

# REGISTRO OFICIAL<sup>®</sup>

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



## SUMARIO:

Págs.

### COORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

#### DICTÁMENES Y SENTENCIA:

6-25-RC/25 En el Caso No. 6-25-RC Se declara que el procedimiento de reforma parcial, establecido en el artículo 442 de la Constitución, no es apto para tramitar la modificación constitucional propuesta por el Presidente de la República .....	2
7-25-RC/25A En el Caso No. 7-25-RC Se declara la constitucionalidad de la propuesta planteada en la pregunta 1 y sus considerandos introductorios para convocar a referendo, excluyendo los considerandos tercero y quinto en su totalidad ....	22
33-19-IN/25 En el Caso No. 33-19-IN Se desestima la demanda de inconstitucionalidad No. 33-19-IN ....	47



**Dictamen 6-25-RC/25**  
**Jueza ponente:** Karla Andrade Quevedo

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

### **CASO 6-25-RC**

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

### **DICTAMEN 6-25-RC/25**

**Resumen:** La Corte Constitucional examina la propuesta de reforma parcial al artículo 393 de la Constitución presentada por el presidente de la República, a fin de crear un mecanismo de castración química, consistente en la administración de fármacos para reducir el deseo sexual de personas condenadas por el delito de violación, y un registro de las personas con sentencia condenatoria ejecutoriada por delitos sexuales. La Corte concluye que la propuesta no puede ser tramitada a través de una reforma parcial porque, a partir de la información proporcionada por el presidente de la República, no se demostró que las medidas sean idóneas para garantizar una vida libre de violencia.

#### **1. Antecedentes y procedimiento**

1. El 11 de julio de 2025, Daniel Roy-Gilchrist Noboa Azín, presidente de la República del Ecuador (“**presidente de la República**”), presentó ante la Corte Constitucional una solicitud de modificación constitucional a fin de que este Organismo determine si la reforma parcial es la vía apta para tramitar la propuesta.
2. Por sorteo electrónico de 11 de julio de 2025, le correspondió el conocimiento de la causa a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.
3. El 29 de julio de 2025, la jueza constitucional avocó conocimiento del caso.

#### **2. Competencia**

4. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 443 de la Constitución y en el artículo 99 número 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 por el presidente de la República.

#### **3. Legitimación activa**

5. De acuerdo con el artículo 442 de la Constitución, el presidente de la República tiene iniciativa para proponer una reforma parcial a la Constitución. Al respecto, el numeral 1 del artículo 100 de la LOGJCC dispone que, cuando la iniciativa proviene del

presidente de la República, el proyecto de reforma debe remitirse a la Corte Constitucional “antes de expedir el decreto por el cual se convoca a referendo, o antes de emitir el decreto por el cual se remite el proyecto a la Asamblea Nacional”. Además, esta norma exige que el presidente de la República “anex[e] un escrito en el que sugiera el procedimiento a seguir, y las razones de derecho que justifican esta opción”.

6. En este caso el proyecto de modificación constitucional ha sido presentado por el presidente de la República previo a enviarlo a la Asamblea Nacional. En su solicitud el presidente de la República incluye un escrito en el que sugiere el procedimiento de reforma parcial y fundamenta las razones de derecho en las que justifica su petición. En consecuencia, existe legitimación activa y se cumplen los requisitos formales establecidos en la Constitución y la ley.

#### 4. Propuesta de modificación constitucional

7. El presidente de la República propone modificar el artículo 393 de la Constitución, en los siguientes términos:

Texto constitucional vigente	Proyecto de reforma
<p>Art. 393.- El Estado garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos. La planificación y aplicación de estas políticas se encargará a órganos especializados en los diferentes niveles de gobierno.</p>	<p>Art. 393.- El Estado garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos. La planificación y aplicación de estas políticas se encargará a órganos especializados en los diferentes niveles de gobierno.</p> <p><b>Para garantizar una convivencia pacífica, la Asamblea Nacional, a través de la ley, implementará un mecanismo de castración química para personas que tengan sentencia condenatoria ejecutoriada por el delito sexual de violación; así como, contemplará la creación de un registro con aquellas personas con sentencia condenatoria ejecutoriada, de carácter confidencial, con la finalidad de prevenir su participación en actividades que los vinculen con niñas, niños y adolescentes [énfasis añadido].</b></p>

8. La pregunta que plantea el presidente de la República es la siguiente:

¿Está usted de acuerdo con que se enmiende el artículo 393 de la Constitución, a fin de que la Asamblea Nacional, a través de la ley, implemente un mecanismo de castración química para personas que tengan sentencia condenatoria ejecutoriada por el delito sexual de violación; y, que también contemple la creación de un registro de aquellas personas con sentencia condenatoria ejecutoriada por delitos sexuales, el cual será de carácter confidencial, y cuya única finalidad será la de prevenir su participación en actividades que los vinculen con niñas, niños y adolescentes?

9. El presidente de la República considera que esta propuesta debe ser tramitada a través de una reforma parcial porque este procedimiento es “el más idóneo para garantizar la deliberación democrática”. Respecto de los límites de la reforma parcial, el presidente de la República afirma que la propuesta no modifica el procedimiento de reforma ni restringe derechos y garantías. Sobre este último límite, el presidente de la República formula los siguientes argumentos:

9.1. La propuesta refuerza el deber estatal de garantizar la protección integral de niñas, niños y adolescentes y de la ciudadanía en general frente a los delitos sexuales, conforme los artículos 44 y 66.3 literal b) de la Constitución.

9.2. El registro propuesto “no tiene carácter sancionador ni constituye la imposición de penas adicionales”, de modo que no afecta la garantía de presunción de inocencia. Además, el registro sería confidencial y se aplicaría únicamente cuando las actividades de la persona se relacionen con niñas, niños y adolescentes. Por tanto, a juicio del presidente de la República, el registro descartaría “cualquier forma de estigmatización indebida” y, a su vez, evitaría que las personas con antecedentes penales por delitos sexuales tengan contacto directo con niñas, niños y adolescentes. El presidente de la República afirma que este tipo de registros han sido creados en Chile y en Colombia.

9.3. La castración química, consistente en la administración de medicamentos para reducir la libido, sería un mecanismo idóneo para prevenir la reincidencia en delitos sexuales cometidos contra niñas, niños y adolescentes. El presidente de la República cita casos de países en los que se ha implementado este procedimiento<sup>1</sup> y afirma que esta medida garantizaría la protección integral de niñas, niños y adolescentes. El presidente de la República también señala que “la castración química mediante agonistas de la hormona liberadora de gonadotropina disminuye los niveles de testosterona circulante a rangos extremadamente bajos, lo que [se] traduce en tasas muy reducidas de reincidencia”.<sup>2</sup> Finalmente, el presidente de la República indica que, dado que la

<sup>1</sup> El presidente de la República se refiere a Indonesia, Estados Unidos (estados de Georgia, Luisiana, Iowa, Montana, Oregón, Texas y Wisconsin), Polonia, Rusia, Moldavia, Estonia y Corea del Sur.

<sup>2</sup> Como fuente, el presidente de la República cita la siguiente publicación: Joo Yong Lee y Kang Su Cho, “Chemical Castration for Sexual Offenders: Physicians’ Views” (2013), *Journal of Korean Medical*

reforma implica la expedición de una ley, se garantizaría los controles de constitucionalidad y convencionalidad previos y posteriores a su aprobación.

10. A partir de estos argumentos y de los límites del procedimiento de reforma parcial, corresponde plantear los problemas jurídicos a resolver en el presente caso.

### 5. Planteamiento de los problemas jurídicos

11. En este dictamen de vía la Corte debe verificar si la reforma parcial es la vía adecuada para tramitar la propuesta planteada por el presidente de la República. Por tanto, no le corresponde a este Organismo valorar la conveniencia de la propuesta, sino pronunciarse exclusivamente sobre los límites materiales de la reforma parcial establecidos en el artículo 442 de la Constitución. Estos límites son (i) la prohibición de restringir derechos o garantías constitucionales y (ii) la prohibición de alterar los procedimientos de reforma constitucional.
12. El presidente de la República propone la implementación de un mecanismo de castración química para las personas con sentencia condenatoria ejecutoriada por el delito de violación. Este tipo de castración consiste en el uso de fármacos para disminuir los niveles de testosterona en los hombres que cometen delitos sexuales, a fin de disminuir su deseo sexual. Los fármacos pueden ser administrados por vía oral o a través de inyecciones periódicas.<sup>3</sup> Por lo general, los efectos de la castración química son reversibles una vez que se deja de administrar el tratamiento.<sup>4</sup>
13. Por su contenido, es evidente que esta propuesta no se refiere al segundo límite material del procedimiento de reforma; por lo que, el análisis de la Corte se centrará solo en el primer límite identificado en el párrafo 11 *ut supra*.
14. Al respecto, analizada la propuesta, se encuentra que esta tiene relación con el derecho a la integridad personal en su dimensión de integridad física. De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, este derecho incluye la prohibición de inducir al consumo

---

*Science*, disponible en <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC3565125/#B10>. A su vez, esta publicación cita el siguiente estudio: Thibaut F, De La Barra F, Gordon H, Cosyns P, Bradford JM. The World Federation of Societies of Biological Psychiatry (WFSBP) guidelines for the biological treatment of paraphilias. *World J Biol Psychiatry*. 2010.

<sup>3</sup> Khan et al., “Pharmacological interventions for those who have sexually offended or are at risk of offending” (2015), *Cochrane Database of Systematic Reviews*, disponible en: <https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/780142B0B22082288B9DCFD4B70233/S2056467800002978a.pdf/pharmacological-interventions-for-those-who-have-sexually-offended-or-are-at-risk-of-offending.pdf>

<sup>4</sup> Joo Yong Lee y Kang Su Cho, “Chemical Castration for Sexual Offenders: Physicians’ Views” (2013), *Journal of Korean Medical Science*, disponible en <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC3565125/#B10>; Lisa Forsberg, “Anti-libidinal Interventions and Human Rights” (2021), *Human Rights Law Review*, 392.

de medicación y/o sustancias de cualquier tipo,<sup>5</sup> como serían los fármacos administrados para reducir el deseo sexual de determinadas personas. La integridad física implica la conservación del cuerpo humano y tiene relación con otros derechos, como la salud. En este caso, los fármacos administrados para implementar la castración química tienen efectos secundarios que podrían afectar la salud de quienes los reciban,<sup>6</sup> por lo que la Corte considera pertinente abordar la propuesta a través del derecho a la integridad física.<sup>7</sup> Para ello, se resolverá el siguiente problema jurídico sobre el primer límite material del procedimiento de reforma parcial:

*14.1. ¿La propuesta de reforma al artículo 393 de la Constitución para implementar un mecanismo de castración química a las personas con sentencia condenatoria ejecutoriada por el delito de violación restringe el derecho a la integridad física?*

15. El presidente de la República también propone crear un registro de personas condenadas por delitos sexuales a fin de evitar que estas participen en actividades relacionadas con niños, niñas y adolescentes. Al respecto, se verifica que, por un lado, el texto reformado se refiere de manera general a “personas con sentencia condenatoria ejecutoriada”, mientras que, por el otro, la pregunta propuesta hace alusión a quienes hayan cometido delitos sexuales y, en cambio, la argumentación del presidente de la República se enfoca en los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Esto provoca falta de claridad en la propuesta; por lo que, a partir de la pregunta planteada y el texto reformado, esta Corte entiende que la propuesta consiste en la creación de un registro confidencial de personas con sentencia condenatoria ejecutoriada por el cometimiento de delitos sexuales, en general.

16. Dado que esta propuesta tampoco se refiere al procedimiento de reforma, no corresponde plantear un problema jurídico sobre el segundo límite material

---

<sup>5</sup> En la sentencia 365-18-JH/21, la Corte señaló: “[la] integridad física [se refiere] a la preservación de la totalidad del cuerpo y de las funciones de sus partes, tejidos y órganos. Por tanto toda acción que vaya en desmedro de la conservación del cuerpo humano o afecte la función de sus órganos atenta contra esta dimensión de la integridad, lo cual incluye también inducir al consumo de medicación y/o sustancias de todo tipo.” CCE, sentencia 365-18-JH/21, 24 de marzo de 2021, párr. 70.

<sup>6</sup> En la misma publicación citada por el presidente de la República, se señala que la castración química tiene varios efectos secundarios que afectan la salud de las personas, como osteoporosis, enfermedades cardiovasculares, deterioro del metabolismo de la glucosa y los lípidos, depresión, infertilidad y anemia. Véase: Joo Yong Lee y Kang Su Cho, “Chemical Castration for Sexual Offenders: Physicians’ Views” (2013), *Journal of Korean Medical Science*, disponible en <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC3565125/#B10>.

<sup>7</sup> Esto no excluye posibles afectaciones a la integridad personal en su dimensión de integridad psíquica ni a la integridad sexual. Conforme la sentencia 365-18-JH/21, “[la] integridad psíquica o psicológica [implica] la conservación del ejercicio autónomo y saludable de las facultades motrices, intelectuales y emocionales” y “[la] integridad sexual comprende la protección de la autonomía de toda persona respecto de su corporalidad y genitalidad y el consentimiento en la participación en actos sexuales o con connotación sexual”. CCE, sentencia 365-18-JH/21, 24 de marzo de 2021, párr. 70.

mencionado en el párrafo 11 *ut supra*. Sobre el primer límite, la Corte encuentra que tiene relación con el derecho a la igualdad y no discriminación, pues podría representar un trato diferenciado por pasado judicial. Por lo tanto, este Organismo resolverá el siguiente problema jurídico:

**16.1.** *¿La propuesta de reforma al artículo 393 de la Constitución para crear un registro confidencial de personas con sentencia condenatoria ejecutoriada por delitos sexuales restringe el derecho a la igualdad y no discriminación?*

## 6. Resolución de los problemas jurídicos

**6.1. Primer problema jurídico: ¿La propuesta de reforma al artículo 393 de la Constitución para implementar un mecanismo de castración química a las personas con sentencia condenatoria ejecutoriada por el delito de violación restringe el derecho a la integridad física?**

17. El artículo 66.3 literal a) de la Constitución reconoce el derecho a la integridad personal, que incluye la integridad física, psíquica, moral y sexual. En la sentencia 365-18-JH/21, la Corte definió la integridad física como una dimensión del derecho a la integridad personal y determinó que esta comprende la preservación de la totalidad del cuerpo y de las funciones de sus partes, tejidos y órganos. A partir de esta definición, este Organismo estableció que la Constitución prohíbe toda acción que vaya en desmedro de la conservación del cuerpo humano, lo cual incluye inducir al consumo de medicación y/o sustancias de cualquier tipo.<sup>8</sup> Dado que la castración química propuesta por el presidente de la República implicaría la administración de medicación, esta interfiere con el derecho a la integridad física y, por consiguiente, corresponde determinar si esto acarrea una restricción injustificada a este derecho.
18. Para ello, es importante considerar que una restricción es una limitación injustificada de un derecho o garantía fundamental, es decir, la restricción es un tipo radical de limitación de derechos. Conforme la jurisprudencia de esta Corte, la restricción implica que la limitación de un derecho no es razonable, lo cual ocurre, por ejemplo, cuando la limitación anula de manera permanente el ejercicio de un derecho, cuando genera un trato diferenciado que es discriminatorio o cuando limita una regla cuya validez no ha sido cuestionada a partir de principios.<sup>9</sup>
19. El proyecto de reforma al artículo 393 de la Constitución (párrafo 7 *ut supra*) pretende implementar la castración química “para personas que tengan sentencia condenatoria ejecutoriada por el delito sexual de violación”. Aunque el presidente de la República

<sup>8</sup> CCE, sentencia 365-18-JH/21, 24 de marzo de 2021, párr. 70.

<sup>9</sup> CCE, dictamen 4-22-RC/22, 12 de octubre de 2022, párr. 87.

justifica su propuesta a partir de los derechos de los niños, niñas y adolescentes (párrafo 9.3 *ut supra*), de la redacción del proyecto de reforma (párrafo 7 *ut supra*) se evidencia que este abarca, de manera general, a todas las personas condenadas por el delito de violación. Así, el texto propuesto busca implementar la castración química para todas las personas condenadas por el delito de violación. De acuerdo con la argumentación del presidente de la República, el derecho a una vida libre de violencia —en especial respecto de los niños, niñas y adolescentes— justificaría limitar el derecho a la integridad física a través de la implementación de la castración química, pues con ello se evitaría la reincidencia en el delito sexual de violación.

20. A partir de la propuesta, la Corte encuentra un conflicto entre el derecho a la integridad física y el derecho a una vida libre de violencia (en especial de aquella ejercida contra niños, niñas y adolescentes), por lo que corresponde verificar si la limitación propuesta resulta o no en una restricción a fin de determinar si corresponde la vía de modificación constitucional que propone el presidente de la República. Conforme el artículo 3.2 de la LOGJCC, este análisis requiere verificar que la medida en cuestión (i) proteja un fin constitucionalmente válido; (ii) sea idónea; (iii) sea necesaria; y, (iv) sea proporcional en sentido estricto.<sup>10</sup> Si la medida no supera el test de proporcionalidad, entonces existiría una restricción del derecho a la integridad física que no podría ser tramitada a través del procedimiento de reforma parcial.
21. Analizada la medida propuesta por el presidente de la República, se constata que esta persigue un fin constitucionalmente válido porque pretende prevenir la reincidencia en el delito de violación. Tal como afirma el presidente de la República, la medida busca garantizar el derecho de las personas a una vida libre de violencia y cumplir el deber del Estado de proteger a las personas contra toda forma de violencia, en especial la violencia sexual ejercida contra los niños, niñas y adolescentes.<sup>11</sup>
22. Ahora, para verificar la idoneidad de la medida, debe comprobarse que esta permita alcanzar el fin identificado en el párrafo precedente, esto es, prevenir la reincidencia y garantizar el derecho de las personas a vivir libres de violencia. Al respecto, analizada a profundidad la propuesta, esta Corte observa que esta medida no logra cumplir el fin constitucional que persigue por varias razones que serán explicadas a continuación.

---

<sup>10</sup> “Art. 3.- Métodos y reglas de interpretación constitucional. - [...] Se tendrán en cuenta los siguientes métodos y reglas de interpretación jurídica constitucional y ordinaria para resolver las causas que se sometan a su conocimiento, sin perjuicio de que en un caso se utilicen uno o varios de ellos: [...] 2. Principio de proporcionalidad. - Cuando existan contradicciones entre principios o normas, y no sea posible resolverlas a través de las reglas de solución de antinomias, se aplicará el principio de proporcionalidad. Para tal efecto, se verificará que la medida en cuestión proteja un fin constitucionalmente válido, que sea idónea, necesaria para garantizarlo, y que exista un debido equilibrio entre la protección y la restricción constitucional”.

<sup>11</sup> Constitución, artículo 66.3, literal b).

23. En primer lugar, el presidente de la República no ha presentado evidencia científica específica que respalde su propuesta y demuestre que la castración química permite alcanzar el fin constitucional perseguido. El presidente de la República se limita a afirmar, de forma general y basado en un solo estudio científico, que cierta hormona disminuiría significativamente las tasas de reincidencia porque reduciría el deseo sexual. De la revisión de la información presentada por el presidente de la República, la Corte observa que la publicación citada señala que no existe una relación clara de causa y efecto entre niveles altos de testosterona y el cometimiento de delitos sexuales y que los efectos del tratamiento son generalmente reversibles. La propia información proporcionada por el presidente de la República evidencia entonces factores como la reversibilidad del tratamiento y falta de causalidad entre las hormonas y el cometimiento de delitos sexuales,<sup>12</sup> que demuestran que la medida propuesta no es idónea para evitar la reincidencia en el delito de violación.
24. En segundo lugar, el texto propuesto sostiene que el mecanismo de castración química debe aplicarse a toda persona con una sentencia condenatoria ejecutoriada por el delito sexual de violación y no solo a aquellas que atenten contra niñas, niños y adolescentes, como sugiere la argumentación del presidente de la República. La propuesta asume que todas las personas que han sido condenadas por el delito de violación son potenciales reincidentes y, por ello, deberían ser sujetas a un tratamiento hormonal. Al aplicarse a todas las personas condenadas por el delito de violación, la propuesta desconoce que el cometimiento del delito de violación no se reduce en todos los casos al deseo sexual. Así, la castración química no es idónea para evitar el cometimiento del delito de violación de manera general por lo siguiente:
- 24.1. Existen factores psicológicos y sociales que influyen en el cometimiento de un delito sexual y que no se reducen al deseo sexual y a determinados niveles hormonales. Esto se evidencia tanto en la información aportada por el presidente de la República (párrafo 23 *ut supra*) como en otros estudios científicos.<sup>13</sup> Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que la violencia sexual responde a varias causas de carácter estructural (distintas del deseo sexual), como la existencia de relaciones de poder que generan

---

<sup>12</sup> Joo Yong Lee y Kang Su Cho, “Chemical Castration for Sexual Offenders: Physicians’ Views” (2013), *Journal of Korean Medical Science*, disponible en <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC3565125/#B10>. Como se señaló previamente (párrafo 12 *ut supra*), la castración química consiste en un tratamiento de aplicación continua cuyos efectos son reversibles, sin que existan estudios claros de eficacia sostenida en el tiempo y a largo plazo.

<sup>13</sup> Al examinar la relación entre las hormonas y el cometimiento de delitos sexuales, se ha determinado que “niveles anormales de hormonas [por sí solos] no explican los delitos sexuales”, pues estos deben ser combinados con otros factores sociales, psicológicos y culturales [traducción propia]. Kingston et al., “The Role of Central and Peripheral Hormones in Sexual and Violent Recidivism in Sex Offenders” (2012), *The Journal of American Academy of Psychiatry and the Law*, 483.

subordinación entre la víctima y su agresor y la pertenencia a grupos en situación de discriminación histórica.<sup>14</sup>

- 24.2.** El delito de violación no se limita a la introducción del miembro viril y al impulso sexual. Este delito, de acuerdo con el artículo 171 del COIP, puede cometerse a través del uso de la violencia introduciendo objetos, dedos u órganos distintos al miembro viril.<sup>15</sup> Si el delito puede consumarse no solamente por impulso sexual y responde a distintas causas psicológicas, sociales y estructurales, los efectos de la castración química —reducir el deseo sexual mientras se administra el tratamiento— no impiden el cometimiento de las violaciones, como sostiene el presidente de la República.
- 25.** En tercer lugar, la castración química propuesta no es idónea para evitar la reincidencia en el delito de violación porque desconoce los fines de la rehabilitación social establecidos en la Constitución. De acuerdo con la Constitución, el sistema de rehabilitación social tiene como fin la rehabilitación integral de las personas sentenciadas penalmente.<sup>16</sup> El artículo 203 de la Constitución exige que se desarrollen “planes educativos, de capacitación laboral, de producción agrícola, artesanal, industrial o cualquier forma ocupacional, de salud mental y física y de cultura y recreación” para reinsertar a las personas en la sociedad. La rehabilitación social reconocida en la Constitución “implica tener en cuenta las circunstancias particulares de las personas condenadas, para lograr que en el futuro no vuelvan a atentar contra bienes jurídicos protegidos”,<sup>17</sup> es decir, para evitar la reincidencia. Aunque la propuesta tiene como fin evitar la reincidencia, el presidente de la República ha omitido argumentar sobre la relación entre la castración química y los fines de la rehabilitación establecidos en la Constitución. Al contrario, la propuesta no toma en consideración las circunstancias particulares de las personas condenadas como lo exige la Constitución, pues parte de la premisa falsa de que todo delito de violación se comete por impulso sexual y que toda persona condenada reincidirá.

---

<sup>14</sup> Corte IDH, *Caso Guzmán Albarracín y Otras vs. Ecuador*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 24 de junio de 2020, párrs. 111, 120 y 124. En el mismo sentido, ver: Corte IDH, *Caso Fernández Ortega y Otros vs. México*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 30 de agosto de 2010, párrs. 78-79.

<sup>15</sup> “Art. 171.- Violación. - Es violación el acceso carnal, con introducción total o parcial del miembro viril, por vía oral, anal o vaginal; o la introducción, por vía vaginal o anal, de objetos, dedos u órganos distintos al miembro viril, a una persona de cualquier sexo. [...]”.

<sup>16</sup> Constitución. “Art. 201.- El sistema de rehabilitación social tendrá como finalidad la rehabilitación integral de las personas sentenciadas penalmente para reinsertarlas en la sociedad, así como la protección de las personas privadas de libertad y la garantía de sus derechos. El sistema tendrá como prioridad el desarrollo de las capacidades de las personas sentenciadas penalmente para ejercer sus derechos y cumplir sus responsabilidades al recuperar la libertad.”

<sup>17</sup> CCE, dictamen 5-19-OP/19, 4 de diciembre de 2019, párr. 46.

26. Finalmente, la Corte debe observar la falta de claridad de la propuesta respecto de cómo se aplicaría la castración química, lo cual refuerza la falta de idoneidad de la medida. El texto reformado únicamente establece que la castración química se aplicará a todas las personas con sentencia condenatoria ejecutoriada por el delito de violación y que esta será regulada mediante ley. No obstante, la regulación legal no excluye que la reforma constitucional deba ser lo suficientemente clara para, al menos, comprender sus elementos esenciales. En la actual propuesta, por ejemplo, no existe claridad sobre si la castración química propuesta se aplicaría como mecanismo punitivo durante la condena o si sería una medida aplicada también después del cumplimiento de la pena, considerando que la propuesta pretende evitar la reincidencia en el cometimiento del delito, con lo cual se aplicaría de forma permanente a todos aquellos que hayan sido condenados por el delito de violación.<sup>18</sup> En ese sentido, como en otras ocasiones,<sup>19</sup> la Corte recuerda al presidente de la República que los cambios constitucionales no corresponden únicamente a consideraciones de conveniencia política, sino a modificaciones sistémicas que impactan la integralidad del sistema jurídico. Estos mecanismos deben ser utilizados de manera adecuada, respetando los límites establecidos en la Constitución.
27. Por los motivos expuestos, la Corte verifica que la propuesta no es idónea para alcanzar el fin identificado por el presidente de la República. En los términos planteados, la imposición de la castración química para todas las personas sentenciadas por el delito de violación no prevendría la reincidencia de este tipo de delitos y no garantizaría el derecho de las personas a vivir libres de violencia. Por tanto, existe una restricción del derecho a la integridad física que no ha sido justificada por el proponente y que no puede ser tramitada vía reforma parcial.

---

<sup>18</sup> Existe una diversidad de formas en que puede aplicarse la castración química, como lo demuestra el derecho comparado. Por ejemplo, de acuerdo con el Código Penal del Estado de Alabama (sección 15-22-27.4), la castración química se implementa antes de que la persona sentenciada salga en libertad, y el tratamiento debe continuar administrándose hasta que la corte lo determine. En el estado de Iowa, mencionado por el presidente de la República (nota al pie 1 *ut supra*), la castración química se aplica de forma obligatoria únicamente a los reincidentes, previo una evaluación médica. En Luisiana, también mencionada por el presidente de la República, se requiere un tratamiento de salud mental previo que evalúe la aplicación de la castración química. Véase: Charles L. Scott y Trent Holmberg, “Castration of Sex Offenders: Prisoners’ Rights Versus Public Safety”. *The Journal of the American Academy of Psychiatry and the Law* (2003), 504. En Corea del Sur, la castración química se aplica cuando la víctima es menor de 19 años únicamente, conforme la publicación presentada por el presidente de la República. Véase: Joo Yong Lee y Kang Su Cho, “Chemical Castration for Sexual Offenders: Physicians’ Views” (2013), *Journal of Korean Medical Science*, disponible en <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC3565125/#B10>.

<sup>19</sup> CCE, dictamen 2-25-RC/25, 14 de febrero de 2025, párr. 47; CCE, dictamen 8-24-RC/24, 21 de noviembre de 2024, párr. 33.

**6.2. Segundo problema jurídico: ¿La propuesta de reforma al artículo 393 de la Constitución para crear un registro confidencial de personas con sentencia condenatoria ejecutoriada por delitos sexuales restringe el derecho a la igualdad y no discriminación?**

28. El artículo 11.2 de la Constitución reconoce el derecho a la igualdad y no discriminación y prescribe lo siguiente:

Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, **pasado judicial**, condición socioeconómica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación [énfasis añadido].

29. La propuesta del presidente de la República pretende crear un registro confidencial de personas sentenciadas por cometer delitos sexuales; es decir, busca diferenciar a las personas en función de su pasado judicial. En el dictamen 5-19-OP/19, la Corte se pronunció sobre una propuesta similar, pues analizó un proyecto de ley que pretendía crear un registro confidencial de violadores, abusadores y agresores sexuales de niños, niñas y adolescentes. Aunque las propuestas son similares, la presente solicitud de modificación constitucional no se reduce a los agresores sexuales de niños, niñas y adolescentes, sino que aplicaría a todas las personas sentenciadas por cometer delitos sexuales. Con esta consideración, la Corte analizará la propuesta planteada y tomará como referencia el razonamiento del dictamen 5-19-OP/19.
30. En dicho dictamen, la Corte determinó que la creación de un registro de violadores, abusadores y agresores sexuales de niños, niñas y adolescentes configuraba una discriminación por el pasado judicial. El razonamiento de la Corte para determinar que la medida era discriminatoria fue el siguiente:
- 30.1. El registro de violadores establece un trato diferenciado a partir de una categoría sospechosa, esto es, el pasado judicial. De acuerdo con la medida, existiría un grupo de personas —quienes han cometido delitos sexuales contra niños, niñas o adolescentes— que no podrían reinsertarse en sociedad, a diferencia de las demás personas que hayan cumplido sus respectivas penas. Al tratarse de una diferenciación basada en una categoría sospechosa, la medida debe ser analizada bajo un escrutinio estricto.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> En la sentencia 49-21-CN/25, la Corte también reconoció que el pasado judicial de las personas es una categoría sospechosa de discriminación.

- 30.2.** Aunque la medida persigue el fin constitucionalmente válido de proteger los derechos de niñas, niños y adolescentes, (i) no es idónea porque no se ha demostrado cómo prevendría el cometimiento de delitos sexuales; (ii) no es necesaria porque existen medidas para la rehabilitación de quienes han cometido delitos sexuales, conforme el artículo 203 de la Constitución; y, (iii) no es proporcional porque afecta gravemente los derechos de las personas que han cumplido su condena y que no podrían reinsertarse en sociedad. La Corte señaló que la medida configuraba una “doble condena por medio de un aislamiento de la sociedad, ya que la vida en comunidad—indefectiblemente— implica el trato con personas de diferentes grupos etarios”.<sup>21</sup>
- 31.** En este caso, según la argumentación del presidente de la República, la propuesta también pretende proteger los derechos de niñas, niños y adolescentes y evitar el cometimiento de delitos sexuales, por lo que persigue un fin constitucionalmente válido.
- 32.** Respecto de la idoneidad, igual que en el dictamen 5-19-OP/19, la Corte observa que el presidente de la República no ha aportado ninguna evidencia que demuestre que el registro propuesto evitaría el cometimiento de delitos sexuales y, en particular, de aquellos cometidos contra niñas, niños y adolescentes. Así, el presidente de la República no ha justificado cómo la inclusión de todas las personas condenadas por delitos sexuales—independientemente de la gravedad de la afectación a la integridad sexual y las condiciones particulares de cada persona— evitaría el cometimiento de estos delitos y garantizaría los derechos de las niñas, niños y adolescentes. Al contrario, en su argumentación, el presidente de la República se limita a citar casos de países que han implementado registros supuestamente similares, sin exponer los resultados de tales medidas ni explicar cómo estos registros se asemejarían al que se propone.
- 33.** Además, igual que la primera propuesta analizada en este dictamen, la generalidad e indeterminación con la que se plantea el registro refuerzan su falta de idoneidad. El presidente de la República no establece los elementos esenciales de la propuesta, de tal forma que no queda claro (i) cuál es la naturaleza del registro, es decir, si este acarrea la inhabilitación frente a determinados oficios;<sup>22</sup> (ii) las circunstancias que justifican la inclusión en el registro, pues actualmente la propuesta se refiere de manera general a los delitos sexuales sin considerar las condiciones de cada caso; (iii) la temporalidad del registro, es decir, si este será permanente o no; (iv) las condiciones

---

<sup>21</sup> CCE, dictamen 5-19-OP/19, 4 de diciembre de 2019, párr. 81.

<sup>22</sup> Por ejemplo, en los países citados por el presidente de la República (Chile y Colombia), el registro acarrea ciertas inhabilidades para las personas sentenciadas, sin que en la presente propuesta haya una explicación al respecto.

para acceder a la información contenida en el registro, pues no existe ni siquiera una referencia mínima a lo que implicaría la confidencialidad de esta información; y, (v) lo que implican las “actividades vinculadas con niñas niños y adolescentes”, pues, como se señaló en el dictamen 5-19-OP/19, la vida en comunidad implica necesariamente el trato con personas de diferentes grupos etarios.

34. Por los motivos expuestos, dado que el registro está planteado en términos indeterminados y abarca en general a todas las personas condenadas por delitos sexuales sin que se haya justificado su idoneidad, la Corte concluye que la medida no es idónea. Esta conclusión es suficiente para determinar que, en los términos planteados, la propuesta restringe el derecho a la igualdad y no discriminación y no puede ser tramitada por reforma parcial.
35. Finalmente, cabe resaltar que este Organismo no desconoce los índices de violencia sexual de niñas, niños y adolescentes y, menos aún, que se requieren de mecanismos eficaces para su protección. Esta Corte es enfática en que su rol y ámbito de competencia está enmarcado exclusivamente en analizar si el mecanismo de reforma parcial propuesto es idóneo para realizar la modificación constitucional que se pretende. En este caso, no corresponde emitir un dictamen favorable porque las propuestas planteadas, en los términos establecidos por el presidente de la República y con las deficiencias técnicas identificadas en este dictamen, no son idóneas para garantizar una vida libre de violencia.

## 7. Decisión

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

1. **Declarar** que el procedimiento de reforma parcial, establecido en el artículo 442 de la Constitución, no es apto para tramitar la modificación constitucional propuesta por el presidente de la República.
2. Notifíquese y archívese.



Firmado electrónicamente por:  
JHOEL MARLIN  
ESCUDERO SOLIZ

Validar únicamente con FirmaEC

Jhoel Escudero Soliz

**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez (voto concurrente), Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz (voto concurrente), 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**

**Voto concurrente****Juez: Jorge Benavides Ordóñez****DICTAMEN 6-25-RC/25****VOTO CONCURRENTE****Juez constitucional Jorge Benavides Ordóñez**

1. En la propuesta de modificación constitucional del Presidente de la República, se plantea que se agregue al artículo 393 de la Constitución, el siguiente inciso:

Para garantizar una convivencia pacífica, la Asamblea Nacional, a través de la ley, implementará un mecanismo de **castración química** para personas que tengan sentencia condenatoria ejecutoriada por el **delito sexual de violación**; así como, contemplará la creación de un **registro** con aquellas personas con sentencia condenatoria ejecutoriada, de carácter **confidencial**, con la finalidad de **prevenir su participación en actividades que los vinculen con niñas, niños y adolescentes** (énfasis agregado).

2. En el dictamen 6-25-RC/25 (“**voto de mayoría**”) se concluyó que la reforma parcial no es la vía procedente para tratar la propuesta, al incurrir en restricción de derechos, tanto: i) para establecer que quienes tengan condena ejecutoriada de violación sexual se sujeten al procedimiento médico de castración química, como ii) que pase a integrar un registro confidencial para prevenir su participación en actividades con niñas, niños y adolescentes.
3. En efecto, comparto que, para el primer asunto, la reforma parcial no es la vía, al restringir el derecho a la integridad de las personas con condena en firme, a ser intervenido clínicamente con fármacos en su organismo, sin la certeza de que coadyuven a la prevención de las infracciones que se pretende; tanto más que no se delimita a qué tipos de violación sexual se aplicaría, lo cual conduciría a su aplicación generalizada, como se desprende en los párrafos 23 y 24 del voto de mayoría.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> CCE, dictamen 6-25-RC/25, 04 de septiembre de 2025, párrs 23 y 24:

[...] 23. [...] la Corte observa que la publicación citada señala que no existe una relación clara de causa y efecto entre niveles altos de testosterona y el cometimiento de delitos sexuales y que los efectos del tratamiento son generalmente reversibles. La propia información proporcionada por el presidente de la República evidencia entonces factores como la reversibilidad del tratamiento y falta de causalidad entre las hormonas y el cometimiento de delitos sexuales, que demuestran que la medida propuesta no es idónea para evitar la reincidencia en el delito de violación.

24. En segundo lugar, el texto propuesto sostiene que el mecanismo de castración química debe aplicarse a toda persona con una sentencia condenatoria ejecutoriada por el delito sexual de violación y no solo a aquellas que atenten contra niñas, niños y adolescentes, como sugiere la argumentación del presidente de la República. La propuesta asume que todas las personas que han sido condenadas por el delito de violación son potenciales reincidentes y, por ello, deberían ser sujetas a un tratamiento hormonal. Al aplicarse a todas las personas condenadas por el delito de violación, la propuesta desconoce que el cometimiento del delito de violación no se reduce en todos los casos al deseo sexual. Así, la castración química no es idónea para evitar el cometimiento del delito de violación [...].

4. En cuanto a la segunda cuestión, coincido con la decisión de que no es procedente el procedimiento de la reforma parcial, debido a que por el modo en que ha sido propuesto este tema, como unívoco e inescindible del primer asunto, forman una sola disposición improcedente de tramitar por esta vía.
5. Esta razón impide su tratamiento como reforma parcial, considerando a la propuesta en su conjunto; no obstante, me permito puntualizar lo siguiente.
6. El registro confidencial está dirigido a quienes tengan condena ejecutoriada de violación sexual (así consta de la propuesta tanto para el primer asunto como para la segunda cuestión), pero, a diferencia del primer tema, este no se encuentra indeterminado para cualquier delito de violación sexual, como lo es para la castración química, sino exclusivamente para prevenir su participación en actividades que los vinculen con niñas, niños y adolescentes, a cuyo favor se contempla el principio de interés superior en el artículo 44 de la Constitución.
7. Esta precisión estimo que debió reflejarse, en lugar de lo expuesto en los párrafos 29, 30 y 34 del voto de mayoría, que se refiere al dictamen 5-19-OP/19 sobre la discriminación por el pasado judicial; cuando este registro cuenta con justificación objetiva y razonable por el principio de interés superior que protege el desarrollo integral de la niñez y adolescencia.<sup>2</sup>
8. En definitiva, con esta puntualización, reitero que el planteamiento resulta improcedente, por conformar una sola disposición que se busca modificar; por lo cual,

---

<sup>2</sup> *Ídem*, párrs. 29,30 y 34

[...] 29. La propuesta del presidente de la República pretende crear un registro confidencial de personas sentenciadas por cometer delitos sexuales; es decir, busca diferenciar a las personas en función de su pasado judicial. En el dictamen 5-19-OP/19, la Corte se pronunció sobre una propuesta similar, pues analizó un proyecto de ley que pretendía crear un registro confidencial de violadores, abusadores y agresores sexuales de niños, niñas y adolescentes. Aunque las propuestas son similares, la presente solicitud de modificación constitucional no se reduce a los agresores sexuales de niños, niñas y adolescentes, sino que aplicaría a todas las personas sentenciadas por cometer delitos sexuales [...] 30. En dicho dictamen, la Corte determinó que la creación de un registro de violadores, abusadores y agresores sexuales de niños, niñas y adolescentes configuraba una discriminación por el pasado judicial [...] 34. Además, igual que la primera propuesta analizada en este dictamen, la generalidad e indeterminación con la que se plantea el registro refuerzan su falta de idoneidad. El presidente de la República no establece los elementos esenciales de la propuesta, de tal forma que no queda claro (i) cuál es la naturaleza del registro, es decir, si este acarrea la inhabilitación frente a determinados oficios; (ii) las circunstancias que justifican la inclusión en el registro, pues actualmente la propuesta se refiere de manera general a los delitos sexuales sin considerar las condiciones de cada caso; (iii) la temporalidad del registro, es decir, si este será permanente o no; (iv) las condiciones para acceder a la información contenida en el registro, pues no existe ni siquiera una referencia mínima a lo que implicaría la confidencialidad de esta información; y, (v) lo que implican las “actividades vinculadas con niñas niños y adolescentes”, pues, como se señaló en el dictamen 5-19-OP/19, la vida en comunidad implica necesariamente el trato con personas de diferentes grupos etarios [...].

al no proceder el primer asunto como reforma parcial, tampoco puede prosperar la segunda cuestión.



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 6-25-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**

**Voto concurrente**  
**Juez: Jhoel Escudero Soliz**

## **DICTAMEN 6-25-RC/25**

### **VOTO CONCURRENTE**

**Juez constitucional Jhoel Escudero Soliz**

#### **1. Antecedente**

1. En sesión del Pleno del 4 de septiembre de 2025, la Corte Constitucional aprobó el dictamen correspondiente al primer momento de la causa 6-25-RC. Dicho dictamen concluyó que no procede la vía de reforma parcial para la modificación del artículo 393 de la Constitución, presentada por el presidente de la República. Este cambio constitucional tiene como fin de crear un mecanismo de castración química, consistente en la administración de fármacos para reducir el deseo sexual de personas condenadas por el delito de violación. Además, plantea establecer un registro de las personas con sentencia condenatoria ejecutoriada por delitos sexuales.
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 concurrente pues coincido con la decisión, pero no comparto el razonamiento formulado para identificar la existencia de una restricción al derecho a la integridad física y a la igualdad y no discriminación.

#### **2. Análisis constitucional**

3. En el dictamen 6-25-RC, la Corte concluye que la propuesta de reforma parcial al artículo 393 de la Constitución restringe de manera desproporcionada el derecho a la integridad física y a la igualdad y no discriminación. En consecuencia, la propuesta de cambio constitucional no puede darse vía reforma parcial. El artículo 442 de la Constitución establece que “la reforma parcial que no suponga una restricción en los derechos y garantías constitucionales, ni modifique el procedimiento de reforma de la Constitución tendrá lugar por iniciativa de la Presidenta o Presidente de la República”. Uno de los límites que contempla el texto constitucional para la procedencia de la reforma parcial es que esta implique una restricción de derechos.
4. En virtud de lo expuesto, considero que, en este caso, no cabe realizar este tipo de examen para determinar si se justifica o no la restricción de derechos, pues implicaría por sí mismo el reconocimiento de una restricción prohibida por el artículo 442 de la Constitución.

5. La propuesta bajo análisis no puede justificarse bajo un ejercicio argumentativo que admita gradualidad o ponderación. En efecto, la Constitución no excluye la posibilidad de que los derechos y garantías puedan ser modificados. No obstante, cuando un cambio de la Constitución implique una restricción a derechos y garantías constitucionales no puede realizarse bajo el procedimiento de reforma parcial. Lo dicho es concordante con los artículos 1, 11.4, 84 y 442 de la Constitución que definen al Estado como constitucional de derechos y desarrollan la prohibición de que cualquier norma jurídica o cambio constitucional restrinja el contenido de los derechos y garantías constitucionales.
6. Por los motivos expuestos, efectuar un examen de proporcionalidad en este caso, en el que se ha constatado de manera evidente la restricción de los derechos, conllevaría una interpretación de una norma constitucional que podría debilitar los límites establecidos en el artículo 442 que regula el procedimiento de reforma parcial de la Constitución y, a su vez, podría significar un debilitamiento a la rigidez constitucional.
7. Con este razonamiento, coincido en que la propuesta de cambio constitucional del artículo 393 de la Constitución no procede mediante reforma parcial.



Jhoel Escudero Soliz  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal que el voto concurrente del juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, anunciado en el dictamen de la causa 6-25-RC, fue presentado en Secretaría General el 04 de septiembre de 2025, mediante correo electrónico a las 15:23; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

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



Firmado electrónicamente por:  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

625RC-832dc



**Caso Nro. 6-25-RC**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el texto del dictamen y los votos concurrentes que antecede fue suscrito el día jueves cuatro de septiembre de dos mil veinticinco, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

*Documento firmado electrónicamente.*

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI  
**SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**



Firmado electrónicamente por:  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



**Dictamen 7-25-RC/25A**  
**Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz**

Quito, D.M., 15 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/25A**

**Resumen:** La Corte Constitucional emite dictamen de control previo de constitucionalidad de la convocatoria a referendo<sup>1</sup> sobre las propuestas de contratación por horas en el sector turístico y de reducción de asambleístas. Se declara procedente la primera propuesta, excluyendo los considerandos tercero y quinto. Esta exclusión no afecta el contenido mínimo exigido, pues los considerandos restantes cumplen con las cargas de claridad y lealtad necesarias para que el elector conozca el propósito de la propuesta. Por otra parte, se determina que la segunda propuesta no cumple con los requisitos de claridad y lealtad del artículo 103 de la LOGJCC, al carecer de información mínima suficiente que dé cuenta de la reducción del número de asambleístas para que el elector tome una decisión plenamente informada. Estas deficiencias afectan la finalidad misma de la propuesta y, por su naturaleza, no pueden ser subsanadas por la Corte.

#### **1. Antecedentes procesales**

1. El 13 de agosto de 2025, el presidente de la República, Daniel Roy-Gilchrist Noboa Azín, presentó un proyecto de modificación constitucional con cuatro propuestas, para que la Corte Constitucional determinara si la enmienda era la vía adecuada para su tramitación. La causa fue sorteada a la jueza constitucional Claudia Salgado Levy.
2. El 4 de septiembre de 2025, la Corte emitió el dictamen 7-25-RC/25, correspondiente al primer momento de control, en el que resolvió que dos de las cuatro propuestas podían tramitarse mediante enmienda constitucional: i) contratación por horas en el sector turístico y ii) reducción del número de asambleístas. Al haber superado el primer momento, corresponde continuar con el control constitucional de la convocatoria a referendo, conforme al artículo 102 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).
3. El 11 de septiembre de 2025, el caso fue resorteado<sup>2</sup> al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, quien avocó conocimiento el 12 de septiembre de 2025.

<sup>1</sup> Pese a que el artículo 99 de la LOGJCC le llama “sentencia” al pronunciamiento de control de la convocatoria a referendo, esta Corte encuentra que, por su naturaleza, constituye realmente un “dictamen”, sin que el uso de dicho término acarree consecuencia jurídica alguna que afecte su contenido. Ver, CCE, dictamen 1-24-RC/24A, 5 de febrero de 2024, párr. 9.

<sup>2</sup> En sesión ordinaria del 11 de septiembre de 2025, la jueza constitucional Claudia Salgado Levy presentó el proyecto de dictamen sobre el segundo momento relativo al control de constitucionalidad de la

## 2. Competencia

4. La Corte Constitucional es competente para emitir un pronunciamiento previo y vinculante de constitucionalidad respecto de la convocatoria a referendo, de conformidad con lo prescrito en los artículos 442 de la Constitución y 75, numeral tercero, literal b y de los artículos 99 y 102 de la LOGJCC.

## 3. Objeto de pronunciamiento

5. Conforme a los artículos 99 y 100 de la LOGJCC, el control constitucional de las propuestas de modificación se desarrolla en tres etapas: primero, la determinación de la vía procedimental; segundo, el examen de constitucionalidad de la convocatoria a referendo; y tercero, el control sobre el contenido de la enmienda, reforma o cambio constitucional. En el presente caso, al haberse confirmado que dos de las propuestas podían tramitarse por vía de enmienda, quedó cumplida la primera etapa. Por lo tanto, corresponde emitir el dictamen del segundo momento, referida a la convocatoria a referendo.
6. En este segundo momento de control, conviene precisar que el artículo 103 numeral 3 de la LOGJCC dispone que el control formal de la convocatoria a referendo debe asegurar la garantía plena de la libertad del elector, lo que exige el cumplimiento de las cargas de claridad y lealtad. La *claridad* implica que los ciudadanos puedan comprender sin dificultad cuál es la propuesta de modificación y los efectos jurídicos de su aprobación o rechazo. La *lealtad*, por su parte, obliga a que los considerandos, preguntas y anexos de la propuesta normativa se formulen de manera transparente, coherente y sin inducir respuestas.<sup>3</sup>
7. El cumplimiento de estas garantías requiere, al menos, que la propuesta que se pretende someter a referéndum sea comprensible, que identifique de forma inequívoca el aspecto de la Constitución que se modifica y que exponga de manera suficiente y razonable las consecuencias de dicha modificación. Si la propuesta no proporciona los elementos mínimos de información necesarios para que el elector alcance una comprensión de la modificación constitucional y de sus efectos, no cumple con los parámetros de claridad y lealtad establecidos por la ley, pues impide que la ciudadanía ejerza su derecho de forma libre e informada.

---

convocatoria a referendo. Al no alcanzar la mayoría de los votos, el caso fue resorteado conforme al numeral 3 del artículo 90 de la LOGJCC y el inciso final del artículo 38 del Reglamento de Sustanciación.

<sup>3</sup> CCE, dictamen 4-22-RC/22A, 9 de noviembre de 2022, párr. 11.

8. En este marco, los artículos 104 y 105 de la LOGJCC detallan los parámetros que debe cumplir la convocatoria. Los considerandos introductorios deben ser suficientes, concordantes con el texto normativo, redactados en lenguaje neutro y comprensible, y no contener información superflua. La pregunta debe plantear una sola cuestión, salvo que exista interdependencia normativa, y la consulta debe permitir que cada tema pueda aceptarse o rechazarse de manera individual, prohibiéndose la aprobación o el rechazo en bloque. Además, la propuesta normativa no puede estar dirigida a crear beneficios particulares para proyectos políticos específicos y debe generar efectos jurídicos concretos, introduciendo modificaciones reales en el sistema legal.
9. Es necesario enfatizar que la iniciativa y obligación de presentar propuestas claras, completas y leales con el elector recae exclusivamente en el proponente, en este caso, en el presidente de la República. La Corte Constitucional no tiene competencia de iniciar, plantear, sustituir ni realizar cambios sustantivos, que establezcan finalidades ajenas a las ya identificadas por los proponentes. En este momento de control, su función se limita al control formal previsto en la ley. A efectos de garantizar los derechos de participación, solo de manera excepcional y mediante una mínima intervención,<sup>4</sup> la Corte ha realizado ajustes formales, como la exclusión de frases, la eliminación o el reemplazo de ciertas palabras, con el fin de garantizar el cumplimiento de los criterios de claridad y lealtad, y siempre que no cambien el sentido de la propuesta. Estas intervenciones son estrictamente limitadas y no implican que la Corte pueda modificar el contenido sustantivo de las propuestas, ni asumir las obligaciones que le corresponden al proponente.<sup>5</sup>
10. En este marco, los considerandos introductorios son fundamentales a fin de proporcionar la información suficiente para que el elector comprenda la propuesta y su alcance, sin manipular o inducir a error. Si bien la cita de normas en los considerandos puede ser necesaria, no siempre es suficiente para contextualizar al elector con el objetivo de la propuesta. La pregunta debe ser clara, única y coherente con los objetivos de la propuesta, mientras que los anexos y el texto normativo deben reflejar fielmente los cambios propuestos.
11. Con base en estas consideraciones, la Corte procederá a analizar los considerandos introductorios, las preguntas y las propuestas normativas que las acompañan, de conformidad con los artículos 103, 104 y 105 de la LOGJCC.

### **3.1. Primera propuesta: Contratación por horas en el sector turístico**

---

<sup>4</sup> CCE, dictamen 4-22-RC/22A, 09 de noviembre de 2022, párr. 14.

<sup>5</sup> CCE, dictamen 1-24-RC/24A, 5 de febrero de 2024; dictamen 2-23-RC/24, 17 de enero de 2024, dictamen 6-22-RC/22A, 9 de noviembre de 2022; dictamen 4-22-RC/22A, 9 de noviembre de 2022.

### 3.1.1. Contenido

#### 3.1.1.1. Considerandos

[1] Que la Constitución de la República del Ecuador reconoce al trabajo como un derecho, un deber social, un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía, debiendo el Estado garantizar a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado;

[2] Que la Constitución de la República del Ecuador reconoce y garantiza a las personas el derecho a desarrollar actividades económicas en forma individual o colectiva, de acuerdo con los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental; el derecho a la libertad de contratación; y, el derecho a la libertad de trabajo, puntualizando que nadie está obligado a realizar un trabajo de manera gratuita o forzosa;

[3] Que de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Censos, en junio del año 2024 el desempleo a nivel nacional alcanzaba el 3,1%; en mayo 2025 el 4,1% y en junio de 2025 el 3,5%, [En este considerando se agregó una nota al pie 4: Disponible en: <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/estadisticas-laborales-enemdu/>];

[4] Que las actividades turísticas se encuentran en crecimiento generando del 2023 al 2024, 560.574 plazas de empleo [En este considerando se agregó una nota al pie 5: Disponible en: <https://www.captur.travel/images/DF/PanoramaEstadisticasTuristicas18ed.pdf>], y por su naturaleza, responden a picos de demanda estacionales, por lo que existen temporadas altas y bajas en las que se requiere ajustar la fuerza laboral a fluctuaciones específicas de demanda;

[5] Que el ámbito turístico dinamiza la economía del país al fomentar la creación de fuentes de empleo; y,

[6] Que la situación de empleo en el Ecuador requiere adoptar medidas para generar nuevas modalidades para acceder a plazas de trabajo sin afectar la seguridad jurídica ni los derechos adquiridos de los trabajadores.

#### 3.1.1.2. Pregunta

¿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?

#### 3.1.1.3. Propuesta normativa

12. El primer Anexo al que hace referencia la pregunta contiene lo siguiente:

**Tabla 1: Comparación entre el texto constitucional actual y la propuesta**

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

### 3.1.2. Control de constitucionalidad de los considerandos

13. En el control de constitucionalidad de los considerandos, la Corte evaluará que se cumpla lo previsto en el numeral 3 del artículo 103 y los numerales del artículo 104 de la LOGJCC, asegurando la libertad del elector mediante la claridad y lealtad de la información. Para ello, se verificará que los considerandos sean claros, suficientes, concordantes con la propuesta normativa y sus objetivos, estén redactados en lenguaje neutro y comprensible, establezcan una relación directa con los efectos de la reforma y excluyan información irrelevante o superflua.
  
14. La primera propuesta de referendo está compuesta por seis considerandos. El **considerando primero** reproduce prácticamente en su totalidad el artículo 33 de la Constitución, que reconoce el derecho al trabajo. De manera similar, el **considerando segundo** retoma casi textualmente los numerales 15, 16 y 17 del artículo 66 de la Constitución, que protegen derechos de libertad. Ambos considerandos cumplen su función de contextualizar el marco constitucional laboral aplicable a la consulta, al limitarse a introducir las disposiciones normativas que el elector debe conocer para comprender la propuesta. Por su parte, el **considerando cuarto** aporta información

sobre el “crecimiento” del empleo en el sector turístico entre 2023 y 2024 y destaca la estacionalidad de la actividad. Esta información ofrece una causalidad normativa pertinente, un contexto económico concreto y facilita que el elector entienda razonablemente el alcance y efecto de la propuesta, sin incluir frases inductivas que puedan afectar su libertad. Finalmente, el **considerando sexto** explica la necesidad de crear nuevas modalidades contractuales y plazas de trabajo<sup>6</sup> y, en este caso, relacionadas con el ámbito del turismo.

15. En conjunto, estos considerandos que citan los artículos 33 y 66 numerales 15, 16 y 17 de la Constitución y la información sobre la situación laboral del sector turístico que incorpora el considerando cuarto guardan relación con el propósito de la propuesta y, por ello, cumplen plenamente con los criterios de claridad y lealtad establecidos en la LOGJCC. Su contenido permite al elector evaluar el alcance y los efectos de la reforma sin inducirlo a una determinada respuesta, asegurando así una base informativa suficiente para el ejercicio libre y consciente de su derecho de participación.
16. Ahora bien, los considerandos tercero y quinto presentan deficiencias formales que afectan la claridad y lealtad exigidas por los artículos 103 numeral 3 y 104 de la LOGJCC, conforme se expone a continuación.
17. El **considerando tercero** presenta estadísticas generales sobre el desempleo a nivel nacional, sin vinculación directa con la normativa propuesta sobre contratación por horas en el sector turístico. Al no abordar la situación específica que la reforma busca atender, esta información puede inducir al elector a asumir que la medida generará más empleo, comprometiendo la neutralidad de lo que se pretende consultar. Además, carece de relación causal con los efectos concretos de la propuesta, incumpliendo los criterios de pertinencia y concordancia plena establecidos en los artículos 104 numerales 2 y 4 de la LOGJCC.
18. El **considerando quinto** afirma que el ámbito turístico “dinamiza la economía y genera empleo” y no ofrece información objetiva que respalde dicha aseveración. Por ello, se trata de una frase que induce al elector sobre lo favorable de esta propuesta, incumpliendo el requisito previsto en el artículo 104 numeral 1 de la LOGJCC. Asimismo, no se evidencia una relación de finalidad entre el supuesto dinamismo del turismo y la propuesta normativa planteada, lo que refuerza la necesidad de su exclusión. Al no afectar integralmente la propuesta, dicho considerando puede ser excluido a efectos de garantizar la libertad del elector.

---

<sup>6</sup> CCE, dictamen 1-24-RC/24, 05 de febrero de 2024, párr. 60.

19. En atención a lo anterior, la Corte estima necesario excluir aquellos considerandos que no cambien el sentido de la propuesta, como ha ocurrido en otros casos.<sup>7</sup> A fin de garantizar que el referendo permita al elector ejercer su derecho de forma libre e informada, se concluye que los considerandos tercero y quinto deben ser excluidos. Esta exclusión se realiza únicamente por razones de claridad, lealtad y neutralidad, sin modificar aspectos sustantivos de la propuesta como el objeto, la finalidad ni la secuencia lógica de la propuesta sometida a referendo.
20. Al mismo tiempo, la Corte observa que, en el caso de la contratación por horas, los considerandos restantes contienen la información necesaria para que el elector comprenda el alcance de la medida. En este sentido, la exclusión dispuesta no afecta el objeto ni los efectos de la propuesta, sino que únicamente refuerza la transparencia y la neutralidad del texto.

### **3.1.3. Control de constitucionalidad de la pregunta y la propuesta normativa**

21. En el control de constitucionalidad de la pregunta y la propuesta normativa, la Corte verificará que se cumpla el numeral 3 del artículo 103 y los parámetros del artículo 105 de la LOGJCC. Esto implica garantizar la libertad del elector mediante preguntas que (i) aborden un solo tema, (ii) permitan aceptar o rechazar cada aspecto individualmente, (iii) no busquen beneficios políticos específicos y (iv) generen efectos jurídicos claros. De esta forma, se asegura que el elector pueda decidir de manera libre, informada y neutral.
22. En este caso, la Corte considera que la pregunta cumple con los parámetros de los artículos 103 y 105 de la LOGJCC, pues se refiere a un solo tema, la contratación laboral por horas en el sector turismo bajo condiciones específicas, plantea al electorado una decisión clara y directa, no persigue beneficios políticos particulares y produce efectos jurídicos concretos tanto en la Constitución como en la obligación de la Asamblea Nacional de adecuar la normativa secundaria.
23. Por otra parte, la propuesta normativa se incorpora al artículo 327 de la Constitución, el mismo que “prohíbe toda forma de precarización (...) o cualquiera otra que afecte los derechos de las personas trabajadoras en forma individual o colectiva”. De manera que el elector tiene claridad respecto a que la inclusión de la contratación por horas en el sector turístico forma parte del artículo 327 de la Constitución y, en consecuencia, se entiende que la reforma no podrá alterar de ninguna manera los derechos laborales adquiridos, como consta en la referida disposición constitucional.

---

<sup>7</sup> CCE, dictamen 4-22-RC/22A, 9 de septiembre de 2022.

24. En conclusión, tras el análisis de los considerandos, la pregunta y el texto normativo, se determina que la propuesta de contratación por horas en el sector turístico cumple con los criterios de claridad y lealtad establecidos en la LOGJCC.

### 3.2. Segunda propuesta: Reducción del número de asambleístas

#### 3.2.1. Contenido

##### 3.2.1.1. Considerandos

[1] Que el inciso primero del artículo 95 de la Constitución de la República del Ecuador prevé: “Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad. (...)”;

[2] Que el artículo 118 de la Constitución de la República del Ecuador determina: “La Función Legislativa se ejerce por la Asamblea Nacional, que se integrará por asambleístas elegidos para un periodo de cuatro años. La Asamblea Nacional es unicameral y tendrá su sede en Quito. Excepcionalmente podrá reunirse en cualquier parte del territorio nacional. La Asamblea Nacional se integrará por: 1. Quince asambleístas elegidos en circunscripción nacional. 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. 3. La ley determinará la elección de asambleístas de regiones, de distritos metropolitanos, y de la circunscripción del exterior.”;

[3] Que el artículo 225 de la Constitución de la República del Ecuador dispone que el sector público se encuentra comprendido por los organismos y dependencias, entre otras, de la Función Legislativa, y en su artículo 227, determina que la administración pública constituye un servicio a la colectividad, la que, se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación; y,

[4] Que actualmente, la Asamblea Nacional del Ecuador está conformada por 151 asambleístas punto de ellos, 15 son elegidos por circunscripción nacional, 130 por circunscripciones provinciales, y seis por distritos electorales del exterior, cada asambleísta percibe una remuneración mensual de USD 4759, que sumando los 151 asambleístas, el gasto mensual únicamente en el sueldo asciende a USD 718.609 dólares. Esto representa un gasto anual de USD 8,623,308 dólares exclusivamente en remuneraciones. La indicada cifra constituye un costo para el Presupuesto General del Estado, sin considerar otros adicionales como 13ª y 14ª remuneración, bonificaciones, viáticos, ni el gasto asociado asesores y personal de apoyo requerido para el funcionamiento legislativo [En este considerando se agregó una nota al pie 6: Información actualizada a junio de 2024. Disponible en: <https://transparencia.dpe.gob.ec/entidades/42#>].

##### 3.2.1.2. Pregunta

¿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?

**3.2.1.3. Propuesta normativa**

25. El Anexo al que hace referencia la pregunta contiene lo siguiente:

**Tabla 2: Comparación entre el texto constitucional actual y la propuesta**

Texto actual	Texto propuesto
<p><b>Art. 118.-</b> 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> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Quince asambleístas elegidos en circunscripción nacional.</li> <li>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.</li> <li>3. La ley determinará la elección de asambleístas de regiones, de distritos metropolitanos, y de la circunscripción del exterior.</li> </ol>	<p><b>Art. 118.-</b> 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> <ol style="list-style-type: none"> <li><b>1. Diez asambleístas elegidos en circunscripción nacional.</b></li> <li><b>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.</b></li> <li>3. La ley determinará la elección de asambleístas de regiones, de distritos metropolitanos, y de la circunscripción del exterior.</li> </ol> <p><b>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.</b></p>

Elaborado por la Corte Constitucional

**3.2.2. Control de constitucionalidad de los considerandos**

26. La propuesta de referendo sobre la reducción del número de asambleístas incluye cuatro considerandos, los mismos que serán estudiadas en el orden de cumplimiento de requisitos. El **considerando segundo** cumple con los requisitos del artículo 104 de la LOGJCC, ya que reproduce de manera fiel el contenido del artículo 118 de la Constitución y guarda relación con la finalidad de la propuesta. Este considerando expone la composición actual de la Asamblea Nacional, detallando los asambleístas elegidos por circunscripción nacional, provincial y del exterior, el periodo de mandato

y la sede del órgano legislativo. La información es estrictamente objetiva, directamente relevante para comprender el marco institucional que se busca modificar y cumple con los criterios de claridad, lealtad, concordancia y causalidad, establecidos en el artículo 104 de la LOGJCC.

27. Por el contrario, los considerandos primero y tercero no cumplen con los requisitos legales. El **considerando primero** limita su contenido a reproducir el primer inciso del artículo 95 sobre participación ciudadana, sin que dicha remisión normativa sea suficiente para contextualizar el objeto de la propuesta, la reducción de legisladores, dado que el artículo 95 aborda el sistema de democracia participativa en general. Al no vincularse de manera concreta con la propuesta de reducción del número de asambleístas, carece de pertinencia y concordancia con la pregunta. De allí que este considerando incumple los requisitos de concordancia y causalidad, establecidos en los numerales 2 y 4 del artículo 104 de la LOGJCC.
28. El **considerando tercero**, por su parte, menciona los principios de la administración pública (eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación), sin que exista un vínculo causal con la propuesta, ni evidencia cómo su enunciación contribuye a que el elector comprenda el contenido de la pregunta sobre la reducción del número de asambleístas. Esta redacción sugiere implícitamente que disminuir legisladores generaría mayor eficiencia institucional, introduciendo un juicio de valor que podría inducir la decisión del elector, en contravención de los numerales 1, 2, 3 y 5 del artículo 104 de la LOGJCC.
29. El **considerando cuarto** combina información sobre la estructura y remuneraciones de las y los asambleístas con un juicio valorativo respecto al impacto presupuestario de la reducción de legisladores. Al señalar que la reducción del presupuesto generará ahorro, la propuesta introduce un sesgo que afecta la neutralidad del elector, excede la función informativa de los considerandos y contiene una carga valorativa para el elector respecto a considerar que se reduce el número de asambleístas con el fin de eliminar gastos para el Estado.<sup>8</sup> Así, la simple reducción del presupuesto no puede ser justificativo suficiente para afectar la composición del principal órgano representativo. En consecuencia, el considerando incumple el requisito establecido en el numeral 1 del artículo 104 de la LOGJCC.
30. Al examinar la propuesta de referendo, se observa que únicamente el considerando segundo, que reproduce de manera literal el artículo 118 de la Constitución, presenta información objetiva. No obstante, este resulta insuficiente para que el elector

---

<sup>8</sup> CCE, dictamen 4-22-RC/22A, 09 de noviembre de 2022, párr. 62.2.

comprenda de manera razonable el alcance y las consecuencias concretas de la modificación constitucional propuesta. La transcripción de esta norma jurídica, aunque pueda ser necesaria, no resulta suficiente,<sup>9</sup> ya que impide que el elector identifique y comprenda el alcance de los aspectos fundamentales de la consulta y su relación con la pregunta, pues no explica la magnitud de la reducción de escaños propuesta y su impacto en la representación nacional y local.

31. Aunque los considerandos no están obligados a detallar todos los efectos de la propuesta, sí deben proporcionar una información mínima que permita al elector valorarla objetivamente.<sup>10</sup> En este caso, la información disponible no cumple con esa función; por el contrario, la propuesta presenta vacíos significativos respecto a los efectos prácticos de la reducción de asambleístas, lo que compromete la capacidad del elector para tomar una decisión libre e informada.
32. La insuficiencia de los considerandos adquiere especial relevancia dada la naturaleza de la propuesta en cuestión, que incide directamente en la conformación del órgano de representación popular y en el ejercicio mismo de la democracia representativa. Esto se evidencia al comparar el número actual de asambleístas con el que resultaría de aprobarse la reforma, como se ilustra a continuación:

**Tabla 3: Comparación del número de asambleístas: situación actual vs. propuesta<sup>11</sup>**

Provincia	Población	Conformación actual de la Asamblea Nacional	Conformación estimada de la Asamblea Nacional de aprobarse la propuesta
Guayas	4.391.923	24	11
Quito DM <sup>12</sup>	2.679.722	15	7
Manabí	1.592.840	10	4
Los Ríos	898.652	6	3
Azuay	801.609	6	3
El Oro	714.592	5	2
Tungurahua	563.532	5	2

<sup>9</sup> CCE, dictamen 1-22-RC/22, 7 de septiembre de 2022, párr. 19; CCE, dictamen 2-24-RC/24, 16 de mayo de 2024, párr. 35.

<sup>10</sup> Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que, “Para comprender la finalidad que procura la norma invocada (artículo 104 de la LOGJCC), es imperativo reiterar que aquella tiene como objetivo constatar que los considerandos suministren información útil e idónea que facilite la comprensión de la problemática sometida al escrutinio popular”. CCE, dictamen 1-22-RC/22, 7 de septiembre de 2022, párr. 17

<sup>11</sup> Esta tabla se presenta únicamente con fines ilustrativos en el marco de la presente decisión. Los datos oficiales provienen del censo nacional de 2022 y se elaboró considerando las reglas electorales sobre la integración de la Asamblea Nacional establecidas en el artículo 118 de la Constitución y en el artículo 150 de la Ley Orgánica Electoral.

<sup>12</sup> \*Quito Distrito Metropolitano y la provincia de Pichincha se presentan por separado, dado que el Distrito Metropolitano constituye una circunscripción autónoma.

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

Elaborado por la Corte Constitucional

33. La Corte respeta la iniciativa del proponente y no puede suplir su obligación de brindar información clara y completa. Corresponde al presidente de la República garantizar que los considerandos y la pregunta contengan los elementos mínimos necesarios para que el elector comprenda integralmente la propuesta. La ausencia de información esencial, como el hecho de que la Asamblea Nacional pasaría de 151 a aproximadamente 73 integrantes, impide que la ciudadanía dimensione con claridad los efectos concretos de la reducción en el sistema representativo y proporcional previsto en el artículo 116 de la CRE, especialmente cuando los considerandos se limitan a un supuesto ahorro del presupuesto general del Estado.<sup>13</sup> A juicio de esta Corte, es indispensable transparentar el impacto de la propuesta sobre la representación democrática por provincia, tal como evidencia la Tabla precedente. Por estas razones, los considerandos incumplen los principios de claridad y lealtad previstos en los artículos 103 y 104 de la LOGJCC.

<sup>13</sup> La Corte Interamericana ha señalado que: “Los Estados pueden establecer estándares mínimos para regular la participación política, siempre y cuando sean razonables de acuerdo a los principios de la democracia representativa.” Corte IDH, Caso Yatama vs. Nicaragua, sentencia de 23 de junio de 2005, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, párrs. 206-207.

34. Al eliminarse los considerandos primero, tercero y cuarto y evidenciarse la falta de información mínima e indispensable, la propuesta deviene en insubsanable, dejando a salvo la competencia que conserva el presidente de la República para plantear una nueva propuesta que cumpla con las cargas de claridad y lealtad.
35. Dado que los considerandos no superan el control, no procede continuar con el control de constitucionalidad de la pregunta ni del texto normativo. En conclusión, la Corte constata que la propuesta de reducción de asambleístas no cumple con los requisitos de claridad y lealtad del numeral 3 del artículo 103 de la LOGJCC, al carecer de información suficiente y objetiva que permita al elector tomar una decisión plenamente informada.
36. Finalmente, la Corte enfatiza que cualquier modificación a la Constitución es un asunto de suma importancia, pues altera la norma suprema que otorga unidad y validez a todo el ordenamiento jurídico. La Corte ha observado la recurrencia con la que el presidente de la República ha presentado diversas propuestas de cambio constitucional, especialmente enmiendas y reformas parciales. El Ejecutivo debe tener presente que las reformas constitucionales no pueden limitarse a consideraciones de conveniencia política, por plausibles que fueran, sino que implican modificaciones de carácter sistémico que afectan la integralidad del ordenamiento jurídico.<sup>14</sup>

#### 4. Decisorio

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 la constitucionalidad de la propuesta planteada en la pregunta 1 y sus considerandos introductorios para convocar a referendo, excluyendo los considerandos tercero y quinto en su totalidad:

[3] “Que de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Censos, en junio del año 2024 el desempleo a nivel nacional alcanzaba el 3,1%; en mayo 2025 el 4,1% y en junio de 2025 el 3,5%”;

[5] “Que el ámbito turístico dinamiza la economía del país al fomentar la creación de fuentes de empleo; y,”;

2. Declarar que los considerandos de la pregunta 2 carecen de la información mínima e indispensable que permita al elector tomar una decisión plenamente informada y cumplir con los requisitos de claridad y lealtad establecidos en el artículo 103 de la LOGJCC. En consecuencia, no procede su convocatoria a

---

<sup>14</sup> CCE, dictamen 8-24-RC/24, 21 de noviembre de 2024, párr. 33.

referendo, al carecer de la información mínima e indispensable que permita al elector tomar una decisión plenamente informada, de conformidad con los términos de este dictamen. No obstante, el presidente de la República tiene la atribución constitucional para formular una nueva propuesta si así lo decidiese, con arreglo a los parámetros establecidos en los artículos 103, 104 y 105 de la LOGJCC.

3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.



Jhoel Escudero Soliz  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional de la siguiente manera: la pregunta 1, con siete votos a favor de los jueces constitucionales Jorge Benavides Ordóñez (voto concurrente), Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy (voto concurrente) y José Luis Terán Suárez (voto concurrente); y, un voto salvado del juez constitucional Raúl Llasag Fernández; la pregunta 2, con cinco votos a favor de los jueces constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández y Richard Ortiz Ortiz; y, tres votos salvados de los jueces constitucionales Jorge Benavides Ordóñez, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional extraordinaria de lunes 15 de septiembre de 2025; sin contar con la presencia de la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

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

**Voto concurrente y voto salvado**

**Jueces:** Jorge Benavides Ordóñez, José Luis Terán Suárez  
y Claudia Salgado Levy

**DICTAMEN 7-25-RC/25A****VOTO CONCURRENTE SOBRE LA PROPUESTA 1 (contratación por horas en el sector turístico)****Y****VOTO SALVADO SOBRE LA PROPUESTA 2 (reducción de assembleístas)**

**Jueces constitucionales Jorge Benavides Ordóñez, José Luis Terán Suárez y Claudia Salgado Levy**

1. El 4 de septiembre de 2025, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó el dictamen correspondiente al primer momento de la causa 7-25-RC. En aquella decisión, la Corte Constitucional decidió que las propuestas de reforma constitucional sobre la contratación por horas en el sector turístico (**“propuesta 1”**) y la reducción de assembleístas (**“propuesta 2”**) eran susceptibles de ser tramitadas por la vía de enmienda.
2. Luego de ello, en este dictamen se abordó el segundo momento del dictamen 7-25-RC/25 de 4 de septiembre de 2025. Así, la Corte decidió declarar procedente la primera 1, excluyendo los considerandos tercero y quinto. A su vez, se determinó que la segunda propuesta no cumple con los requisitos de claridad y lealtad del artículo 103 de la LOGJCC, al carecer de información mínima suficiente que dé cuenta de la reducción del número de assembleístas para que el elector tome una decisión informada.
3. Con fundamento en el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional formulamos nuestro voto particular respecto del dictamen 7-25-RC/25A emitido el 15 de septiembre de 2025.
4. En relación con la propuesta 1, contratación laboral por horas únicamente en el sector turismo, coincidimos con la decisión de la mayoría, aunque discrepamos con la exclusión del considerando tercero de la misma. Por ello formulamos nuestro voto concurrente.
5. Por otro lado, respecto de la propuesta 2, reducción del número de assembleístas, discrepamos del razonamiento y la decisión de la mayoría, ya que estimamos que sí cumple con los requisitos legales.
6. El dictamen aprobado el 15 de septiembre de 2025 analizó los considerandos introductorios (i), las preguntas (ii) y las propuestas normativas que las acompañan (iii), conforme lo disponen los artículos 103, 104 y 105 de la LOGJCC. Esto, con el fin de garantizar la **libertad de los electores** mediante el cumplimiento de las cargas

de claridad y lealtad de las propuestas planteadas.<sup>1</sup> Este tipo de análisis no implica valorar la conveniencia, utilidad o adecuación de las propuestas, sino únicamente verificar que las modificaciones constitucionales permitan la formación libre y transparente de la voluntad política de la ciudadanía.<sup>2</sup>

7. Ahora bien, en el dictamen objeto de nuestra discrepancia, la mayoría decidió:

7.1. Declarar la constitucionalidad de la propuesta planteada en la propuesta 1, excluyendo los considerandos tercero y quinto en su integralidad. Estos considerandos son:

[3] “Que de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Censos, en junio del año 2024 el desempleo a nivel nacional alcanzaba el 3,1%; en mayo 2025 el 4,1% y en junio de 2025 el 3,5%”;

[5] “Que el ámbito turístico dinamiza la economía del país al fomentar la creación de fuentes de empleo”.

7.2. Declarar que la propuesta 2 no cumple con los requisitos de claridad y lealtad establecidos en el artículo 103 de la LOGJCC porque no existiría información mínima en los considerandos que permita al elector tomar una decisión.

8. Discrepamos con la posición de mayoría en cuanto a la **propuesta 1**, específicamente, respecto del considerando tercero pues se señala que genera falta de neutralidad para el elector. A su vez, estamos en desacuerdo con lo decidido en la **propuesta 2** porque nos parece que sí existían considerandos mínimos que permitían al elector tomar una decisión informada. A continuación, abordaremos nuestro análisis a detalle.

### Razones de discrepancia sobre la propuesta 1

9. El dictamen de mayoría señala que el considerando tercero presenta estadísticas generales sobre el desempleo a nivel nacional, sin vinculación directa con la normativa propuesta sobre contratación por horas en el sector turístico. Por ello, decide eliminarlo de la propuesta 1.

10. Al respecto, debemos señalar que los considerandos deben proveer información suficiente y pertinente para contextualizar la propuesta de modificación constitucional e identificar la finalidad y medidas a adoptar como consecuencia de su aprobación.

---

<sup>1</sup> La Corte ha definido la libertad del elector como “[...] una garantía institucional que tiene el propósito de alcanzar la neutralidad del poder público en el proceso electoral; y, preservar la voluntad del elector para que pueda formarse una opinión razonablemente objetiva de los temas planteados [...]” Ver. CCE, dictámenes 4-22-RC/22A, 9 de noviembre de 2022, párr. 10 y 1-24-RC/24A, 5 de febrero de 2024, párr. 9.

<sup>2</sup> CCE, dictamen 1-24-RC/24A, 5 de febrero de 2024, párr. 9.

11. En concordancia con lo anterior, en nuestra opinión, presentar cifras objetivas busca informar al elector para que tome una decisión de forma clara y directa. Así, respetuosamente, nos parece que presentar cifras de desempleo con base en el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos no compromete la neutralidad de lo que se pretende consultar. Al contrario, a nuestro criterio existe una relación causal con los efectos concretos de la propuesta. La propuesta 1 se refiere a la introducción del contrato por horas en el sector turístico. Para ello, el considerando tercero plantea información sobre el desempleo en el país con el objetivo de tomar en cuenta la nueva forma de contratación que se introduciría.
12. Además de lo anterior, el análisis realizado por el dictamen de mayoría sobre el considerando tercero desconoce abiertamente un dictamen previo de este Organismo. Así, en el caso 1-24-RC/24A, la Corte ya reconoció que un texto similar cumple con los requisitos de la LOGJCC, ya que se limita a proporcionar cifras oficiales y explicar el propósito de la consulta; ii) emplea un lenguaje valorativamente neutro, sin carga emotiva y sencillo; y, iii) no proporciona información superflua u otra que no tenga relación con la pregunta, ya que brinda al elector información útil para comprender el contexto laboral actual y la finalidad de la consulta.
13. El hecho de eliminar este considerando constituye un obstáculo a la voluntad del elector para que tome una decisión informada. La propuesta fundamentada en cifras objetivas que se detalla en los considerandos deja en claro cuál es la finalidad que se pretende transmitir y concuerda con el texto finalmente planteado en la pregunta.
14. En consecuencia, encontramos que el considerando tercero cumple los criterios de pertinencia y concordancia plena establecidos en los artículos 104 de la LOGJCC. Por lo demás, estamos de acuerdo con lo analizado en el dictamen de mayoría sobre la propuesta 1.
15. En conclusión, dado que coincidimos con la decisión, pero discrepamos parcialmente con el análisis realizado, planteamos un voto concurrente de la decisión de mayoría respecto de la propuesta 1.

#### **Razones de discrepancia sobre la propuesta 2**

16. Nuestra discrepancia principal con respecto al dictamen de mayoría se relaciona con el análisis que realiza sobre los considerandos de la propuesta.
17. Coincidimos con el dictamen de mayoría que reconoce que el considerando segundo de la propuesta cumple con los requisitos de la LOGJCC, ya que reproduce el contenido del artículo 118 de la Constitución en relación con la composición actual de la Asamblea Nacional y guarda relación con la finalidad de la propuesta.

18. Sin embargo, el dictamen de mayoría considera que los considerandos primero y tercero no cumplen con los requisitos de la LOGJCC porque se limitarían a reproducir el inciso primero del artículo 95 de la Constitución, sobre la participación ciudadana, y los principios de la administración pública del artículo 227 de la Constitución.
19. Es aquí donde discrepamos del análisis realizado sobre la propuesta 2. Por un lado, la posición de mayoría señala que el considerando segundo cumple con los requisitos legales al ser la reproducción normativa de la Constitución. A pesar de ello, rechaza los considerandos primero y tercero por la misma razón, al ser una reproducción de los artículos 95 y 227 de la Constitución. Es decir, el dictamen de mayoría presenta una postura contradictoria en su análisis con respecto a la propuesta 1 y a la propuesta 2. Con ello, plantea un estándar más riguroso de análisis respecto de los considerandos de la segunda propuesta sin que se justifique aquello.
20. Luego, el dictamen de mayoría rechaza, de forma total, el considerando cuarto pues combinaría información sobre la estructura y remuneraciones de las y los asambleístas con un juicio valorativo respecto al impacto presupuestario de la reducción de legisladores. Discrepamos con esta exclusión completa del considerando porque, a nuestro parecer, era posible mantenerlo de forma parcial.
21. De la revisión del considerando cuarto, se determina que:
  - 21.1. La primera parte (1) corresponde a la composición actual de la Asamblea Nacional. Así, esta parte del considerando cumple con garantizar la libertad del elector en su doble exigencia de claridad y lealtad, por cuanto en el mismo se menciona únicamente la composición actual del órgano legislativo, sin que se induzca una respuesta al votante. Tampoco incluye información engañosa para el elector, pues se trata de cifras sobre el número de asambleístas actuales. Es información introductoria relacionada al tema tratado en la propuesta de enmienda que sirve de apoyo y que no atenta contra la garantía plena de la libertad del elector.
  - 21.2. La segunda parte (2) se refiere a información que puede inducir al elector a una determinada respuesta pues, si bien los datos sobre el costo presupuestario en remuneraciones de los asambleístas son comprobables, su mensaje contiene una carga valorativa para el elector respecto a considerar que se reduce el número de asambleístas con el fin de eliminar gastos para el Estado. Esto podría generar un sesgo en la decisión del elector. En sentido similar se pronunció este Organismo en el dictamen 4-22-RC/22A. Por lo tanto, esta segunda parte incumple con el artículo 104 numeral 1 de la LOGJCC.

- 22.** Así, mientras que la primera parte del considerando podía permanecer, la exclusión de la segunda parte se justifica en virtud del control de constitucionalidad de los considerandos, previsto en el artículo 104 de la LOGJCC, según el cual la Corte debe verificar que estos proporcionen información suficiente para contextualizar la propuesta de modificación constitucional y señalen la finalidad y las medidas a adoptar como consecuencia de su aprobación.
- 23.** Finalmente, el dictamen de mayoría rechaza la totalidad de la propuesta 2 porque, a su parecer, únicamente el considerando segundo y la primera parte del considerando cuarto subsistirían. Sin embargo, a juicio del dictamen de mayoría, resultan insuficientes para que el elector comprenda la modificación constitucional propuesta.
- 24.** Discrepamos con el rechazo total de la propuesta 2 porque, como reconoce el dictamen de mayoría, los considerandos no están obligados a detallar todos los efectos de la propuesta. Dado que, en nuestra opinión, todos los considerandos subsistían, salvo por la segunda parte del considerando cuarto, nos parece que sí existía información mínima que permitía al elector valorar objetivamente la propuesta.
- 25.** A propósito de esto, nos parece riesgoso sugerir que un número determinado de considerandos es necesario para una modificación constitucional porque no existe un estándar constitucional que defina cuántos argumentos justificativos son suficientes para validar una modificación de tal magnitud. Esta decisión puede depender de varios criterios que podrían resultar subjetivos, abriendo la puerta a manipulaciones o interpretaciones sesgadas. Además, establecer un número mínimo podría limitar el debate democrático y la profundidad del análisis, ignorando la complejidad de los contextos sociales, históricos y jurídicos que rodean cada reforma. En consecuencia, imponer tal requisito puede comprometer la legitimidad del proceso constitucional y obstaculizar el desarrollo de reformas constitucionales.
- 26.** En esa línea, la Corte Constitucional ha tenido el criterio de que los considerandos no necesariamente deben incluir descripciones relativas a temas fácticos, espaciales, demográficos o técnicos porque, a diferencia de las consultas populares, en general, las modificaciones constitucionales no apuntan a situaciones fácticas concretas sino a cambios jurídicos de la norma suprema.<sup>3</sup>
- 27.** Incluso en el supuesto de que los considerandos determinados por el dictamen de mayoría debían excluirse, pensamos que se debía tomar en cuenta el criterio que ha aplicado en casos excepcionales en los que resulta pertinente y necesario, de oficio, condicionar la favorabilidad del dictamen para garantizar la libertad del elector, las

---

<sup>3</sup> CCE, dictámenes 6-22-RC/22A, 9 de noviembre de 2022, párr. 19 y 1-24-RC/24A, 5 de febrero de 2024, párr. 12.

cargas de claridad y lealtad, y el derecho constitucional de participación.<sup>4</sup> Esto, claramente, solo en los casos en los que no se altere el objeto que persigue el proponente, la secuencia lógica de la consulta ni se impida el cumplimiento del fin propio de la propuesta. Con ello se procura evitar que errores de forma bloqueen la potestad constitucional de modificar la Constitución por el procedimiento de la enmienda una vez que ya se emitió dictamen favorable para ello.<sup>5</sup>

28. Adicionalmente, llama la atención que respecto de la propuesta 1, el dictamen de mayoría excluye 2 de los considerandos y aun así considera que existe información suficiente para el electorado. No obstante, en la segunda propuesta, aun cuando subsistirían ciertos considerandos, decide rechazarla por completo.
29. Por otra parte, el dictamen de mayoría menciona que el Ejecutivo debe tener presente que las reformas constitucionales no pueden limitarse a consideraciones de conveniencia política, sino que implican modificaciones de carácter sistémico que afectan la integralidad del ordenamiento jurídico.
30. Al respecto, nos parece que no le corresponde a la Corte juzgar la conveniencia de las propuestas, sino solo verificar que la posterior votación que apruebe o niegue las modificaciones constitucionales propuestas sea el resultado de la formación libre de la voluntad política de la ciudadanía.
31. Los órganos llamados a juzgar la conveniencia de cada propuesta son otros y se encuentran previstos en la Constitución: en el caso de la enmienda por referéndum, como la que nos ocupa, corresponde a la ciudadanía en su conjunto.
32. Con fundamento en las consideraciones expuestas, respetuosamente formulamos el presente voto particular.



Jorge Benavides Ordóñez  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

<sup>4</sup> CCE, dictamen 1-24-RC/24A, 5 de febrero de 2024, párr. 13.

<sup>5</sup> CCE, dictamen 1-24-RC/24A, 5 de febrero de 2024, párr. 13.

CLAUDIA HELENA  
SALGADO LEVY

Claudia Salgado Levy  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**



José Luis Terán Suárez  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal que el voto concurrente y el voto salvado de los jueces constitucionales Jorge Benavides Ordóñez, José Luis Terán Suárez y Claudia Salgado Levy, anunciados en el dictamen de la causa 7-25-RC fueron presentados en Secretaría General el 15 de septiembre de 2025, mediante correo electrónico a las 16:05; y, han sido procesados conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

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

**Voto salvado**

**Juez:** Raúl Llasag Fernández

**DICTAMEN 7-25-RC/25A**

**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 del segundo momento de la pregunta 1 (contratación por horas únicamente para el sector turístico). Esta decisión emitida por la Corte Constitucional en sesión extraordinaria del pleno de 15 de septiembre de 2025 realizó un control formal a la propuesta de enmienda constitucional, de conformidad con los requisitos establecidos en los artículos 103.3, 104 y 105 de la LOGJCC.
2. En sesión del pleno 04 de septiembre de 2025, la Corte Constitucional aprobó el dictamen 7-25-RC/25, en el marco de su primer momento, en él determinó 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 (contratación por horas únicamente para el sector turístico) y 2 (reducción de asambleístas), mas no para las preguntas 3 (eliminación del CPCCS y transferencia de funciones a la Asamblea, Defensoría del Pueblo y Contraloría General) y 4 (juicio político a los jueces constitucionales).
3. En ese marco, el suscrito juez presentó un voto salvado respecto a la pregunta 1, ya que no podría ser tramitado a través de este mecanismo –enmienda– al no superar el tercer límite material de esta vía, es decir, que no se restrinjan derechos ni garantías. En esa línea, se esbozó dos razones por las cuales no procedía este mecanismo:
  - 3.1. El criterio del dictamen 4-10-RC/22 que “**la enmienda debe respetar el espíritu del constituyente** y no puede implicar cambios significativos en el texto constitucional”. Para ello, se recogió el artículo 327 de la CRE y el criterio del constituyente que consideró que la contratación por horas se trataba de “sistemas precarios de contratación laboral”.<sup>1</sup> Criterio que, incluso, fue mencionado en el párrafo 44 del dictamen 7-25-RC/25 (primer momento). Por ello, concluí que “transgrede el espíritu del constituyente cuya finalidad era frenar la flexibilidad laboral”.

---

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

- 3.2. Asimismo, consideré la existencia de contratos específicos<sup>2</sup> y generales<sup>3</sup> que pueden atender las particularidades del sector turismo y las características definidas del derecho al trabajo conforme el artículo 33 de la CRE y la sentencia 014-15-SEP-CC. Es, así que, este juez no observó las razones que justifiquen la inexistencia de restricción de derechos inclusive considerando las características del sector turismo enlistadas en el dictamen de mayoría.<sup>4</sup> Más bien, a mi criterio, se reafirmó 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.
4. De lo expuesto, se colige que **la propuesta 1 no debía ser objeto del segundo momento**. Esto, por cuanto, de los argumentos sintetizados en los párrafos 3.1 y 3.2 de este voto, se evidencia que la propuesta no superaba el tercer límite material de la enmienda.
5. En tal virtud, muy respetuosamente, consigno mi voto salvado.

RAUL  
LLASAG  
FERNANDEZ

Firmado digitalmente  
por RAUL LLASAG  
FERNANDEZ  
Fecha: 2025.09.15  
17:36:55 -05'00'

Raúl Llasag Fernández  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

<sup>2</sup> 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”.

<sup>3</sup> 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 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”.

<sup>4</sup> Las características contempladas fueron las siguientes: i) “estacionalidad y volatilidad”, ii) “sostenibilidad”, iii) “modalidades diversas y descentralizadas de desarrollo” y iv) “protejan el patrimonio natural y cultural”.

**Razón:** Siento por tal que el voto salvado del juez constitucional Raúl Llasag Fernández, anunciado en el dictamen de la causa 7-25-RC fue presentado en Secretaría General el 15 de septiembre de 2025, mediante correo electrónico a las 11:53; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

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



Firmado electrónicamente por:  
**AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI**

725RC-83b8a



**Caso Nro. 7-25-RC**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el texto del dictamen y los votos concurrentes y salvados que antecede fue suscrito el día lunes quince de septiembre de dos mil veinticinco, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

*Documento firmado electrónicamente.*

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI  
**SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**



Firmado electrónicamente por:  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



**Sentencia 33-19-IN/25**  
(*Margen de configuración normativa  
y presunción de constitucionalidad de normas*)  
**Juez ponente:** Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 18 de septiembre de 2025

## CASO 33-19-IN

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

#### SENTENCIA 33-19-IN/25

**Resumen:** La presente sentencia desestima la pretensión de una demanda de acción de inconstitucionalidad presentada en contra del literal a) del artículo 19 de la Ordenanza Sustitutiva que Regula la Gestión de los Servicios de Prevención, Protección, Socorro y Extinción de Incendios en el cantón Limón Indanza, que exige un título de tercer nivel para ejercer el cargo de jefe de Cuerpo de Bomberos. La Corte concluye que la norma impugnada es compatible con el derecho a la igualdad y no discriminación en conexión con el derecho al trabajo, en su componente de promoción. En la argumentación de la Corte se tiene en especial consideración el margen de configuración normativa y la presunción de constitucionalidad de las normas expedidas por los órganos legislativos de los gobiernos autónomos descentralizados, que provienen de gobiernos autónomos descentralizados.

## 1. Antecedentes

### A. Actuaciones procesales

1. El 30 de julio de 2019, Lauro Rodolfo Reinoso Marín (“**accionante**”), por sus propios derechos, presentó una demanda de inconstitucionalidad por el fondo de los artículos 6, 7, 8, 9, 13, 16.5, 19, y disposición transitoria tercera de la “Ordenanza Sustitutiva que Regula la Gestión de los Servicios de Prevención, Protección, Socorro y Extinción de Incendios en el cantón Limón Indanza”<sup>1</sup> (“**ordenanza impugnada**”), de conformidad con el párrafo 4 *infra*. El accionante solicitó, como medida cautelar, la suspensión provisional de las disposiciones impugnadas.
2. La Sala de Admisión, mediante auto de 05 de septiembre de 2019, admitió a trámite la acción planteada, requirió al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Limón Indanza (“**GAD Municipal**”) y a la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”) que intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma cuestionada. Además, el tribunal negó la solicitud de suspensión provisional de las disposiciones impugnadas.

<sup>1</sup> Publicada en la edición especial 531 del registro oficial, de 30 de agosto de 2018.

3. El 17 de octubre de 2019, la PGE presentó el informe solicitado. A su vez, el 24 de octubre de 2019, el GAD Municipal remitió un escrito respecto de las alegaciones de la demanda.

#### **B. Disposiciones cuya inconstitucionalidad se demanda**

4. Los textos subrayados corresponden a lo impugnado por el accionante. Aquellas normas que no tengan textos resaltados, han sido impugnadas en su totalidad. Las disposiciones impugnadas de la ordenanza establecen lo siguiente:

Art. 6.- Planificación local.- En el marco de sus competencias, **al Gobierno Autónomo Municipal de Limón Indanza** le corresponde las siguientes actividades referidas a la planificación del desarrollo:

2. Diseñar planes de prevención, protección, socorro y extinción de incendios.
3. Implementar los manuales y protocolos emitidos por el organismo rector que contengan: planes de contingencia para la prevención y control de incendios, la atención de emergencias, búsqueda y rescate y control de incidentes.
4. Formular un plan de reducción permanente de eventos adversos que afectan a la comunidad.

Art. 7.- Regulaciones locales. - En el marco de la competencia para la gestión de los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios, **corresponde al Gobierno Autónomo Municipal de Limón Indanza** ejercer a través del Cuerpo de Bomberos Teniente Hugo Ortiz las siguientes atribuciones de regulación en el ámbito del territorio del cantón: [...].

Art. 8.- Control Local. - En el ámbito del ejercicio del control, **al Gobierno Autónomo Municipal de Limón Indanza en coordinación con el Cuerpo de Bomberos Teniente Hugo Ortiz** le corresponde ejercer las siguientes funciones: [...].

Art. 9.- Gestión local. - En el marco de la competencia para la gestión de los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios, **al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Limón Indanza** a través del Cuerpo de Bomberos Teniente Hugo Ortiz, le corresponde las siguientes actividades de gestión: [...].

Art. 13.- Autonomía Administrativa. - El Cuerpo de Bomberos administrará sus recursos humanos, económicos y materiales en coordinación, articulación y sobre la base de la legislación vigente.

Art. 16.- Atribuciones de Comité de Administración y Planificación.- Le corresponde al Comité de Administración y Planificación:

5. Aceptar o rechazar las solicitudes de ingreso a la institución bomberil, ya sea como bombero remunerado o voluntario; y, [...].

Art.19.- Jefe de Bomberos. - [...]

El Jefe del Cuerpo de bomberos deberá contar con título en tercer nivel y será nombrado/a por el Concejo Municipal del Cantón Limón Indanza, en atención al sistema de méritos y a la antigüedad de sus miembros, **durará en su cargo por dos años**, pudiendo ser reelegido/a. El perfil de exigencias del puesto es:

- a) **Título en Administración o a fines [sic], en Emergencias Médicas y Gestión de Riesgos [...].**
- b) Capacitación: Administración, Talento Humano, Atención Pre Hospitalaria, Materia Bomberil.
- c) Experiencia: 2 años en la institución.

La Misión del Primer Jefe es: Cumplir y hacer cumplir las políticas, directrices y resoluciones emanadas por el Comité de Administración y Planificación, tiene las siguientes funciones:

- a. Cumplir y hacer cumplir las leyes, ordenanzas y/o resoluciones emanadas por el Concejo Municipal, las políticas y directrices dictadas por el Comité de Administración y planificación y/o el Alcalde;
- b. Velar por el correcto funcionamiento de la Institución a su cargo;
- c. Ejecutar mando, inspección y velar por que se cumplan las órdenes y directrices de conformidad con las disposiciones legales pertinentes;
- d. Presentar a consideración del Comité de Administración y Planificación para su aprobación los programas de tecnificación, formación, capacitación y profesionalización del personal del Cuerpo de Bomberos Teniente Hugo Ortiz del Gobierno Municipal del Cantón Limón Indanza;
- e. Solicitar al Comité de Administración y Planificación o al Alcalde, según corresponda, la creación, función o supresión de unidades de bomberos en función de las necesidades de la comunidad;
- f. Elaborar los Reglamentos, el Plan Operativo Anual y la Pro forma [sic] presupuestaria y darles el trámite legal correspondiente;
- g. Representar al Cuerpo de Bomberos Teniente Hugo Ortiz del Gobierno Municipal del Cantón Limón Indanza, ante los demás cuerpos de bomberos y organismos afines;
- h. Presentar al Alcalde, la solicitud de ascenso del personal de carrera, de conformidad a la Ley de Defensa contra Incendios y el Reglamento pertinente;
- i. Informar periódicamente de su administración al Comité de Administración y Planificación, así como la presentación anual de la memoria técnica de su gestión y la cuenta de los fondos manejados;
- j. Realizar inspecciones rutinarias a los edificios públicos y privados, así como a los locales comerciales del cantón y emitir por escrito las recomendaciones de seguridad contra incendios y similares que se deban aplicar en los mismos;
- k. Gestionar recursos de autogestión con entidades públicas o privadas sean nacionales o extranjeras;
- l. Brindar asesoramiento al Comité de Administración y Planificación en temas específicos relacionados con las diferentes actividades que realiza la Institución;
- m. Conceder permisos anuales de conformidad al artículo 35 de la Ley de Defensa Contra Incendios; y,
- n. Las demás que determinen las leyes, reglamentos y ordenanzas.

Art. 20.- El Subjefe.- Es de Nivel Técnico Operativo, en caso de ausencia temporal o definitiva del primer Jefe reemplazará en sus funciones, bajo su responsabilidad esta la ejecución de la operación de los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios en el Cantón Limón Indanza, para ser designado segundo Jefe se requerirá ser ecuatoriano, bombero en el escalafón bomberil, estar en goce de los derechos ciudadanos; acreditar reconocida idoneidad, honestidad y probidad; así como no haber sido destituido o dado de baja por actos de corrupción; y, cumplir con las demás disposiciones que se establezcan en la Ley de Defensa Contra Incendios, la LOSEP y la presente Resolución Administrativa.

Será designado por el Comité de Administración y Planificación, mediante concurso de méritos y oposición de conformidad a las disposiciones establecidas en la LOSEP y su Reglamento General, la Ley de Defensa Contra Incendios.

La Misión del puesto es: coordinar y apoyar en las labores técnicas, administrativas y operativas de la institución; cumplir y hacer cumplir las políticas, decisiones y metas emanadas del Comité de Administración y Planificación y el presente Reglamento.

El Segundo jefe ejercerá las siguientes funciones:

- a. Reemplazar temporalmente al Jefe del Cuerpo de Bomberos, cuando la ausencia sea definitiva lo reemplazará hasta que sea nombrado su titular;
- b. Ejecutar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios en la jurisdicción del cantón Limón Indanza;
- c. Cuidar y dar buen uso de los recursos técnicos, tecnológicos, humanos y económicos asignados a la Institución;
- d. Responsabilizarse por las actividades y funcionamiento operativo de la Institución;
- e. Ejecutar las actividades y trabajos asignados, dentro de la planificación, organización y regulación de los servicios que promueva el primer Jefe de la Unidad de Gestión de prevención, socorro y extinción de incendios;
- f. Ejercer el mando, inspección, dictar órdenes y directrices conforme el ordenamiento jurídico para el funcionamiento normal de la Institución;
- g. Dirigir e instruir a los subalternos en los actos de servicio, conforme las directrices del Jefe de la Institución;
- h. Pasar revista, realizar ejercicios y simulacros con los Integrantes de la Institución, conforme a la planificación Institucional;
- i. Formular y ejecutar los programas de tecnificación, formación, capacitación y profesionalización del personal de la Unidad de Gestión;
- j. Proponer en coordinación del Jefe de la Institución, los movimientos de personal para una mejor y más eficiente organización y funcionamiento, y;
- k. Las demás actividades técnicas y operativas que le compete de acuerdo a la naturaleza misma del trabajo de esta Unidad.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS [...] TERCERA. - El Consejo [sic] Municipal, en un término de 45 días de aprobada la presente ordenanza, designará al Jefe del Cuerpo de Bomberos, mismo que deberá acreditar los requisitos exigidos en la presente ordenanza, para los siguientes dos años. El actual Jefe de bomberos continuará en funciones hasta que el Consejo [sic] Municipal de Limón Indanza nombre a su titular. [sic].

### **C. Las pretensiones y sus fundamentos**

5. El accionante pretende que la Corte Constitucional declare la inconstitucionalidad de la ordenanza impugnada con fundamento en las siguientes alegaciones:
  - 5.1. Las frases impugnadas de los artículos 6; 7; 8; 9; 13; 16.5; 19; y artículo 20 vulneran la “autonomía institucional” del Cuerpo de Bomberos ‘Teniente Hugo Ortiz’ porque convertiría al Cuerpo de Bomberos en una unidad municipal al otorgar al GAD Municipal atribuciones que serían exclusivas de ese Cuerpo, como la elección por el GAD Municipal del jefe y subjefe de bomberos. Esto sería contrario a la jerarquía de normas y vulneraría el derecho a la seguridad jurídica, previsto en los artículos 425 y 82 de la Constitución, al inobservar el artículo 140 del Código Orgánico de Organización Territorial (“COOTAD”) y del 274 del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (“COESCOP”), así como a las sentencias 33-17-SIN-CC, 12-18-SIN-CC, 13-18-SIN-CC y 15-18-SIN-CC, dictadas por este Organismo.

- 5.2.** La norma del artículo 19 de la ordenanza sería contraria a los artículos 11.2 y 33 de la Constitución porque realizaría una diferenciación entre la trayectoria y carrera de los bomberos en servicio frente a personas sin experiencia, pero con un título de tercer nivel. Esto afectaría el acceso al cargo de jefe de bomberos del cantón, porque desconocería la trayectoria laboral de quienes aspiran a ascensos dentro del Cuerpo de Bomberos y no garantizaría la permanencia del cargo adquirido.
- 5.3.** La disposición transitoria tercera sería contraria al artículo 47 de la LOSEP porque afectaría la estabilidad de los funcionarios que formaban parte de la institución de manera previa a las reformas. En este sentido, afirma que la norma impugnada afectaría la autonomía institucional del cuerpo de bomberos del cantón, lo que sería incompatible con las sentencias 33-17-SIN-CC, 12-18-SIN-CC, 13-18-SIN-CC y 15-18-SIN-CC, así como el artículo 33 de la Constitución.

#### **D. Argumentos del GAD Municipal**

- 6.** El alcalde y procurador síndico del GAD Municipal, mediante un escrito de 24 de octubre de 2019, expresaron lo siguiente:

[...] la citada Ordenanza contraviene y violenta la autonomía institucional del Cuerpo de Bomberos Teniente Hugo Ortiz de Limón Indanza, el derecho constitucional a la seguridad jurídica, a la igualdad de derechos, deberes y oportunidades, a la no discriminación, así como el derecho al trabajo y a la estabilidad laboral, por lo tanto, impugnamos la constitucionalidad de la citada Ordenanza [...].

- 7.** Además, se refirió a cada norma impugnada por el accionante en el siguiente sentido:
- 7.1.** Los artículos 6, 7, 8 y 9 deberían observar lo previsto en la resolución número 0010-CNC-2014, relativa a las regulaciones para el ejercicio de la competencia para gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios.
- 7.2.** El artículo 13 debería observar lo previsto en los artículos 140 del COOTAD y 274 del COESCOP, en relación con la autonomía de los cuerpos de bomberos.
- 7.3.** El artículo 16 sería contrario al artículo 282 del COESCOP porque no sería atribución del Comité de Administración y Planificación aceptar o negar las solicitudes de ingreso al cuerpo de bomberos. El artículo 20 de la ordenanza impugnada sería contrario al artículo 282 del COESCOP, pues la designación del cuerpo de bomberos la debería hacer el jefe de bomberos. El artículo 19 sería

contrario al artículo 11.2 de la Constitución, así como al artículo 248 del COESCOP, pues la exigencia de un título de tercer nivel para ejercer el cargo de jefe de bomberos se opondría a la realidad de muchos cantones, en donde existen bomberos antiguos y con experiencia que podrían ejercer dicho cargo. Por lo que la experiencia bomberil sería tan importante como un título de tercer nivel.

- 7.4. La disposición transitoria tercera afectaría el derecho al trabajo y a la seguridad jurídica, previstos en los artículos 33 y 82 de la Constitución, pues la aplicación de esta disposición transitoria devendría en el cese de las funciones del jefe de bomberos actual.

### **E. Argumentos de la Procuraduría General del Estado**

8. El 17 de octubre de 2019, la PGE ingresó un escrito con sus alegaciones. La PGE afirma que las competencias reconocidas a los GAD provienen de la Constitución. Y, transcribe un pasaje de la sentencia 026-SIN-CC [sic] que resolvió una acción de inconstitucionalidad planteada en contra de algunas normas de una ordenanza que crearon la Empresa Pública Cuerpo de Bombero de Milagro. Dicha sentencia concluyó que el conflicto presentado ante la Corte Constitucional correspondía a uno de legalidad.

### **2. Competencia**

9. De conformidad con lo establecido en el artículo 436.2 de la Constitución, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 75 y 76 de la LOGJCC, este Pleno es competente para conocer y resolver sobre el presente caso.

### **3. Planteamiento y resolución del problema jurídico**

10. El accionante alega que los artículos 6; 7; 8; 9; 13; 16.5; y 20 vulneran el derecho a la autonomía institucional del Cuerpo de Bomberos Teniente Hugo Ortiz del cantón Limón Indanza (“**Cuerpo de Bomberos**”) (ver párrafo 5.1 *supra*). Sin embargo, sus argumentos se limitan a sostener que habría una contradicción con lo regulado por el COOTAD y el COESCOP. Particularmente, el accionante pretende que se analice el principio de autonomía de los cuerpos de bomberos, previsto en la normativa señalada, en relación con los artículos de la ordenanza impugnados. De igual forma, en relación con la disposición transitoria tercera, el accionante acusa su incompatibilidad con el artículo 47 de la LOSEP (ver párrafo 5.3 *supra*) y con sentencias dictadas por este Organismo. Si bien estos argumentos se refieren a una presunta incompatibilidad con el derecho a la seguridad jurídica, realmente pretenden que se examinen supuestas

antinomias entre reglas de rango infraconstitucional, particularmente, de las normas previstas en el COOTAD, COESCOP y LOSEP. Al ser este un análisis de legalidad, no es objeto de control abstracto de constitucionalidad. Por consiguiente, no se formulará un problema jurídico al respecto.

11. De igual forma, si bien el accionante se ha referido de forma reiterada a la inobservancia de sentencias dictadas por este Organismo, es necesario subrayar que el control de constitucionalidad no puede ser realizado respecto de aquellas, incluso si fueron dictadas por la Corte Constitucional, razón por la que no se formulará un problema jurídico respecto de estos cargos.
12. Asimismo, el accionante afirma que la norma impugnada vulnera el derecho al trabajo, previsto en el artículo 33 de la Constitución, sin embargo, no establece cuáles son las razones por las que llega a objetar una incompatibilidad con la Constitución (argumento claro); no identifica razones que se refieran a textos de la norma infraconstitucional (argumento cierto); que no se traten de razones vagas, indeterminadas o indirectas (argumento específico); por ende, tampoco muestra que sean razones de naturaleza constitucional (argumento pertinente). Por tanto, no se planteará un problema jurídico al respecto.<sup>2</sup>
13. Sobre el cargo del párrafo 5.2 *supra*, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿Vulnera el literal a) del artículo 19 de la ordenanza impugnada el derecho a la igualdad y no discriminación, en conexidad con el derecho al trabajo, porque exigiría un título de tercer nivel para ocupar el cargo de jefe del Cuerpo de Bomberos?**, que se analizará a continuación.
14. El accionante alega que la exigencia del requisito de tercer nivel para acceder al cargo de jefe de bomberos es discriminatoria para quienes han realizado una carrera y aspiran también a dicho cargo, pese a no tener el título universitario. Argumenta que los bomberos que cuentan con una trayectoria prolongada en el servicio se encuentran en una situación equiparable a la de aquellos que poseen un título de tercer nivel. Por lo tanto, la exigencia de este requisito académico para acceder al cargo de jefe del Cuerpo de Bomberos del cantón carecería de justificación objetiva. Entonces, corresponde a esta Corte examinar si dicha exigencia resulta contraria al derecho a la igualdad y no discriminación en relación con el derecho al trabajo, específicamente en el componente de promoción o ascenso.
15. En relación con el derecho a la igualdad y no discriminación, la Constitución establece en su artículo 11.2: “Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos,

---

<sup>2</sup> CCE, sentencia 107-21-IN/25, 17 de julio de 2025, párr. 29.

deberes y oportunidades”. Y, en su artículo 66.4, distingue entre dos dimensiones del derecho general a la igualdad: el derecho a la igualdad formal y el derecho a la igualdad material.

16. En la sentencia 1041-19-JP/25, esta Corte precisó que “[e]l derecho a la igualdad formal obliga *prima facie* a tratar de manera idéntica quienes se hallen en una misma situación, y prohíbe toda discriminación de trato, es decir, toda diferenciación arbitraria o desproporcionada”.<sup>3</sup> Al respecto, el artículo 11.2 inciso segundo de la Constitución determina:

Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación.

17. Además, la Corte ha establecido que

[u]na manera de determinar si en un caso ha existido discriminación de trato, es decir, si se ha conculcado la igualdad formal, es desarrollando un examen de proporcionalidad del trato diferenciado –fin legítimo, idoneidad, necesidad y ponderación– es decir, aplicando el conocido como test de igualdad. De manera que la lista precedente debe interpretarse como un elenco de categorías sospechosas, situaciones fácticas en las que el escrutinio del trato diferenciado debe intensificarse, o sea, debe incrementarse la carga de la argumentación de quien defiende la constitucionalidad del trato diferenciado.<sup>4</sup>

18. El accionante dirige su acusación de inconstitucionalidad al requerimiento de un título de tercer nivel en administración o materias afines en emergencias médicas y gestión de riesgos para poder acceder al cargo de jefe de bomberos, el cual consta en el literal a) del artículo 19 de la ordenanza, ya citado.
19. Esta Corte identifica que existen dos clases de destinatarios de esta norma, es decir, aspirantes al cargo de jefe del Cuerpo de Bomberos del cantón Limón Indanza, que se encuentran en situaciones comparables entre sí. Por un lado, las personas con un título de tercer nivel en administración o materias afines, en Emergencias Médicas y Gestión de Riesgos; y, por otro, los bomberos en servicio carentes de un título de tercer nivel, pero con experiencia larga, verificable y equiparable a la obtención de un título. En consecuencia, el literal a) del artículo 19 tiene como efecto el excluir de la posibilidad de ocupar el referido cargo al segundo de los grupos mencionados.

<sup>3</sup> CCE, sentencia 1041-19-JP/25, 09 de enero de 2025, párr. 186.

<sup>4</sup> *Ibid.*, párr. 187.

20. Por tanto, la exigencia del señalado título de tercer nivel limitaría desproporcionadamente y *prima facie* el derecho al trabajo, en el componente de promoción o ascenso, de los aspirantes al cargo de jefe de bomberos que hayan sido parte del servicio y cuenten con experiencia equiparable u homologable: el artículo 229 de la Constitución prevé que se valorará la profesionalización de los servidores públicos, pero también señala que valorará su capacitación, responsabilidad y experiencia. Por lo que es preciso realizar un examen de proporcionalidad de la medida normativa impugnada, a partir de un nivel de escrutinio leve, pues no está involucrada ninguna categoría sospechosa.
21. Para el análisis de la proporcionalidad de las normas que integran el ordenamiento jurídico, debe partirse de la presunción de constitucionalidad, entendida como la suposición de que dichas normas se ajustan a la Constitución. No obstante, la fuerza de esta presunción varía en función de ciertos factores, entre los que destacan el órgano del cual emana la norma y si esta afecta o no una categoría sospechosa de discriminación. Cuando la norma es expedida por un órgano legislativo de un gobierno autónomo descentralizado la presunción tiende a fortalecerse y correlativamente el nivel de escrutinio se atenúa, siempre que no haya alguna consideración basada en derechos que en el caso concreto justifique que el escrutinio sea más severo. Sin embargo, cuando el examen de la norma involucra categorías sospechosas de discriminación, aquella presunción tiende a debilitarse y correlativamente el nivel de escrutinio se intensifica. Por consiguiente, la fuerza de la presunción de constitucionalidad dentro del examen de proporcionalidad es inversamente proporcional a la intensidad del escrutinio.
22. Sobre la naturaleza de las ordenanzas emitidas por un Concejo Municipal, este Organismo ha establecido que

[u]na Ordenanza Municipal constituye un acto normativo que emana del órgano legislativo y representativo local. [...]Este tipo de normas se caracterizan por atravesar un procedimiento deliberativo de creación que incluye, en este caso, la realización de al menos dos debates, la intervención de los miembros del concejo municipal y la posibilidad de intervención por parte de la ciudadanía. Por lo tanto, de una lectura sistemática de LOGJCC se desprende que, dada la naturaleza de la norma y del órgano que la emana, las impugnaciones relativas a una inconstitucionalidad por la forma de una ordenanza municipal están sujetas al artículo 78 de la LOGJCC. [se omitió el pie de página en el original].<sup>5</sup>

<sup>5</sup> CCE, sentencia 7-21-IN/24, 22 de agosto de 2024, párr. 26.

23. Respecto de la presunción de constitucionalidad de las normas emitidas por un órgano normativo de representación democrática, esta Corte ha señalado que

[l]a legitimidad democrática, en su origen, y el espacio institucional para la deliberación, durante su aprobación, justifican la presunción de constitucionalidad que reviste a las leyes emitidas a través del procedimiento ordinario, así como sus principios derivados de *in dubio pro legislatore* reconocido en el artículo 76 de la LOGJCC. Por este motivo, el control de constitucionalidad que realiza esta Corte siempre debe tener presente el grado de legitimidad democrática que reviste al objeto sobre el que este recae. A mayor legitimidad democrática, mayor deferencia le corresponde a este Organismo.

En esa línea, la Corte ha reiterado que, cuando es notorio que las posibilidades de discusión y participación por parte de la legislatura y la ciudadanía son menores pese a la complejidad de los asuntos que abarcan, corresponde efectuar un control más riguroso a fin de salvaguardar el principio democrático. Según la Corte, un control más exigente se justifica a fin de asegurar que las condiciones en las que se aprobó la norma no hayan imposibilitado arribar a consensos políticos necesarios.<sup>6</sup>

24. Iniciando con el examen de proporcionalidad, esta Corte considera que la exigencia de un título de tercer nivel en Administración o afines, en Emergencias Médicas y Gestión de Riesgos, para acceder al cargo de jefe del Cuerpo de Bomberos persigue un **fin constitucionalmente** válido: asegurar que sea ejercido por personas con las competencias que garanticen el interés general en lo relativo a la gestión profesional, técnica y eficiente de la administración de los servicios de bomberos, encargado de velar por la integridad física y otros derechos de la población. Dicho fin se encuentra vinculado con los derechos constitucionales de seguridad integral (artículo 3.8 de la Constitución), a cargo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Metropolitanos y Municipales en materia de incendios (artículo 264.13 *ibid.*), y de acceso a servicios públicos de calidad (artículo 66.25 *ibid.*).

25. Por otro lado, dicha medida es **idónea** porque permite alcanzar el fin mencionado. Aquel título profesional responde a un perfil del egresado definido por competencias profesionales en evaluación de riesgos, logística y servicios básicos, preparación para la respuesta, evaluación de daños y necesidades, gestión sanitaria y reordenamiento territorial, reconstrucción social y reconducción de la respuesta.<sup>7</sup> Dicho título es un indicador válido de que el aspirante tiene las competencias profesionales requeridas para el cargo en mención, tales como la planificación de respuestas ante desastres, liderazgo operativo, coordinación interinstitucional y manejo de recursos en

<sup>6</sup> CCE, sentencia 4-23-UE/23, 28 de julio de 2023, párrs. 152 y 153.

<sup>7</sup> Este perfil ha sido identificado en algunos programas ofertados por universidades del país.

situaciones de emergencia.<sup>8</sup> La medida bajo examen, entonces, es claramente un mecanismo adecuado para el fin perseguido.

26. Respecto de la **necesidad** de la medida para satisfacer el fin en referencia, esta Corte no observa a primera vista que haya otra con el mismo grado de idoneidad que la norma impugnada y menos lesiva del derecho al trabajo en su componente de promoción o ascenso para lograr el fin perseguido. Si bien no es imposible que, a partir de un escrutinio más intenso, pudiere identificarse una medida tal –por ejemplo, algún programa de certificación de competencias, homologación de experiencia, capacitación progresiva o requisitos alternativos de formación complementaria, que podría capacitar a los aspirantes a jefe de bomberos para ejercer competentemente el rol de jefe del Cuerpo de Bomberos— se debe considerar que la norma impugnada fue prescrita por un órgano legislativo de un gobierno autónomo descentralizado: el Concejo Municipal de Limón Indanza, el que consideró que un título de tercer nivel es necesario para alcanzar el fin legítimo. Corresponde, por tanto, que esta Corte sea deferente con la elección de la medida necesaria por parte del Concejo Municipal de Limón Indanza, reconociendo, en el contexto de este análisis de necesidad de la norma, que dicho órgano actuó dentro de su margen de configuración normativa, derivado de la presunción de constitucionalidad de las ordenanzas municipales.
27. Y, en lo que concierne a la **proporcionalidad en sentido estricto**, esta Corte encuentra razonable la **ponderación** realizada por la Ordenanza, según la cual, las expectativas de los bomberos en servicio con larga experiencia deben ceder frente a la necesidad de contar con un jefe del Cuerpo de Bomberos con un título de tercer nivel específico para asegurar que las competencias de quien ocupe el cargo garanticen el interés general en la gestión profesional, técnica y eficiente de la administración de los servicios de bomberos. Este juicio de razonabilidad de la medida implica el reconocimiento del margen de configuración normativa y la presunción de constitucionalidad de las ordenanzas expedidas por gobiernos autónomos descentralizados, ya explicadas; a pesar de que, en un nivel de escrutinio más intenso –en el caso de que la expedición de la norma no haya sido hecha por un órgano

---

<sup>8</sup> De acuerdo con el ya citado artículo 9 de la ordenanza, el jefe del Cuerpo de Bomberos tiene entre sus funciones: ejecutar mando, inspección y velar por que se cumplan las órdenes y directrices; presentar a consideración del Comité de Administración y Planificación para su aprobación los programas de tecnificación, formación, capacitación y profesionalización del personal; solicitar al Comité de Administración y Planificación o al Alcalde, según corresponda, la creación, función o supresión de unidades de bomberos en función de las necesidades de la comunidad; elaborar los Reglamentos, el Plan Operativo Anual y la Pro forma [sic] presupuestaria; realizar inspecciones rutinarias a los edificios públicos y privados así como a los locales comerciales del cantón y emitir por escrito las recomendaciones de seguridad contra incendios y similares que se deban aplicar en los mismos; gestionar recursos de autogestión con entidades públicas o privadas sean nacionales o extranjeras; brindar asesoramiento al Comité de Administración y Planificación en temas específicos relacionados con las diferentes actividades que realiza la Institución.

legislativo democráticamente electo o contenga una categoría sospechosa o protegida— habrían tenido que ponderarse con mayor profundidad ciertos argumentos, como que la titulación universitaria mencionada no necesariamente es garantía de la realización del fin, o que la experiencia en el trabajo de bombero bien podría constituir en determinados casos un entrenamiento suficiente para el desempeño de las funciones del cargo.

28. Se concluye, entonces, que el requisito para ser jefe del Cuerpo de Bomberos del cantón Limón Indanza establecido en el literal a) del artículo 19 de la ordenanza no es incompatible con la Constitución porque no es desproporcionado respecto del derecho a la igualdad y no discriminación, conectado con el derecho al trabajo en su componente de promoción.

#### 4. 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. Desestimar la demanda de inconstitucionalidad **33-19-IN**.
2. Notifíquese y publíquese.



Jhoel Escudero Soliz  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los jueces constitucionales Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 18 de septiembre de 2025; sin contar con la presencia de la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.



Firmado electrónicamente por:  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

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

003319IN-843ea



**Caso Nro. 0033-19-IN**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles veinticuatro de septiembre de dos mil veinticinco, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

*Documento firmado electrónicamente.*

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI  
**SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**



Firmado electrónicamente por:  
**AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI**



Mgs. Jaqueline Vargas Camacho  
**DIRECTORA (E)**

Quito:  
Calle Mañosca 201 y Av. 10 de Agosto  
Atención ciudadana  
Telf.: 3941-800  
Ext.: 3134

[www.registroficial.gob.ec](http://www.registroficial.gob.ec)

NG/PC

El Pleno de la Corte Constitucional mediante Resolución Administrativa No. 010-AD-CC-2019, resolvió la gratuidad de la publicación virtual del Registro Oficial y sus productos, así como la eliminación de su publicación en sustrato papel, como un derecho de acceso gratuito de la información a la ciudadanía ecuatoriana.

*"Al servicio del país desde el 1º de julio de 1895"*

El Registro Oficial no se responsabiliza por los errores ortográficos, gramaticales, de fondo y/o de forma que contengan los documentos publicados, dichos documentos remitidos por las diferentes instituciones para su publicación, son transcritos fielmente a sus originales, los mismos que se encuentran archivados y son nuestro respaldo.