 de la Constitución; tales elementos, además de estar concebidos de manera descriptiva en dichos artículos, también deben ser comprendidos desde el objetivo y el fin que persigue el Estado; esto es la materialización de los principios del pacto de convivencia social plasmado en la Constitución, y los principios que permiten alcanzar el objetivo trazado por el constituyente originario.⁹

⁶ CCE, dictámenes 4-22-RC/22, 12 de octubre de 2022, párr. 20 y 4-18-RC/19, 09 de julio de 2019, párr. 21.

⁷ CCE, dictamen 4-22-RC/22, 12 de octubre de 2022, párr. 21.

⁸ *Ibid.*, párr. 22.

⁹ CCE, dictámenes 4-22-RC/22, 12 de octubre de 2022, párr. 24 y 4-18-RC/19, 09 de julio de 2019, párrafo 26 y 27.

33. Ahora bien, la Corte Constitucional ha señalado que el análisis del Título I de la Constitución, “elementos constitutivos del Estado”, es insuficiente y simplificador para determinar el alcance del carácter y de los elementos constitutivos del Estado. En efecto, este concepto no se refiere únicamente a la enumeración de las características descritas en dicho título. Para este Organismo, el carácter del Estado implica también una dimensión espacial, institucional, jurídica, política y social de la organización estatal. Es un concepto cualitativo, integral y profundo. Se trata también de mirar al Estado como una unidad colectiva y teleológica que representa los intereses del pueblo, que es el titular del poder y cuya aspiración es el bienestar compartido.¹⁰

c) Restricción de derechos y garantías

34. Una modificación constitucional que proponga la restricción de un derecho o de una garantía deberá llevarse adelante por medio de una Asamblea Constituyente. Así lo señalan los artículos 441, 442 y 444 de la Constitución.¹¹
35. Habiendo precisado los límites materiales de la enmienda, se procede a resolver los problemas jurídicos planteados.

7.1. La propuesta de modificación al artículo 327 de la Constitución, para incluir la contratación por horas en el sector turístico, ¿puede ser tramitada vía enmienda?

36. La primera propuesta de modificación se ilustra en la siguiente tabla:

Cuadro 1: Texto constitucional y texto propuesto

Texto actual	Texto propuesto
<p>Art. 327.- La relación laboral entre personas trabajadoras y empleadoras será bilateral y directa.</p> <p>Se prohíbe toda forma de precarización, como la intermediación laboral y la tercerización en las actividades propias y habituales de la empresa o persona empleadora, la contratación laboral por horas, o cualquiera otra que afecte los derechos de las</p>	<p>Art. 327.- La relación laboral entre personas trabajadoras y empleadoras será bilateral y directa.</p> <p>Se prohíbe toda forma de precarización, como la intermediación laboral y la tercerización en las actividades propias y habituales de la empresa o persona empleadora, o cualquiera otra que afecte los derechos de las personas trabajadoras en forma individual o colectiva.</p> <p>El contrato por horas únicamente será permitido en el sector turístico, cuando se celebre por primera vez entre el empleador y el trabajador.</p> <p>El incumplimiento de obligaciones, el fraude, la simulación, y el enriquecimiento injusto en materia</p>

¹⁰ CCE, dictámenes 4-22-RC/22, 12 de octubre de 2022, párr. 23 y 4-18-RC/19, 09 de julio de 2019, párr. 25.

¹¹ CCE, dictamen 4-22-RC/22, 12 de octubre de 2022, párr. 25.

<p>personas trabajadoras en forma individual o colectiva. El incumplimiento de obligaciones, el fraude, la simulación, y el enriquecimiento injusto en materia laboral se penalizarán y sancionarán de acuerdo con la ley.</p>	<p>laboral se penalizarán y sancionarán de acuerdo con la ley.</p> <p>DISPOSICIÓN TRANSITORIA.- La Asamblea Nacional en el plazo de 90 días desde la proclamación de los resultados del referéndum constitucional en el Registro Oficial, realizará las reformas legales respectivas para cumplir con esta reforma constitucional.</p>
--	---

Elaborado por la Corte Constitucional

37. Este Organismo observa que esta propuesta tiene relación, en cierta medida, con una anterior que fue planteada en términos similares. En el dictamen 1-24-RC/24, la propuesta analizada por este Organismo buscaba introducir un texto que establecía: “El contrato a plazo fijo y por horas no constituyen formas de precarización laboral”. Por ende, si bien las propuestas no son idénticas, sí son similares en cuanto se contemple el contrato laboral por horas como una figura constitucionalmente permitida.
38. En la presente propuesta, se plantea una modificación al artículo 327 de la Constitución, el cual establece expresamente la prohibición de la contratación por horas. La iniciativa busca permitir la contratación laboral por horas **únicamente en el sector turístico**, siempre que se trate de **la primera relación laboral entre el empleador y el trabajador, garantizando todos los derechos laborales vigentes y aquellos que hubiesen sido previamente adquiridos**.
39. En función de lo anterior, este Organismo considera que no se **altera la estructura fundamental de la Constitución**. La propuesta busca, nuevamente, introducir una forma alternativa de contratación al régimen laboral ecuatoriano vigente. Por ende, esta modificación, por su naturaleza, no tendría la potencialidad de alterar la dimensión material de la Constitución ni de los principios que la fundamentan.¹²
40. Tampoco se **afectaría el carácter o elementos constitutivos del Estado**. La modalidad de trabajo que busca incorporar al régimen laboral ecuatoriano no implica alteraciones en la “dimensión espacial, institucional, jurídica, política ni social de la organización estatal”.¹³ Por ende, la propuesta no tendría la potencialidad de incidir de alguna forma en los órganos e instituciones que componen el Estado ni pretende modificar sus competencias.

¹² CCE, dictamen 1-24-RC/24, 24 de enero de 2024, párrs. 102 y 103.

¹³ *Ibid.*, párr. 104.

41. Finalmente, sobre si la propuesta establece **restricciones a derechos o garantías**, es necesario mencionar que el derecho al trabajo está recogido en el artículo 33 de la Constitución como “un derecho y un deber social [...]” y que, respecto de las personas trabajadoras, el Estado debe garantizar el respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y al desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado. Adicionalmente, los artículos 325 y 326 de la Constitución, en general, abarcan todas las modalidades de trabajo, en relación de dependencia o autónomas, con base en ciertos principios como la irrenunciabilidad e intangibilidad de los derechos laborales o que debe primar el principio *in dubio pro operario*.
42. Dado que la propuesta busca incluir una nueva modalidad de contratación, al igual que en el dictamen 1-24-RC/24, este Organismo considera que la permisión de la contratación por horas, siempre que se observen ciertos elementos esenciales, podría ser una forma de contratación legítima constitucionalmente, adicional a las ya existentes en el régimen laboral ecuatoriano vigente. Ello implicaría que esta modalidad de contratación se recoja en las disposiciones del Código de Trabajo y los trabajadores y trabajadoras gocen de todos los beneficios laborales y relativos a la seguridad social que están previstos en la Constitución y la ley.¹⁴
43. Obsérvese que la rigidez constitucional actúa como una garantía que resguarda la supremacía de la Constitución con respecto a la protección de ciertas garantías laborales, evitando cambios que afecten su contenido. Por ese motivo, el artículo 327 de la Constitución prohíbe ciertas modalidades laborales al ser consideradas formas de precarización laboral, como la contratación laboral por horas de forma general y en abstracto, e indica que también se considera “cualquier otra que afecte los derechos de las personas trabajadores en forma individual o colectiva” como una garantía al derecho al trabajo.
44. La Asamblea Constituyente de 2008 incluyó esta prohibición por ser parte de sistemas precarios de contratación laboral y con el fin último de frenar la flexibilidad laboral que, según mencionaron algunos asambleístas, podría generar desprotección por parte de la seguridad social e injusticia social.¹⁵
45. Ahora bien, más allá de lo señalado en otros dictámenes, corresponde realizar un análisis específico sobre la propuesta planteada.

¹⁴ CCE, dictamen 1-24-RC/24, 24 de enero de 2024, párr. 106.

¹⁵ Asamblea Constituyente, Acta 042, 1 de mayo de 2008, p. 48.

46. En este caso en particular, la introducción de la contratación laboral por horas, en los términos que ha sido planteada, presenta ciertas particularidades que deben ser consideradas para evaluar si efectivamente anula o no el ejercicio de derechos constitucionales en materia laboral. De este modo, se observa que la propuesta condiciona la implementación de esta modalidad contractual: **(1)** a los trabajadores y trabajadoras del sector turístico, únicamente; **(2)** siempre que se trate de la primera relación laboral; y, **(3)** en observancia de los derechos laborales adquiridos y **(4)** respetando los derechos laborales prescritos en el ordenamiento jurídico.
47. En relación con **el primer elemento**, dado que la delimitación de la contratación por horas al sector turístico representa un aspecto diferenciador relevante con respecto al dictamen 1-24-RC/24, corresponde analizar la naturaleza de aquel sector.
48. Ecuador forma parte de la Convención Marco sobre Ética del Turismo de la Organización Mundial de Turismo (“**CMET**”).¹⁶ Este tratado internacional permite otorgar un contexto y caracterizar la naturaleza del sector turístico. Así, de conformidad con el artículo 1 de la CMET, el turismo se entiende como la actividad de los visitantes, ya sean turistas o excursionistas que realizan un viaje a un destino distinto al de su entorno habitual.¹⁷
49. La CMET reconoce la importancia de la contratación en el sector turístico como una forma de participar en la “actividad beneficiosa” del turismo.¹⁸ En virtud de ello, de conformidad con el artículo 8 de la CMET, las políticas turísticas deberían plantear, en la mayor medida posible, la apertura al desarrollo del sector turístico, con enfoque en la contratación de personal local. En función del artículo 10 de la CMET, se debe promover la participación cada vez más difundida del turismo, pues es una de las mejores expresiones posibles del continuo crecimiento del tiempo libre, y no se le debería oponer “obstáculo ninguno”.¹⁹
50. Dada esta especial naturaleza del sector, se prevé la obligación de facilitar “el acceso de la mayoría de los ciudadanos al ocio, a los viajes y a las vacaciones”. Para ello, la CMET destaca que el sector turístico tiene inmersos aspectos especiales como “**la estacionalidad de su actividad**”, “la dimensión global de sus industrias” y “**la flexibilidad que suele imponer la naturaleza de su trabajo**” (énfasis agregado),²⁰ buscando siempre evitar la precariedad.²¹ Así, aunque la CMET no menciona expresamente la contratación por horas, sí reconoce **(i)** la estacionalidad, **(ii)** la

¹⁶ Registro Oficial Tercer Suplemento 549, 1 de mayo de 2024.

¹⁷ CMET, adoptada por la Resolución A/RES/722(XXIII) de la Asamblea General de la OMT, 2020, art. 1.

¹⁸ CMET, art. 8.

¹⁹ CMET, art. 10.

²⁰ CMET, art. 12.

²¹ CMET, art. 12.

sostenibilidad, (iii) modalidades diversas y descentralizadas de desarrollo, así como (iv) la protección del patrimonio natural y cultural del país, como elementos inherentes al turismo.

51. En concordancia con la normativa internacional, el artículo 2 de la Ley de Turismo define al turismo como “el ejercicio de todas las actividades asociadas con el desplazamiento de personas hacia lugares distintos al de su residencia habitual; sin ánimo de radicarse permanentemente en ellos”.²²
52. En el artículo 5 de la Ley de Turismo, el legislador recogió una lista taxativa de actividades remuneradas que se consideran turísticas y que pueden ser desarrolladas por personas naturales o jurídicas, entre las que se encuentran actividades de alojamiento, alimentos, bebidas y entretenimiento, actividades de guía turística, entre otros.
53. De lo expuesto *supra*, se constata que el sector turístico posee dinámicas y características propias que lo distinguen de otras actividades económicas y que podrían justificar la necesidad de contar con un régimen laboral diferenciado. *En primer lugar*, una de sus características centrales es la marcada **estacionalidad y volatilidad**, ya que el turismo se desarrolla con mayor intensidad en determinadas temporadas del año y experimenta descensos en otras. De esa forma, la estacionalidad y volatilidad en el turismo no solo implican periodos largos y predecibles de alta demanda (que pueden cubrirse con contratos de temporada), sino también flujos cortos, variables y a menudo imprevistos, como feriados, festividades locales o eventos puntuales. En estos escenarios, la contratación por horas permitiría a los empleadores responder con rapidez a necesidades específicas sin recurrir a contrataciones encubiertas o informales, y a la vez otorgaría a los trabajadores un marco legal con derechos proporcionales. Así, el argumento de la estacionalidad y volatilidad demostraría que la contratación por horas no busca sustituir lo ya existente, sino atender vacíos concretos que los contratos actuales no cubren con eficacia.
54. En *segundo lugar*, el turismo debe desarrollarse de manera **sostenible**, procurando un equilibrio entre el crecimiento económico y la preservación del medio ambiente. Así, la CMET recuerda que todos los agentes del desarrollo turístico tienen el deber de salvaguardar el entorno natural en beneficio de las generaciones presentes y futuras. En la práctica, esta obligación implica que ciertas actividades turísticas se restrinjan o limiten en determinadas épocas del año, con el objetivo de reducir la presión sobre ecosistemas vulnerables y garantizar su conservación. Las restricciones ambientales generan períodos de inactividad real y comprobable en ciertas zonas (vedas de pesca,

²² Ley de Turismo, Registro Oficial Suplemento 733, de 27 de diciembre de 2002.

cierre de playas para regeneración, limitación de visitas a áreas protegidas). En esos casos específicos, los contratos eventuales o de temporada podrían resultar rígidos porque no contemplan reducciones tan cortas e intermitentes en la carga laboral. La contratación por horas permitiría mantener un vínculo laboral estable con el mismo empleador. En consecuencia, la intensidad del trabajo en el sector turístico puede variar en función de dichas restricciones, lo que nuevamente justifica esquemas laborales flexibles que se adapten a los ciclos de actividad.

55. *En tercer lugar*, el turismo presenta **modalidades diversas y descentralizadas de desarrollo**, que buscan distribuir de manera equilibrada los flujos de visitantes en el tiempo y en el espacio. Esta pluralidad de modalidades implica que la demanda laboral no solo fluctúe por temporadas, sino también por regiones o áreas específicas, de acuerdo con las características ambientales, culturales y sociales de cada destino. La contratación por horas se convierte, en este escenario, en una herramienta importante para que los empleadores puedan responder con eficiencia a estas variaciones sin sobrecargar al sector con estructuras rígidas de empleo que no corresponden a su dinámica real. No se trata únicamente de temporadas altas y bajas, sino también de variaciones vinculadas a la ubicación geográfica, a la especialización de cada destino (cultural, de naturaleza, de negocios) y a la interacción con festividades locales o dinámicas sociales. Al confluir varios factores, se generan demandas laborales diferenciadas, que obligan a pensar en esquemas de contratación capaces de responder con flexibilidad y pertinencia, sin imponer un modelo único que desconozca la complejidad del sector.
56. *En cuarto lugar*, la infraestructura turística y la programación de actividades deben diseñarse de forma tal que **protejan el patrimonio natural y cultural** del país. En espacios particularmente vulnerables —como zonas costeras, selvas tropicales, humedales o ecosistemas de montaña— la actividad turística puede verse sujeta a limitaciones temporales estrictas, lo que incide directamente en la necesidad de flexibilizar la organización del trabajo. La contratación por horas es una herramienta adicional que permite conciliar la obligación de respetar estas limitaciones con la posibilidad de mantener un nivel adecuado de oferta turística, preservando tanto la sostenibilidad ambiental como la estabilidad económica de las comunidades locales que dependen del turismo. Es decir, la contratación por horas se configura como una herramienta complementaria dentro de un conjunto de medidas que garanticen sostenibilidad ambiental y estabilidad económica y laboral de las comunidades locales. Esta relación jurídica del contrato por horas evitaría que en ciertas circunstancias se realicen vinculaciones informales.
57. Esta exigencia de armonizar la actividad turística con la protección del patrimonio encuentra respaldo en la jurisprudencia constitucional. Este Organismo ha reconocido

que la Constitución le impone al Estado la categorización de promotor cultural y lo obliga a “proteger y promover la diversidad cultural y respetar sus espacios de reproducción e intercambio; recuperar, preservar y acrecentar la memoria social y el patrimonio cultural”, en atención al artículo 276.7 de la Constitución.²³

58. Finalmente, al ser el turismo un motor de la economía local, especialmente en zonas con gran potencial turístico, la contratación por horas puede facilitar el dinamismo del empleo, como de los trabajadores locales, quienes muchas veces buscan empleos complementarios o temporales.
59. A propósito de ese contexto, el Presidente de la República señala que las actividades turísticas responden a “picos de demanda estacionales, por lo que existen temporadas altas y bajas”. Al respecto, se observa que la flexibilidad constituye una característica inherente al sector turístico, derivada de la propia naturaleza de su giro económico. Tal flexibilidad, sin embargo, no puede traducirse en precariedad laboral, sino que debe orientarse a garantizar el pleno ejercicio del derecho al trabajo y la efectividad de sus garantías en este sector productivo específico.
60. El **segundo elemento** incorporado en la pregunta se refiere a que un trabajador o trabajadora del sector turístico únicamente podría celebrar un contrato laboral por horas si no existía previamente una relación laboral con el mismo empleador. Con ello, la propuesta no solo se ajusta al principio de irretroactividad de la ley, sino que además delimita expresamente el ámbito de aplicación de la medida.
61. En otras palabras, este elemento garantiza que los empleadores no puedan alterar de manera unilateral las condiciones laborales de quienes ya forman parte de su plantilla de personal, en una relación de dependencia con un contrato previamente determinado. Ello se ajusta al deber, común tanto al sector público como al privado, de respetar la garantía de estabilidad laboral. Al respecto, la garantía de la estabilidad laboral no implica que una persona deba permanecer a perpetuidad en una relación laboral, sino que una eventual desvinculación se ajuste a lo prescrito en el ordenamiento jurídico y a la satisfacción de los haberes laborales que correspondan en caso de existir una desvinculación.
62. Por ende, esta modalidad de contratación para el sector turístico, por su naturaleza, al solo limitarse a una contratación por horas, no sería contraria al ámbito de protección de la garantía de estabilidad ni restringiría el derecho al trabajo conforme fue reconocido en la Constitución.

²³ CCE, dictamen 5-23-TI/23, 16 de agosto de 2023, párr. 34.

63. El **tercer elemento** de la propuesta expresamente señala que los empleadores tendrán la obligación de respetar los derechos adquiridos de los trabajadores en el sector turístico. Tal como se mencionó en el párrafo *supra*, este elemento responde a la lógica de que la introducción de una nueva modalidad contractual para el turismo no puede menoscabar las condiciones de quienes ya se encuentran en una relación de dependencia. Ello obedece al carácter intangible e irrenunciable de los derechos laborales, lo que implica que la aplicación de esta modalidad estará limitada exclusivamente a nuevas contrataciones en el ámbito turístico, es decir, cuando no haya existido previamente una relación laboral entre el trabajador y el empleador. Entonces, la propuesta plantea que los trabajadores que ya tienen contratos ordinarios en el sector turístico no verán sus derechos adquiridos afectados.
64. De este modo, se garantiza que los derechos adquiridos por las personas trabajadoras que actualmente forman parte del mercado laboral permanezcan incólumes. Particularmente, quienes hayan alcanzado estabilidad bajo contratos a tiempo indefinido conservarán íntegramente las condiciones y garantías en las que fueron contratados, sin que resulte jurídicamente posible modificar retroactivamente su régimen laboral ni sustituir su contrato por esta nueva modalidad.²⁴ Las garantías de las personas ya contratadas deberían ser respetadas por el legislador.
65. El **cuarto elemento**, también asegura y ratifica que los empleadores tienen la obligación de garantizar el correcto ejercicio de los derechos laborales reconocidos en el ordenamiento jurídico ecuatoriano.²⁵ Por ende, se busca agregar una modalidad de contratación laboral y no se estaría proponiendo la creación un nuevo régimen laboral para el sector turístico contrario a las disposiciones de la Constitución, por lo que no representa restricción al derecho al trabajo ni a sus garantías.
66. En la misma línea, este tipo de contrato para el sector turístico cumple con materializar los elementos que componen el derecho al trabajo, conforme el artículo 33 de la Constitución, por ejemplo, recibir una remuneración justa, la afiliación al seguro social, percibir la décimo tercera y cuarta remuneración, vacaciones, entre otras. Del mismo modo, por los elementos descritos, el planteamiento responde al reconocimiento del artículo 276 de la Constitución que establece que el régimen de desarrollo debe construirse con base en la generación de un trabajo digno y estable, lo cual estaría supeditado a la autoridad competente según el ordenamiento jurídico vigente protegiendo la estabilidad económica y laboral de los trabajadores sin debilitar sus derechos.

²⁴ CCE, dictamen 1-24-RC/24, 24 de enero de 2024, párr. 110.

²⁵ *Ibid.*, párr. 109.

67. Esencialmente, al igual que con los contratos de obra cierta que no sean habituales en la actividad de la empresa o empleador, los eventuales, ocasionales y de temporada o aprendizaje, la incorporación de la modalidad de contratación por horas en el sector del turismo implica: (1) el reconocimiento de los derechos laborales establecidos en el ordenamiento jurídico; (2) la continuidad de la persona trabajadora en sus labores de acuerdo con la modalidad contractual convenida y las causales de desvinculación establecidas en el ordenamiento jurídico; y, (3) está orientada a un solo sector productivo específicamente, por lo que la propuesta no abarcaría ni incluye todo tipo de actividad, oficio o profesión que esté por fuera del sector turístico.
68. Por ende, la propuesta de modificación conforme está planteada, no restringe derechos ni garantías. Este Organismo verifica que la propuesta no afecta el contenido esencial del derecho al trabajo en relación con la remuneración justa, la estabilidad laboral y los beneficios de la seguridad social. Con base en el análisis de este primer momento, la propuesta establece límites y garantías que protegen los derechos laborales.
69. En conclusión, esta Corte establece que la modificación constitucional planteada sí cumple con los requisitos establecidos en el artículo 441.1 de la Constitución y puede ser tramitada vía enmienda. Se refleja que esta propuesta solo establece una excepción de contratación por horas acorde a las condiciones específicas de un sector, sin que haya un cambio significativo al régimen de garantías de los derechos constitucionales.

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

70. La segunda propuesta de modificación se ilustra en la siguiente tabla:

Cuadro 2: Texto constitucional y texto propuesto

Texto actual	Texto propuesto
<p>Art. 118.- La Función Legislativa se ejerce por la Asamblea Nacional, que se integrará por asambleístas elegidos para un periodo de cuatro años.</p> <p>La Asamblea Nacional es unicameral y tendrá su sede en Quito. Excepcionalmente podrá reunirse en cualquier parte del territorio nacional.</p> <p>La Asamblea Nacional se integrará por:</p> <p>1. Quince asambleístas elegidos en circunscripción nacional.</p>	<p>Art. 118.- La Función Legislativa se ejerce por la Asamblea Nacional, que se integrará por asambleístas elegidos para un periodo de cuatro años.</p> <p>La Asamblea Nacional es unicameral y tendrá su sede en Quito. Excepcionalmente podrá reunirse en cualquier parte del territorio nacional.</p> <p>La Asamblea Nacional se integrará por:</p> <p>1. Diez asambleístas elegidos en circunscripción nacional.</p> <p>2. Un asambleísta elegido por cada provincia, y uno más por cada cuatrocientos mil habitantes, de acuerdo con el último censo nacional de la población.</p>

<p>2. Dos asambleístas elegidos por cada provincia, y uno más por cada doscientos mil habitantes o fracción que supere los ciento cincuenta mil, de acuerdo al último censo nacional de la población.</p> <p>3. La ley determinará la elección de asambleístas de regiones, de distritos metropolitanos, y de la circunscripción del exterior.</p>	<p>3. La ley determinará la elección de asambleístas de regiones, de distritos metropolitanos, y de la circunscripción del exterior.</p> <p>DISPOSICIÓN TRANSITORIA.- La Asamblea Nacional en el plazo de 90 días desde la proclamación de los resultados del referéndum constitucional en el Registro Oficial, realizará las reformas legales respectivas para cumplir con esta reforma constitucional.</p>
--	---

Elaborado por la Corte Constitucional

71. El peticionario afirma que en el dictamen 4-22-RC/22, la Corte ya resolvió una propuesta similar.
72. Por tanto, la Corte considera que el primer elemento que debe dilucidar es si existe jurisprudencia de este Organismo que oriente sobre la manera en que debe analizarse la propuesta.
73. Para tal fin, la Corte evaluará si la propuesta bajo análisis es análoga a aquella que fue objeto del dictamen 4-22-RC/22, en cuyo caso correspondería la vía de enmienda, o si, por el contrario, requiere un análisis distinto.
74. A su vez, esta Corte toma nota que propuestas relacionadas con la reducción de asambleístas han sido tratadas en los dictámenes 4-19-RC/19, 10-19-RC/20, 7-19-RC/19 y 2-23-RC/23:
- 74.1.** En la propuesta del caso 4-19-RC/19, se buscaba aumentar la edad mínima de los asambleístas a 21 años y, en general, endurecer los requisitos para ser asambleísta por medio de la vía de reforma parcial. En aquel caso se verificó una restricción del derecho a la no regresividad del sufragio pasivo en lo atinente a la representación parlamentaria. En consecuencia, la Corte estimó que la reforma parcial no era la vía adecuada. Aquello implica que la vía tampoco podía ser la de enmienda y, a su vez, implica que la vía sería la de Asamblea Constituyente.
- 74.2.** En el caso 10-19-RC/20 se concluyó que la vía de enmienda era procedente para la propuesta tal como fue planteada. La propuesta implicaba una modificación para que el órgano se integre por dos asambleístas elegidos por cada provincia y uno más por cada 500.000 habitantes de la provincia sin considerar fracciones; y, por tres asambleístas “por los emigrantes”, uno por cada una de las tres circunscripciones del exterior.

- 74.3.** En el caso 2-23-RC/23, la propuesta buscaba que la Asamblea Nacional se integre por dos asambleístas por cada provincia, dos asambleístas por las ciudades de más de 1.000.000 habitantes, seis asambleístas por el exterior (dos por cada circunscripción), y seis asambleístas adicionales: dos por los pueblos y nacionalidades indígenas, dos por el pueblo afroecuatoriano y dos por el pueblo montuvio. En ese caso, quien planteó la modificación constitucional solicitó su tramitación mediante enmienda. La Corte concluyó que la vía de enmienda no era apta para la propuesta porque esta se alejaba de los criterios de territorialidad y densidad poblacional como se observará *infra*.
- 74.4.** En el dictamen 7-19-RC/19, la parte peticionaria buscaba una nueva configuración de la Función Legislativa a través de un congreso y de un senado. A la vez, se preveía la limitación del número de diputados y de senadores a uno por provincia. La Corte sostuvo que la vía adecuada para tramitar la propuesta era la de reforma parcial y concluyó que, en efecto, esta vía era la adecuada dado que la modificación propuesta era eminentemente orgánica y no restringía derechos. Al respecto, se debe señalar que, si bien la Corte consideró que la vía que correspondía era la de reforma parcial, eso se debió exclusivamente a que la parte peticionaria planteó esa vía en un inicio. Además, del análisis del dictamen, tampoco se podría señalar que la vía propuesta no podría ser tramitada vía enmienda pues el dictamen 7-19-RC/19 se limitó a verificar que no se transgredan los límites de la reforma parcial pero no así los límites de la enmienda. Dado que la propuesta en examen escogió la vía de enmienda, el dictamen 7-19-RC/19 se tomará en cuenta únicamente para verificar si supera el límite de restricción de derechos y garantías.
- 75.** Analizada la propuesta actual del Presidente, se observa que se mantiene la configuración con respecto a los asambleístas por regiones, distritos metropolitanos y de la circunscripción del exterior.²⁶ En aquellos supuestos, no hay cambio alguno en la Constitución.
- 76.** En cuanto a los asambleístas provinciales, la propuesta actual reduce su número de dos a uno por provincia. Asimismo, establece que la incorporación de asambleístas provinciales adicionales se realizará a partir de cada 400.000 habitantes. El texto vigente prevé la contabilización desde 200.000 habitantes o fracción que supere los 150.000. Es decir, la propuesta aumenta la cantidad de habitantes necesarios para obtener un asambleísta adicional por provincia y se elimina la consideración de la fracción para efectos de añadir asambleístas provinciales adicionales.

²⁶ Reguladas por el artículo 150 del Código de la Democracia.

77. Finalmente, la propuesta reduce el número de asambleístas nacionales, de los quince según lo previsto en la normativa actual, a diez.
78. En los dictámenes 4-22-RC/22 y 10-19-RC/20, la Corte observó que las propuestas planteadas únicamente reconfiguraban de forma numérica la composición de la Asamblea Nacional. Es decir, se mantenían todas las circunscripciones de asambleístas y solo se reducía su número en una medida en la que se respetaba la proporcionalidad de participación de todas las circunscripciones porque se mantenían los criterios territoriales y poblacionales.²⁷ Sobre la base de esa idea central, dichos dictámenes concluyeron que la vía de enmienda constituía el mecanismo adecuado para tramitar la modificación constitucional relativa a la reducción del número de asambleístas.
79. En esa línea, esta Corte toma nota que la propuesta del caso 10-19-RC/20 mantenía 2 asambleístas por provincia, pero incluso planteaba un número superior, de 500.000 habitantes para efectos de los asambleístas provinciales adicionales y modificaba el número para las circunscripciones del exterior. La propuesta actual plantea un número inferior de 400.000. A su vez, la propuesta del dictamen 4-22-RC/22 impuso la contabilización de asambleístas nacionales a partir de cada millón de habitantes. Asimismo, al igual que la propuesta actual, planteó un asambleísta por cada provincia directamente y modificó las circunscripciones del exterior, de regiones y distritos metropolitanos. En esta propuesta ya se preveía que ciertas provincias tendrían únicamente un asambleísta provincial. Con todas aquellas consideraciones, la Corte señaló, en el dictamen 4-22-RC/22, que la vía de enmienda sí era apta para la reducción de asambleístas. Nuevamente, esto se debió a que la propuesta se basaba en los criterios que el constituyente consideró para la elección de asambleístas: territorialidad y densidad poblacional.
80. Por su parte, la propuesta del dictamen 2-23-RC/23 implicaba la eliminación total de los asambleístas nacionales y la eliminación de la opción de elegir asambleístas provinciales adicionales en función de un número determinado de habitantes. Se preveía la elección de asambleístas únicamente en ciudades de más de 1.000.000 de habitantes. Finalmente, la propuesta agregó una nueva categoría de asambleístas por pueblos y nacionalidades indígenas y de los pueblos afroecuatoriano y montuvio. A diferencia de los dictámenes 10-19-RC/20 y 4-22-RC/22, la Corte observó que la propuesta del dictamen 2-23-RC/23 no se fundamentaba en los criterios de representación territorial y poblacional sino en categorías distintas como “pueblos y nacionalidades indígenas”, “pueblo afroecuatoriano” y “pueblo montu[v]io”. En

²⁷ CCE, dictámenes 4-22-RC/22, 12 de octubre de 2022, párr. 138-148 y 10-19-RC/20, 22 de enero de 2020, párr. 34.

función de aquella idea central, la Corte estimó que la propuesta en el caso 2-23-RC/23 no podía tramitarse por vía de enmienda.

81. En los términos planteados, la propuesta se basa únicamente en los criterios de representación territorial y poblacional, conforme fue previsto por el constituyente. No se refiere a la introducción de criterios distintos como, por ejemplo, la representación de pueblos y nacionalidades indígenas ni tampoco se refiere a cambios en la configuración de la edad mínima para poder ser asambleísta. A su vez, del análisis de los dictámenes previos sobre el tema, la propuesta se asemeja estrechamente con aquellas revisadas en los casos 4-22-RC/22 y 10-19-RC/20. Dado que en aquellos dictámenes ya se terminó que la vía de enmienda era apta para el tipo de propuesta planteada, corresponde aplicar el mismo criterio.
82. En función de lo anterior, esta Corte observa que no se altera **la estructura fundamental de la Constitución** porque no se contraviene algún valor fundamental de la Constitución. Así, la propuesta únicamente se refiere a una reconfiguración de la regla procedimental de regulación de la representación parlamentaria, en respeto del espíritu del constituyente para asegurar la representatividad en la Asamblea Nacional.²⁸
83. Tampoco se afecta el **carácter del Estado o sus elementos constitutivos** pues no se altera el carácter democrático del Estado ni su régimen representativo, contemplados en el artículo 1 de la Constitución. Esta Corte observa que la propuesta plantea el mismo sistema de representación ya existente. Es decir, existirá representación en todas las provincias y en las circunscripciones nacionales y del exterior. El cambio de la propuesta únicamente radica en una reconfiguración numérica, persistiendo la representatividad de todas las circunscripciones previstas en la norma constitucional vigente. Este Organismo también observa que la propuesta no afecta las atribuciones legislativas ni fiscalizadoras del órgano legislativo.²⁹
84. En cuanto a la **restricción de derechos o garantías** se advierte que la propuesta mantiene la representatividad de todas las provincias y una igual configuración respecto de las circunscripciones actuales: nacional, provincial, regional, de distritos metropolitanos y del exterior.
85. Ahora bien, la propuesta plantea un cambio en el número de asambleístas provinciales en función de la densidad poblacional. Aquello implica que, en general, los asambleístas provinciales se reducirán en todas las provincias. Particularmente, en el

²⁸ CCE, dictamen 4-22-RC/22, 12 de octubre de 2022, párr. 137.

²⁹ *Ibid.*, párr. 138.

caso de las provincias de Bolívar, Cañar, Carchi, Morona Santiago, Napo, Pastaza, Zamora Chinchipe, Galápagos, Sucumbíos, Orellana y Santa Elena, la propuesta implica que pasarían a tener solo un asambleísta por provincia.

- 86.** Al respecto, conforme fue planteado en el dictamen 4-22-RC/22, la modificación propuesta se modera, en el sentido de que las provincias con mayor población ganarían un porcentaje de representación y aquellas con menor población, reducirían tal porcentaje, manteniendo un representante como mínimo en cada una.³⁰ Así, incluso, en el caso 4-22-RC/22, la Corte ya determinó que una propuesta que incluya un asambleísta por provincia atiende a la población que aquella posee en función del último censo poblacional.
- 87.** En definitiva, la alteración que se plantea en la propuesta es eminentemente orgánica y mantiene los criterios territoriales y poblacionales;³¹ por lo tanto, cumple con los requisitos establecidos en el artículo 441.1 de la Constitución y sí puede ser tratada vía enmienda.

7.3. La propuesta de modificación a los artículos 112 tercer inciso, 120.11, 131, 179 segundo y tercer incisos, 204 primer inciso, 205 primer inciso, la sección segunda del capítulo V del título IV integrada por los artículos 207 al 210, 213 tercer inciso, 224 una frase, 236 una frase y la inclusión de las disposiciones transitorias primera, segunda y tercera para transferir las competencias del CPCCS y proceder a su consecuente eliminación, ¿puede ser tramitada vía enmienda?

- 88.** A continuación, se expone la tercera propuesta de modificación mediante la siguiente tabla:

Cuadro 3: Texto constitucional y texto propuesto

Texto actual	Texto propuesto
<p>Art. 112 (tercer inciso).- [...] Los partidos y movimientos políticos o sus alianzas no podrán postular candidatas o candidatos a las elecciones al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.</p> <p>Art. 120.- La Asamblea Nacional tendrá las siguientes atribuciones y deberes, además de las que determine la ley: [...] 11. Posesionar a la máxima autoridad de [...] y</p>	<p>Elimínese el tercer inciso del artículo 112 de la Constitución.</p> <p>Refórmese el artículo 120 de la Constitución [...] de la siguiente manera: Sustitúyase el numeral 11, por el siguiente: 11. Designar y posesionar a la máxima autoridad de la Procuraduría General del Estado, Contraloría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública,</p>

³⁰ *Ibid.*, párr. 144.

³¹ *Ibid.*, párrs. 139-147.

<p>a los miembros del [...] Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.</p> <p>Art. 131.- La Asamblea Nacional podrá proceder al enjuiciamiento político, a solicitud de al menos una cuarta parte de sus miembros y por incumplimiento de las funciones que les asignan la Constitución y la ley, de las ministras o ministros de Estado, o de la máxima autoridad de la Procuraduría General del Estado, Contraloría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría Pública General, Superintendencias, y de los miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral, Consejo de la Judicatura y Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, y de las demás autoridades que la Constitución determine, durante el ejercicio de su cargo y hasta un año después de terminado.</p> <p>Para proceder a su censura y destitución se requerirá el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional, con excepción de las ministras o ministros de Estado y los miembros de la Función Electoral y del Consejo de la Judicatura, en cuyo caso se requerirá las dos terceras partes.³²</p> <p>La censura producirá la inmediata destitución de la autoridad. Si de los motivos de la censura se derivan indicios de responsabilidad penal, se dispondrá que el asunto pase a conocimiento de la autoridad competente.</p> <p>Art. 179.- El Consejo de la Judicatura se integrará por 5 delegados y sus respectivos suplentes [...].</p> <p>Los delegados mencionados en el inciso anterior serán elegidos por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, a través de un proceso público de escrutinio con veeduría y posibilidad de una impugnación ciudadana.</p> <p>El procedimiento, plazos y demás elementos del proceso serán determinados</p>	<p>Superintendencias, y a los miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral, del Consejo de la Judicatura, y demás autoridades que determine la ley.</p> <p>Agréguese un numeral posterior al numeral 13: 14. Organizar el proceso y vigilar la transparencia en la ejecución de los actos de las comisiones calificadoras de selección de autoridades estatales.</p> <p>Refórmese el artículo 131 de la Constitución de la siguiente manera: En el primer inciso incorpórese la conjunción “y” antes de “Consejo de la Judicatura”; y, elimínese “y Consejo de Participación Ciudadana y Control Social”.</p> <p>Incorpórese posterior al artículo 140 de la Constitución la siguiente sección: “Sección cuarta Procedimiento de designación de autoridades”: Art. 140.1.- En el caso de designación de autoridades a través de terna, la Asamblea Nacional elegirá a través de un proceso público de escrutinio con veeduría y posibilidad de una impugnación ciudadana. El procedimiento, plazos y demás elementos del proceso serán regulados en la ley. Art. 140.2.- Para cumplir sus funciones de designación la Asamblea Nacional organizará comisiones calificadoras, que serán las encargadas de llevar a cabo, el concurso público de oposición y méritos con postulación, veeduría y derecho a impugnación ciudadana. La comisión calificadora estará integrada de la misma forma prevista en el artículo 434, esto es por dos personas nombradas por cada una de las funciones: Legislativa, Ejecutiva y de Transparencia y Control Social. Las sesiones de la comisión serán públicas. En los casos de selección por concurso de oposición y méritos de una autoridad, la Asamblea Nacional escogerá a quien obtenga la mejor puntuación en el respectivo concurso, conforme el informe y resolución final de la comisión calificadora,</p>
--	--

³² Artículo interpretado por la Corte Constitucional en el dictamen 1-11-IC/20.

por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social [...].

Art. 204.- El pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público, en ejercicio de su derecho a la participación. La Función de Transparencia y Control Social promoverá e impulsará el control de las entidades y organismos del sector público, y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público, para que los realicen con responsabilidad, transparencia y equidad; fomentará e incentivará la participación ciudadana; protegerá el ejercicio y cumplimiento de los derechos; y prevendrá y combatirá la corrupción. La Función de Transparencia y Control Social estará formada por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las superintendencias. Estas entidades tendrán personalidad jurídica y autonomía administrativa, financiera, presupuestaria y organizativa.

Art. 205.- Los representantes de las entidades que forman parte de la Función de Transparencia y Control Social tendrán fuero de Corte Nacional y estarán sujetos al enjuiciamiento político de la Asamblea Nacional. Ejercerán sus funciones durante un periodo de cinco años, a excepción de los miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social cuyo mandato será de cuatro años. En caso de ser enjuiciados políticamente, y de procederse a su destitución, se deberá realizar un nuevo proceso de designación, salvo para los miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, en cuyo caso se principalizará el correspondiente suplente hasta la finalización de ese período. En ningún caso la Función Legislativa podrá designar al reemplazo. Sus máximas autoridades deberán ser ecuatorianas o ecuatorianos en goce de los derechos políticos y serán seleccionadas mediante concurso público de oposición y méritos en

y procederá con la posesión respectiva. Cuando se trate de la selección de cuerpos colegiados que dirigen entidades del Estado, la Asamblea designará a los miembros principales y suplentes, en orden de prelación, entre quienes obtengan las mejores puntuaciones en el concurso. Los miembros suplentes sustituirán a los principales cuando corresponda, con apego al orden de su calificación y designación. Quienes se encuentren en ejercicio de sus funciones no podrán presentarse a los concursos públicos de oposición y méritos convocados para designar a sus reemplazos. Se garantizarán condiciones de equidad y paridad entre mujeres y hombres, así como de igualdad de condiciones para la participación de las ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior. El procedimiento, plazos y demás elementos de selección y calificación serán determinados por la ley.”

Sustitúyase el segundo y tercer inciso del **artículo 179** de la Constitución, por los siguientes: “Los delegados mencionados en el inciso anterior serán elegidos por la Asamblea Nacional, a través de un proceso público de escrutinio con veeduría y posibilidad de una impugnación ciudadana. El procedimiento, plazos y demás elementos del proceso serán determinados por la Asamblea Nacional”.

Elimínese en el tercer inciso del **artículo 204** de la Constitución la frase: “el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social,”.

Sustitúyase el primer inciso del **artículo 205** de la Constitución, de la siguiente manera: “Art. 205.- Los representantes de las entidades que forman parte de la Función de Transparencia y Control Social tendrán fuero de Corte Nacional y estarán sujetos al enjuiciamiento político de la Asamblea Nacional. Ejercerán sus funciones durante un periodo de cinco años. En caso de ser enjuiciados políticamente, y de procederse a su destitución, se deberá realizar un nuevo

<p>los casos que proceda, con postulación, veeduría e impugnación ciudadana.</p> <p>Sección segunda del capítulo V del título IV Consejo de Participación Ciudadana y Control Social</p> <p>Art. 207.- El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social promoverá e incentivará el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana, impulsará y establecerá mecanismos de control social en los asuntos de interés público, y designará a las autoridades que le corresponda de acuerdo con la Constitución y la ley. La estructura del Consejo será desconcentrada y responderá al cumplimiento de sus funciones.</p> <p>El Consejo se integrará por siete consejeras o consejeros principales y siete suplentes. Los miembros principales elegirán de entre ellos a la Presidenta o Presidente, quien será su representante legal, por un tiempo que se extenderá a la mitad de su período.</p> <p>Las consejeras y consejeros serán elegidos por sufragio universal, directo, libre y secreto cada cuatro años coincidiendo con las elecciones a las autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados. El régimen de sus elecciones estará contemplado en ley orgánica que regule su organización y funcionamiento.</p> <p>Las consejeras y consejeros deberán ser ciudadanas y ciudadanos con trayectoria en organizaciones sociales, en participación ciudadana, en la lucha contra la corrupción o de reconocido prestigio que evidencie su compromiso cívico y de defensa del interés general. Las consejeras y consejeros no podrán ser afiliados, adherentes o dirigentes de partidos o movimientos políticos, durante los últimos cinco años.</p> <p>Art. 208.- Serán deberes y atribuciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, además de los previstos en la ley: [...].³³</p>	<p>proceso de designación por parte de la Asamblea Nacional”.</p> <p>Elimínese la Sección Segunda denominada “Consejo de Participación Ciudadana y Control Social”, correspondiente al Capítulo Quinto “Función de Transparencia y Control Social”, del Título IV “Participación y Organización del Poder”.</p> <p>Agréguese al artículo 212 de la Constitución, los siguientes numerales: “5. Establecer mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones y entidades del sector público, y coadyuvar procesos de veeduría ciudadana y control social. 6. Instar a las demás entidades de la Función de Transparencia y Control Social para que actúen de forma obligatoria sobre los asuntos que ameriten intervención a su criterio. 7. Investigar denuncias sobre actos u omisiones que afecten a la participación ciudadana o generen corrupción. 8. Emitir informes que determinen la existencia de indicios de responsabilidad, formular las recomendaciones necesarias e impulsar las acciones legales que correspondan. 9. Solicitar a cualquier entidad o funcionario de las instituciones del Estado la información que considere necesaria para sus investigaciones o procesos. Las personas e instituciones colaborarán con la Contraloría General del Estados y quienes se nieguen a hacerlo serán sancionados de acuerdo con la ley”.</p> <p>Sustitúyase en el tercer inciso del artículo 213 de la Constitución, la frase “el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social”, por “la Asamblea Nacional”.</p> <p>Agréguese los siguientes numerales al artículo 215 de la Constitución: “5. Promover la participación ciudadana, estimular procesos de deliberación pública y propiciar la formación en ciudadanía, valores, transparencia y lucha contra la corrupción. 6. Actuar como parte procesal</p>
---	---

³³ Numeral 12 de este artículo, interpretado por la Corte Constitucional en el dictamen 3-09-SIC-CC.

Art. 209.- Para cumplir sus funciones de designación el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social organizará comisiones ciudadanas de selección, que serán las encargadas de llevar a cabo, en los casos que corresponda, el concurso público de oposición y méritos con postulación, veeduría y derecho a impugnación ciudadana.

Las comisiones ciudadanas de selección se integrarán por una delegada o delegado por cada Función del Estado e igual número de representantes por las organizaciones sociales y la ciudadanía, escogidos en sorteo público de entre quienes se postulen y cumplan con los requisitos que determinen el Consejo y la ley. Las candidatas y candidatos serán sometidos a escrutinio público e impugnación ciudadana. Las comisiones serán dirigidas por uno de los representantes de la ciudadanía, que tendrá voto dirimente, y sus sesiones serán públicas.

Art. 210.- En los casos de selección por concurso de oposición y méritos de una autoridad, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social escogerá a quien obtenga la mejor puntuación en el respectivo concurso e informará a la Asamblea Nacional para la posesión respectiva.

Cuando se trate de la selección de cuerpos colegiados que dirigen entidades del Estado, el Consejo designará a los miembros principales y suplentes, en orden de prelación, entre quienes obtengan las mejores puntuaciones en el concurso. Los miembros suplentes sustituirán a los principales cuando corresponda, con apego al orden de su calificación y designación.

Quienes se encuentren en ejercicio de sus funciones no podrán presentarse a los concursos públicos de oposición y méritos convocados para designar a sus reemplazos. Se garantizarán condiciones de equidad y paridad entre mujeres y hombres, así como de igualdad de condiciones para la participación de las ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior.

en las causas que se instauren como consecuencia de sus investigaciones. Cuando en sentencia se determine que en la comisión del delito existió apropiación indebida de recursos, la autoridad competente procederá al decomiso de los bienes del patrimonio personal del sentenciado. 7. Coadyuvar a la protección de las personas que denuncien actos de corrupción”.

Sustitúyase en el **artículo 224** de la Constitución, la frase “el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social”, por “la Asamblea Nacional”.

Sustitúyase en el **artículo 236** de la Constitución, la frase “El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social”, por “La Asamblea Nacional”.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA. – La Asamblea Nacional en el plazo de 90 días desde la proclamación de los resultados del referéndum constitucional en el Registro Oficial, realizará las reformas legales respectivas para cumplir con esta reforma constitucional.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA SEGUNDA.– La Asamblea Nacional una vez se efectúen la proclamación de los resultados del referéndum constitucional en el Registro Oficial, terminará anticipadamente las funciones de los actuales consejeros y consejeras del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA TERCERA. – Los concursos que se encuentren en trámite a la fecha de proclamación de los resultados del referéndum constitucional en el Registro Oficial deberán quedar sin efecto. En ese caso, corresponde a la Asamblea Nacional, en ejercicio de sus competencias constitucionales proceder a iniciar nuevamente dichos concursos.

Art. 212.-Serán funciones de la Contraloría General del Estado, además de las que determine la ley: [...].

Art. 213.- Las superintendencias son organismos técnicos de vigilancia, auditoría, intervención y control de las actividades económicas, sociales y ambientales, y de los servicios que prestan las entidades públicas y privadas, con el propósito de que estas actividades y servicios se sujeten al ordenamiento jurídico y atiendan al interés general. Las superintendencias actuarán de oficio o por requerimiento ciudadano. Las facultades específicas de las superintendencias y las áreas que requieran del control, auditoría y vigilancia de cada una de ellas se determinarán de acuerdo con la ley. Las superintendencias serán dirigidas y representadas por las superintendentes o superintendentes. La ley determinará los requisitos que deban cumplir quienes aspiren a dirigir estas entidades. Las superintendentes o los superintendentes serán nombrados por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social de una terna que enviará la Presidenta o Presidente de la República, conformada con criterios de especialidad y méritos y sujeta a escrutinio público y derecho de impugnación ciudadana.

Art. 224.-Los miembros del Consejo Nacional Electoral y del Tribunal Contencioso Electoral serán designados por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, previa selección mediante concurso público de oposición y méritos, con postulación e impugnación de la ciudadanía, y garantía de equidad y paridad entre hombres y mujeres, de acuerdo con la ley.

Art. 236.-El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social nombrará a la Procuradora o Procurador General del Estado, de una terna que enviará la Presidencia de la República. La terna se conformará con criterios de especialidad y méritos y estará sujeta a escrutinio público

y derecho de impugnación ciudadana; quienes la conformen deberán reunir los mismos requisitos exigidos para ser miembros de la Corte Constitucional.	
--	--

Elaborado por la Corte Constitucional

- 89.** En función de los argumentos del Presidente de la República, la Corte observa que existen decisiones anteriores de este Organismo que guardan relación con la presente propuesta.
- 90.** Por tanto, este Organismo considera que debe dilucidar si todos aquellos dictámenes establecen, al menos en principio, la respuesta que debe darse respecto a la vía de tramitación propuesta *in examine* sobre el CPCCS.
- 91.** Para ello, corresponde analizar los términos de la modificación constitucional. La propuesta busca “transferir y adecuar”, en su totalidad, los deberes y atribuciones del CPCCS a la Asamblea Nacional, a la Defensoría del Pueblo y a la Contraloría General del Estado y, como consecuencia de aquello, plantea “suprimir” el CPCCS. Por ende, se advierte que la propuesta implica eliminar completamente el CPCCS, cómo órgano, de la norma constitucional. Además, se incluyen tres disposiciones transitorias que, en lo principal, buscan terminar anticipadamente las funciones de los miembros del CPCCS y dejar sin efecto los procesos de elección de autoridades, de su competencia, pendientes. También, se propone la modificación de los mecanismos de selección de autoridades prevista en la Constitución de responsabilidad del CPCCS, incluyendo una sección nueva después del artículo 140 de la Constitución.
- 92.** En particular, se prevé la eliminación de toda la sección segunda del capítulo quinto del título cuarto de la Constitución, la cual prevé la existencia del CPCCS, sus deberes y atribuciones, así como su organización.
- 93.** Analizada la propuesta se observa que el traslado de las atribuciones y deberes a otras instituciones, tal y como está planteado, implicaría que la propuesta se encarga de conservar todas las funciones definitorias del CPCCS transfiriéndolas hacia otros órganos de la Función de Transparencia y Control Social, previo a su eliminación. Así:

Cuadro 4

Las atribuciones del CPCCS, según el artículo 208 de la CRE, son:

1. Promover la participación ciudadana, estimular procesos de deliberación pública y propiciar la formación en ciudadanía, valores, transparencia y lucha contra la corrupción.
2. Establecer mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones y entidades del sector público, y coadyuvar procesos de veeduría ciudadana y control social.

3. Instar a las demás entidades de la Función para que actúen de forma obligatoria sobre los asuntos que ameriten intervención a criterio del Consejo.
4. Investigar denuncias sobre actos u omisiones que afecten a la participación ciudadana o generen corrupción.
5. Emitir informes que determinen la existencia de indicios de responsabilidad, formular las recomendaciones necesarias e impulsar las acciones legales que correspondan.
6. Actuar como parte procesal en las causas que se instauren como consecuencia de sus investigaciones. Cuando en sentencia se determine que en la comisión del delito existió apropiación indebida de recursos, la autoridad competente procederá al decomiso de los bienes del patrimonio personal del sentenciado.
7. Coadyuvar a la protección de las personas que denuncien actos de corrupción.
8. Solicitar a cualquier entidad o funcionario de las instituciones del Estado la información que considere necesaria para sus investigaciones o procesos. Las personas e instituciones colaborarán con el Consejo y quienes se nieguen a hacerlo serán sancionados de acuerdo con la ley.
9. Organizar el proceso y vigilar la transparencia en la ejecución de los actos de las comisiones ciudadanas de selección de autoridades estatales.
10. Designar a la primera autoridad de la Procuraduría General del Estado y de las superintendencias de entre las ternas propuestas por la Presidenta o Presidente de la República, luego del proceso de impugnación y veeduría ciudadana correspondiente.
11. Designar a la primera autoridad de la Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública, Fiscalía General del Estado y Contraloría General del Estado, luego de agotar el proceso de selección correspondiente.
12. Designar a los miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral y Consejo de la Judicatura, luego de agotar el proceso de selección correspondiente.

Defensoría del Pueblo	Contraloría General del Estado	Asamblea Nacional
1, 6 y 7 se trasladan textualmente al artículo 215 de la Constitución.	2, 3, 4, 5, 8 y 9 se trasladan textualmente al artículo 212 de la Constitución.	9, 10, 11 y 12 se trasladan a la Asamblea Nacional en forma de comisión calificadora.
Consecuencia: eliminación del CPCCS.		

Elaborado por la Corte Constitucional.

- 94.** Esta Corte considera que los dictámenes que se relacionan con la propuesta planteada son: 3-19-RC/19, 4-19-RC/19, 5-19-RC/19, 7-19-RC/19, 10-19-RC/20, 4-22-RC/22 y 6-22-RC/19.

95. El siguiente cuadro contiene una corta descripción de las decisiones que esta Corte ha emitido y están relacionadas con la propuesta actual:

Cuadro 5

Dictamen	Propuesta, conclusión de la Corte y vía
3-19-RC/19	<p>La propuesta únicamente trasladó la atribución de designación de autoridades hacia la Asamblea Nacional. Las otras atribuciones del CPCCS las eliminó por completo.</p> <p>La Corte determinó que la vía era la reforma parcial.</p>
4-19-RC/19	<p>La propuesta buscó eliminar el CPCCS y todas sus atribuciones. Se argumentó que no se perderían los deberes y atribuciones del CPCCS porque estarían “duplicadas” en la misma Constitución para la Función de Transparencia y Control Social o en leyes de las distintas entidades estatales.</p> <p>La Corte determinó que la vía era la reforma parcial.</p>
5-19-RC/19	<p>La propuesta buscaba eliminar al CPCCS y solo proponía el traslado de la atribución de designación de autoridades públicas a la Asamblea Nacional. La propuesta no abarcaba a las otras atribuciones, por lo que las dejaba insubsistentes.</p> <p>La Corte determinó que la vía era la reforma parcial.</p>
7-19-RC/19	<p>La propuesta buscaba eliminar el CPCCS y suprimía expresamente todas sus funciones, salvo la de designación de autoridades que se transfería a la Asamblea Nacional.</p> <p>La Corte determinó que la vía era la reforma parcial.</p>
8-19-RC/19	<p>La propuesta buscaba eliminar la atribución de designación de autoridades públicas, pero se mantenía el CPCCS con el resto de las atribuciones.</p> <p>La Corte consideró que el traslado de la atribución constitucional de designación de autoridades no es definitiva y que no se modificaba el mecanismo de selección de autoridades, a pesar del traslado.</p> <p>La Corte determinó que la vía era la enmienda.</p>
10-19-RC/20	<p>La propuesta buscaba eliminar el CPCCS y, solamente, que su atribución de designación de autoridades pase a la Asamblea Nacional. La Corte consideró que la eliminación sí modifica la estructura de la CRE y los elementos del Estado porque “varios de los fines de esta Función son de responsabilidad exclusiva del CPCCS”.</p> <p>La Corte determinó que la vía no es la enmienda.</p>
4-22-RC/22	<p>La propuesta buscaba que el CPCCS continúe perteneciendo a la Función de Transparencia.</p> <p>La Corte dividió el análisis en 3 ejes: modificación del mecanismo de selección de los consejeros del CPCCS (procede vía enmienda); traslado de la función de designación de autoridades del CPCCS a la Asamblea Nacional; y, el cambio en los mecanismos de selección y designación de autoridades (la vía no es la enmienda).</p>

	<p>La Corte consideró que, a diferencia del dictamen 8-19-RC/19, en esta propuesta, no solo se estaba transfiriendo una atribución no definitoria, sino que existía un elemento adicional (cambios en el mecanismo de selección de las autoridades públicas) materializado en una facultad prominente del Ejecutivo, lo que afecta el equilibrio de poderes del Estado.</p>
6-22-RC/22	<p>La propuesta buscaba esencialmente trasladar la atribución de designación de autoridades del CPCCS a la Asamblea Nacional y crear un nuevo mecanismo de designación de autoridades.</p> <p>La Corte consideró que se buscaba transferir una atribución no definitoria y que, al igual que en la 8-19-RC/19: “Ambos procedimientos contemplan la postulación ciudadana y la creación de comisiones técnicas de selección conformadas —exclusivamente para cada proceso de designación de autoridades y no de forma permanente— por un delegado de cada función del Estado, representantes de la ciudadanía y de las instituciones de educación superior”, por lo que no se genera un desequilibrio de poder.</p> <p>La Corte determinó que la vía es la enmienda.</p>

Elaborado por la Corte Constitucional

- 96.** Como se advierte, ninguna de las propuestas previamente analizadas por este Organismo había contemplado de manera conjunta: i) la transferencia de todas las funciones definitorias del CPCCS hacia otros órganos de la misma Función; ii) el traspaso de las atribuciones no definitorias a la Asamblea Nacional; iii) la modificación del mecanismo de designación de autoridades; y, iv) la supresión del CPCCS.
- 97.** Si la propuesta actual se limitara únicamente a la transferencia de atribuciones no definitorias del CPCCS, la vía aplicable sería la enmienda. Así lo ha sostenido esta Corte al establecer que la facultad de designar autoridades no constituye una atribución definitoria del CPCCS, de modo que su reasignación a la Asamblea Nacional no desnaturaliza el objeto de dicho órgano ni es incompatible con sus funciones.
- 98.** Sin embargo, la pregunta sometida a análisis no se restringe a dicho aspecto. Aunque inicia refiriéndose a una transferencia de deberes y atribuciones, concluye con la eliminación del CPCCS. Además, la forma en que se plantea el traslado de funciones supone, en la práctica, la reasignación de todas las atribuciones definitorias del órgano hacia otras instituciones. En consecuencia, al estar este traslado supeditado a la supresión del CPCCS, corresponde aplicar la vía prevista para dicho supuesto.
- 99.** Si bien ninguna propuesta previa había planteado la transferencia íntegra de todas las atribuciones del CPCCS, en el Dictamen 10-19-RC/20 esta Corte determinó que “varios de los fines de esta Función son de responsabilidad exclusiva del CPCCS”, por lo que no resulta procedente, vía enmienda, la eliminación del órgano.

100. En atención a lo señalado, esta Corte considera que, aun cuando la propuesta no coincide íntegramente con los precedentes, su elemento central es la eliminación del CPCCS. Por tal razón, debe observarse lo resuelto en los Dictámenes 3-19-RC/19, 4-19-RC/19, 5-19-RC/19, 7-19-RC/19 y 10-19-RC/19, en los cuales el eje de análisis fue precisamente la supresión del órgano, más allá de la forma en que se dispusiera la transferencia de atribuciones.
101. En efecto, como ya se ha reconocido, “respecto de la eliminación del” CPCCS, “este Pleno de la Corte Constitucional ya se pronunció mediante Dictamen N.º 3-19-RC/19, en el sentido de que es pertinente el procedimiento de reforma parcial”.
102. En esa misma línea, este Organismo ha reiterado en diversas ocasiones que la supresión del CPCCS únicamente puede tramitarse a través de la reforma parcial, pues “prescindir” del órgano “incidiría en la estructura fundamental del texto constitucional, puesto que alteraría sustancialmente la Función de Transparencia y Control Social”. De ahí que la vía de enmienda resulte improcedente.
103. En consecuencia, se altera **la estructura fundamental de la Constitución** y el **carácter del Estado o sus elementos constitutivos** pues se debe precisar que el CPCCS es un órgano que forma parte de la Función de Transparencia y Control Social. Según el artículo 204 de la Constitución, esta Función tiene como objetos medulares promover e impulsar el control de las entidades y organismos del sector público, y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público, para que los realicen con responsabilidad, transparencia y equidad; fomentará e incentivará la participación ciudadana; protegerá el ejercicio y cumplimiento de los derechos; y, prevendrá y combatirá la corrupción.
104. Con este propósito, el constituyente conformó esta Función con varios organismos que poseen diversas atribuciones, facultades y deberes, a fin de que la Función de Transparencia y Control Social cumpla, desde varias aristas y ámbitos, con sus objetivos antes transcritos.
105. En la propuesta en análisis, se plantea la supresión de un organismo que forma parte de una Función del Estado y que está llamado a ejercer varias atribuciones específicas y peculiares dentro de la distribución orgánica que establece la Constitución. En consecuencia, prescindir del CPCCS, incidiría en la estructura fundamental del texto constitucional puesto que alteraría sustancialmente la Función de Transparencia y Control Social.³⁴ En definitiva, se estaría alterando el espíritu del constituyente

³⁴ CCE, dictamen 10-19-RC/20, 22 de enero de 2020, párrs. 61-68.

originario al modificar la estructura fundamental de la Constitución o el carácter y elementos constitutivos del Estado.³⁵

106. En virtud de lo expuesto en los párrafos anteriores, esta Corte concluye que el procedimiento de enmienda no es apto para la modificación constitucional propuesta, que implica, entre otros aspectos, la supresión del CPCCS porque así lo ha establecido la Corte.³⁶

7.4. La propuesta de modificación a los artículos 131 una frase, 431 primer y tercer incisos y la inclusión de la disposición transitoria primera para que los jueces de la Corte Constitucional puedan ser sometidos a juicio político, ¿puede ser tramitada vía enmienda?

107. La cuarta propuesta de modificación se presenta en la siguiente tabla:

Cuadro 6: Texto constitucional y texto propuesto

Texto actual	Texto propuesto
<p>Art. 131.- La Asamblea Nacional podrá proceder al enjuiciamiento político, a solicitud de al menos una cuarta parte de sus miembros y por incumplimiento de las funciones que les asignan la Constitución y la ley, de las ministras o ministros de Estado, o de la máxima autoridad de la Procuraduría General del Estado, Contraloría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública General, Superintendencias, y de los miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral, Consejo de la Judicatura y Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, y de las demás autoridades que la Constitución determine, durante el ejercicio de su cargo y hasta un año después de terminado.</p> <p>Para proceder a su censura y destitución se requerirá el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional, con excepción de las ministras o ministros de Estado y los miembros de la Función Electoral y del Consejo de la Judicatura, en cuyo caso se requerirá las dos terceras partes.</p>	<p>Inclúyase en el primer inciso del artículo 131 de la Constitución, luego de la frase “Tribunal Contencioso Electoral,” la frase: “Corte Constitucional,”.</p> <p>Inclúyase como último inciso del artículo 131 de la Constitución, el siguiente texto: “En el caso de los jueces de la Corte Constitucional, se entenderá por incumplimiento de funciones exclusivamente cuando, se incurra en violación flagrante y reiterada del cumplimiento de los deberes o atribuciones inherentes a su cargo previstos en la Constitución y la Ley; se haya cometido delitos sancionados mediante sentencia ejecutoriada; así como cuando se determine una arrogación manifiesta de funciones. No constituirá causal de juicio político la mera discrepancia basada en las decisiones jurisdiccionales que adopten los jueces de la Corte Constitucional. La ley desarrollará el alcance de las causales de forma clara y taxativa; además establecerá un debido proceso con garantías reforzadas para estos casos.”</p>

³⁵ CCE, dictamen 3-19-RC/19, 01 de agosto de 2019, párr. 21.

³⁶ CCE, dictamen 10-19-RC/20, 22 de enero de 2020, párr. 68.

<p>La censura producirá la inmediata destitución de la autoridad. Si de los motivos de la censura se derivan indicios de responsabilidad penal, se dispondrá que el asunto pase a conocimiento de la autoridad competente.</p> <p>Art. 431.- Los miembros de la Corte Constitucional no estarán sujetos a juicio político ni podrán ser removidos por quienes los designen. No obstante, estarán sometidos a los mismos controles que el resto de autoridades públicas y responderán por los demás actos u omisiones que cometan en el ejercicio de sus funciones. Sin perjuicio de la responsabilidad civil, en caso de responsabilidad penal únicamente serán acusados por la Fiscalía o el Fiscal General de la Nación y juzgados por el pleno de la Corte Nacional de Justicia, para cuyo efecto se requerirá el voto conforme de las dos terceras partes de sus integrantes. Su destitución será decidida por las dos terceras partes de los integrantes de la Corte Constitucional. El procedimiento, los requisitos y las causas se determinarán en la ley.³⁷</p> <p>PRIMERA.- El órgano legislativo, en el plazo máximo de ciento veinte días contados desde la entrada en vigencia de esta Constitución aprobará la ley que desarrolle el régimen de soberanía alimentaria, la ley electoral, la ley reguladora de la Función Judicial, del Consejo de la Judicatura y la que regula el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.</p> <p>En el plazo máximo de trescientos sesenta días, se aprobarán las siguientes leyes:</p> <p>1. La ley que regule el funcionamiento de la Corte Constitucional y los procedimientos de control de constitucionalidad [...].</p>	<p>Sustitúyase el primer inciso del artículo 431 de la Constitución, por el siguiente: “Art. 431.- Los miembros de la Corte Constitucional estarán sujetos a juicio político conforme lo previsto en la Constitución y la ley. Así mismo, estarán sometidos a los mismos controles que el resto de autoridades públicas y responderán por los demás actos u omisiones que cometan en el ejercicio de sus funciones.</p> <p>Sustitúyase el tercer inciso del artículo 431 de la Constitución, por el siguiente: “Su destitución podrá también ser decidida por las dos terceras partes de los integrantes de la Corte Constitucional, conforme el procedimiento, requisitos y causas que se determinarán en la ley”.</p> <p>DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA: La Asamblea Nacional en el plazo de 90 días desde la proclamación de los resultados del referéndum constitucional en el Registro Oficial, realizará las reformas legales respectivas para cumplir con esta reforma constitucional.</p>
--	---

Elaborado por la Corte Constitucional

108.La propuesta del Presidente de la República plantea que los miembros de la Corte Constitucional sean sujetos de juicio político “por incumplimiento de funciones”. La propuesta indica que el incumplimiento de funciones se entenderá “exclusivamente”

³⁷ Artículo interpretado por la Corte Constitucional en el dictamen 3-10-SIC-CC.

cuando **(1)** “se incurra en violación flagrante y reiterada del cumplimiento de los deberes o atribuciones inherentes a su cargo previstos en la Constitución y la Ley”, **(2)** se haya cometido delitos sancionados mediante sentencia ejecutoriada y **(3)** cuando se determine una arrogación manifiesta de funciones.

109. Además, la propuesta señala que no constituirá causal de juicio político “la mera discrepancia basada en las decisiones jurisdiccionales que adopten los jueces de la Corte Constitucional” y plantea que sea “la ley” la que desarrolle el “alcance de las causales de forma clara y taxativa”.

110. A su vez, esta Corte observa que la propuesta implica, entre otros cambios, la inclusión de la frase “Corte Constitucional” en el primer inciso del artículo 131 de la Constitución que regula el enjuiciamiento político a cargo de la Asamblea Nacional. La propuesta no modifica el segundo inciso del artículo 131 de la norma indicada, de lo cual se puede concluir que la votación para enjuiciar políticamente a la Corte Constitucional corresponde a “la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional”, a diferencia de la Función Electoral y del Consejo de la Judicatura “en cuyo caso se requerirá las dos terceras partes”, es decir mayoría calificada. Si bien la propuesta no especifica el tipo de mayoría, al incluir a la Corte Constitucional de forma general en el artículo 131 de la Constitución, sin precisión al respecto, se entiende que sería una mayoría absoluta.

111. De conformidad con el artículo 8 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, la mayoría absoluta corresponde al voto favorable de la mitad más uno de los asambleístas que integran la Asamblea Nacional. A su vez, las dos terceras partes de los asambleístas que integran el órgano legislativo corresponde a la mayoría calificada. Es decir, la propuesta busca enjuiciar políticamente a los jueces de la Corte Constitucional con el voto favorable de la mitad más uno de los asambleístas que integran la Asamblea.

112. Ahora bien, para atender el problema jurídico planteado, es pertinente realizar ciertas consideraciones previas sobre la naturaleza del juicio político **(1)**, el carácter de “república” como sistema de gobierno **(2)**, la independencia judicial **(3)** y la naturaleza de la Corte Constitucional en Ecuador **(4)**.

7.4.1. Consideraciones previas

1. Sobre el juicio político

113. Del reconocimiento de los principios de soberanía popular y representación política en la Constitución, se deriva que los gobernantes son responsables por el desempeño de

sus funciones ante el pueblo soberano, conforme lo mencionó la Corte en la sentencia 2137-21-EP/21. En esta línea, la Constitución y la ley prevén mecanismos tanto de control jurídico como de control político, por medio de los cuales el pueblo puede responsabilizar políticamente a sus gobernantes, de forma directa, mediante el sufragio activo o la revocatoria del mandato o, de forma indirecta, a través del órgano legislativo.³⁸

114. Este Organismo estableció que ambos mecanismos jurídico y político ejercen un control al poder, pero reconoció la existencia de diferencias sustanciales entre ellos. Para efectos del presente análisis, es necesario señalar que se caracterizó al control político institucional como el efectuado por “órganos políticos en función de criterios de representación popular”. Así, se mencionó que en el control político se fiscaliza al órgano mediante su actuación política general, por lo que es de carácter subjetivo en cuanto se fundamenta en criterios de libre apreciación, oportunidad y confianza política, siempre que estén dentro de las causales y requerimientos previstos en el ordenamiento jurídico,³⁹ dado que es un proceso reglado.

115. El artículo 120.9 de la Constitución establece que la Asamblea Nacional tiene la competencia de fiscalización a los actos “[...] de las funciones Ejecutiva, Electoral y de Transparencia y Control Social, y los otros órganos del poder público, y requerir a las servidoras y servidores públicos las informaciones que considere necesarias”. Precisamente, conforme lo estableció este Organismo en el dictamen 1-24-OP/24, esta atribución de fiscalización que ostenta la Asamblea Nacional puede adoptar la modalidad de control político.

116. Ahora bien, en el mismo dictamen 1-24-OP/24, la Corte señaló que la Asamblea Nacional puede ejercer su potestad de control político a través de los procedimientos de enjuiciamiento político previstos en los artículos 129 —en relación con la presidenta o Presidente, o de la Vicepresidenta o Vicepresidente de la República— y 131 de la Constitución —en relación con una lista taxativa de autoridades que pueden estar sujetas a este control—. ⁴⁰ La facultad conferida a la Asamblea Nacional en el artículo 131 de la Constitución ha sido entendida por esta Corte como una manifestación específica de la atribución de control político prevista en el artículo 120.9 de la Constitución, cuya finalidad es establecer responsabilidades políticas y

³⁸ CCE, sentencia 2137-21-EP/21, 29 de septiembre de 2021, párr. 136.

³⁹ CCE, sentencia 2137-21-EP/21, 29 de septiembre de 2021, párr. 137.

⁴⁰ El artículo 131 se refiere a: las ministras o ministros de Estado, o de la máxima autoridad de la Procuraduría General del Estado, Contraloría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública General, Superintendencias, y de los miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral, Consejo de la Judicatura y Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Ver, CCE, sentencia 1-11-IC/20, 29 de enero de 2020, párr. 17.

aplicar la correspondiente sanción de censura.⁴¹ Por ende, el ejercicio de esta atribución tiene una particular relevancia al procurar garantizar el adecuado desempeño de la administración pública.⁴²

117. Al respecto, la Corte mencionó, en el dictamen 1-23-RC/23, que todos los órganos públicos referidos en el artículo 131 de la Constitución, como sujetos pasivos de este tipo de control político, tienen cierta vinculación con el poder político, sea porque la Constitución “los incluye dentro de las funciones del Estado, o [establece que] todos sus representantes o miembros sean propuestos, designados, electos y/o posesionados por una o varias de las antedichas funciones, o, incluso electos por votación popular directa”.⁴³ En esta línea, guarda sentido que estos órganos están vinculados al poder político porque la Constitución les otorga competencias de “fiscalización, control, juzgamiento y regulación, esto último demuestra que se encuentran inmersos en la dinámica de separación de poderes y de frenos y contrapesos”.⁴⁴ En el caso de altas cortes, cuyo rol es jurisdiccional y de interpretación constitucional, resulta deseable evitar la aplicación de mecanismos de control político sobre sus miembros, a fin de proteger su independencia y garantizar que actúen como verdaderos límites al ejercicio del poder, sin estar sujetos a presiones políticas directas.

118. En ese sentido, se diseñó el control político —como resultado a una posible separación del poder— en la medida que, respecto del ejercicio de las atribuciones de cada funcionario, se ven afectados valores y deberes constitucionales que dan origen, en la lógica democrática de la separación de poder, al reproche de la autoridad y a la pérdida de confianza política.⁴⁵ Sin embargo, se ha establecido que: “se trata de un proceso con límites constitucionales que deben ser respetados y garantizados a fin de evitar un ejercicio arbitrario o injustificado de esta facultad que amenace el equilibrio y/o separación de poderes, la estabilidad institucional u otros valores constitucionales”.⁴⁶

2. Sobre la naturaleza del sistema republicano

119. La forma de gobierno en el Ecuador es republicana, según el artículo 1 de la Constitución, lo cual supone la existencia de funciones diferenciadas que componen el Estado —Ejecutiva, Legislativa, Judicial, de Transparencia y Control Social y la Electoral—, cuya interacción refleja la lógica de frenos y contra pesos propia del modelo republicano. Se suma que la Constitución no incluye a la Corte Constitucional

⁴¹ CCE, dictamen 1-23-RC/23, 01 de noviembre de 2023, párr. 25.

⁴² CCE, sentencia 122-22-JC/23, 25 de octubre de 2023, párr. 24.

⁴³ CCE, dictamen 1-23-RC/23, 01 de noviembre de 2023, párr. 27.

⁴⁴ CCE, sentencia 1-24-OP/24, 16 de mayo de 2024, párr. 101 y dictamen 1-23-RC/23, 01 de noviembre de 2023, párr. 28.

⁴⁵ CCE, sentencia 122-22-JC/23, 25 de octubre de 2023, párr. 20.

⁴⁶ *Ibid.*, párr. 21.

en ninguna de estas funciones, dada su naturaleza de máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia de esta materia.⁴⁷

120.En correspondencia, el Ecuador se configura como un Estado constitucional y democrático, por lo que su organización se sustenta en la supremacía de la Constitución, que regula el ejercicio del poder público, su estructura y sus límites. Asimismo, el orden estatal se apoya en los principios de soberanía popular y de representación política, conforme a los cuales las autoridades deben responder por el cumplimiento de sus funciones ante el pueblo soberano; y en el principio de separación de poderes, que dispone la distribución y el control del poder entre los órganos que conforman el poder constituido.⁴⁸

121.Desde esta perspectiva, el control político se erige como la materialización del principio republicano de la responsabilidad que ostenta todo servidor público en el ejercicio de sus funciones por sus acciones u omisiones, conforme el artículo 233 de la Constitución. Así lo ha reconocido la Corte en el caso 1-23-DJ/23, al manifestar que el juicio político busca sancionar políticamente a los altos funcionarios que, en el ejercicio de sus funciones, incurren en infracciones constitucionales.

122.De ahí que, el procedimiento de juicio político previsto en el artículo 131 de la Constitución, es una manifestación del principio de separación de poderes —según el cual el poder está repartido y controlado por los órganos del poder constituido, entre los que se encuentra la Asamblea Nacional—, así como una concreción del principio republicano de la responsabilidad de todo servidor público, que está reconocido en el artículo 233 de la Constitución.

123.Si bien es imperativo que la potestad de la Asamblea Nacional no se vea truncada por injerencias e intereses de otras autoridades públicas, su ejercicio debe ajustarse a la naturaleza de la fiscalización política, orientada a los actos de mayor trascendencia de determinadas autoridades con responsabilidades políticas. En definitiva, corresponde a “una de las expresiones de los principios de responsabilidad, juridicidad y separación de funciones, que caracteriza a los Estados de derecho contemporáneos”⁴⁹ y, al mismo tiempo, constituye una manifestación propia del sistema republicano.

3. Sobre la independencia judicial

124.En Ecuador han existido varios episodios relacionados con la afectación de la independencia judicial respecto de altas cortes judiciales. Así, por ejemplo, han

⁴⁷ CCE, sentencia 102-21-IN/22, 19 de enero de 2022, párr. 19.

⁴⁸ CCE, dictamen 1-23-DJ/23, 29 de marzo de 2023, párr. 16.

⁴⁹ CCE, sentencia 122-22-JC/23, 25 de octubre de 2023, párr. 26.

existido destituciones de altas cortes en 2004, 2005 o 2007, etc. El cese de las altas cortes ha conllevado crisis políticas y sociales debido a la inestabilidad institucional que le sigue.⁵⁰

125. Estas circunstancias incluso han significado que Ecuador sea objeto de dos condenas a nivel internacional. En el sistema interamericano en los casos de *Camba Campos* contra Ecuador –por la destitución de los vocales del Tribunal Constitucional en noviembre de 2004–, y *Quintana Coello* contra Ecuador –por la destitución de la Corte Suprema de Justicia en diciembre de 2004–. También, el cese del Tribunal Supremo Electoral en 2004 fue reconocido como una vulneración a la independencia judicial en el informe de fondo 112/18 emitido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. A su vez, en el caso 37-19-IN/21, la Corte Constitucional de Ecuador verificó una afectación constitucional a la seguridad jurídica por la remoción parcial por evaluación de desempeño de la Corte Nacional de Justicia.

126. De ello, es posible considerar que, desafortunadamente, la afectación a la independencia judicial es un fenómeno histórico y recurrente en Ecuador. La experiencia histórica demuestra que el uso inadecuado del juicio político respecto de altas magistraturas puede derivar en graves abusos institucionales. Organismos internacionales y tribunales regionales han señalado al Estado ecuatoriano por decisiones arbitrarias relacionadas con la aplicación de juicio político, afectando la independencia judicial y la imparcialidad de los jueces. Estos antecedentes refuerzan la necesidad de aplicar este mecanismo con extrema cautela, limitándolo a causales claras, objetivas y taxativas.

127. En el caso *Camba Campos vs Ecuador*, la Corte IDH resaltó la importancia de la independencia judicial. La Corte IDH consideró necesario garantizar la independencia de cualquier juez en un Estado de Derecho y, en especial, la del juez constitucional debido a la naturaleza de los asuntos sometidos a su conocimiento. La independencia judicial supone que se cuente con un adecuado proceso de nombramiento, con una duración establecida en el cargo y con una garantía contra presiones externas.⁵¹ Los jueces, a diferencia de los demás funcionarios públicos, deben contar con garantías específicas debido a la independencia necesaria y esencial para el ejercicio de sus funciones.⁵²

⁵⁰ Informe del relator especial sobre la independencia de los magistrados y abogados de 31 de agosto de 2005.

⁵¹ Corte IDH, *Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71, párr. 75.

⁵² Corte IDH, *Caso Camba Campos y otros Vs. Ecuador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2013. Serie C No. 268, párr. 188.

128. Como lo ha indicado la Corte IDH, la independencia judicial es uno de los elementos principales del sistema de separación de poderes y su objetivo es que los jueces no se vean sometidos a restricciones indebidas en el ejercicio de sus funciones.⁵³ A su vez, como un elemento integrante de la independencia judicial, se debe velar por la inamovilidad en el cargo y la garantía contra presiones externas. Tanto la Corte IDH como el Comité de Derechos Humanos de la ONU han señalado que los jueces solo pueden ser removidos por faltas de disciplina graves o incompetencia y acorde a procedimientos justos que aseguren la objetividad e imparcialidad según la constitución o la ley.⁵⁴

129. La Corte IDH ha manifestado, a la luz de la observación general 32 del Comité de Derechos Humanos de la ONU y de los principios básicos relativos a la independencia de la judicatura, que la garantía de estabilidad e inamovilidad de los jueces no es absoluta. Sin embargo, su destitución debe ser por “conductas claramente reprochables”⁵⁵ que sean “bastante graves”⁵⁶ y con criterios “razonables y objetivos”.⁵⁷ En esa línea, los jueces deben gozar de estabilidad y solo pueden ser sancionados y destituidos por faltas especialmente graves. Los criterios de acceso, ascenso, suspensión y destitución deben ser razonables y objetivos, lo que podría ser incompatible con el control político, puesto a que no responde a cuestiones o procedimientos técnicos, sino que responde a procedimientos completamente políticos, lo que implicaría una restricción al derecho a permanecer en el cargo en condiciones generales de igualdad, conforme la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la jurisprudencia de la Corte IDH.⁵⁸

130. Tal como lo ha manifestado la Corte IDH, el señalamiento de los jueces constitucionales por presuntos actos de corrupción o por su alegada politización no pueden ser presentados de manera amplia y sin elementos probatorios específicos y concretos sobre la forma en que se hubieran materializado dichos actos.⁵⁹ Lo contrario afectaría la independencia judicial de la alta corte y, un cese masivo bajo esas

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ *Ibid.*, párrs. 188 y 189.

⁵⁵ *Ibid.*, párr. 191.

⁵⁶ *Ibid.*, párr. 192.

⁵⁷ *Ibid.*, párr. 194.

⁵⁸ Ver, Principios de Bangalore sobre la independencia judicial y Corte IDH, Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) vs. Venezuela, Sentencia de 5 de agosto de 2008 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), Serie C No. 182; y, Caso López Lone y otros vs. Honduras, Sentencia de 5 de octubre de 2015 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), Serie C No. 302.

⁵⁹ Corte IDH, Caso Camba Campos y otros Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2013. Serie C 268, párr. 214.

circunstancias es “inaceptable” por el impacto negativo que ello tiene en la independencia judicial en su faceta institucional.⁶⁰

- 131.** En garantía de salvaguardar la autonomía e independencia de la justicia constitucional, los jueces de la Corte Constitucional no pueden ser objeto de acciones preprocesales y procesales penales por el contenido de sus opiniones, resoluciones, votos o fallos, consignados o que consignaren en el ejercicio del cargo.⁶¹ Se debe precisar que, independientemente del tipo de denominación que se le dé a una decisión jurisdiccional de la Corte Constitucional, por ejemplo, sentencia, auto o dictamen, el criterio abarca a todas las decisiones y pronunciamientos en el ejercicio de sus competencias.
- 132.** En línea con el alto tribunal interamericano, esta Corte, ha reiterado la importancia de la independencia judicial. La sentencia 102-21-IN/22 ya determinó que, de acuerdo con la Constitución, la independencia judicial es interna y externa. La primera es aquella que los órganos jurisdiccionales tienen entre sí. En cambio, la independencia externa hace referencia a la que tienen los órganos jurisdiccionales respecto a otras funciones del Estado y, en general, respecto a injerencias provenientes de fuera.⁶²
- 133.** La presente propuesta tiene como uno de sus objetivos modificar el artículo 431 de la Constitución. Cabe recordar que esta Corte ya interpretó dicha norma en 2010 mediante la sentencia 3-10-SIC-CC, es decir, varios años antes de la presentación de la propuesta actual.⁶³ Dado que la Corte es la intérprete auténtica de la Constitución, dicha interpretación es de obligatorio cumplimiento. De acuerdo con lo establecido en aquella decisión, en lo pertinente, se advierte:
- 133.1.** Por determinación del constituyente del 2008, se consagró la Corte Constitucional como un órgano especialmente autónomo e independiente. La especial naturaleza de este Organismo es una garantía propia del Estado de derecho para salvaguardar el ejercicio de su función pública frente a la arbitrariedad.
- 133.2.** La consideración de su especial naturaleza obedece a la investidura como máxima juzgadora dentro de la justicia constitucional. Por lo tanto, esta institución no se encuentra en las mismas condiciones de otros destinatarios, aquellos sujetos de juicio político y de censura previa de la Asamblea Nacional; pues la protección del artículo 431 de la Constitución implica que su

⁶⁰ *Ibid.*, párr. 219.

⁶¹ CCE, sentencia 3-10-SIC-CC, caso 4-09-IC, 16 de diciembre de 2010, pp. 15-23.

⁶² CCE, sentencia 102-21-IN/22, 19 de enero de 2022, párr. 17.

⁶³ CCE, sentencia 3-10-SIC-CC, caso 4-09-IC, 16 de diciembre de 2010, pp. 13, 15, 16-24.

juzgamiento no puede atender a cuestiones basadas en consideraciones subjetivas e infundadas, dada la especial función que tienen a su cargo como máximo representante de la justicia constitucional.

- 133.3.** Las decisiones dictadas por la Corte Constitucional son de última instancia e inapelables, conforme lo previsto en el artículo 440 de la Constitución. Por ello, carecería de todo fundamento jurídico la intención de iniciar acción en contra de los miembros de la Corte Constitucional, por el contenido de los fallos emitidos en sus funciones, pues implicaría una evidente discrepancia con la Constitución.
- 133.4.** La administración de justicia descansa siempre sobre dos principios básicos que, a su vez, se tornan esenciales: la independencia y la imparcialidad de los jueces.
- 133.5.** Las decisiones de la Corte Constitucional gozan de inmunidad. De tal forma que no puede iniciarse acción alguna por los fallos emitidos en ejercicio de sus funciones por quienes gozan de dicha prerrogativa constitucional, en atención al artículo 440 de la Constitución.
- 133.6.** La denominada inmunidad de opinión de los jueces de la Corte Constitucional es el corolario de toda una filosofía de respeto a la independencia de su actuación, para que sus decisiones, opiniones y/o criterios jurisdiccionales no sean objeto de uso o amenaza, como mecanismo de presión por parte de los sujetos procesales o de terceros interesados en un proceso dentro de la jurisdicción constitucional. Justamente por ello, el régimen de responsabilidades establecido tanto en la Constitución de la República, como en la ley, excluye también del juicio político a la Corte Constitucional, precisamente para evitar injerencia indebida en la autonomía de los jueces constitucionales, desde su designación hasta por el contenido de sus fallos. De este modo, se evita que las altas cortes, que actúan como límites al ejercicio del poder político, puedan ser sometidas a presiones o influencias que comprometen la imparcialidad de sus decisiones, garantizando así la estabilidad institucional y la confianza en el Estado de Derecho.
- 133.7.** Los jueces miembros de la Corte Constitucional no están sujetos a juicio político, pero sí están sometidos a los mismos controles que el resto de las autoridades públicas, pero dentro de su fuero, siendo responsables por los demás actos u omisiones que cometan en el ejercicio de sus funciones, ya que conforme lo establecido en el artículo 229 de la Constitución, gozan de la condición de servidores públicos.

- 133.8.** De esta manera, se puede observar que la regla constitucional de atribuir a los miembros de la Corte Constitucional una naturaleza especial, expresada por el constituyente, es una garantía para mantener su independencia y autonomía. Así, también se debe señalar que la situación de los jueces de la Corte Constitucional no es equiparable a la de ningún otro servidor público, ni a la de un procesado común o de un enjuiciado políticamente, habida cuenta que tienen una especial jerarquía puesto que son los máximos dignatarios de la justicia constitucional.
- 133.9.** Asimismo, en garantía de salvaguardar la autonomía e independencia de la justicia constitucional, la Constitución actual determina que los jueces de la Corte Constitucional no pueden ser objeto de acciones preprocesales y procesales penales por el contenido de sus opiniones, resoluciones, votos, fallos, consignados o que consignaren en el ejercicio del cargo. Por lo tanto, a pesar de que los jueces y juezas que integran la Corte Constitucional son servidores públicos, su condición especial los distingue de otros funcionarios públicos y de cualquier mecanismo de rendición de cuentas de tipo político, porque no sería compatible con su rol de máximos garantes de la justicia constitucional y de freno de poder.
- 134.** Como ya ha sido mencionado por la Corte,⁶⁴ la Constitución, en sus artículos 1, 76.7 letra k), 168 y 429, reconoce que la independencia judicial de la Corte Constitucional es indispensable para garantizar el derecho al debido proceso en su garantía a ser juzgado por jueces independientes. La independencia judicial es un elemento estructural del sistema de administración de justicia, que proscribe injerencias internas y externas, como premisa para preservar la calidad del servicio de justicia.
- 135.** Finalmente, se debe precisar que, aunque la Corte no es parte de la Función Judicial, administra justicia constitucional. Por ello, las normas y principios sobre independencia de la justicia son plenamente aplicables a la Corte Constitucional.⁶⁵

4. Sobre la naturaleza de la Corte Constitucional

- 136.** Como se mencionó, la Corte Constitucional no es parte de ninguna función del Estado debido a su naturaleza y rol de máximo órgano de control de la justicia constitucional. La Corte Constitucional tiene varias competencias relacionadas con garantías jurisdiccionales, el control constitucional, interpretación constitucional, etc. Por

⁶⁴ Ver, CCE, sentencia 102-21-IN/22, 19 de enero de 2022.

⁶⁵ CCE, sentencia 102-21-IN/22, 19 de enero de 2022, párr. 19.

ejemplo, la Corte tiene competencia para conocer demandas de inconstitucionalidad de normas o actos administrativos de carácter general que emanan de las Funciones Legislativa y Ejecutiva y en general decisiones tomadas por autoridades que podrían llegar a conocimiento de la Corte a través del ejercicio de garantías jurisdiccionales como la acción extraordinaria de protección o por medio de la facultad de selección y revisión. De esa manera, por sus competencias, la Corte podría conocer demandas por contravenciones a la Constitución de las mismas entidades.

137. En virtud de la importancia de la naturaleza y rol que ostenta este Organismo, la Constitución le confiere autonomía e independencia como mecanismos para evitar potenciales injerencias y presiones, y para impedir que instituciones públicas mantengan relaciones de superioridad o autoridad que puedan afectar y desnaturalizar el cumplimiento de sus funciones. Siendo la Corte Constitucional el máximo órgano de control constitucional tiene una naturaleza y rol especialmente relevante y distinto a otras autoridades públicas. En atención a esta especial naturaleza, debido a sus competencias, las decisiones de la Corte tienen consecuencias en las actuaciones de los poderes del Estado. Por ello, sin la independencia judicial la Corte no podría cumplir sus funciones.

138. Considerando su rol garante de la Constitución, la Corte Constitucional tiene una especial autonomía de auto organización y regulación propia de las distintas funciones del Estado incluyendo el gobierno y gestión de sí misma.⁶⁶

139. La naturaleza de la Corte Constitucional no es política. Si bien sus decisiones tienen una incidencia en cuestiones políticas, la Corte es el máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esa materia. Así, el artículo 131 de la Constitución contiene una lista taxativa de los sujetos pasivos de enjuiciamiento político y a los cuales se les puede imputar responsabilidad política. A su vez, el artículo 129 de la Constitución, en virtud de que están sujetos a requisitos distintos para su enjuiciamiento político, prevé esta medida para el Presidente y Vicepresidente. El artículo 131 de la Constitución permite el enjuiciamiento político de ciertas autoridades del Estado, con el objetivo de responsabilizarlos ante el pueblo soberano debido a que tienen naturaleza política y, en consecuencia, “tienen responsabilidad política”.⁶⁷

140. Ahora bien, efectivamente, la Corte, al ejercer esta independencia y autonomía tiene el deber de hacerlo de manera coherente, fundamentada, responsable, y transparente. El ejercicio de su autonomía no exime a la Corte de que sus actuaciones sean

⁶⁶ CCE, sentencia 102-21-IN/22, 19 de enero de 2022, párrs. 28-30.

⁶⁷ CCE, dictamen 1-11-IC/20, 29 de enero de 2020, párr. 15.

fiscalizadas, de la responsabilidad social, rendición de cuentas y participación en la planificación nacional. Además de la función de la Corte de verificar el cumplimiento de la Constitución en relación las acciones u omisiones de los órganos estatales, también se debe indicar que la Corte Constitucional, según las facultadas que ejerzan, actúa como un órgano de protección de derechos.

141. De lo anterior, se constata que, si bien existe la posibilidad de enjuiciar políticamente a altas cortes constitucionales, este mecanismo es excepcional y solo procede bajo causales taxativas y objetivas, aplicadas con sumo cuidado, a fin de proteger la independencia, autonomía y rol de las altas cortes como garantes de la Constitución y límites del poder político. Lo que en ningún caso autoriza a hacerlo por las decisiones que toma como órgano jurisdiccional y de control constitucional. Es importante subrayar que estas causales no pueden basarse en la manera en que la alta corte interpreta la Constitución ni en el contenido de sus fallos, decisiones u opiniones jurisdiccionales, sino únicamente en infracciones constitucionales o delitos cometidos en el ejercicio del cargo. La aplicación de este procedimiento requiere un equilibrio delicado: garantizar responsabilidad sin comprometer la imparcialidad judicial ni la estabilidad institucional, lo que refuerza que su uso debe ser extremadamente restringido y no convertirse en una vía ordinaria de control sobre estos órganos.

7.4.2. Análisis de la propuesta

142. Con base en el análisis precedente, esta Corte observa que, la propuesta tal y como está planteada, altera **la estructura fundamental de la Constitución** porque contraviene el valor fundamental de independencia judicial propio del sistema republicano que guía la Constitución. Así, la propuesta no solo implica una reconfiguración del sistema de pesos y contra pesos, sino que podría dar al poder legislativo una influencia directa sobre la Corte Constitucional, debilitando su rol como freno y contrapeso y aumentando el riesgo de interferencia política en decisiones jurisdiccionales fundamentales. La Corte no es parte de ninguna de las funciones del Estado y, al ser la encargada de controlar que las actuaciones de estas se enmarquen en la Constitución, es necesaria su autonomía y que no responda políticamente al legislativo. De tal forma que, al pretender asimilar las funciones de sus jueces a las de funcionarios que sí tienen responsabilidades políticas, se estaría desconociendo su naturaleza.

143. Históricamente la independencia judicial es un principio constitucional que refleja la identidad colectiva del pueblo y del Estado ecuatoriano. Es por esa importancia que este principio prescribe una forma de orientación para la construcción de un modelo de sociedad ecuatoriana. Es necesario tomar en consideración que, en la Constitución de Ecuador de 1998, vigente previamente, sí se preveía la posibilidad de juicio político.

El artículo 130.9 de aquella norma derogada, preveía la posibilidad de juicio político contra los vocales del Tribunal Constitucional por “infracciones legales o constitucionales en el ejercicio de su cargo”.

144. Así, de conformidad con las actas de la Asamblea Constituyente de 2008, se refieren a que las mayorías en el Congreso, lo convirtieron “en un instrumento de chantaje [...] sobre el Tribunal Constitucional [...] a través de prácticas vergonzosas de reparto [...]”.⁶⁸ En tal sentido, el constituyente configuró a la Corte como “uno de los órganos constitucionales claves en el nuevo diseño del control constitucional”.⁶⁹ Asimismo, el constituyente pensó que las características importantes eran las de su composición, “así como de su autonomía”, las cuales permiten “garantizar la imparcialidad a la hora de tomar sus decisiones”. Por ello, los constituyentes buscaron que el máximo intérprete de la Constitución sea “un órgano que mantenga su autoridad y tenga la máxima capacidad y preparación” pues sería “[p]oco útil” una Corte preparada, pero a la que “no se le confieran las funciones necesarias para cumplir su papel”.⁷⁰

145. En similar sentido, el constituyente señaló que la Corte Constitucional “es un organismo ubicado fuera de la órbita de alguna de las Funciones o Poderes Clásicos del Estado” y que la Corte tiene una acción tutelar que busca “evitar las hipertrofias de las funciones, particularmente de la Función Ejecutiva que en este tipo de Gobierno presidencial rige en nuestro país”. En tal sentido el constituyente previó que no era un simple cambio de nombre “de Tribunal Constitucional a Corte Constitucional, sino que [era] una profundización y jerarquización del control constitucional sobre todo el andamiaje estatal”.⁷¹

146. En concordancia, el constituyente configuró la Corte como “absolutamente independiente de las funciones del Estado, con autonomía administrativa y financiera” como una “necesidad histórica, impostergable e inaplazable”.⁷²

147. Es por ello que en la Constitución actual, se prevé el respeto a la jerarquía e importancia de la Corte Constitucional. En la Constitución de 2008, por la configuración especial de la Corte Constitucional, no se incluyó esta posibilidad, reforzando su autonomía y el equilibrio institucional. Se optó por consagrar este régimen de responsabilidad especial a favor de los jueces y juezas de la Corte Constitucional, excluyéndolos expresamente del juicio político como mecanismo de

⁶⁸ Asamblea Constituyente, Acta 072, 30 de junio de 2008, pág. 25.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 118.

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ *Ibid.*, p. 161.

⁷² Asamblea Constituyente, Acta 83, 12 de julio de 2008, p. 20.

control. De esta forma, incluso, en el artículo 431 se dispuso que los jueces y juezas de la Corte Constitucional “no podrán ser removidos por quienes los designen”.

148. En similar sentido, la propuesta afecta el **carácter del Estado y sus elementos constitutivos** pues una de las características del Ecuador es que se organiza en forma de república. Uno de los principios de la forma de organización en república es el de independencia judicial. Alterar esta independencia implica comprometer la capacidad de la Corte Constitucional de actuar como garante de la supremacía de la Constitución, limitando su rol de protección frente a posibles excesos de los otros poderes del Estado.

149. Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho y la separación e independencia de los poderes públicos. La propuesta implica una desestabilización del orden democrático existente en Ecuador, por cuanto pretende una ruptura en la separación e independencia de los poderes públicos. Por ende, el cambio de la propuesta no representa una simple inclusión, sino que afecta la independencia judicial como principio del sistema democrático.

150. En atención a todo lo mencionado anteriormente, se concluye que la modificación constitucional planteada no cumple con los requisitos establecidos en el artículo 441.1 de la Constitución. Por lo tanto, la enmienda no es el trámite apto para la presente propuesta.

8. Decisión

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

- 1.** Declarar que el procedimiento de **enmienda**, establecido en el artículo 441.1 de la Constitución, **sí** es apto para las modificaciones constitucionales contenidas en las preguntas 1 y 2.
- 2.** Declarar que el procedimiento de **enmienda**, establecido en el artículo 441.1 de la Constitución, **no** es apto para las modificaciones constitucionales contenidas en las preguntas 3 y 4.
- 3.** Disponer que el expediente vuelva al despacho de la jueza sustanciadora, a efectos de que inicie el respectivo control previo de constitucionalidad de los considerandos y de las preguntas 1 y 2.

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 de la siguiente manera: la propuesta respecto a la pregunta 1, con siete 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, Richard Ortiz Ortiz (voto concurrente) y Claudia Salgado Levy; y, un voto salvado del juez constitucional Raúl Llasag Fernández; la propuesta respecto a la pregunta 2, con siete votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz y Claudia Salgado Levy; y, un voto salvado del juez constitucional Jhoel Escudero Soliz; la propuesta respecto a la pregunta 3, con ocho 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 y Claudia Salgado Levy; la propuesta respecto a la pregunta 4, con ocho votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez (voto concurrente), Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz y Claudia Salgado Levy; en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 04 de septiembre de 2025; sin contar con la presencia del juez constitucional José Luis Terán Suárez, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

DICTAMEN 7-25-RC/25

VOTO CONCURRENTENTE

Jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes

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 7-25-RC/25, emitido en la sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional de 04 de septiembre de 2025.
2. El 13 de agosto de 2025, 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 de modificación constitucional correspondiente.
3. Dentro de las propuestas, se encuentra la **primera**, cuyo objetivo es la modificación del artículo 327 de la Constitución para desarrollar legislativamente la contratación laboral por horas para el sector de turismo. La pregunta es la siguiente:

¿Está usted de acuerdo con permitir la contratación laboral por horas, únicamente para el sector turismo, siempre que se trate de la primera relación laboral, garantizando los derechos laborales y respetando los derechos adquiridos de los trabajadores, enmendando la Constitución de conformidad con el Anexo de la pregunta?
4. En el dictamen de mayoría se aceptó que la primera propuesta de modificación del artículo 327 de la Constitución, en el sentido de que la contratación por horas en el sector turístico, en una primera relación laboral, pueda ser tratada mediante la vía de enmienda.
5. En el análisis de modificación de la Constitución, la Corte Constitucional tiene el deber de evaluar cada propuesta tomando en cuenta sus aristas y particularidades. De esta forma, también debe observar cómo las propuestas pueden tener similitudes o diferencias con propuestas similares, previamente presentadas.
6. En el dictamen 1-24-RC/24 emití mi voto salvado con respecto a la sexta propuesta que también buscaba reformar el artículo 327 de la Constitución y el Código de Trabajo para incluir—de forma general—la posibilidad de realizar contratación por horas y a plazo fijo, señalando que estas modalidades no constituían precarización

laboral. En dicho voto, expresé mi preocupación sobre a la intención del constituyente de evitar la precarización laboral, y, por ende, su prohibición expresa de incluir el trabajo por horas. De esta forma, en dicho voto, concluí que la modificación, tal como estaba propuesta en ese momento, no podía ser tramitada a través de una enmienda constitucional debido a que, el cambio implicaba una anulación injustificada del ejercicio de los derechos que en materia laboral reconoce la Constitución.

7. Sin embargo, y tal como se expresa en el presente dictamen, la propuesta *in examine* es diferente a la anterior. Ya no se busca la adición de una modalidad de contrato por horas de forma general para todos los sectores y cambios a los contratos de trabajo a plazo fijo, sino que se busca permitir que el trabajo por horas solamente se pueda implementar 1) en el sector de turismo; y, 2) en el marco de la primera relación laboral.
8. En este sentido, concuerdo con lo expresado en esta decisión. El sector del turismo tiene características específicas a ser consideradas, las cuales son desarrolladas en el dictamen. Así, estoy de acuerdo con la apreciación de que el sector turístico responde a dinámicas de estacionalidad y volatilidad que puede implicar no solo periodos largos y predecibles de alta demanda, sino que también, flujos cortos, variables y a menudo imprevistos. Adicionalmente, reconozco que el sector turístico tiene una obligación de desarrollarse de manera sostenible y con prácticas que protejan el patrimonio natural y cultural del país, lo cual afecta al giro del negocio. Finalmente, entiendo que también se presentan modalidades diversas y descentralizadas de desarrollo, que afectan la demanda laboral no solo por temporadas sino por sectores y regiones específicas.
9. En esta medida, coincido con que contar con un régimen laboral diferenciado para atender dichas características y necesidades en el sector turístico, con la condición de que sea en la primera relación laboral y con la seguridad de que los empleadores tienen la obligación de garantizar el ejercicio de los derechos laborales reconocidos en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, no restringe derechos y garantías.
10. Sin embargo, quisiera dejar claro que no considero que la contratación por horas pueda ser aplicada de forma general a todos los sectores productivos de la sociedad. En este caso, se ha justificado de forma suficiente su aplicación, por las características y la dinámica específica del sector del turismo. De querer implementarse este tipo de contratación en otros sectores, se debería justificar su aplicación, en relación con las características específicas del sector, y dicha justificación deberá ser examinada de forma rigurosa por la Corte Constitucional.

- 11.** Por lo tanto, comparto con el criterio del dictamen de que, tal como está planteada, la primera propuesta cumple los requisitos del artículo 441.1 de la Constitución y es posible que se la tramite mediante la vía de enmienda.

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, anunciado en el dictamen de la causa 7-25-RC fue presentado en Secretaría General el 04 de septiembre de 2025, mediante correo electrónico a las 13:50; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

DICTAMEN 7-25-RC/25

VOTO CONCURRENTE

Juez constitucional Jorge Benavides Ordóñez

1. El Presidente de la República presentó una propuesta de enmienda a las disposiciones constitucionales relacionadas a: i) la implementación del trabajo por horas en el sector turismo (modificación al artículo 327); ii) la reducción del número de asambleístas (modificación al artículo 18); iii) la transferencia de competencias del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (“CPCCS”) a la Asamblea Nacional, Contraloría General del Estado con la supresión del CPCCS (modificación a los artículos 118, 212 entre otros; y, eliminación de la sección segunda del capítulo quinto del título IV) ; y, el señalamiento de que las juezas y jueces de la Corte Constitucional están sujetos al enjuiciamiento político por incumplimiento de funciones, delitos declarados en condena ejecutada y arrogación de competencias ante la Asamblea Nacional (modificación a los artículos 131 y 431).
2. El mecanismo de modificación constitucional, según los artículos 441, 442 y 444 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”), contempla tres procedimientos de distinto alcance.
3. En la enmienda, como ejercicio del poder constituyente derivado, no se puede determinar una alteración orgánica de la estructura fundamental de la Constitución y del carácter y elementos constitutivos del Estado, ni efectuar una restricción de derechos y garantías; pudiendo aprobarse por vía parlamentaria (artículo 441 numeral 2 CRE) y a través de referéndum (artículo 441 numeral 1 CRE).
4. En la reforma parcial, como expresión del poder constituyente derivado, es posible establecer una alteración orgánica a través de la reconfiguración de la estructura fundamental de la Constitución y del carácter y elementos constitutivos del Estado, sin que pueda incurrir en una restricción de derechos y garantías; contando con una aprobación parlamentaria que se somete al pronunciamiento en referéndum popular (artículo 442 CRE).
5. En el cambio constitucional, como manifestación del poder constituyente originario, la Asamblea Constituyente, instalada previa consulta popular e integrada por asambleístas electos por el pueblo para aprobar un nuevo texto constitucional, puede realizar una reconfiguración de la estructura fundamental de la Constitución y del carácter y elementos constitutivos del Estado, así como un rediseño de los derechos y garantías, pasando a la ratificación por referéndum popular (artículo 444 CRE).

6. En el dictamen 7-25-RC/25 (“**voto de mayoría**”) se concluyó que la enmienda constitucional es el procedimiento pertinente de los dos primeros asuntos planteados (implementación del trabajo por horas en el sector turismo y reducción del número de asambleístas).
7. En tanto que en el voto de mayoría se determinó que la enmienda constitucional no es la vía para procesar la tercera cuestión (transferencia de competencias del CPCCS a la Asamblea Nacional, Contraloría General del Estado y eliminación del CPCCS), ni para tramitar el cuarto planteamiento (enjuiciamiento político para las juezas y jueces de la Corte Constitucional ante la Asamblea Nacional).
8. En este sentido, comparto la decisión del dictamen 7-25-RC/25, con la siguiente precisión respecto del cuarto tema. Estimo que de la manera en que ha sido planteada la modificación a los artículos 131 y 431 de la Constitución, para enjuiciar políticamente por arrogación de competencias, incumplimiento de funciones y cometimiento de delitos declarados en condena en firme a las juezas y jueces de la Corte Constitucional, no se podría tramitar como enmienda;¹ no obstante, respetuosamente considero precisar cuándo una propuesta sí podría ser tramitada por la vía de reforma parcial.
9. Es así que un planteamiento pertinentemente propuesto para el enjuiciamiento político de las juezas y jueces de la Corte Constitucional podría tramitarse por la vía del artículo 442 de la CRE, al circunscribirse a una alteración orgánica de la estructura fundamental de la Constitución y del carácter y elementos constitutivos del Estado.
10. Esto siempre que la propuesta contenga contornos específicos para el efecto, de forma similar al juicio político del Presidente la República contemplado en el artículo 129 de la CRE, numeral 2, estos son: i) que las causales para enjuiciar políticamente a las juezas y jueces constitucionales sean las del cometimiento de delitos graves que afectan a la administración pública y al interés general, específicamente los de concusión, cohecho enriquecimiento ilícito y peculado; ii) que la presentación del pedido de juicio político sea respaldado por la tercera parte de la Asamblea Nacional ; iii) que la censura y destitución sea aprobada por mayoría calificada de las dos terceras partes de los asambleístas.²

¹ Esto, porque se establecen causales amplias e indeterminadas, pues como consta en el párr. 109 del voto de mayoría “[...] la propuesta señala que no constituirá causal de juicio político ‘la mera discrepancia basada en las decisiones jurisdiccionales que adopten los jueces de la Corte Constitucional’ y plantea que sea ‘la ley’ la que desarrolle el ‘alcance de las causales de forma clara y taxativa’ [...]”.

² El artículo 129 numeral 2 de la CRE establece:

11. En adición, cabe como precisión: iv) que este enjuiciamiento político no se base en opiniones y pronunciamientos recogidos en los dictámenes y sentencias de la Corte Constitucional, al contener decisiones jurisdiccionales.
12. En este contexto, estimo que, en lugar de ciertos aspectos constantes en el voto de mayoría,³ debía enfatizarse en este enjuiciamiento político de las juezas y jueces de la Corte Constitucional “en ningún caso autoriza a hacerlo por las decisiones que toma como órgano jurisdiccional y de control constitucional [...] ni en el contenido de sus fallos, decisiones u opiniones jurisdiccionales, sino únicamente en infracciones constitucionales o delitos cometidos en el ejercicio del cargo” (párr. 142).
13. Es por ello que un planteamiento para agregar dentro del sistema republicano de frenos y contrapesos del poder público, el juicio político para las juezas y jueces de la Corte Constitucional, bajo el mismo régimen que para el Presidente de la República, ya contemplado en el artículo 129 numeral 2 de la Constitución, con la puntualización de que no involucre sus decisiones jurisdiccionales, para no atentar a la independencia judicial, se trataría de una **alteración o reconfiguración orgánica de orden procedimental**.⁴
14. En tal virtud, una propuesta planteada en este sentido, haría posible que el enjuiciamiento político de las juezas y jueces de la Corte Constitucional se pueda tramitar por la vía del artículo 442 de la CRE, esto es de la reforma parcial

Art. 129.- La **Asamblea Nacional podrá proceder al enjuiciamiento político de la Presidenta o Presidente**, o de la Vicepresidenta o Vicepresidente de la República, a **solicitud de al menos una tercera parte de sus miembros**, en los siguientes casos:

[...] **2. Por delitos de concusión, cohecho, peculado o enriquecimiento ilícito.**

[...] **Para proceder a la censura y destitución se requerirá el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Nacional [...]** (énfasis agregado).

³ En el voto de mayoría se refiere a que el juicio político es “un reproche de la autoridad y pérdida de la confianza política” (párr. 118), que “busca sancionar políticamente a los altos funcionarios”, (párr. 121), como “manifestación del principio de separación de poderes” (párr. 122); de lo cual se desprendería que se “excluye también del juicio político a la Corte Constitucional” (párr. 133.6); dado que “La naturaleza de la Corte Constitucional no es política” (párr. 139).

⁴ CCE, dictamen 4-19-RC/19, 21 de agosto de 2019, párr 10. 6 y decisorio 45.1:

En la propuesta, en el párrafo 10.6 se planteaba que “**se permite el enjuiciamiento de las altas cortes del Estado exclusivamente por delitos de concusión, cohecho, peculado y enriquecimiento ilícito**”; lo cual se encuadra dentro del pronunciamiento general del decisorio 45.1, esto es, “**En general, el procedimiento de reforma, establecido en el art. 442 de la Constitución, es apto** para la expedición de las normas en el proyecto examinado, cuyos principales temas se resumieron en los párrafo 5 a 7 *supra*” (énfasis añadido). CCE, dictamen 7-19-RC, 05 de noviembre de 2019, párrs. 48 y 53:

En el párrafo 48 se indica que cuando un planteamiento “**corresponde a una alteración orgánica**, en cuanto refiere al procedimiento [...] **una modificación procedimental [...]** **no implica una restricción del derecho [...]** En tal razón, **la vía de reforma parcial propuesta es apta**” (énfasis agregado).

En el párrafo 53 se señala que siendo “la propuesta de **reconfigurar un aspecto orgánico [...]** **no supone restricción de derechos y garantías** constitucionales. En tal razón, la **vía de reforma parcial propuesta es apta**” (énfasis añadido).

constitucional, que luego de la aprobación parlamentaria debe ser ratificada por referéndum popular.

Jorge Benavides Ordóñez
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto concurrente del juez constitucional Jorge Benavides Ordóñez, anunciado en el dictamen de la causa 7-25-RC fue presentado en Secretaría General el 04 de septiembre de 2025, mediante correo electrónico a las 14:47; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

DICTAMEN 7-25-RC/25

VOTO CONCURRENTE SOBRE LA PROPUESTA 1 Y

VOTO SALVADO SOBRE LA PROPUESTA 2

Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz

1. Antecedentes

1. En sesión del Pleno del 4 de septiembre de 2025, la Corte Constitucional aprobó el dictamen correspondiente al primer momento de la causa 7-25-RC. Dicho dictamen concluyó que la vía de enmienda constitucional es procedente para las propuestas 1 y 2 remitidas por el presidente de la República, mientras que las propuestas 3 y 4 no pueden tramitarse mediante esta vía por incumplir los límites materiales establecidos en la Constitución.
2. 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 particular. En relación con la propuesta 1 (contratación laboral por horas únicamente en el sector turismo), coincido con la decisión de la mayoría, aunque considero pertinente exponer razones adicionales que justifican su tramitación vía enmienda, por ello formulo mi voto concurrente. Por otro lado, respecto de la propuesta 2 (reducción del número de asambleístas), discrepo del razonamiento y la decisión de la mayoría, ya que no cumple con los requisitos para ser procesada mediante la vía de enmienda, por lo que expresaré los motivos de mi voto.

2. Análisis

3. Como he sostenido en votos separados previos, en los dictámenes 1-24-RC/24 y 4-22-RC/22,¹ una modificación a la Constitución conlleva un proceso jurídico y político de gran trascendencia. La Constitución no es producto del poder constituido y, por tanto, no puede ser alterada unilateralmente por sus órganos. La rigidez constitucional implica que su cambio requiere un procedimiento extraordinario, distinto y más riguroso que el de una ley ordinaria, reflejando la naturaleza superior y estable del texto constitucional.
4. La Constitución prevé un sistema gradual para autorizar cambios al texto constitucional, desde el menos rígido como la enmienda, pasando por un mayor nivel

¹ Voto salvado de las propuestas 1 y 6, dictamen 1-24-RC/24, 24 de enero de 2024; Voto salvado parcial de las preguntas 2 y 4, dictamen 4-22-RC/22, 12 de octubre de 2022.

de escrutinio democrático como ocurre con la reforma parcial y la asamblea constituyente. Estas exigencias de procedimiento conllevan la observancia a los límites materiales establecidos en los artículos 441 a 444, que deben observarse estrictamente para determinar la procedencia de cada vía de modificación.

5. La Corte Constitucional, en su calidad de máximo órgano de interpretación y control de la Constitución, debe evaluar cuidadosamente la tensión entre la estabilidad y la adaptación del texto constitucional, entre su rigidez y la necesidad de adecuación a nuevas realidades y contextos. Los límites y procedimientos de reforma funcionan como una garantía extraordinaria de preservación de la Constitución, asegurando que cualquier modificación se mantenga dentro de los márgenes que el propio texto establece.
6. En el presente caso, el presidente de la República ha remitido a la Corte cuatro propuestas de modificación constitucional, solicitando su tramitación vía enmienda. A continuación, explicaré por qué, a mi juicio, la propuesta 1, relativa a permitir la contratación por horas en el sector turístico, es procedente vía enmienda, al tratarse de un caso con características particulares y razones adicionales al voto de mayoría. Luego, expondré por qué la propuesta 2, relativa a la reducción del número de asambleístas, no procede vía enmienda, a diferencia de lo señalado por la mayoría, dado que afecta directamente la democracia representativa y proporcional, que constituye un elemento identitario de la Constitución.

2.1.Voto concurrente de la propuesta 1: Justificación sectorial y particularidades del turismo para la contratación por horas

7. La propuesta 1 plantea una modificación al artículo 327 de la Constitución, con la finalidad de permitir la contratación por horas en el sector del turismo. La decisión de mayoría concluyó que la propuesta puede tramitarse vía enmienda, al no alterar la estructura fundamental de la Constitución ni los elementos constitutivos del Estado, dado que se circunscribe a un sector específico con dinámicas propias. Asimismo, no restringe derechos ni garantías, al respetar los derechos adquiridos, impedir la aplicación retroactiva y asegurar la vigencia plena de la remuneración justa, la afiliación a la seguridad social y la estabilidad laboral. Al configurarse como una modalidad contractual complementaria orientada a atender particularidades del turismo, la propuesta se ajusta a los límites materiales del artículo 441 de la Constitución.
8. Si bien coincido con la decisión de mayoría, considero necesario explicar la diferencia de la presente propuesta de modificación, respecto de la examinada en el dictamen 1-24-RC/24 sobre la cual formule un voto salvado. En dicho voto salvado sostuve que

la incorporación general de contratos por horas y a plazo fijo supondría una afectación directa al régimen de garantías laborales reconocido en el artículo 327 de la Constitución.²

9. En el presente caso, la propuesta difiere sustancialmente, en primer lugar, porque la contratación por horas se limita exclusivamente a un sector específico con características particulares como es el sector turístico. Además, se constata que la modificación aplica únicamente en la primera relación laboral entre el empleador y el trabajador y garantiza todos los derechos laborales vigentes, así como aquellos previamente adquiridos. Esta circunscripción sectorial y la salvaguarda de derechos constituyen elementos que justifican una excepción proporcional y diferenciada respecto de la regla general de prohibición.
10. La justificación sectorial se refuerza por la naturaleza del turismo, que combina estacionalidad de largo plazo (temporadas altas y bajas) con flujos cortos, variables e imprevisibles, vinculados a feriados, festividades locales, ferias internacionales o cierres ambientales temporales. Estas dinámicas, no cubiertas con eficacia por los contratos de temporada, eventuales u ocasionales ya existentes, generan la necesidad de adaptación de las condiciones constitucionales a un mecanismo flexible que permita a los empleadores responder a demandas específicas sin recurrir a la informalidad o a mecanismos encubiertos de simulación como las prácticas laborales u otros más precarios, al tiempo que garantiza a los trabajadores un marco legal que asegure remuneración justa, afiliación a la seguridad social y demás derechos proporcionales a la jornada trabajada.
11. Asimismo, la modalidad por horas se justifica en escenarios de restricción ambiental que obligan a suspender temporalmente la actividad turística, como vedas de pesca, cierre de playas para regeneración o limitación de visitas en áreas protegidas. En tales circunstancias, esta modalidad permite mantener la vinculación con el mismo empleador, evitando despidos y mitigando riesgos de precarización derivados de la informalidad. Es fundamental, sin embargo, que esta modalidad se entienda como un instrumento complementario dentro de un abanico de opciones contractuales que atienden la diversidad geográfica, cultural y social del sector. Su implementación requiere mecanismos claros de supervisión y regulación que aseguren que funcione como complemento y no como sustituto de las modalidades existentes. Así mismo, es importante señalar que este sector cuenta con trabajos fijos en el sector turístico permanente como es en hotelería y otros de tipo permanente, a quienes no debe afectar el potencial cambio constitucional.

² Voto salvado de las propuestas 1 y 6, dictamen 1-24-RC/24, 24 de enero de 2024, párr. 25-33.

12. En conclusión, al limitarse al sector turístico cuyas características son especiales, aplicarse únicamente en la primera relación laboral y garantizar plenamente los derechos laborales reconocidos, la contratación por horas constituye una medida proporcional y diferenciada que atiende vacíos específicos que no restringe derechos ni desconoce garantías constitucionales. Por estas razones, en este caso particular concuerdo con la decisión de mayoría en que la propuesta puede tramitarse vía enmienda conforme a lo previsto en el artículo 441 de la Constitución.

2.2.Voto salvado en la propuesta 2: Impacto en la representatividad democrática y límites de la enmienda

13. La propuesta 2 plantea modificar el artículo 118 de la Constitución con el fin de reducir el número de asambleístas, estableciendo la fórmula de 10 elegidos en la circunscripción nacional, un representante por cada provincia y uno adicional por cada cuatrocientos mil habitantes según el último censo nacional. La decisión de mayoría concluyó que esta propuesta puede tramitarse vía enmienda porque, a su juicio, no altera la estructura fundamental de la Constitución ni los elementos constitutivos del Estado, al limitarse a ajustar la regla de representación parlamentaria sin eliminar el sistema de representación territorial y poblacional. Asimismo, tampoco restringe derechos, ya que garantiza al menos un representante por provincia y corrige distorsiones en la proporcionalidad población-escaños, situando la modificación dentro de los límites materiales del artículo 441 de la Constitución.
14. En línea con el voto salvado que emití en el dictamen 4-22-RC/22, disiento de la decisión de mayoría por las siguientes razones. Aunque la Corte ha señalado previamente que el número de asambleístas puede modificarse vía enmienda, la presente propuesta no solo introduce un cambio numérico, sino que incide directamente sobre la representatividad democrática y su proporcionalidad, un elemento central de la estructura fundamental de la Constitución.³ Conforme al artículo 1 de la Constitución, el Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, de carácter democrático, en el que la soberanía radica en el pueblo y se ejerce a través de los órganos del poder público. La Asamblea Nacional, en tanto órgano de representación de la ciudadanía, es la expresión institucional de esa soberanía y debe reflejar de manera plural y proporcional la diversidad social y territorial del país. Cualquier alteración que comprometa esta función esencial afecta no solo la composición del legislativo, sino también la vigencia misma del principio democrático que sustenta el orden constitucional.

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

- 15.** Asimismo, retomando lo señalado en el voto salvado referido, considero que el cambio propuesto en el artículo 118 de la Constitución constituye un cambio relevante porque modifica la composición del órgano de representación democrática más importante del Estado.⁴ Esta alteración va más allá de un simple ajuste numérico, al impactar directamente la relación de representación territorial, disminuyendo la voz de provincias con menor población. Por ello, estimo que esta propuesta no puede tramitarse vía enmienda, dado que supera los límites materiales previstos para dicha vía de modificación y compromete la pluralidad y proporcionalidad de la representación legislativa que la Constitución protege.
- 16.** El artículo 118 vigente busca equilibrar la representación de territorios con distinto tamaño y características socioeconómicas, democratizando la representación legislativa y contrarrestando el bicentralismo. Modificaciones que alteren esta configuración, aun con la intención de mejorar la proporcionalidad, pueden concentrar el poder en provincias más pobladas y reducir la influencia de provincias menos pobladas o de las circunscripciones del exterior, afectando la esencia de la representatividad democrática.
- 17.** A mi juicio, la fórmula propuesta pasa de un sistema proporcional a uno de mayoría. Esto genera desigualdad en el valor del voto pasivo. La medida, por tanto, no es meramente cuantitativa y se justifica por el costo del salario de los asambleístas y sus equipos técnicos, sino que incide directamente en la estructura fundamental de la constitución y derechos políticos fundamentales.
- 18.** Además, al asignar un solo representante a provincias de baja densidad poblacional, se reduce la capacidad de reflejar la diversidad interna de cada territorio. Esto afecta a la pluralidad en la representación impactando a las minorías políticas, grupos sociales y comunidades con intereses distintos podrían quedar sin representación efectiva, concentrando la toma de decisiones en un único legislador y limitando la pluralidad de voces dentro de la Asamblea Nacional. Esta limitación compromete la función representativa del órgano como garante de la diversidad de la población, así como, territorial y política.
- 19.** La asignación de un representante adicional por cada cuatrocientos mil habitantes, combinada con la fórmula general, también puede generar desigualdades internas dentro de provincias más pobladas. Dependiendo de la distribución demográfica, ciertos sectores podrían quedar sin voz directa en la Asamblea, debilitando la representatividad territorial y funcional de los legisladores, lo que evidencia un riesgo de concentración del poder.

⁴ Ibid., párr. 33.

- 20.** Finalmente, la concentración de la representación en un número reducido de legisladores por provincia y en territorios más densamente poblados puede afectar el pluralismo político dentro de la Asamblea. Garantizar una representación amplia y plural es indispensable para fortalecer la democracia territorial y asegurar que las políticas públicas respondan a las necesidades de todos los sectores del país. Más aún si en la misma propuesta de enmienda propuesta por el presidente de la República se pretende asignar más funciones y responsabilidades a la Asamblea Nacional, como ocurre con la designación de altos cargos tecnocráticos. Es decir, si la configuración es de un sistema mayoritario la posibilidad de que esos puestos sean de la misma tendencia es una consecuencia evidente, lo que impacta en la falta de pluralidad en las posibles nuevas funciones.
- 21.** Por estas razones, considero que la propuesta 2 no puede tramitarse vía enmienda conforme al artículo 441 de la Constitución, pues afecta un elemento central de la estructura fundamental: la representatividad democrática, cuya protección se deriva del artículo 1 de la Constitución, que establece al Ecuador como un Estado democrático en el que la soberanía reside en el pueblo y se ejerce a través de los órganos del poder público. La modificación proyectada impacta directamente la pluralidad de la representación poblacional y territorial, superando los límites materiales que una enmienda constitucional puede respetar.

3. Decisión

- 22.** Por las razones expuestas, considero que la propuesta 1, relativa a la contratación laboral por horas únicamente en el sector turístico en los enójenos de temporada, puede tramitarse vía enmienda, de conformidad con las razones adicionales expuestas en este voto.
- 23.** La propuesta 2, que busca reducir el número de asambleístas, no es susceptible de ser tramitada por la vía de enmienda, dado que afecta directamente un elemento central de la estructura fundamental de la Constitución, la representatividad democrática, superando los límites materiales establecidos en el artículo 441 de la Constitución.

Jhoel Escudero Soliz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto concurrente y el voto salvado del juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, anunciados en el dictamen de la causa 7-25-RC fueron presentados en Secretaría General el 04 de septiembre de 2025, mediante correo electrónico a las 15:23; y, han sido procesados conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

DICTAMEN 7-25-RC/25

VOTO CONCURRENTE

Juez constitucional Richard Ortiz Ortiz

1. Respetuosamente presento el siguiente voto concurrente al dictamen de vía 7-25-RC/25, únicamente, respecto de la **primera propuesta** de modificación constitucional del artículo 327 de la Constitución, que pretende incluir la contratación por horas en el sector turístico.
2. Previamente, en los dictámenes 1-24-RC/24 y 1-24-RC/25A, este Organismo analizó seis propuestas de modificación constitucional, entre ellas, lo relacionado con la incorporación de los contratos por horas y a plazo fijo al régimen laboral.¹ Me aparté de las decisiones de mayoría, porque la propuesta analizada en ese entonces no presentaba ninguna garantía laboral. En consecuencia, señalé que esa propuesta no podía ser tramitada mediante enmienda, porque transgredía el tercer límite material previsto en el artículo 441 de la Constitución.
3. De este modo, en mis votos salvados a los dos dictámenes referidos *supra*, sobre la incorporación del contrato por horas en el ordenamiento laboral, razoné lo siguiente:
 - 3.1. En el análisis del primer momento (dictamen 1-24-RC/24), señalé que la incorporación de los contratos por horas y a plazo fijo al régimen laboral, en la forma propuesta en ese momento, generaba una restricción grave al derecho al trabajo y no proponía ninguna garantía laboral.
 - 3.2. En el análisis del segundo momento (dictamen 1-24-RC/24A), relacionado con el control de constitucionalidad formal de la convocatoria a referendo de los considerandos, las preguntas y las propuestas normativas infra legales que acompañan a esta propuesta, señalé que no compartía la decisión de establecer la constitucionalidad condicionada sobre los considerandos, pregunta y su anexo de

¹ La demanda presentada el 9 de enero de 2024, párr. 62 señaló: “[...] la apertura de nuevos mecanismos de trabajo lucha contra las líneas de desigualdad entre las personas que actualmente se encuentran bajo una relación formal y aquellas que se hallan en el desempleo; esto último en la medida en que el mercado laboral no cuenta con las regulaciones adecuadas y los incentivos pertinentes para nuevas contrataciones, que diversifique las plazas de trabajo. Hacerlo implicaría que el Estado, conforme reza el artículo 326 de la Constitución, impulse el pleno empleo para todos aquellos sectores de la población que no gozan de plazas de trabajo; adicionalmente la propuesta de consulta conlleva la protección de todos aquellos derechos adquiridos por quienes ya hacen parte del mercado laboral; la propuesta dejan intangibles aquellos derechos y garantías de las que gozan quienes cuentan con un trabajo, con ello se precautela los límites constitucionales en materia laboral y pugna por un proyecto no regresivo en materia de derechos [...]”

la propuesta del contrato por horas. Cabe mencionar que, incluso la mayoría observó la falta de garantías laborales en la propuesta presentada.

4. En el presente caso, el dictamen 7-25-RC/25 resuelve que la enmienda es la vía para tramitar la iniciativa del presidente de la República que busca permitir la contratación laboral por horas en el sector turístico. Al respecto, comparto la decisión de mayoría, debido a que esta propuesta es diferente de las analizadas en los dictámenes 1-24-RC/24 y 1-24-RC/25A, ya que se cuentan con garantías laborales, conforme lo siguiente:
 - 4.1.El contrato por horas está dirigido únicamente a la actividad turística, en consideración de la flexibilidad del giro del negocio de este sector.
 - 4.2.El contrato por horas se celebrará únicamente cuando esta sea la primera relación laboral con el mismo empleador.
 - 4.3.El contrato por horas respetará los derechos laborales adquiridos. Esta modalidad contractual para el sector turístico no menoscaba las condiciones de quienes ya se encuentran en una relación de dependencia con el empleador.
 - 4.4.Este contrato garantizará los elementos esenciales del derecho al trabajo, tales como: una remuneración justa, la afiliación al seguro social, percibir la décimo tercera y cuarta remuneración, vacaciones, indemnizaciones en caso de terminación unilateral de la relación laboral, entre otras.
5. En virtud de lo expuesto, considero que el procedimiento de enmienda, establecido en el artículo 441.1 de la Constitución, sí es apto para la reforma al artículo 327 de la Constitución, para incluir la contratación por horas en el sector turístico, como lo sostiene la mayoría. En lo demás, comparto la decisión del dictamen 7-25-RC/25.

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 7-25-RC fue presentado en Secretaría General el 04 de septiembre de 2025, mediante correo electrónico a las 16:21; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

DICTAMEN 7-25-RC/25

VOTO SALVADO

Juez constitucional Raúl Llasag Fernández

1. Con fundamento en los artículos 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”) y 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, formulo el presente voto salvado respecto de la pregunta 1 (contratación por horas únicamente para el sector turístico) de la propuesta de enmienda constitucional, emitida por la Corte Constitucional en sesión del pleno de 04 de septiembre de 2025, por las razones que expongo a continuación:
2. La Corte Constitucional declaró que el procedimiento de enmienda previsto en el numeral 1 del artículo 441 de la CRE procede para las modificaciones constitucionales propuestas en las preguntas 1 y 2, mas no para las preguntas 3 y 4. En lo que atañe a este voto, es respecto a la pregunta 1, misma que pretende modificar el artículo 327 de la CRE mediante enmienda para habilitar la figura de la contratación por horas en el sector turístico; lo cual, a criterio de este juez no podría ser tramitado a través de este mecanismo al no superar el tercer límite material de esta vía, es decir, que no se restrinjan derechos ni garantías.
3. Para evitar reiteraciones argumentales, el voto de mayoría, en sus párrafos 29 a 35 *supra* recoge los límites materiales del mecanismo de modificación constitucional consultado. Ahora bien, aunaré sobre el tercer límite, pues es cierto que la Corte ha reconocido en los dictámenes 4-22-RC/22 y 1-24-RC/24 que “no cualquier afectación a derechos o garantías constitucionales lo infringe”.¹ A ello, se sigue que se configura una restricción cuando una limitación es injustificada o irrazonable. Adicionalmente, debe precisarse que la jurisprudencia reconoce que “**la enmienda debe respetar el espíritu del constituyente** y no puede implicar cambios significativos en el texto constitucional” [Énfasis agregado].²
4. Es menester, entonces, retornar al artículo 327 de la CRE que establece que “[s]e **prohíbe toda forma de precarización, como** la intermediación laboral y la tercerización en las actividades propias y habituales de la empresa o persona empleadora, **la contratación laboral por horas**, o cualquiera otra que afecte los derechos de las personas trabajadoras en forma individual o colectiva” [énfasis agregado]. Ello, se sigue a que los assembleístas constituyentes consideraron que se

¹ CCE, dictamen 4-22-RC/22, 12 de octubre de 2022, párr. 87.

² CCE, dictamen 2-10-RC/22, 20 de abril de 2022, párr. 33.

trataba de “sistemas precarios de contratación laboral”.³ Esto, fue incluso reconocido en el párrafo 44 del voto de mayoría en los siguientes términos: “**La Asamblea Constituyente de 2008 incluyó esta prohibición** por ser parte de sistemas precarios de contratación laboral y **con el fin último de frenar la flexibilidad laboral que, según mencionaron algunos asambleístas, podría generar desprotección por parte de la seguridad social e injusticia social**” [Énfasis agregado].

5. De lo anterior, este juez deja en evidencia que el voto de mayoría estaría inobservando el espíritu constituyente, mismo que no podría ser modificado por enmienda al ser el mecanismo más laxo que prevé la CRE. Ahora, resulta necesario verificar si constituye o no una limitación justificada y razonable. Así, a criterio del voto de mayoría en sus párrafos 41 a 69 *supra* examina la Convención Marco sobre Ética del Turismo de la Organización Mundial de Turismo con el fin de contextualizar y justificar las siguientes características del sector turismo i) “estacionalidad y volatilidad”, ii) “sostenibilidad”, iii) “modalidades diversas y descentralizadas de desarrollo” y iv) “protejan el patrimonio natural y cultural”.
6. Si bien, existen particularidades respecto a este sector, no es menos cierto que dichas particularidades ya se verían atendidas en el régimen ordinario. Por ejemplo, para el efecto, se generó la Norma que Regula Modalidades Contractuales para el Sector Turístico (Acuerdo MDT-2020-221) que reconoce las necesidades particulares de los tipos de contratación en dicho sector, regulando así el denominado “contrato turístico y/o cultural y creativo”. Este contrato “deberá celebrarse por escrito y contendrá, además de los requisitos establecidos en el artículo 21 del Código del Trabajo, el tipo de jornada continua o discontinua pactada, el horario en que será ejecutada la labor por el trabajador, la indicación expresa de las labores a ejecutar, servicio o actividad objeto de la contratación; y, el plazo de duración del contrato”.
7. Incluso, “[l]a duración del contrato turístico y/o cultural y creativo, en forma continua o discontinua, será por el tiempo que dure la labor, servicio o la actividad a realizarse y no podrá ser superior a un (1) año dentro del cual se podrá acordar un periodo de prueba de hasta noventa (90) días”. De forma complementaria, el régimen laboral general en su artículo 17 de igual manera contempla los contratos por temporada.⁴ Es

³ Asamblea Constituyente, acta 042, pág. 48.

⁴ Código del Trabajo, artículo 17: “Contratos eventuales, ocasionales, de temporada.- Son contratos eventuales aquellos que se realizan para satisfacer exigencias circunstanciales del empleador, tales como reemplazo de personal que se encuentra ausente por vacaciones, licencia, enfermedad, maternidad y situaciones similares; en cuyo caso, en el contrato deberá puntualizarse las exigencias circunstanciales que motivan la contratación, el nombre o nombres de los reemplazados y el plazo de duración de la misma. También se podrán celebrar contratos eventuales para atender una mayor demanda de producción o servicios en actividades habituales del empleador, en cuyo caso el contrato no podrá tener una duración mayor de ciento ochenta días continuos o discontinuos dentro de un lapso de trescientos sesenta y cinco días. Si la circunstancia o requerimiento de los servicios del trabajador se repite por más de dos períodos

así como, se consideran tanto la estacionalidad, volatilidad y la sostenibilidad del sector.

8. En esa línea, esta Corte también refirió que el artículo 33 de la CRE tiene un “núcleo esencial del derecho al trabajo el mismo que es incondicional, inalterable y no puede estar sometido a opiniones o interpretaciones individualizadas”.⁵ Además, que:

El derecho al trabajo, como tal, tiene características bien definidas y una de ellas es el carácter contractual del mismo, es decir, que parte de una relación jurídica existente entre empleador y trabajador, dado que se basa en el contrato del trabajo del cual derivan derechos para todas las personas como por ejemplo a percibir un sueldo, afiliación al seguro social, a percibir el décimo tercero y cuarto sueldo en las fechas establecidas, vacaciones, licencia de maternidad y paternidad, y otros que le otorgue la ley o los contratos individuales o colectivos. De esta manera, ha de tenerse en cuenta que el derecho al trabajo en su dimensión constitucional, que además es aquella vinculada con su núcleo esencial, se expresa a través del reconocimiento jurídico de justas remuneraciones y retribuciones, así como en el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado, conforme lo dispone el artículo 33 de la Constitución de la República; de igual manera, se encuentra integrado al núcleo duro del derecho al trabajo, el derecho a la seguridad social, conforme lo determina el artículo 34 de la Norma Suprema.⁶

9. Por lo expuesto, considerando la existencia de contratos específicos y generales que pueden atender las particularidades del sector turismo y las características definidas del derecho al trabajo en los términos del párrafo 8 *supra*, este juez no observa las razones que justifiquen la inexistencia de restricción de derechos. Más bien, parecería que se reafirma que el ordenamiento jurídico contaría con las herramientas para atender las necesidades específicas del sector, haciendo que esta propuesta contenga una modificación que es improcedente por enmienda.
10. En síntesis, a criterio de quien suscribe este voto, la habilitación de la contratación por horas -mediante enmienda- transgrede el espíritu del constituyente cuya finalidad era frenar la flexibilidad laboral. En suma, el dictamen de mayoría no dotaría de razones suficientes que justifiquen el por qué los contratos previstos en el

anuales, el contrato se convertirá en contrato de temporada. El sueldo o salario que se pague en los contratos eventuales, tendrá un incremento del 35% del valor hora del salario básico del sector al que corresponda el trabajador. Son contratos ocasionales, aquellos cuyo objeto es la atención de necesidades emergentes o extraordinarias, no vinculadas con la actividad habitual del empleador, y cuya duración no excederá de treinta días en un año. El sueldo o salario que se pague en los contratos ocasionales, tendrá un incremento del 35% del valor hora del salario básico del sector al que corresponda el trabajador. Son contratos de temporada aquellos que en razón de la costumbre o de la contratación colectiva, se han venido celebrando entre una empresa o empleador y un trabajador o grupo de trabajadores, para que realicen trabajos cíclicos o periódicos, en razón de la naturaleza discontinua de sus labores, gozando estos contratos de estabilidad, entendida, como el derecho de los trabajadores a ser llamados a prestar sus servicios en cada temporada que se requieran. Se configurará el despido intempestivo si no lo fueren”.

⁵ CCE, sentencia 014-15-SEP-CC, 28 de enero de 2015, pág. 16.

⁶ Ibid.

ordenamiento jurídico ecuatoriano no solventarían las necesidades específicas de este sector. De modo que, se inobservaría uno de los límites constitucionales a este procedimiento de modificación de la Constitución; y, por ello, la pregunta 1 no podía ser aceptada para ser tramitada bajo el mecanismo de enmienda.

11. Son las razones expuestas, las que este voto considera -muy respetuosamente- que podían haber sido abordadas en la sentencia de mayoría.

Raúl Llasag Fernández
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto concurrente del juez constitucional Raúl Llasag Fernández, anunciado en el dictamen de la causa 7-25-RC fue presentado en Secretaría General el 04 de septiembre de 2025, mediante correo electrónico a las 16:50; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL