EDICIÓN CONSTITUCIONAL

REGISTRO OFICIAL®
ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

DICTÁMENES Y SENTENCIA:

107-21-IN/25 En el Caso No. 107-21-IN Se acepta la acción pública de inconstitucionalidad No. 107-21-IN 2

3-25-RC/25 En el Caso No. 3-25-RC Se declara que el procedimiento de enmienda, establecido en el artículo 441 de la Constitución, no es apto para tramitar la propuesta de modificación del artículo 149 de la Constitución presentada por la Asamblea Nacional. 28

5-24-RC/25 En el Caso No. 5-24-RC Se emite dictamen favorable de los considerandos, frase introductoria, pregunta, y anexos presentados para convocar a referéndum 54

Año I - Nº 91 - 69 páginas
Quito, viernes 3 de octubre de 2025

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia 107-21-IN/25
Jueza ponente: Alejandra Cárdenas Reyes

Quito, D.M., 17 de julio de 2025

CASO 107-21-IN

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

SENTENCIA 107-21-IN/25

Resumen: En esta sentencia, la Corte Constitucional acepta y declara la inconstitucionalidad por el fondo, de la frase "con avalúo máximo de 100 Remuneraciones Básicas Unificadas (RBU) del trabajador en general" del inciso tercero del artículo 25 de la Ordenanza 051-2017 que regula la determinación, gestión y recaudación de la contribución especial de mejoras en el cantón Loja, en lo respecta al acceso a la rebaja de la contribución especial de mejoras para las personas adultas mayores, por contravenir los artículos 11 numeral 8 y 37 numeral 5 de la Constitución.

1. Antecedentes procesales

1. El 16 de noviembre de 2021, María de las Nieves Vidal Romero (**"accionante"**)[1] presentó una acción pública de inconstitucionalidad por el fondo en contra del inciso tercero del artículo 25 de la Ordenanza 051-2017 que regula la determinación, gestión y recaudación de la contribución especial de mejoras en el cantón Loja, publicada en el registro oficial 144 de 20 de diciembre de 2017 (**"inciso impugnado"** o **"disposición impugnada"**).

2. El 20 de diciembre de 2021, la Sala de Admisión[2] admitió a trámite la demanda y corrió traslado de esta al Concejo Municipal del cantón Loja ("**GAD de Loja**") y a la Procuraduría General del Estado (**"PGE"**), para que se pronuncien sobre la constitucionalidad de la disposición demandada en el término de quince días.

3. El 11 de enero de 2022, el alcalde y el procurador síndico municipal del Gobierno Autónomo Municipal del cantón Loja presentaron un escrito en el que se planteó la posición sobre la demanda de inconstitucionalidad.

4. El 17 de enero de 2022, la Procuraduría General del Estado presentó un escrito en el que señaló correos electrónicos para futuras notificaciones.

[1] Cuenta con legitimación para presentar esta acción, conforme al artículo 77 de la LOGJCC y de conformidad al artículo 67 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencias de la Corte Constitucional.
[2] La Sala de Admisión estuvo conformada por el ex juez constitucional Ramiro Avila Santamaría, la ex jueza constitucional Daniela Salazar Marín y la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez.

5. El 17 de febrero de 2022, por sorteo se asignó la sustanciación de la causa a la jueza Alejandra Cárdenas Reyes.

6. El 10 de junio de 2024, la Defensoría del Pueblo del Ecuador presentó un escrito en calidad de *amicus curiae*.

7. El 19 de junio de 2024, la jueza ponente, en atención a la resolución cronológica de causas, avocó conocimiento del caso y solicitó al Concejo Municipal del GAD de Loja que, en el término de cinco días, informen sobre la vigencia de la disposición impugnada.

8. El 26 de junio de 2024, el Concejo Municipal del GAD de Loja presentó un escrito para contestar lo requerido por la jueza sustanciadora.

9. El 20 febrero de 2025, la jueza sustanciadora solicitó información al GAD de Loja respecto a procedimientos coactivos y recaudación. El 7 de marzo de 2025, el GAD de Loja respondió al requerimiento de la jueza ponente. El 21 de marzo de 2025, la accionante presentó un escrito con información relacionada con la disposición impugnada.

2. Competencia

10. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad de conformidad con lo previsto por el artículo 436 número 2 de la Constitución, y con los artículos 75, numeral 1, literal d y, 98 de la LOGJCC.

3. Norma impugnada

11. La acción de inconstitucionalidad fue planteada en contra del inciso tercero del artículo 25 de la Ordenanza 051-2017 que regula la determinación, gestión y recaudación de la contribución especial de mejoras (**"CEM"**) en el cantón Loja:

> **Art. 25.- Rebaja por discapacidad y tercera edad.-** Cuando el propietario de un inmueble tenga discapacidad a partir del cuarenta por ciento (40%), debidamente certificado con el carnet del CONADIS, Ministerio de Salud Pública y/o a través de la cédula de identidad, podrá acceder a esta rebaja del cincuenta por ciento (50%) del pago de la contribución especial de mejoras (CEM).
> Cuando un propietario de un bien inmueble sea mayor de 65 años de edad, tendrá la rebaja del cincuenta por ciento (50%) del pago de la contribución especial de mejoras (CEM).
> **Esta rebaja se aplicará sobre un solo inmueble con un avalúo máximo de 100 Remuneraciones Básicas Unificadas (RBU) del trabajador en general.**

> Para acogerse a este tipo de rebajas, el contribuyente deberá realizar la petición a la Dirección Financiera del Municipio de Loja adjuntando la documentación justificativa necesaria. Petición que será convalidada por la institución mediante un informe socio económico.
> Aquellos contribuyentes que obtengan los beneficios referidos en el título IV de esta ordenanza, proporcionando información errada o falsa pagarán la CEM íntegra con los intereses correspondientes, sin perjuicio de las responsabilidades legales respectivas. [Énfasis añadido]

4. Fundamentos de la acción de inconstitucionalidad

4.1. Fundamentos de la acción y pretensión

12. La accionante alega que la norma impugnada es inconstitucional por el fondo al contravenir los derechos de las personas adultas mayores reconocidos en los artículos 36 y 37 numeral 5, la garantía de adecuación normativa prevista en el artículo 84, los principios relativos a la supremacía de la norma constitucional previstos en los artículos 424, 425 y 426, los principios de aplicación de derechos previstos en el artículo 11 numerales 1, 2, 3, 4 y 8 y el derecho a la seguridad jurídica reconocido en el artículo 82 de la Constitución.

13. Sobre la alegada transgresión de los derechos de las personas adultas mayores, la accionante indica que:

13.1. La norma impugnada "establece el avalúo máximo de las propiedades de las personas adultas mayores, en 100 RBU como límite para que pueda operar el beneficio de exención en el tributo: *contribución especial de mejoras*" [énfasis en el original].

13.2. Los artículos 36 y 37 numeral 5 de la Constitución:

> imponen como derechos constitucionales de las personas adultas mayores, las exenciones en el régimen tributario, y la atención prioritaria en los campos de la inclusión económica y social, derechos que no son atendidos en [la ordenanza 051-2017] toda vez que la norma no respeta el derecho a la exención tributaria, específicamente en cuanto a las contribuciones especiales de mejoras se refiere.

13.3. En 2014, se expidió una ordenanza que, en su artículo 24, determinaba que la exención para las personas adultas mayores aplicaba sobre un solo inmueble con un avalúo máximo de 500 remuneraciones básicas unificadas; es decir, "acorde con el marco constitucional y legal (Ley del Anciano) vigente en ese entonces, el Concejo Cantonal de Loja, expidió una ordenanza en la que se respetaban los derechos constitucionales de las personas adultas mayores" y "generó un amplio espectro en el cual se hicieron efectivos [estos derechos, particularmente a la

exoneración tributaria], aún considerando que los mismos podían ir progresando" [sic]. Sin embargo, en 2017 se expidió la ordenanza 051-2017 que deja sin efecto la ordenanza de 2014 y:

> viola de una manera flagrante los derechos constitucionales y su desarrollo, en relación a las personas adultas mayores domiciliadas en el cantón Loja, ya que rebaja en 400 remuneraciones básicas unificadas, lo que equivale al 80%, el avalúo del inmueble de su propiedad para efectos de la exención […]. Reduce drásticamente y sin ninguna justificación, la población adulta mayor que se beneficiaría de la exención en el pago de la contribución especial de mejoras, lo que implica una regresión en el desarrollo de los derechos de este grupo.

14. Sobre la alegada incompatibilidad de la norma impugnada con el artículo 84 de la Constitución, la accionante señala que:

> El Concejo Municipal de Loja, es un órgano con potestad normativa, por tanto, por orden constitucional tiene la obligación, de adecuar formal y materialmente sus ordenanzas a los derechos previstos en la Constitución de la República y en los Tratados Internacionales, en este caso tenía y tiene la obligación de adecuar el tercer inciso del Art. 25 de la Ordenanza Muncipal [sic] 51-2017, a los derechos de las personas adultas mayores establecidos en la Constitución y en la ley pertinente.

15. Respecto a la posible transgresión de la disposición impugnada con las disposiciones referentes a la supremacía de la Constitución, la accionante establece que "las garantías normativas guardan relación con la propia Supremacía de la Constitución, por lo que, para efectos de la presente acción, se consideran también infringidas".

16. Sobre la alegada incompatibilidad con los principios de aplicación de derechos contenidos en los artículos 11 numeral 1 y 11 numeral 2 de la Constitución, la accionante arguye que el inciso tercero del artículo 25 de la ordenanza 051-2017:

> ocasiona una discriminación a las personas adultas mayores por su condición socio - económica, debiendo tener en cuenta que las exenciones son un derecho constitucional cuya base no es el patrimonio [de] los adultos mayores […], sino que a la edad en la que se encuentran su capacidad productiva no es la misma y muchos de ellos aún teniendo bienes inmuebles, carecen de ingresos. [sic]

17. Respecto al principio reconocido en el numeral 8 del artículo 11 de la Constitución, la accionante menciona que:

17.1. El principio de progresividad y de prohibición de regresión en el desarrollo de derechos "merece especial atención en la presente demanda, ya que la inconstitucionalidad por el fondo […] se da precisamente por ser una norma regresiva en los derechos de las personas adultas mayores" que disminuye y menoscaba el ejercicio de estos derechos "y constituye a nuestro entender una

norma con finalidad exclusivamente recaudatoria". El derecho de las personas adultas mayores a la exoneración tributaria en el cantón Loja "había alcanzado un reconocimiento y desarrollo que fue menoscabado por la expedición de la ordenanza".

17.2. Agrega que este principio se relaciona con lo dispuesto por el artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos, el artículo 1 del Protocolo de San Salvador, el artículo 2 numeral 1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y el artículo 4 de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Adultas Mayores.

18. Respecto a los principios reconocidos en los numerales 3 y 4 del artículo 11 de la Constitución, la accionante cita su contenido. Sobre la alegada transgresión del derecho a la seguridad jurídica, la accionante indica que la norma impugnada no respeta lo dispuesto en la Constitución.

19. La accionante pretende que i) se declare la inconstitucionalidad por el fondo de la norma impugnada; ii) se disponga al Concejo Municipal del GAD de Loja cumpla con la garantía normativa prevista en la Constitución, armonice sus ordenanzas al desarrollo de los derechos constitucionales y adecúe la ordenanza 051-2017 a los artículos 36 y 37 de la norma constitucional; y, iii) se ordene medidas de reparación.

4.2. Argumentos del GAD de Loja

20. En el escrito de 11 de enero de 2022, el GAD de Loja indica que:

> El cabildo lojano actuó con su sujeción a la Constitución y la Ley, efectuando algo no prohibido por la ley, en salvaguarda del interés general público, sobre el interés particular, al conocer, discutir y aprobar la [ordenanza 051-2017], que para el caso específico del pago del tributo de contribución especial de mejoras debe ser establecido mediante acto normativo (ordenanza) al tenor de lo prescrito en los artículos 569, 573, 591, 592 del COOTAD.

21. El GAD de Loja menciona que contempló la exención del 50% del pago de la CEM para los adultos mayores sobre un solo inmueble con un avalúo máximo de 100 remuneraciones básicas unificadas "en consideración de las razones sociales y económicas, con la finalidad de no afectar el principio de justicia tributaria ´quien más tiene más paga´ […] en salvaguarda del bien común de las mayorías".

22. El GAD de Loja señala que en la demanda se impugna la posible contradicción de la ordenanza 051-2017 con la ordenanza de 2014 y el artículo 14 de la Ley de Anciano, "situación que no le corresponde analizar a la Corte Constitucional dentro de una

acción de inconstitucionalidad, porque se trataría de cuestiones de legalidad" [énfasis del original omitido].

23. Agrega que la ordenanza 051-2017 sí contempla las exoneraciones en la CEM y fue emitida "en garantía del respeto a la seguridad jurídica y al principio de competencia y la titularidad de las competencias exclusivas de los Gobiernos autónomos descentralizados establecidos en el Art. 82 e inciso ultimo del Art. 425 de la Constitución", así como el artículo 84 de la norma constitucional y el artículo 569 del COOTAD.

24. Finalmente, solicita que se desestime la demanda y se ratifique la constitucionalidad de la norma impugnada.

4.3 Fundamentos del *amicus curiae*

25. En su escrito, la Defensoría del Pueblo del Ecuador indica que la norma impugnada lesiona los derechos al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes y seguridad jurídica, así como, el derecho de las personas adultas mayores, quienes, a su decir, "han sido discriminad[os] en conducta contraria a lo establecido en el numeral 2 del artículo 11 y artículo 226 de la Constitución de la República". Asimismo, como fundamentos de derecho se refiere a varios artículos de la Constitución –artículos 3, 11, 35, 36, 37 y 84.

26. Adicionalmente, menciona que, como institución nacional de derechos humanos, "ha venido conociendo sobre la situación de vulneración de derechos al aprobar la Ordenanza Municipal 51-2017 […], lesionando derechos constitucionales relativas [sic] a los derechos de protección de las personas adultas mayores".

27. Así, solicita que esta Corte se pronuncie sobre la constitucionalidad por el fondo de la norma impugnada y se adecúe la misma a lo dispuesto en los artículos 36 y 37 de la Constitución.

5. Planteamiento del problema jurídico

28. Esta Corte, en el análisis de las acciones de inconstitucionalidad, ha establecido que la parte accionante i) debe demostrar la incompatibilidad normativa con la Constitución.[3] Además, de acuerdo a la LOGJCC, ii) debe cumplir cierta carga argumentativa y

[3] CCE, sentencia 94-15-IN/21, 7 de abril de 2021, párr. 25; sentencia 9-14-IN/22, 2 de noviembre de 2022, párr. 21; y, sentencia 36-18-IN/24 y acumulado, 8 de febrero de 2024, párr. 69.

plantear argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes por los que considera que existe una incompatibilidad normativa.[4]

29. De lo expuesto en los párrafos 15 y 18 *supra*, se advierte que la accionante señala que la norma impugnada contraviene las disposiciones constitucionales referentes a la supremacía de la Constitución, los principios previstos en los numerales 3 y 4 del artículo 11 de la Constitución y el derecho a la seguridad jurídica. No obstante, la accionante no cumple con una carga argumentativa en la que desarrolle algún argumento claro, cierto, específico ni pertinente sobre la alegada incompatibilidad normativa que permita a esta Corte examinar una posible inconstitucionalidad de la norma impugnada con las disposiciones constitucionales referidas. Pues la accionante 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).[5] Por tanto, no se planteará un problema jurídico al respecto.

30. De acuerdo a los párrafos 13.1 al 13.3, 14, 16, 17.1 y 17.2 *supra*, se observa que los fundamentos de la accionante confluyen en cuestionar que i) la disposición impugnada no respeta el derecho a la exención tributaria de las personas adultas mayores en el pago de la CEM del cantón, al establecer como límite para acceder al beneficio un avalúo máximo de las propiedades en 100 remuneraciones básicas unificadas; ii) no se ha adecuado la ordenanza 051-2017 a las derechos constitucionales de las personas adultas mayores sin considerar que, por su condición socio-económica, "a la edad en la que se encuentran su capacidad productiva no es la misma"; iii) en 2014, existió una ordenanza que establecía la exención sobre un inmueble con avalúo de máximo 500 remuneraciones básicas unificadas y, en 2017, con la expedición de la norma impugnada se redujo sin ninguna justificación la población adulta mayor que se beneficiaría de la rebaja del tributo, lo que implica una norma regresiva que afecta la progresividad y el desarrollo de derechos de tal grupo.

31. Este Organismo advierte que, si bien la accionante, bajo la argumentación referida en el párrafo anterior, alega la transgresión de distintas normas constitucionales, centra principalmente sus fundamentos en la contradicción del inciso impugnado con el derecho de las personas adultas mayores a las exenciones tributarias (artículo 37 numeral 5 de la Constitución) y el principio de no regresividad de derechos (artículo

[4] CCE, sentencia 9-14-IN/22, 2 de noviembre de 2022, párr. 21; y, sentencia 36-18-IN/24 y acumulado, 8 de febrero de 2024, párr. 69.
[5] CCE, dictamen 2-25-OP/25, 24 de abril de 2025, párr. 32.

11 numeral 8 de la Constitución). En función de lo anterior, se plantea el siguiente problema jurídico:

¿El inciso tercero del artículo 25 de la ordenanza 051-2017 contraviene el derecho de las personas adultas mayores a las exenciones tributarias, así como, el principio de no regresividad de derechos al reducir sin justificación alguna el monto máximo del avalúo del inmueble sobre el que se aplica la rebaja del pago de la CEM del cantón Loja?

6. Resolución del problema jurídico

6.1. ¿El inciso tercero del artículo 25 de la ordenanza 051-2017 contraviene el derecho de las personas adultas mayores a las exenciones tributarias, así como, el principio de no regresividad de derechos al reducir sin justificación alguna el monto máximo del avalúo del inmueble sobre el que se aplica la rebaja del pago de la CEM del cantón Loja?

32. El artículo 11 de la Constitución, entre los principios de aplicación de derechos, establece la obligación de progresividad y prohibición de regresividad, de la siguiente manera:

> 8. El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio. Será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos.

33. A la luz del principio de progresividad, el Estado tiene el deber de adoptar normas, desarrollar jurisprudencia y formular políticas públicas que fortalezcan de manera continua los derechos consagrados en la Constitución. Como complemento de esta obligación, la prohibición de regresividad garantiza que cualquier avance en la protección de un derecho se mantenga, evitando, en principio, la implementación de medidas que reduzcan, vulneren o eliminen su ejercicio.[6] De este modo, el principio constitucional de no regresividad actúa como un límite tanto a la potestad legislativa como al principio de libertad en la configuración normativa, porque cualquier norma que regule un derecho constitucional debe procurar preservar el nivel de protección reconocido expresamente, bajo riesgo de incurrir en inconstitucionalidad.[7]

34. Sin embargo, la prohibición de regresividad no es una prohibición absoluta, sino que presume la invalidez de una medida regresiva e impone la carga de justificación al

[6] CCE, sentencia 26-19-IN/22, 29 de junio de 2022, párr. 50.
[7] CCE, sentencia 16-16-IN y acumulados/22, 27 de enero de 2022, párr. 107.

Estado. De modo que, las medidas regresivas se evalúan a partir de los desarrollos alcanzados para cumplir un derecho y sobre la existencia de una justificación de peso suficiente para que sea aceptable retroceder en dichos progresos.[8]

35. Esta justificación, no obstante, debe ser rigurosa. No cabe una simple explicación o un pretexto cuando se trata de derechos que se vienen ejerciendo. Una justificación es suficiente solo cuando se basa en la satisfacción de otro derecho constitucional y se descartan las demás opciones de optimización de recursos. Cuando no existe justificación o esta es insuficiente, la regresividad es inconstitucional.[9]

36. Ahora bien, la competencia exclusiva de los gobiernos autónomos descentralizados municipales para "crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras"[10] debe ejercerse dentro de los límites establecidos por la Constitución, sin exceder las facultades asignadas, y a la luz de los principios de progresividad y no regresividad del ejercicio de los derechos. En ese marco, si bien la contribución especial de mejoras tiene una naturaleza distinta a otros tributos, como impuestos o tasas –pues se configura como una contraprestación vinculada con la ejecución de una obra pública que incluso puede traducirse en un incremento del valor patrimonial del bien involucrado–, la configuración de este tributo y sus elementos no exime a los gobiernos autónomos descentralizados el deber de ajustar su diseño normativo a los mandatos constitucionales. Así, en virtud del artículo 84 de la Constitución,[11] los gobiernos autónomos descentralizados municipales tienen la obligación de adecuar, formal y materialmente sus ordenanzas en respeto y protección al ejercicio de los derechos constitucionales.

37. En relación con la presente acción pública de inconstitucionalidad, se observa que el Concejo Municipal del GAD de Loja, el 20 de diciembre de 2017, expidió la ordenanza 051-2017 que regula la determinación, gestión y recaudación de la contribución especial de mejoras del cantón Loja. De acuerdo con dicha ordenanza, los sujetos obligados al pago de la contribución especial de mejoras son las personas naturales o jurídicas propietarias de los inmuebles beneficiados por la ejecución de una obra

[8] CCE, sentencia 26-19-IN/22, 29 de junio de 2022, párr. 50.
[9] CCE, sentencia No. 10-20-IA/20, 31 de agosto de 2020, párr. 37.
[10] Constitución, artículo 264: "Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: […] 5. Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras".
[11] Constitución, artículo 84: "La Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tendrá la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades. En ningún caso, la reforma de la Constitución, las leyes, otras normas jurídicas ni los actos del poder público atentarán contra los derechos que reconoce la Constitución".

pública. En el artículo 25 de la ordenanza impugnada se hace una excepción a esta regla general al establecer una "rebaja por discapacidad y tercera edad".

38. En lo que concierne a esta causa, el inciso segundo del artículo 25 de la ordenanza 051-2017 manda que la persona propietaria de un inmueble, que sea mayor a 65 años de edad "tendrá la rebaja del cincuenta por ciento (50%) del pago de la [CEM]". El inciso tercero del artículo 25 de la ordenanza 051-2017 establece las condiciones para la aplicación de tal beneficio tributario, en los siguientes términos: "Esta rebaja se aplicará sobre un solo inmueble con un avalúo máximo de 100 Remuneraciones Básicas Unificadas (RBU) del trabajador en general".

39. Así, del contenido del artículo 25 de la ordenanza 051-2017, se advierte que la norma impugnada prevé como beneficio tributario la exención parcial del pago de la contribución especial de mejoras para las personas adultas mayores.

40. Sin embargo, el cargo de inconstitucionalidad se refiere a que con la expedición de la ordenanza 051-2017 se configuraría una acción regresiva del derecho a las exenciones tributarias de las personas adultas mayores, por cuanto, se habrían cambiado las condiciones para el acceso al beneficio tributario. Se alega que se habría reducido, sin justificación, el monto máximo del avalúo del inmueble sobre el que se aplica la rebaja del pago de la CEM.

41. A efectos de analizar si la reducción en el monto máximo del avalúo del inmueble, como límite para acceder al beneficio tributario, transgrede el principio de no regresividad de derechos, este Organismo verificará si existe una medida regresiva injustificada. La jurisprudencia constitucional ha sistematizado que dicha verificación se desarrolla de la siguiente manera:

> para verificar la existencia de una medida regresiva, se debe primero (1) constatar la disminución, retroceso, menoscabo o anulación del ámbito de protección de un derecho constitucional. Si se constata la existencia de una medida de carácter regresivo, (2) se debe presumir su inconstitucionalidad a menos que la disminución o retroceso se encuentre justificada. Para que una medida regresiva esté justificada, debe evidenciarse que esta es (2.1.) idónea para la satisfacción de otro derecho o principio constitucional; (2.2.) necesaria por haberse previamente evaluado y descartado todas las demás opciones o alternativas de optimización de recursos; y, (2.3.) proporcional en sentido estricto, es decir, que el beneficio que alcanza es superior al costo que apareja (retroceso o disminución en el ámbito de protección de un derecho).[12]

42. Sobre el primer elemento (1), corresponde entonces determinar si el inciso impugnado contiene una medida de carácter regresivo. La accionante indica que existió una ordenanza en 2014 que regulaba la contribución especial de mejoras y que respetaba

[12] CCE, sentencia 26-19-IN/22, 29 de junio de 2022, párr. 52.

el derecho constitucional a las exenciones tributarias.[13] Específicamente menciona que tal ordenanza preveía una exención para los grupos de atención prioritaria que aplicaba sobre un solo inmueble con un avalúo de máximo 500 remuneraciones básicas unificadas y que, con la vigencia de la ordenanza 051-2017, se rebajó a 100 remuneraciones básicas unificadas el límite del avalúo del inmueble. Señala que la norma impugnada derogó la ordenanza del año 2014. Esto, a su decir, ocasionaría una disminución del acceso a la exención tributaria. Por lo que se contravendría el derecho a las exenciones tributarias de las personas adultas mayores como grupo de atención prioritaria.

43. Ahora bien, conforme al artículo 37 numeral 5[14] de la Constitución, las exenciones en el régimen tributario constituye uno de los derechos que el Estado ecuatoriano debe garantizar a las personas adultas mayores como parte de grupos de atención prioritaria.

44. Tanto en la Constitución como en instrumentos internacionales de derechos humanos es posible observar que se garantiza de forma amplia la protección de los derechos de las personas adultas mayores.[15] Así, el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador"[16] determina:

> Art. 17.- Protección de los ancianos.- Toda persona tiene derecho a protección especial durante su ancianidad. En tal cometido, los Estados partes se comprometen a adoptar de manera progresiva las medidas necesarias a fin de llegar a cabo este derecho a la práctica […]

45. Asimismo, la Convención Interamericana sobre la protección de los Derechos Humanos de las personas mayores,[17] en el artículo 1 que señala el ámbito de aplicación y objeto de la convención, determina:

> Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en esta Convención no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Parte se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades [...]

---

[13] La existencia de la ordenanza 007-2014 y su posterior derogatoria han sido identificadas por esta Corte conforme se analizará en el párrafo 48 *supra*.
[14] Constitución, artículo 37: "El Estado garantizará a las personas adultas mayores los siguientes derechos: […] 5. Exenciones en el régimen tributario.".
[15] CCE, sentencia 76-16-IN/21, 8 de septiembre de 2021, párr. 54.
[16] Ratificado por Ecuador el 2 de octubre de 1993.
https://www.cidh.oas.org/Basicos/Spanish/Basicos4a.htm
[17]Ratificada por Ecuador el 12 de diciembre de 2019.
https://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-70_derechos_humanos_personas_mayores_firmas.asp

46. En este contexto, la Corte verifica que tanto la Constitución como los instrumentos internacionales determinan que las personas adultas mayores tienen derecho a una protección especial. Como contrapartida, el Estado tiene la obligación, entre otras, de adoptar medidas legislativas o administrativas que promuevan el reconocimiento de estas personas, como grupos de atención prioritaria y el ejercicio de estos derechos. En este marco, el artículo 37 numeral 5 de la Constitución consagra, expresamente, el derecho a las exenciones en el régimen tributario para este grupo de personas, en tanto se orienta a responder a las condiciones de vulnerabilidad estructural. Este derecho, además, guarda una conexión con el derecho a una vida digna, al tener como fin reducir cargas económicas que pueden afectar de forma desproporcionada a aquellos grupos de atención prioritaria que enfrentan dichas condiciones.

47. Ahora bien, para verificar si existió una medida regresiva en la garantía de los derechos de las personas adultas mayores como grupo de atención prioritaria respecto al acceso del beneficio de una exención tributaria, se analizará si el ejercicio del derecho referido se ha disminuido a través de la disposición impugnada. Para el efecto, a continuación, se realizará una comparación entre la ordenanza de 2014 referida por la accionante y la normativa actual que derogó la regulación anterior.

48. La ordenanza 007-2014 de 3 de octubre de 2014 regulaba la determinación, gestión y recaudación de la contribución especial de mejoras en el cantón Loja.[18] En los artículos 23 y 24 establecía que:

> Exención por discapacidad.- Los propietarios de inmuebles que tengan discapacidad a partir de un cuarenta por ciento (40%) acreditado mediante el carnet del CONADIS, tendrán una exención del cincuenta por ciento (50%) del pago de la Contribución Especial de Mejoras (CEM). Esta exención se aplicará sobre un solo inmueble con un avalúo máximo de **500 Remuneraciones Básicas Unificadas** (RBU) del trabajador en general. En caso de poseer más de un inmueble, la exención se aplicará respecto al bien cuya CEM sea de mayor valor.
>
> Exención por adulto mayor.- Todo propietario de inmueble, mayor de 65 años de edad, tendrá una exención del cincuenta por ciento (50%) del pago de la CEM. Esta exención se aplicará sobre un solo inmueble con un avalúo máximo de **500 Remuneraciones Básicas Unificadas** (RBU) del trabajador en general. En caso de poseer más de un inmueble, la exención se aplicará respecto del bien cuya CEM sea de mayor valor. [Énfasis añadido]

49. De las normas transcritas se evidencia que la ordenanza establecía la exención tributaria de la contribución especial de mejoras para las personas adultas mayores como grupo de atención prioritaria. Exención que correspondía al 50% del pago del

[18] La ordenanza 007-2014 fue reformada de forma parcial mediante la ordenanza 039-2016 de 10 de octubre de 2016. Esta última ordenanza no reformó la disposición referente al límite del avalúo del inmueble sobre el que aplica la rebaja del pago del tributo.

tributo, se realizaba sobre un solo bien inmueble, con un avalúo máximo de 500 remuneraciones.

50. La ordenanza anterior fue derogada por la ordenanza 051-2017. Actualmente, el artículo 25 de esta norma, mantiene el beneficio de exención tributaria en el pago de la contribución especial de mejoras para las personas adultas mayores. Esta exención corresponde al 50% del pago de la CEM en un solo bien inmueble. No obstante, se encuentra que el inciso impugnado reduce el límite máximo del avalúo del inmueble sobre el cuál se aplica la rebaja de 500 remuneraciones básicas unificadas a 100 RBU (ver sección 3 *supra*).

51. De ello se advierte que existió un cambio normativo en las condiciones para acceder a la exención tributaria que, a juicio de esta Corte, implicó un retroceso en el ejercicio del derecho a las exenciones tributarias de las personas adultas mayores como grupo de atención prioritaria. Como se estableció previamente, el reconocimiento del derecho a las exenciones tributarias de los adultos mayores como grupo de atención prioritaria fundamenta la existencia de una rebaja en el pago de la CEM. Para garantizar el ejercicio del derecho a las exenciones tributarias de este grupo de atención prioritaria, el Estado debe asegurar una reducción efectiva de la carga impositiva. El cambio normativo redujo el ámbito de protección del derecho en cuestión, limitando el acceso a la exención tributaria, al disminuir de forma significativa el valor del inmueble sobre el que se aplica la rebaja del 50% en la CEM. Esto por cuanto menos personas pertenecientes a este grupo de atención prioritaria podrían acceder a la rebaja, lo cual disminuye el alcance de la exención.[19] Por lo que se constata la existencia de una medida de carácter regresivo en la disposición impugnada al señalar que el bien que

[19]En el escrito presentado en calidad de *amicus curiae*, la Defensoría del Pueblo, adjuntó el Oficio ML-CCL-2024-0019-OF, asunto: Fiscalización cobros a personas adultas mayores y con discapacidad, presentado por un concejal del cantón Loja, en el que se señala que el documento tiene como fin darle a conocer al alcalde que "se están cobrando injustamente dineros a las personas adultas mayores y personas con discapacidad" y por tanto, solicitó que se corrija "el error inexistente (sic) en la ordenanza 051-2017 […] esto por cuanto la ordenanza aprobada en 2017 debería ser progresiva y no regresiva". Consta también, la respuesta, del alcalde del cantón Loja, quien adjuntó el memorando ML-DF-2024-019-M, de 17 de enero de 2024, suscrito por la directora financiera en el que se concluyó que, "mientras exista vigencia de una normativa legal, se tiene que ceñir a la misma (principio de legalidad y reserva de ley)".
Asimismo, se anexó el oficio DPE-DPLJ-058-2024, de 18 de marzo de 2024, suscrito por el delegado provincial de la Defensoría del Pueblo Loja, en el que indicó que existen "denuncias verbales de personas adultas mayores que se les ha notificado con juicios coactivos" y solicitó al alcalde del cantón Loja que informe al respecto. También consta el oficio ML-JC-2024-006-EXT, de 11 de abril de 2024, suscrito por el jefe de coactivas del cantón Loja, en el que señaló que "la Jefatura de Coactivas ha dado inicio a 463 procesos coactivos impulsados en contra de personas adultas mayores de 65 años que corresponden a diferentes obligaciones tributarias municipales de los años 2018, 2019, 2020, 2021, 2022 y 2023".
En el escrito presentado por la accionante, el 21 de marzo de 2025, se encuentra adjunto el memorando ML-JC-2024-0001-CG de 11 de abril de 2024, en el que la jefa de coactivas del GAD de Loja indica que se han iniciado 37 procesos coactivos en contra de personas adultas mayores "en referencia a valores pendientes de [CEM]".

tendrá la exención del 50 % del CEM serán aquellos "con avalúo máximo de 100 Remuneraciones Básicas Unificadas (RBU) del trabajador en general".

52. Ahora bien, a la luz de la jurisprudencia constitucional (ver párrafo 41 *supra*), esta medida regresiva se presume inconstitucional, salvo que la disminución esté justificada (2). Para constatar que esté justificada debe evidenciarse que la medida persiga un fin constitucionalmente válido, sea idónea, necesaria y proporcional en sentido estricto.

a. Fin constitucionalmente válido

53. Sobre este criterio, la Corte ha establecido que para que una medida persiga un fin constitucionalmente válido debe tener como horizonte el cumplimiento de un objetivo previsto en la Constitución o que busque proteger derechos constitucionales.[20]

54. En la presente causa, la Corte identifica que la finalidad perseguida por el inciso impugnado de la ordenanza 051-2017 –esto es, la reducción del umbral del avalúo del inmueble como requisito para acceder a la exención de la CEM– responde a fines constitucionalmente válidos. En primer lugar, se relaciona con el principio de suficiencia recaudatoria[21] que constituye un principio del régimen tributario que busca garantizar la disponibilidad de recursos públicos para el financiamiento del gasto público. En segundo lugar, se vincula con las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados municipales, entre las cuales se incluye la provisión de servicios públicos y obras de infraestructura.[22]

55. Asimismo, la medida invocada se articula con el principio de progresividad del régimen tributario,[23] que implica que quienes poseen mayor capacidad económica asuman obligaciones de mayor cuantía, de forma proporcional a su capacidad de

[20] CCE, sentencia 7-15-IN/21, 7 de abril de 2021, párr. 32; sentencia 21-18-IN/24, 11 de julio de 2024, párr. 112.
[21] Principio reconocido en la Constitución, artículo 300: "El régimen tributario se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y **suficiencia recaudatoria**". Según la jurisprudencia de este Organismo, este principio exige que "quien formula la política pública [debe] tomar en consideración las cargas fiscales que debe atender el Estado, a efectos de diseñar un sistema tributario que satisfaga el financiamiento de estas". CCE, sentencia 110-21-IN/22, 28 de octubre de 2022, párr. 256.
[22] Constitución, artículo 264: "Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: […] 3. Planificar, construir y mantener la vialidad urbana. 4. Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley".
[23] Principio reconocido en la Constitución, artículo 300: "El régimen tributario se regirá por los principios de generalidad, **progresividad**, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria". Según la jurisprudencia de este Organismo, este principio exige "al sistema tributario gravar la riqueza de manera proporcional a su incremento". CCE, sentencia 110-21-IN/22, 28 de octubre de 2022, párr. 168.

contribuir. En ese sentido, el GAD de Loja argumentó que se adoptó la norma impugnada "en consideración de las razones sociales y económicas", con el fin de resguardar el principio de justicia tributaria bajo el criterio de que "quien más tiene, más paga". Por tanto, se constata que el inciso impugnado persigue fines constitucionalmente válidos.

b. Idoneidad

56. Sobre el análisis de idoneidad de la medida, esta Corte ha sostenido que "corresponde determinar su eficacia respecto al cumplimiento del fin [constitucionalmente válido] perseguido".[24] Es decir, se verificará si la medida es idónea para la satisfacción de otro derecho o principio constitucional. Al respecto, el GAD de Loja menciona que:

> El cabildo lojano actuó con su sujeción a la Constitución y la Ley, efectuando algo no prohibido por la ley, en salvaguarda del interés general público, sobre el interés particular, al conocer, discutir y aprobar la [ordenanza 051-2017], que para el caso específico del pago del tributo de contribución especial de mejoras debe ser establecido mediante acto normativo (ordenanza) al tenor de lo prescrito en los artículos 569, 573, 591, 592 del COOTAD.

57. En este caso, se encuentra que la medida de reducción del límite del avalúo del inmueble sobre el que se aplica la rebaja del 50% en la CEM es adecuada para cumplir con fines constitucionalmente legítimos como el principio de suficiencia recaudatoria y las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados municipales relativas a la provisión de servicios públicos y obras de infraestructura. Asimismo, la norma impugnada puede considerarse idónea a la luz del principio de progresividad tributaria, en tanto, tal como señaló el GAD de Loja, busca orientar el establecimiento de las exenciones atendiendo a la capacidad económica de los contribuyentes.

58. La reducción del umbral del avalúo del inmueble de 500 salarios básicos unificados a 100 salarios básicos unificados permitiría aumentar los ingresos necesarios para el financiamiento de servicios y obras públicas debido a que también se reduciría la cantidad de personas adultas mayores pertenecientes a este grupo de atención prioritaria beneficiarias de la exención tributaria. Así lo anotó el GAD de Loja cuando señaló que la norma se emitió "en consideración de las razones sociales y económicas, con la finalidad de no afectar el principio de justicia tributaria 'quien más tiene más paga' […] en salvaguarda del bien común de las mayorías".

[24] CCE, sentencia 7-15-IN/21, 7 de abril de 2021, párr. 35; sentencia 025-16-SIN-CC, caso 00047-14-IN, 6 de abril de 2016, pág. 12; sentencia 21-18-IN/24, 11 de julio de 2024, párr. 114.

59. En consecuencia, la Corte infiere que la medida es idónea, en tanto guarda relación con fines constitucionalmente válidos, como la suficiencia recaudatoria, la gestión de competencias exclusivas municipales y el principio de progresividad tributaria.

c. Necesidad

60. En cuanto a la necesidad de la medida, la Corte ha referido que se debe verificar que la medida adoptada sea la menos restrictiva para el ejercicio del derecho[25] y que siga siendo igualmente idónea para alcanzar el fin constitucionalmente válido.

61. En este caso, si bien la disminución del umbral del avalúo del inmueble mantiene la exención tributaria para el segmento de la población perteneciente a este grupo de atención prioritaria que cumpla con los requisitos para acceder a la rebaja, esta Corte considera que no se ha demostrado que dicha medida sea la menos gravosa posible. En efecto, este Organismo considera que existen alternativas menos restrictivas que podrían haber sido consideradas, como un ajuste más moderado del umbral del avalúo del inmueble –esto es, reducirlo de forma mínima–, la posibilidad de crear un escalonamiento en el requisito para el acceso a esta rebaja o, incluso, un incremento progresivo del tributo aplicable a quienes no forman parte del grupo de atención prioritaria.

62. En consecuencia, esta Corte considera que la medida adoptada por el GAD de Loja no supera el parámetro de necesidad, al no haberse acreditado que sea la opción menos restrictiva para el derecho a las exenciones tributarias de este grupo de atención prioritaria, pese a existir posibles alternativas viables. Si bien esta Corte ha determinado que la norma impugnada no cumple con el criterio de necesidad, con el fin de agotar el análisis de proporcionalidad frente a la existencia de una medida regresiva, se considera pertinente continuar con la verificación del siguiente elemento.

d. Proporcionalidad en estricto sentido

63. Finalmente, el análisis de proporcionalidad en estricto sentido implica analizar si el beneficio que alcanza la medida es superior al costo que apareja, en términos de retroceso o disminución en el ámbito de protección de un derecho.

64. No obstante haber concluido que la norma impugnada no supera el juicio de necesidad, la Corte procederá a examinar su proporcionalidad en estricto sentido, a efectos de determinar si, aun este contexto, la afectación que genera al derecho a la exención

[25] CCE, sentencia 025-16-SIN-CC, caso 00047-14-IN, 6 de abril de 2016, pág. 12; sentencia 21-18-IN/24, 11 de julio de 2024, párr. 116.

tributaria de los adultos mayores como grupo de atención prioritaria es razonable y justificada en relación con el beneficio alcanzado.

65. Así, se advierte que la medida en cuestión no es proporcional en sentido estricto, pues el perjuicio que genera para la protección del derecho de las personas adultas mayores como grupo de atención prioritaria a las exenciones tributarias es alto en comparación con la observancia del principio de suficiencia recaudatoria, las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados municipales y el principio de progresividad tributaria. En particular, la reducción introducida por la norma impugnada constituye una regresión evidente y grave. Esto por cuanto la reducción del umbral del avalúo del inmueble disminuye significativamente la posibilidad de que personas que son parte de este grupo de atención prioritaria accedan a la exención tributaria que, por mandato de la Constitución e instrumentos internacionales, les corresponde. Las personas pertenecientes a este grupo de atención prioritaria, se encuentran en una situación socioeconómica de especial vulnerabilidad frente a otros contribuyentes, por lo que los beneficios en materia tributaria permiten garantizar su bienestar y el derecho a la vida digna.[26] La Corte nota que la regresión a este acceso en la norma impugnada afecta de manera importante a los mencionados derechos.[27]

66. Esto se ve reforzado en tanto, de la información proporcionada por la Defensoría del Pueblo, como *amicus curiae*, se advierte que existen procesos coactivos iniciados por el GAD de Loja contra personas adultas mayores (ver nota al pie 19 *supra*). Asimismo, de los argumentos presentados por el GAD de Loja[28] se observa que las exoneraciones existentes e ingresadas en el sistema por concepto de la CEM, corresponden a un número reducido de personas adultas mayores, lo que, a la luz de los datos poblacionales del cantón Loja sobre este grupo de atención prioritaria,[29] muestra que el umbral del avalúo no solo limita el acceso a la exención, sino que tiene la potencialidad de restringir el ejercicio del derecho a las exenciones tributarias. Esto podría exponer al grupo de atención prioritaria a procesos administrativos que afecten

[26] Constitución, artículo 66: "Se reconoce y garantizará a las personas: 2. El derecho a una vida digna, que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, vivienda, saneamiento ambiental, educación, trabajo, empleo, descanso y ocio, cultura física, vestido, seguridad social y otros servicios sociales necesarios".

[27] En este punto, cabe mencionar que el artículo 14 de la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores prevé que toda persona mayor de 65 años con ingresos mensuales estimados de hasta cinco remuneraciones básicas unificadas o con un patrimonio que no exceda de 500 remuneraciones básicas unificadas estará exonerada del pago de impuestos fiscales y municipales. Si bien esta disposición se refiere a impuestos —y no directamente a contribuciones especiales de mejoras como en el presente caso—, constituye un referente normativo respecto a un límite para acceder a exenciones tributarias.

[28] En el escrito presentado el 7 de marzo de 2025, el GAD de Loja adjuntó el memorando ML-DT-0195-2025M, de 25 de febrero de 2025, suscrito por el ayudante de cambios informáticas, con el visto bueno del director de tecnología. En ese documento se indica que en "la actualidad existen ingresadas exoneraciones para contribuciones especial de mejoras" con el siguiente detalle: adultos mayores 23.

[29] De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Censos INEC, Censo Ecuador 2022, la población de personas adultas mayores en el cantón Loja es de 24.119.

su estabilidad económica, con impacto directo en su derecho a la vida digna. De allí que la accionante de la causa alegue que la medida restrictiva ocasiona un impacto en el ejercicio de los derechos de las personas adultas mayores, pese a su condición socio económica. En virtud de lo expuesto, la Corte constata que la medida adoptada por el GAD de Loja afecta en un alto grado el derecho a la exención tributaria de la que gozan las personas adultas mayores como grupo de atención prioritaria.

67. Por otro lado, el GAD de Loja menciona que emitió la ordenanza 051-2017 para salvaguardar el interés general sobre el interés particular. Si bien el principio de suficiencia recaudatoria, las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados municipales y el principio de progresividad tributaria son fines constitucionalmente válidos, esta Corte considera que estos no pueden alcanzarse a costa de generar una regresividad en la protección de los derechos del grupo de atención prioritaria sin que medie una justificación rigurosa por parte del gobierno autónomo descentralizado. Como se ha establecido, el Estado tiene la obligación de adoptar medidas progresivas en atención al derecho de protección especial de este grupo de la población.

68. La Corte nota que el GAD de Loja no ha aportado una justificación rigurosa sobre en qué medida se ha satisfecho el principio de suficiencia recaudatoria, las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados municipales y el principio de progresividad tributaria,[30] ni ha determinado por qué o cómo dicha medida ha permitido, a su vez, la satisfacción de otro derecho constitucional. La argumentación del GAD se limita a aludir de manera abstracta a los "intereses generales" y al principio de suficiencia recaudatoria, sin que dichas alusiones permitan determinar la manera en que esta regresión está constitucionalmente justificada.

69. De ahí que, en esta causa, se encuentra que el costo de la medida —la restricción del acceso a la exención tributaria para las personas adultas mayores— ocasiona un detrimento alto al grupo de atención prioritaria sin que el GAD de Loja haya dado razones de peso que justifiquen, a partir de esta restricción, que la suficiencia recaudatoria, las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados municipales, el principio de progresividad tributaria u otros preceptos constitucionales se satisfagan de manera amplia. En este contexto, la norma

[30] En relación con ello, en el escrito presentado el 7 de marzo de 2025, el GAD de Loja adjuntó el memorando ML-DT-0195-2025M, de 25 de febrero del mismo año, suscrito por el ayudante de cambios informáticos y con el visto bueno del director de tecnología. En tal documento se anexa información sobre los rubros pagados por personas adultas mayores "que cuentan con la exención configurada en el sistema GIM para los rubros de CEM" de 2018, 2021, 2022, 2023, 2024 y 2025, por concepto de distintas contribuciones. Por ejemplo, para 2025 las personas pertenecientes a grupos de atención prioritaria con exención, en relación con la contribución para la "regeneración urbana – intervención directa (sectorial)" pagaron USD 1 455,95.

impugnada es completamente desproporcionada, considerando la magnitud de la regresión normativa que implica.

70. Por lo expuesto, se infiere que la medida restrictiva no supera el análisis de proporcionalidad en estricto sentido y, por tanto, la restricción del derecho a la exención tributaria de las personas adultas mayores como grupo de atención prioritaria no está justificada. La Corte reitera que la regresión introducida por la norma impugnada –al reducir el umbral del avalúo del inmueble– representa un retroceso normativo significativo, incompatible con el principio de no regresividad y con el deber reforzado de protección a los grupos de atención prioritaria. De modo que, el límite del avalúo del inmueble constante en el inciso impugnado de la ordenanza 051-2017 es contrario al derecho de las personas adultas mayores a las exenciones tributarias, así como, al principio de no regresividad de derechos. Consecuentemente, se declara la inconstitucionalidad de la frase "con avalúo máximo de 100 Remuneraciones Básicas Unificadas (RBU) del trabajador en general" del inciso impugnado en lo respecta al acceso a la rebaja de la CEM de las personas adultas mayores.

71. Cabe señalar que la Corte no desconoce que los gobiernos autónomos descentralizados gozan de potestad normativa en materia tributaria, de conformidad con la Constitución.[31] No obstante, reitera que el ejercicio de dicha potestad debe observar los límites de la Constitución, en particular, el principio de progresividad y la prohibición de regresividad en el reconocimiento de derechos constitucionales. En ese marco, un cambio normativo que implique una medida regresiva no es inconstitucional en sí misma, pero sí lo será cuando afecte a grupos de atención prioritaria y carezca de una justificación, de modo que afecte de forma desproporcionada a grupos de atención prioritaria, como las personas adultas mayores, cuyo acceso a los derechos requiere de una protección reforzada.

72. Finalmente, esta Corte recuerda al GAD de Loja que, en caso de emitir una nueva normativa que regule el acceso a la rebaja de la CEM, deberá observar los parámetros establecidos en esta sentencia, en especial aquellos vinculados con la prohibición de regresividad en la protección de derechos constitucionales de los grupos de atención prioritaria. En particular, cualquier eventual cambio normativo deberá estar debidamente justificado con base en estudios técnicos que acrediten su necesidad, razonabilidad y proporcionalidad. Asimismo, se conmina al GAD de Loja a que, en la elaboración de futuras ordenanzas que se relacionen con los derechos de las personas

[31] Constitución, artículo 264 numeral 5: "Los gobiernos autónomos tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: […] 5. Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras".

pertenecientes a grupos de atención prioritaria, adopte mecanismos participativos que garanticen su inclusión.

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. **Aceptar** la acción pública de inconstitucionalidad **107-21-IN**.

2. **Declarar** la inconstitucionalidad, por el fondo, de la frase "con avalúo máximo de 100 Remuneraciones Básicas Unificadas (RBU) del trabajador en general" contenida en el inciso tercero del artículo 25 de la ordenanza 051-2017, en lo que respecta al acceso a la rebaja de la CEM para las personas adultas mayores.

3. Notifíquese y publíquese.

Firmado electrónicamente por:
JHOEL MARLIN ESCUDERO SOLIZ
Validar únicamente con FirmaEC

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez; y, un voto salvado del juez constitucional Alí Lozada Prado, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 17 de julio de 2025; sin contar con la presencia de la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Juez: Alí Lozada Prado

SENTENCIA 107-21-IN/25

VOTO SALVADO

Juez constitucional Alí Lozada Prado

1. Respetuoso del voto de mayoría, disiento con la decisión adoptada. Las razones se expusieron en las deliberaciones del Pleno de la Corte Constitucional y se sintetizan a continuación.

2. En este caso, se resolvió una demanda de inconstitucionalidad en contra del inciso tercero del artículo 25 de la Ordenanza 051-2017, que regula la determinación, gestión y recaudación de la contribución especial de mejoras en el cantón Loja, publicada en el Registro Oficial 144 de 20 de diciembre de 2017. El voto de mayoría estableció que la frase "con avalúo máximo de 100 Remuneraciones Básicas Unificadas (RBU) del trabajador en general" contiene una restricción injustificada de derechos, porque reduce la exención previamente concedida mediante ordenanza a las personas de la tercera edad equivalente al avalúo de máximo de 500 remuneraciones básicas unificadas; es decir, se concluyó que esa reforma normativa implicó una vulneración al derecho de las personas adultas mayores a gozar de exenciones tributarias, así como al principio de no regresividad de derechos.

3. En mi opinión, el análisis del voto de mayoría presupone que el grupo de adultos mayores, considerado de atención prioritaria por el artículo 35 de la Constitución, es homogéneo para todos los efectos. Sin embargo, resulta claro que la condición de adulto mayor presenta diversos grados de vulnerabilidad según la pertenencia de las personas a otros grupos también merecedores de atención prioritaria. Bien entendido, a esto se ha referido a la Corte cuando ha empleado la noción de "vulnerabilidad interseccional" para reconocer que la "situación de riesgo en el ejercicio de sus derechos, y de limitaciones en el acceso a servicios públicos" tiene una gravedad más intensa en el caso de las personas que, además de padecer discapacidad visual, son habitantes de calle y están en condición de extrema pobreza".[1]

4. En el presente caso, tratándose de la exención tributaria aplicable a una contribución de mejoras, su regulación debe balancear el principio de sostenibilidad fiscal junto con el de la justicia distributiva (las obras de mejoras tienen un costo que debe distribuirse de manera justa) y el beneficio prestacional en favor de las personas adultas mayores acreedoras de la exención. Eso quiere decir, no solamente que resulta razonable acotar el grupo de personas adultas mayores beneficiarias en razón de su condición

[1] CCE, sentencia 673-17-EP/23, 24 de mayo de 2023, párr. 48.

socioeconómica, sino que el no hacerlo implicaría una afectación desproporcionada al principio de la sostenibilidad fiscal conjuntamente con el de la justicia distributiva, propia de un estado social (artículos 1 inciso primero, 3.5, 285.2, 300 inciso segundo de la Constitución).

5. Es cierto que, sociológicamente, una mayoría de las personas adultas mayores tiene ingresos restringidos respecto del resto de la población adulta, por lo que aquellas requieren un trato tributario preferencial como garantía prestacional de sus derechos sociales, de ahí que la directriz del artículo 37.5 de la Constitución tiene plena justificación. Sin embargo, de esto no se sigue que cualquier exclusión de un trato tributario tal a personas adultas mayores con niveles de ingreso o de patrimonio relativamente altos sea necesariamente inconstitucional.

6. Por ello, discrepo con la interpretación que hace el voto de mayoría del artículo recientemente mencionado, pues generaliza indebidamente su alcance:

> […] el artículo 37 numeral 5 de la Constitución consagra, expresamente, el derecho a las exenciones en el régimen tributario para este grupo de personas, en tanto se orienta a responder a las condiciones de vulnerabilidad estructural. Este derecho, además, guarda una conexión con el derecho a una vida digna, al tener como fin reducir cargas económicas que pueden afectar de forma desproporcionada a aquellos grupos de atención prioritaria que enfrentan dichas condiciones.

7. El señalado artículo 37.5 constitucional no puede interpretarse en el sentido de que todas las exenciones tributarias dirigidas a personas adultas mayores tengan que necesariamente normar como destinatarias a todas y cada de ellas, indiferentemente de su condición socioeconómica. Esta sería, bien una interpretación **formalista** de ese artículo, incompatible con la idea de que los derechos fundamentales constituyen razones (que reflejan una pluralidad de principios, fines, valores, bienes) para la emisión de reglas jurídicas; o bien, una visión **identitaria** de los derechos de las personas adultas mayores, según la cual, el fundamento de esos derechos no radicaría en la dignidad y autonomía de cada una de las personas adultas mayores, sino en una suerte de "esencia" homogeneizadora del grupo etario al que pertenecen, de manera que las diferenciaciones ("interseccionalidades") se vuelven superfluas a la hora de evaluar los grados de vulnerabilidad al interior de aquel grupo social; por ejemplo, en función de su condición socioeconómica para efectos de beneficiar de manera proporcionada a las personas adultas mayores con una exención tributaria.

8. Por cierto, no hay que confundir lo dicho sobre el artículo 37.5 de la Constitución con un fenómeno inevitable que afecta a las reglas. Estas, al referirse a supuestos fácticos generales, a veces pueden *incluir* casos que, según su "espíritu" (es decir, su razón de ser subyacente), *no deberían*; o bien, *no incluir* casos que, según ese mismo "espíritu",

sí deberían. Esto es lo que se quiere decir con la frase de que la ley no se elabora para lo singular, sino para lo general. Por ejemplo, en razón de su avalúo, alguien podría estar *incluido* en los beneficiarios de la exención tributaria y sin embargo tener condiciones socioeconómicas por las que *no debería* estarlo (caso de sobreinclusión); o bien, *no estar incluido* en esos beneficios y sin embargo tener condiciones por las que *sí debería* (caso de subinclusión). Aunque siempre es posible que se presenten casos de sobreinclusión y subinclusión de las reglas, lo que se debe procurar es que, en general, la regla satisfaga sus razones subyacentes. En este caso: que el grupo de personas adultas mayores beneficiarias de la exención tributaria sean las que, atendiendo a sus condiciones socioeconómicas, propias de su edad y de sus circunstancias individuales, sea el proporcionado.

9. Pero lo dicho en el último párrafo, como se ve, no supone que el citado artículo 37.5 constitucional tenga que ser interpretado en el sentido de que, si una regla de exención tributaria en favor de las personas adultas mayores deja fuera a alguien perteneciente –digamos– al 10% de la población ecuatoriana con más altos ingresos, ella sea inconstitucional por violar los derechos de las personas adultas mayores. El sentido común impide considerar a una persona de este último segmento *etariamente* "vulnerable" frente a la política tributaria.

10. De hecho, todo esto se cumple en el presente caso: tanto el límite de las 500 RBU como el posterior de las 100 RBU, establecidos mediante ordenanza por el cantón Loja, excluyen a las personas adultas mayores cuyos avalúos excedan el respectivo umbral. En ningún momento se concedió una exención a la totalidad de contribuyentes adultos mayores.

11. Por lo que la cuestión central en este caso era, específicamente, la de si el cambio en el monto máximo del avalúo constituyó o no una regresión de derechos. Respecto del principio de progresividad y no regresividad de derechos (art. 11.8 de la CRE), la Corte ha señalado que este limita la actividad estatal e impide el empeoramiento de las condiciones generales en el ejercicio de un derecho[2] en relación con mínimos esenciales.[3] La Corte ha establecido que dicho principio no es absoluto y que determinadas circunstancias adversas podrían incidir en la posibilidad del Estado de mantener las mismas garantías para la protección de un derecho.[4] Y, en consecuencia, que "cualquier retroceso en la protección de los derechos, debe presumirse en principio inconstitucional, pero puede ser justificable".[5] Por consiguiente, sobre el principio de progresividad y no regresividad de derechos, la jurisprudencia de la Corte ha

[2] CCE, sentencia 9-20-IA/20, 31 de agosto de 2020, párr. 159.
[3] CCE, sentencia 129-12-SEP-CC, 10 de abril de 2012, y sentencia 005-13-SIN-CC, 9 de abril de 2013.
[4] CCE, sentencia 83-16-IN/20, 10 de marzo de 2021, párr. 279.
[5] Ibíd.

identificado dos momentos para su análisis: (i) que se constate que una norma o medida adoptada por algún órgano del poder público implica un "retroceso" o "empeoramiento" en la satisfacción de un derecho fundamental; y, (ii) que dicho órgano no logre justificar la situación anterior, lo que podría en ciertos casos requerir un análisis de proporcionalidad. Solo si ambas condiciones se verifican, habría una genuina regresión de derechos fundamentales y, en consecuencia, la norma o medida examinada sería inconstitucional.

12. Es decir, en el presente caso, lo primero (i) que se debía analizar era si la ordenanza implicó o no un retroceso o empeoramiento de la satisfacción de un derecho fundamental. Para ello, era indispensable valorar si la reducción del grupo de beneficiarios de la exención de la contribución especial de mejoras excluía en general –es decir, sin considerar casos aislados de subinclusión– a personas adultas mayores que, en razón de su condición socioeconómica, tenía el derecho a conservar ese beneficio tributario como protección de sus derechos sociales. Y este examen –a diferencia del momento (ii)– debía realizarse respetando el principio de presunción de constitucionalidad de la norma impugnada –emitida por un órgano legislativo municipal–; por consiguiente, la carga de la argumentación en este primer examen recaía sobre la parte demandante de la inconstitucionalidad.

13. Ahora bien, el referido retroceso o empeoramiento no debía ser evaluado de manera cuantitativa o meramente aparente, es decir, con base en la mera constatación de que el monto del avalúo disminuyó y que, obviamente, menos personas se beneficiarían de la exención. Por el contrario, se debía realizar un análisis cualitativo que permita evaluar si, al menos de manera plausible, dicha norma desprotegía a personas de la tercera edad que, desde una perspectiva "interseccional" (socioeconómica), eran vulnerables en el contexto de la asignación de una exención tributaria basada en el artículo 37.5 de la Constitución.

14. Para un análisis cualitativo como ese, era indispensable contar con una mínima información relevante. Sin embargo, en el caso concreto, la accionante no la aportó. En consecuencia, debió concluirse que no se había probado el elemento (i): el mencionado retroceso o empeoramiento (en términos cualitativos, insisto).

15. En conclusión, se debieron desestimar las pretensiones de la demanda de inconstitucionalidad en el presente caso.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado del juez constitucional Alí Lozada Prado, anunciado en la sentencia de la causa 107-21-IN, fue presentado en Secretaría General el 31 de julio de 2025, mediante correo electrónico a las 18:27; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

10721IN-82720

Caso Nro. 107-21-IN

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y el voto salvado que antecede fue suscrito el día miércoles veinte y el día jueves veintiuno de agosto de dos mil veinticinco respectivamente, 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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Dictamen 3-25-RC/25
Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

Quito, D.M., 17 de julio de 2025

CASO 3-25-RC

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

DICTAMEN 3-25-RC/25

Resumen: El presente dictamen de procedimiento examina la propuesta de enmienda presentada por la Asamblea Nacional para modificar el artículo 149 de la Constitución y establecer funciones propias a la vicepresidenta o vicepresidente de la República. Luego del análisis correspondiente, se concluye que la propuesta no puede ser tramitada a través del procedimiento de enmienda constitucional previsto en el artículo 441 de la Constitución.

1. Antecedentes procesales

1. El 25 de febrero de 2025, la entonces asambleísta Mercedes Luzmila Abad Morocho ("**asambleísta**") presentó ante la presidenta de la Asamblea Nacional el proyecto de enmienda al artículo 149 de la Constitución de la República del Ecuador ("**propuesta**"), y anexó el respaldo de firmas de 62 legisladores.

2. El 17 de marzo de 2025, el Consejo de Administración Legislativa de la Asamblea Nacional, mediante resolución CAL-RVVR-2023-2025-0238, avocó conocimiento del proyecto de enmienda y dispuso que este sea remitido a la Corte Constitucional.[1]

3. El 31 de marzo de 2025, Christian Fabricio Proaño Jurado, procurador judicial de la presidenta de la Asamblea Nacional del Ecuador ("**Asamblea Nacional**"), puso en conocimiento de este Organismo dicha propuesta. Asimismo, solicitó el dictamen del procedimiento a seguir de conformidad con lo establecido en el artículo 101 de la LOGJCC.

4. El 31 de marzo de 2025, se realizó el sorteo a través del sistema automatizado de la Corte Constitucional y correspondió la sustanciación de la causa al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento el 7 de julio de 2025.

[1] El Consejo de Administración Legislativa resolvió "Artículo 1.- AVOCAR conocimiento del 'PROYECTO DE ENMIENDA CONSTITUCIONAL DEL ARTÍCULO 149 DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR', presentado por la asambleísta Mercedes Luzmila Abad Morocho, mediante Memorando No. AN-AMLM-2025-0023-M, con trámite 462274, de 25 de febrero de 2025. Artículo 2.- DISPONER a la Coordinación General de Asesoría Jurídica que, previo el envío del proyecto a la Corte Constitucional, elabore el escrito correspondiente".

2. Competencia

5. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para emitir el dictamen de conformidad con lo previsto en el artículo 443 de la Constitución y el artículo 99 número 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("**LOGJCC**"), con el fin de determinar el procedimiento o vía que debe darse a esta propuesta de modificación constitucional.

3. Legitimación activa

6. El artículo 441 de la Constitución prevé que el procedimiento de enmienda de los artículos del texto constitucional puede tratarse a través de referéndum o procedimiento parlamentario. Sobre el procedimiento parlamentario, el artículo 441 número 2 de la Constitución establece que la enmienda procede "por iniciativa de un número no inferior a la tercera parte de los miembros de la Asamblea Nacional".

7. El artículo 100 número 3 de la LOGJCC manda lo siguiente:

> Todo proyecto de enmienda o reforma constitucional debe ser enviado a la Corte Constitucional para que indique cuál de los procedimientos previstos en la Constitución corresponde, de acuerdo en los siguientes casos: […]
> 3. Cuando la iniciativa provenga de la Asamblea Nacional, antes de dar inicio al proceso de aprobación legislativa.
> En todos los casos se deberá anexar un escrito en el que se sugiera el procedimiento a seguir, y las razones de derecho que justifican esta opción.

8. De lo expuesto se identifica la necesidad de exigir el cumplimiento de los requisitos de legitimación, y el escrito que sugiere el procedimiento y las razones de la modificación constitucional. Al respecto, esta Magistratura verifica que: **(i)** la propuesta de 25 de febrero de 2025 proviene de la Asamblea Nacional, con el respaldo de 62 asambleístas,[2] lo cual, supera el tercio del total de miembros del órgano legislativo (137 asambleístas); y, **(ii)** el peticionario singularizó que la propuesta debería tramitarse mediante enmienda constitucional y acompañó un escrito ofreciendo razones por las cuales considera que esa sería la vía correspondiente para tratar la modificación propuesta.

9. En consecuencia, se verifica que la propuesta cumple con los requisitos de forma y legitimación activa exigidos en la Constitución y la LOGJCC.

[2] Corresponde a la firma del peticionario original y a las 62 firmas de respaldo.

4. Propuesta de modificación constitucional

10. La Asamblea Nacional propone modificar el artículo 149 de la Constitución. La propuesta plantea establecer "funciones propias" para la vicepresidenta o vicepresidente de la República. A continuación, se presenta un cuadro comparativo entre el texto constitucional vigente y la propuesta de reforma:

Tabla 1

Texto vigente	Propuesta de enmienda
Art. 149.- Quien ejerza la Vicepresidencia de la República cumplirá los mismos requisitos, estará sujeto a las mismas inhabilidades y prohibiciones establecidas para la Presidenta o Presidente de la República, y desempeñará sus funciones por igual período. La Vicepresidenta o vicepresidente de la República, cuando no reemplace a la Presidenta o Presidente de la República, ejercerá las funciones que ésta o éste le asigne.	**Art. 149.-** Quien ejerza la Vicepresidencia de la República cumplirá los mismos requisitos, estará sujeto a las mismas inhabilidades y prohibiciones establecidas para la Presidenta o Presidente de la República, y desempeñará sus funciones por igual período. La Vicepresidenta o vicepresidente de la República, cuando no reemplace a la Presidenta o Presidente de la República, ejercerá las funciones que ésta o éste le asigne. La Vicepresidenta o vicepresidente de la República, además de las funciones que le asigne la Presidenta o Presidente de la República, tendrá las siguientes funciones propias: 1. Representar al país en foros y eventos internacionales de carácter político, económico, social o cultural, según lo determine la política exterior del Estado. 2. Coordinar la implementación de programas y proyectos estratégicos de desarrollo nacional, en sectores prioritarios definidos por la ley o por el plan nacional de desarrollo. 3. Presidir comisiones o consejos interinstitucionales establecidos por ley o decreto ejecutivo para la coordinación de políticas públicas. 4. Supervisar y monitorear el cumplimiento de las políticas públicas en las áreas de su competencia, rindiendo informes periódicos al Presidente o Presidenta de la República y a la Asamblea Nacional. 5. Promover y garantizar el cumplimiento de los derechos consagrados en la

	Constitución, con especial énfasis en los derechos de los grupos de atención prioritaria. La Presidenta o Presidente de la República no podrá delegar a la vicepresidenta o vicepresidente funciones que impliquen su desvinculación del rol de Vicepresidencia, cualquier otro cargo que la o lo aleje de sus funciones constitucionales.
	DISPOSICIÓN TRANSITORIA ÚNICA.- En el plazo máximo de ciento veinte días a partir de la publicación de la presente Enmienda en el Registro Oficial, la Asamblea Nacional realizará las reformas legales que fueren pertinentes. DISPOSICIÓN FINAL ÚNICA.- La presente Enmienda Constitucional entrará en vigor a partir de su publicación en el Registro Oficial.

Elaboración Corte Constitucional del Ecuador

11. En su escrito de justificación, la Asamblea Nacional argumentó que el proyecto de reforma del artículo 149 de la Constitución, mediante la cual se asignarían "funciones propias" para la vicepresidenta o vicepresidente de la República, se sostiene en las siguientes razones: **(i)** la necesidad de que esta dignidad no sea relegada a tareas ajenas a su mandato; **(ii)** la búsqueda de una institucionalidad democrática "robusta, eficiente y transparente"; **(iii)** evitar la "confusión en el ejercicio de sus funciones"; **(iv)** prevenir el "desarraigo de quien ejerza la Vicepresidencia"; **(v)** alcanzar "mayor autonomía y capacidad de acción dentro del marco constitucional, promoviendo una participación activa y directa en los procesos de toma de decisiones"; y, **(vi)** promover "una relación armónica y complementaria entre la Presidencia y la Vicepresidencia de la República".

12. Por otra parte, sobre el **procedimiento a seguir**, la Asamblea Nacional propone a la enmienda constitucional (art. 441 CRE) como la vía adecuada para la reforma del artículo 149 de la Constitución. Para lo cual, en esencia, señala lo siguiente:

12.1 Respecto del límite de la no alteración de la **estructura fundamental de la Constitución**, señaló:

> La propuesta no altera la finalidad y las competencias definitorias de las entidades reguladas por la Constitución, tampoco atañe la dimensión material de la estructura fundamental de la Constitución, que está compuesta por principios que reflejan una identidad colectiva y que son una expresión de los procesos históricos y

socioeconómicos de un país y prescriben orientaciones en la construcción de un modelo de sociedad.

12.2 Sobre el límite referente al carácter o los **elementos constitutivos del Estado**, arguyó que los elementos que componen el Estado están "concebidos de manera descriptiva en los artículos 1 al 9 de la Constitución".

12.3 Sobre el límite de la **no restricción de derechos y garantías**, afirmó que en el proyecto "no se restringen derechos o garantías constitucionales". Asimismo, añade que la Corte ha reconocido que los derechos constitucionales no son absolutos y pueden ser regulados por varias vías.

12.4 Finalmente, la Asamblea argumenta que el asignar funciones propias a la vicepresidenta o vicepresidente no altera el **procedimiento de reforma** de la Constitución.

5. Análisis constitucional

13. La Constitución establece tres vías de modificación constitucional: enmienda (art. 441 CRE), reforma parcial (art. 442 CRE) y asamblea constituyente (art. 444 CRE). La calificación de una u otra vía por este Organismo dependerá de la profundidad de la modificación que se propone y de los límites materiales establecidos constitucionalmente (art. 443 CRE). En tal sentido, a esta Magistratura solo le corresponde determinar si cabe la vía propuesta para tramitar la modificación constitucional presentada, sin que deba evaluar su conveniencia.[3]

14. En particular, esta Corte Constitucional señaló que la **enmienda constitucional** (art. 441 CRE) "respeta el espíritu del constituyente al proponer cambios no significativos al texto constitucional".[4] Además, este Organismo ha determinado que este mecanismo procede siempre y cuando la propuesta de modificación al texto constitucional observe los siguientes límites materiales: **(i)** no se altere la estructura fundamental de la Constitución; **(ii)** no se altere el carácter o elementos constitutivos del Estado; **(iii)** no se establezca restricciones a derechos o garantías constitucionales; y, **(iv)** no se modifique el procedimiento de reforma de la Constitución.

15. Adicionalmente, la Corte ha diferenciado los tres momentos en que este Organismo pueda intervenir frente a una modificación de la Constitución: 1. dictamen de procedimiento, 2. dictamen de constitucionalidad de la convocatoria a referendo,

[3] CCE, dictámenes 6-22-RC/22, 27 de octubre de 2022, párr. 20; 2-23-RC/23, 22 de noviembre de 2023, párr. 9; 1-24-RC/24, 24 de enero de 2024, párr. 16.
[4] CCE, dictamen 1-19-RC/19, párrafos 9, 10 y 11.

cuando este forme parte del procedimiento, y 3. sentencia de constitucionalidad de las enmiendas, reformas y cambios constitucionales, una vez que han sido aprobadas y demandadas (art. 99 LOGJCC).[5]

16. Ahora bien, la Asamblea remitió una propuesta de modificación constitucional y sugiere que esta sea tramitada por el mecanismo de **enmienda constitucional**, a través del trámite parlamentario establecido en el artículo 441 número 2 de la Constitución. En consecuencia, el presente dictamen se dirigirá a analizar el **primer momento** del control de la propuesta de modificación constitucional: dictamen de procedimiento (art. 99.1 LOGCC). Es decir, la Corte determinará en este dictamen si el procedimiento señalado corresponde a la propuesta, para lo cual verificará si la propuesta de reforma al artículo 149 de la Constitución infringe alguno de los límites materiales para enmendar esta norma constitucional, según el artículo 441 de la Constitución. De tal manera, este Organismo abordará si la propuesta **(i)** altera la estructura fundamental de la Constitución; **(ii)** altera el carácter o elementos constitutivos del Estado; **(iii)** establece restricciones a derechos o garantías constitucionales; y, **(iv)** modifica el procedimiento de reforma de la Constitución.

17. En relación al **límite (i)**, este Organismo ha señalado que su verificación no se constriñe a su dimensión formal –división del texto constitucional en títulos, capítulos y secciones– sino que alcanza a su dimensión material.[6] La estructura fundamental de la Constitución debe entenderse como aquellos principios y valores esenciales que definen la **identidad de la Constitución** de 2008, como son por ejemplo el principio de soberanía popular (art. 1 CRE), la separación de poderes (arts. 118 a 224 CRE), la supremacía constitucional (art. 24 CRE), la independencia judicial (art. 168.1. CRE), la jurisdicción constitucional (art. 429 CRE), entre otros.

18. Por su lado, la propuesta de enmienda busca incorporar en el artículo 149 de la Constitución "funciones propias" para la vicepresidenta o vicepresidente de la República. De esto, la Corte no observa que se afecten a los valores y las principales decisiones del constituyente que fundamentan la Constitución, pues la propuesta solo buscaría modificar las competencias de la segunda autoridad de elección popular de la función Ejecutiva. Por tanto, no se verifica que la propuesta aluda o altere la estructura fundamental de la Constitución.

19. En cuanto al **límite (ii)**, esta Corte ha determinado que el carácter o elementos constitutivos del Estado se encuentran principalmente regulados en las disposiciones del Título I de la Constitución (arts. 1 al 9 CRE). Además, al estar concebidos de

[5] CCE, dictamen 2-10-RC/22, párr. 14.
[6] CCE, dictámenes 1-24-RC/24, 24 de enero de 2024, párr. 18; 4-22-RC/22, 12 de octubre de 2022, párrs. 20-21; y, 38; 2-23-RC/23, 22 de noviembre de 2023, párr. 11.

manera expresa en dichos artículos, estos elementos deben ser también comprendidos desde el objetivo y fin que persigue el Estado, esto es, la materialización de los principios del pacto de convivencia social y los principios que permiten alcanzar el objetivo trazado por el constituyente originario. A su vez, la **estructura del Estado,** expresada en las características de forma de gobierno republicana y forma de Estado unitario descentralizado, se desarrolla a lo largo de la parte orgánica de la Constitución, en donde se identifican los órganos e instituciones que componen al Estado, así como sus competencias y fines.[7] Por último, esta Corte ha establecido que el carácter del Estado implica también una dimensión espacial, institucional, jurídica, política y social de la organización estatal.[8]

20. En la propuesta de enmienda, la Asamblea Nacional señala que reformar el artículo 149 del texto constitucional sobre las funciones de la vicepresidenta o vicepresidente de la República "tiene por objeto fortalecer el rol de la vicepresidencia, asignándole funciones propias que contribuyan al desarrollo nacional". Además, señala que el otorgar funciones propias a la vicepresidenta o vicepresidente permitiría que "esta dignidad se mantenga fiel a su naturaleza y no sea relegada a tareas ajenas a su mandato", lo que le dotaría de "mayor autonomía y capacidad de acción dentro del marco constitucional".

21. De lo anterior, este Organismo observa que la propuesta de reforma al artículo 149 pretende establecer en la Constitución las siguientes funciones a la vicepresidenta o vicepresidente de la República: **(a)** Representar al país en foros y eventos internacionales de carácter político, económico, social o cultural, según lo determine la política exterior del Estado. **(b)** Coordinar la implementación de programas y proyectos estratégicos de desarrollo nacional, en sectores prioritarios definidos por la ley o por el plan nacional de desarrollo. **(c)** Presidir comisiones o consejos interinstitucionales establecidos por ley o decreto ejecutivo para la coordinación de políticas públicas. **(d)** Supervisar y monitorear el cumplimiento de las políticas públicas en las áreas de su competencia, rindiendo informes periódicos al Presidente o Presidenta de la República y a la Asamblea Nacional; y, **(e)** Promover y garantizar el cumplimiento de los derechos consagrados en la Constitución, con especial énfasis en los derechos de los grupos de atención prioritaria. Además, el proyecto incorpora que la presidenta o presidente de la República no podrá delegar a la vicepresidenta o vicepresidente funciones que impliquen su desvinculación del rol de vicepresidencia, cualquier otro cargo que la o lo aleje de sus funciones constitucionales.

[7] CCE, 4-22-RC/22, 12 de octubre de 2022, párr. 22
[8] CCE, dictámenes 1-24-RC/24, 24 de enero de 2024, párr. 19; 4-22-RC/22, 12 de octubre de 2022, párr. 23; y, 2-23-RC/23, 22 de noviembre de 2023, párr. 12.

22. Ante este contexto, la Corte considera relevante referir que conforme el artículo 1 de la Constitución la **organización republicana** del Estado ecuatoriano supone la separación y delimitación de cada una de sus funciones, con el propósito de evitar la concentración y, por ende, el abuso del poder por parte de los órganos públicos, y constituye una garantía del respeto a los derechos constitucionales. Este tipo de organización "se concretiza a través de la preservación y funcionamiento de las instituciones democráticas previstas en el ordenamiento jurídico nacional".[9]

23. En esta misma línea, el título IV de la Constitución contempla a la "Participación y Organización del Poder" en la que se materializa la separación de poderes dentro del Estado. De la lectura de la regulación sobre la Función Legislativa (arts. 118-140 CRE) y de la Función Ejecutiva (arts. 141 al 166 CRE), se constata que el Ecuador tiene un **sistema presidencial**, en el que tanto el parlamento como el jefe de gobierno son electos popularmente por separado. En este sistema de gobierno, el presidente de la República tiene una posición preponderante como jefe de Estado, jefe de gobierno y jefe de la administración (art. 141 CRE). Asimismo, el capítulo III del título referido diseña la organización y funcionamiento de la función Ejecutiva con un órgano unipersonal, presidencia de la República, que es ejercida por el presidente de la República, a quien le corresponden deberes y atribuciones constitucionales (art. 147 CRE); e integrada además por la vicepresidencia de la República y otros organismos e instituciones que le permite al gobierno cumplir con sus fines. Sin embargo, el sistema presidencial se caracteriza por tener un único órgano central (presidenta o presidente de la República) que tiene la función de la dirección política del Estado y la sociedad, y la Vicepresidencia tiene originariamente solo funciones de subrogación. De allí que, un reparto de atribuciones entre Presidencia y Vicepresidencia puede romper con la unidad de órgano del gobierno y, en consecuencia, afectar el diseño constitucional.

24. En particular, sobre el rol de la vicepresidencia de la República como parte de la Función Ejecutiva, la Constitución no establece a esta autoridad como un órgano autónomo de la presidencia de la República. Más bien, el artículo 149 de la Constitución señala que, cuando no reemplace a la presidenta o presidente de la República, la vicepresidenta o vicepresidente ejercerá las funciones que ésta o éste le asigne. Lo anterior implica que las tareas de esta autoridad son variables en razón de las responsabilidades que la presidenta o presidente le asigne para el cumplimiento del rol constitucional de la función Ejecutiva. Igualmente, del análisis al texto constitucional, la única función invariable dotada en la norma suprema a la vicepresidenta o vicepresidente de la República es la de reemplazar a la presidenta o presidente en los supuestos determinados en el artículo 146 de la Constitución. En

[9] CCE, dictamen 4-22-RC/22, 12 de octubre de 2022, párr. 49.

esencia, la vicepresidencia tiene como función central asegurar el sistema de sucesión presidencial.

25. En este contexto, la Corte anota que la propuesta de enmienda constitucional al artículo 149 de la Constitución pretende dotar a la vicepresidenta o vicepresidente de la República de atribuciones constitucionales que se pueden sistematizar en tres grupos: (i) política exterior en el número 1; (ii) gestión en políticas públicas en los números 2 al 4; (iii) cumplimiento de derechos constitucionales en el número 5. Además, (iv) establece la limitación de la facultad de delegación administrativa del presidente de la República, en el inciso final. Por lo tanto, le corresponde a este Organismo verificar si estos cambios propuestos sobre las competencias de la vicepresidencia afectarían al diseño constitucional de la función Ejecutiva, y, en consecuencia, a la estructura del Estado. Así:

25.1. El número 1 del artículo 149 del proyecto de enmienda propone que la vicepresidenta o vicepresidente represente al país en foros y eventos internacionales de carácter político, económico, social o cultural, según lo determine la política exterior del Estado. Lo dicho restringiría la competencia del presidente de la República, como autoridad unipersonal, para definir la **política exterior** (art. 147.10 CRE) y podría interferir en las competencias del ministerio respectivo. La política exterior es diseñada exclusivamente por el jefe de Estado sobre la base de los principios, objetivos y estrategias consagradas en la propia Constitución. Por tanto, la intervención de la vicepresidenta o vicepresidente en política exterior en varios asuntos de interés, podría interferir en el diseño, formulación y ejecución de la política exterior.

25.2. Asimismo, los números 2, 3 y 4 de la propuesta de enmienda, en resumen, establecen que la vicepresidenta o vicepresidente de forma autónoma coordine, presida y/o supervise (a) proyectos estratégicos (b) sectores prioritarios y (c) comisiones o consejos interinstitucionales responsables de **políticas públicas**. Es decir, la segunda autoridad del Estado, con la incorporación de estas competencias, sería la autoridad responsable de dirigir en cierta medida la política pública de la Función Ejecutiva, con cierta libertad del jefe de Estado. De este modo, se pretende dividir la unidad del órgano presidencial con la incorporación de funciones constitucionales propias, cuya única exigencia en relación con la presidenta o presidente sería el rendir informes periódicos de sus funciones. Además, los números 2 y 3 establecen que las funciones referidas tendrán como límite el alcance definido en la ley, es decir, la vicepresidencia no solo que fraccionaría las funciones del jefe de gobierno, sino que esas competencias constitucionales de la presidencia podrían ser modificadas mediante ley. Incluso se establece que la vicepresidencia tendría que rendir informes periódicos ante la

Asamblea Nacional sin ser el titular de la función Ejecutiva (número 4). Sin embargo, es atribución exclusiva del presidente de la República "definir y supervisar las políticas públicas de la Función Ejecutiva" (art. 147.3 CRE), como jefe de gobierno y jefe de la administración pública. En consecuencia, atribuir a la vicepresidencia funciones en este ámbito afectaría a las funciones del presidente de la República y el diseño de la función Ejecutiva.

25.3. En el mismo sentido, el número 5 del artículo 149 de la propuesta de enmienda dispone que la vicepresidenta o vicepresidente promueva y garantice el "cumplimiento de los derechos consagrados en la Constitución". Aunque el garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los **derechos** establecidos en la Constitución y tratados internacionales (art. 3.1 CRE), ya es una obligación de todos los poderes públicos, el número 5 del artículo 149 de la propuesta de enmienda, al ser una disposición tan general afectaría el funcionamiento de la presidencia de la República como órgano unipersonal. Es decir, un mandato tan general y abstracto a la vicepresidencia ocasionaría una confusión en la principal responsabilidad del jefe de gobierno sobre el cumplimiento de los derechos.

25.4. Además, la propuesta contempla que la "Presidenta o Presidente de la República no podrá delegar a la vicepresidenta o vicepresidente funciones que impliquen su desvinculación del rol de Vicepresidencia, cualquier otro cargo que la o lo aleje de sus funciones constitucionales". Es decir, la propuesta de enmienda contempla una limitación en la facultad de delegación de la presidenta o presidente de la República, pero enfocada en que la vicepresidenta o vicepresidente no sea alejado de su rol y diseño institucional de la función Ejecutiva. De esta manera, esta propuesta solo pretende mantener el poder de delegación del presidente dentro de los límites constitucionales. En consecuencia, no se constata una alteración de las competencias constitucionales del jefe de Estado ni, por tanto, una afectación al diseño de la función Ejecutiva. Sin embargo, considerando que este inciso final es parte integral del proyecto de enmienda y que los numerales 1 al 5 de la propuesta no han superado el límite material sobre la alteración del carácter y elementos constitutivos del Estado, no se realizará ninguna consideración adicional.[10]

25.5. Finalmente, el proyecto de enmienda contempla tanto una disposición transitoria única relacionada con el plazo de ciento veinte días para que la Asamblea Nacional realice las reformas legales pertinentes como consecuencia del proyecto de enmienda; como una disposición final única que establece que la enmienda

[10] CCE, dictamen 1-17-RC/21, de 8 de diciembre de 2021, párr. 22.

constitucional entraría en "vigor a partir de su publicación en el Registro Oficial". Estas dos disposiciones únicamente regulan un período de transición para la implementación de reformas y para la vigencia de la propuesta de enmienda constitucional. Sin embargo, tomando en cuenta que estas disposiciones son parte integral del proyecto de enmienda y como los numerales 1 al 5 de la propuesta no han superado el límite material sobre la alteración del carácter y elementos constitutivos del Estado, tampoco es necesario realizar alguna consideración adicional.

26. Por lo expuesto, en su conjunto, los números del 1 al 5 de la propuesta de enmienda y, tal como lo afirman los proponentes, al incorporar "funciones propias" a la vicepresidenta o vicepresidente de la República, se afecta el diseño constitucional de la función Ejecutiva y, en consecuencia, a la estructura del Estado debido que las atribuciones analizadas pueden romper con la unidad del órgano de gobierno. Por lo dicho, la propuesta de enmienda **no supera el límite material de no alterar el carácter y elementos constitutivos del Estado (ii).** Dado que, se trasgrede este límite, esta Magistratura no realizará el análisis de los límites (iii) y (iv), por ser innecesario.

6. Decisión

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

1. Declarar que el procedimiento de enmienda, establecido en el artículo 441 de la Constitución, no es apto para tramitar la propuesta de modificación del artículo 149 de la Constitución presentada por la Asamblea Nacional.

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 (voto concurrente), Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes (voto concurrente), Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado (voto concurrente), Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 17 de julio de 2025; sin contar con la presencia de la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Jueza: Karla Andrade Quevedo

DICTAMEN 3-25-RC/25

VOTO CONCURRENTE

Jueza constitucional Karla Andrade Quevedo

1. Sobre la base del artículo 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, emito un voto pues, si bien estoy de acuerdo con su parte resolutiva,[1] me encuentro en discrepancia con su fundamentación, respecto a lo siguiente:

2. En su párrafo 21, el voto de mayoría reconoce que

> la propuesta de [… modificación] al artículo [constitucional] 149[2] pretende establecer en la Constitución las siguientes funciones a la [… Vicepresidencia] de la República: **[… 1.]** Representar al país en foros y eventos internacionales de carácter político, económico, social o cultural, según lo determine la política exterior del Estado. **[… 2.]** Coordinar la implementación de programas y proyectos estratégicos de desarrollo nacional, en sectores prioritarios definidos por la ley o por el plan nacional de desarrollo. **[… 3.]** Presidir comisiones o consejos interinstitucionales establecidos por ley o decreto ejecutivo para la coordinación de políticas públicas. **[… 4.]** Supervisar y monitorear el cumplimiento de las políticas públicas en las áreas de su competencia, rindiendo informes periódicos al Presidente o Presidenta de la República y a la Asamblea Nacional; y, **[… 5.]** Promover y garantizar el cumplimiento de los derechos consagrados en la Constitución, con especial énfasis en los derechos de los grupos de atención prioritaria. Además, el proyecto [con su **inciso final**] incorpora que la presidenta o presidente de la República no podrá delegar a la vicepresidenta o vicepresidente funciones que impliquen su desvinculación del rol de vicepresidencia, cualquier otro cargo que la o lo aleje de sus funciones constitucionales.

3. Frente a ello, el voto de mayoría sostiene, esencialmente, que la función "**1**" "restringiría la competencia del presidente de la República, como autoridad unipersonal, para definir la política exterior (art. 147.10 CRE) y podría interferir en las competencias del ministerio respectivo".[3] No obstante, yo considero que la modificación constitucional propuesta se limita a delegar a la vicepresidencia, textualmente, la representación del país —en foros y eventos internacionales— "según lo determine la política exterior del Estado", la cual debe seguir siendo determinada por la Presidencia de la República, como una de sus atribuciones y deberes previstos

[1] El procedimiento de enmienda, establecido en el artículo 441 de la Constitución, no es apto para tramitar la propuesta presentada por la Asamblea Nacional para la modificación del artículo 149 de la Constitución.
[2] Sobre la literalidad de la propuesta de modificación constitucional, ver: tabla de la sec. 4 del voto de mayoría.
[3] Pues, "La política exterior es diseñada exclusivamente por el jefe de Estado sobre la base de los principios, objetivos y estrategias consagradas en la propia Constitución. Por tanto, la intervención de la vicepresidenta o vicepresidente en política exterior en varios asuntos de interés, podría interferir en el diseño, formulación y ejecución de la política exterior". Voto de mayoría, párr. 25.1.

en el numeral 10 del artículo 147 de la Constitución. Por lo que, la delegación a la Vicepresidencia para la representación del país en eventos extranjeros, manteniendo la política exterior definida por la Presidencia, no implicaría una "restricción" a la competencia de esta última para tal determinación.

4. De manera similar, el voto de mayoría afirma que las funciones "**2**", "**3**", y "**4**" lograrían "dividir la unidad del órgano presidencial", en tanto conllevaría que la Vicepresidencia "sería la autoridad responsable ["de forma autónoma"] de dirigir en cierta medida la política pública de la Función Ejecutiva, con cierta libertad del jefe de Estado". Sin embargo, considero que dichas delegaciones no alcanzarían a fragmentar la atribución exclusiva de la Presidencia de la República para "definir y supervisar las políticas públicas de la Función Ejecutiva" (CRE, art. 147.3). La función "**2**" que se delega a la Vicepresidencia, en su literalidad, implica que su coordinación de implementación se ejerce sobre programas y proyectos estratégicos de desarrollo nacional, en sectores prioritarios, "definidos […] por el plan nacional de desarrollo", cuya determinación seguiría estando a cargo de la Presidencia (según la CRE, arts. 279, 141). Lo mismo sucede con la función "**3**" de delegar a la Vicepresidencia de la República la presidencia de las comisiones y consejos interinstitucionales "establecidos por […] decreto ejecutivo para la coordinación de políticas públicas", pues la Presidencia de la República preserva la potestad de determinar los organismos y los lineamientos de política pública que debe seguir. Por último, la función "**4**" delega a la Vicepresidencia la supervisión y monitoreo del cumplimiento de aquellas políticas públicas "en las áreas de su competencia". En tal sentido, esta delegación tampoco altera ni las competencias de la Presidencia ni expande las competencias de acción sobre políticas públicas que le han sido encomendadas en los numerales previos. Además, esta misma delegación impone a la Vicepresidencia la obligación de rendir informes periódicos a la Presidencia, lo cual demuestra que la rectoría seguiría en manos de esta última.[4]

5. Por último, el voto de mayoría razona, *contrario sensu*, que el inciso final de la propuesta de modificación constitucional "solo pretende mantener el poder de delegación del presidente dentro de los límites constitucionales; en consecuencia, no se constataría una alteración de las competencias constitucionales del jefe de Estado ni, por tanto, una afectación al diseño de la función Ejecutiva". Ante ello, yo considero

[4] Sin perjuicio de las discrepancias expresadas en este párrafo, sí me encuentro de acuerdo con la apreciación que realiza el voto de mayoría respecto a que, "Además, los números 2 y 3 establecen que las funciones referidas tendrán como límite el alcance definido en la ley, es decir, la vicepresidencia no solo que fraccionaría las funciones del jefe de gobierno, sino que esas competencias constitucionales de la presidencia podrían ser modificadas mediante ley. Incluso se establece que la vicepresidencia tendría que rendir informes periódicos ante la Asamblea Nacional sin ser el titular de la función Ejecutiva (número 4)"; lo cual, "afectaría a las funciones del presidente de la República y el diseño de la función Ejecutiva" (párr. 25.2).

que, de hecho, esta modificación constitucional sí implica una alteración al carácter y elementos constitutivos del Estado. Esta norma que se pretende introducir limitaría la actualmente amplia facultad de delegación por parte de la Presidencia (en relación con la Vicepresidencia), restringiéndola dentro de los contornos de las atribuciones específicas que se le deleguen a la Vicepresidencia, independientemente de si dichas nuevas atribuciones (por ejemplo, aquellas establecidas en las funciones 1-5) son o no alteradoras del carácter y elementos constitutivos del Estado.

6. De hecho, este fundamento del voto de mayoría implicaría que sí se podría implementar vía enmienda la imposición de otros límites a la facultad de delegación de la Presidencia, en tanto dichas atribuciones hipotéticas no impliquen alteraciones al carácter y elementos constitutivos del Estado (como se afirma que, por el contrario, ocurre en este caso). Lo cual no considero técnicamente correcto, desde un punto de vista constitucional, porque la simple limitación a las atribuciones delegativas de la Presidencia de la República ya es *per se* una alteración al carácter y elementos constitutivos del Estado, con independencia de cuáles sean las atribuciones que se le quiera otorgar (en el texto constitucional o legal) a la Vicepresidencia.

7. En conclusión, a diferencia del voto de mayoría, considero que la alteración planteada en la propuesta de modificación constitucional afecta el carácter y elementos constitutivos del Estado en virtud de los efectos del inciso final de la propuesta.

KARLA ELIZABETH ANDRADE QUEVEDO
Firmado digitalmente por KARLA ELIZABETH ANDRADE QUEVEDO
Fecha: 2025.08.20 11:13:58 -05'00'

Karla Andrade Quevedo
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, anunciado en el dictamen de la causa 3-25-RC, fue presentado en Secretaría General el 30 de julio de 2025, mediante correo electrónico a las 16:16; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Juez: Alí Lozada Prado

DICTAMEN 3-25-RC/25

VOTO CONCURRENTE

Juez constitucional Alí Lozada Prado

1. Aunque estoy de acuerdo con la decisión contenida en el voto de mayoría, formulo este voto concurrente porque disiento de su justificación. A continuación, sintetizaré las razones de mi discrepancia, manifestadas en las deliberaciones del Pleno de la Corte Constitucional.

2. Estoy de acuerdo con el voto de mayoría en cuanto a que la propuesta de enmienda presentada por la Asamblea Nacional, que busca modificar el artículo 149 de la Constitución para establecer "funciones propias" para la vicepresidencia de la República, no puede tramitarse mediante el procedimiento de enmienda constitucional previsto en el artículo 441 de la Constitución. Sin embargo, discrepo parcialmente con el análisis realizado, pues no todas las funciones propuestas vulneran el límite material relativo a la alteración del carácter o de los elementos constitutivos del Estado, conforme lo explicaré más adelante (párrafos 8 a 10 *infra*).

3. Antes de analizar individualmente las funciones propuestas, considero necesario precisar el criterio con el que debían ser evaluadas. La propuesta de reforma al artículo 149 de la Constitución introduce cambios en la estructura interna de la Función Ejecutiva, en particular en la relación entre las atribuciones del Presidente y del Vicepresidente de la República. A mi juicio, el estándar que debía orientar el análisis no se reduce a determinar si se asignaron funciones propias a la vicepresidencia, sino a evaluar si esas funciones alteran la relación jerárquica plena que existe entre el Presidente —como máxima autoridad del Ejecutivo— y el Vicepresidente.

4. Esto es así porque el principio rector de la Función Ejecutiva es la jerarquía**,** del mismo modo en que la representación democrática lo es para la Función Legislativa, y la independencia, para la Función Judicial. El diseño constitucional del Ejecutivo exige, por tanto, una relación de subordinación estricta del Vicepresidente respecto del Presidente, independientemente de que ambos sean autoridades elegidas por votación popular. En consecuencia, si se pretende modificar esta jerarquía mediante funciones sustantivas —particularmente en materia de conducción de políticas públicas—, ello configuraría una alteración estructural que debe tramitarse por reforma constitucional y no mediante enmienda.

5. Bajo este enfoque, estimo que no toda atribución funcional a la vicepresidencia implica por sí sola una vulneración al límite material relativo a la alteración del carácter o de los elementos constitutivos del Estado. La asignación de funciones específicas y

permanentes a la vicepresidencia podría tramitarse mediante enmienda constitucional, siempre que tales funciones mantengan su subordinación al Presidente en las decisiones fundamentales de gobierno, especialmente en lo relativo a la planificación, conducción y coordinación de la política pública.

6. Sobre la base de ese criterio, correspondía analizar si las funciones propuestas suponen un quiebre en la relación jerárquica entre el Presidente y Vicepresidente, y si ello implica una alteración sustantiva de la estructura del Ejecutivo, incompatible con el procedimiento de enmienda.

7. A continuación, analizaré cada una de las funciones propuestas en la reforma al artículo 149 de la Constitución y seguiré el criterio previamente expuesto. Para ello, presento primero la postura adoptada por el voto de mayoría, y enseguida mis puntos de discrepancia.

8. El juez ponente sostiene que la primera función prevista en la propuesta —relativa a la representación del país en foros y eventos internacionales— podría interferir con las competencias del Presidente como jefe de la política exterior, lo que implicaría una afectación al diseño unipersonal del Ejecutivo (párrafo 25.1). No comparto esta conclusión. El texto de la reforma subordina explícitamente esta función a "la política exterior del Estado", la cual, conforme al artículo 147.10 de la Constitución, es determinada por el Presidente. La vicepresidencia no asume rectoría ni toma decisiones autónomas en esta materia, sino que actúa en el marco de los lineamientos presidenciales, como figura de representación. Por tanto, no se configura una competencia autónoma ni se afecta la supremacía presidencial en la conducción de la política exterior.

9. En relación con la segunda, tercera y cuarta función, el juez ponente las analiza en conjunto y sostiene que permiten a la vicepresidencia coordinar, presidir y supervisar de forma autónoma ámbitos estratégicos de la política pública, como proyectos, sectores prioritarios y consejos interinstitucionales. Al establecerse como funciones propias, se señala que fracturaría la unidad del órgano presidencial, ya que la vicepresidencia adquiriría un rol de conducción dentro del Ejecutivo, con escasa sujeción al Presidente, más allá de rendir informes. Además, se alerta que, al habilitarse estas funciones también por ley, el legislador podría redistribuir competencias dentro del Ejecutivo, lo cual debilitaría el control presidencial y afectaría el diseño jerárquico de la Función Ejecutiva (párrafo 25.2). Frente a estas funciones, considero lo siguiente:

9.1. La segunda función, que otorga a la vicepresidencia la coordinación de programas y proyectos estratégicos en sectores definidos "por la ley o por el plan nacional de desarrollo", plantea una preocupación específica y podría

representar un riesgo para el principio de jerarquía por dos razones. Primero, esta función involucra la coordinación –no solo ejecución– de proyectos en sectores estratégicos del desarrollo nacional, lo que implica dirección, articulación e incluso toma de decisiones. Por tanto, podría generar autonomía funcional y alterar el diseño jerárquico previsto por la Constitución. Segundo, si bien podría interpretarse que esta atribución se enmarca dentro del plan nacional de desarrollo —cuya formulación y aprobación dependen del Presidente, según el artículo 147.4 de la Constitución—, el hecho de que también pueda derivar de una ley dictada por la Asamblea Nacional introduce una fuente normativa autónoma. Esto permitiría que el legislador otorgue competencias a la vicepresidencia sin delegación presidencial, lo que abre la posibilidad de un ejercicio independiente dentro del Ejecutivo.

9.2. La tercera facultad, relacionada con la presidencia de consejos o comisiones interinstitucionales establecidos "por ley o decreto ejecutivo", también plantea riesgos similares. La inclusión de la ley como fuente habilitante implica que la Asamblea Nacional disponga que la vicepresidencia presida instancias clave de coordinación de políticas públicas, sin mediación del Presidente. Esto podría habilitar a la vicepresidenta para liderar espacios decisorios relevantes, como en sectores de salud, inclusión o seguridad, fragmentando la relación de jerarquía plena dentro del Ejecutivo, al igual que en la función anterior.

9.3. A diferencia de las anteriores, la cuarta función, relativa a la supervisión y monitoreo del cumplimiento de políticas públicas, no confiere autonomía funcional. Se limita a una labor de seguimiento sobre lineamientos ya establecidos por el Presidente, sin implicar formulación, dirección ni modificación de políticas públicas. La redacción condiciona su ejercicio a "las áreas de su competencia", lo cual presupone que estas áreas han sido previamente asignadas por el Presidente, ya que la vicepresidencia no tiene competencias originarias propias. Además, el hecho de rendir informes al Presidente y a la Asamblea no implica autoridad propia, sino un deber de rendición de cuentas de reportar sobre la ejecución de políticas diseñadas por otros órganos, que incluso refuerza la transparencia interna del Ejecutivo. En este sentido, no considero que esta función quiebre la jerarquía ni se altera la supremacía presidencial.

10. Respecto de la quinta función, sobre la promoción y garantía del cumplimiento de los derechos constitucionales, el juez ponente sostiene que su redacción tan amplia podría generar confusión respecto a la responsabilidad del Presidente en el cumplimiento de los derechos (párrafo 25.3). Discrepo de esta valoración. El promover y garantizar el cumplimiento de los derechos constitucionales, no constituye una competencia sustantiva ni exclusiva. Se trata de una obligación transversal del Estado, prevista en

el artículo 11.9 de la Constitución, que recae sobre todas las autoridades públicas. Su contenido es más bien declarativo y orientador, sin efectos operativos ni autonomía funcional.

11. Por lo dicho, estimo que no todas las funciones propuestas en la enmienda afectan el diseño constitucional de la Función Ejecutiva ni vulneran el principio de jerarquía que la rige. Solo las funciones segunda y tercera podrían conferir a la vicepresidencia un margen de actuación autónomo, en tanto se sustentan en fuentes normativas distintas al Presidente –en particular, la ley–, y generan un riesgo para el principio de jerarquía al habilitar a la vicepresidencia a actuar con independencia en ámbitos estratégicos del gobierno, como la coordinación de políticas públicas y la dirección de espacios interinstitucionales. En cambio, las funciones primera, cuarta y quinta, por su contenido y naturaleza, no comprometen la supremacía presidencial ni configuran autonomía política o funcional. Conforme señalé, el solo hecho de asignar funciones permanentes a la vicepresidencia no infringe, por sí mismo, el criterio jerárquico que debe mantenerse entre ambas autoridades.

12. En consecuencia, si bien coincido con la decisión de que la propuesta de reforma al artículo 149 de la Constitución no puede tramitarse mediante enmienda en los términos planteados, discrepo parcialmente del análisis adoptado en el voto de mayoría. Considero que el examen debió partir del estándar expuesto en el párrafo 3 *supra*, según el cual las funciones segunda y tercera plantean un riesgo a la relación jerárquica plena que existe entre el Presidente y la Vicepresidente. Por esta razón, la propuesta, tal como ha sido formulada, no puede ser tramitada mediante enmienda.

ALI VICENTE LOZADA PRADO

Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente del juez constitucional Alí Lozada Prado, anunciado en el dictamen de la causa 3-25-RC, fue presentado en Secretaría General el 31 de julio de 2025, mediante correo electrónico a las 18:27; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Jueza: Alejandra Cárdenas Reyes

DICTAMEN 3-25-RC/25

VOTO CONCURRENTE

Jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes

1. Con fundamento en los artículos 92 y 93 de la LOGJCC y el artículo 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, respetuosamente, formulo mi voto concurrente respecto de la decisión adoptada por la mayoría del Pleno de la Corte Constitucional en la causa 3-25-RC, en la sesión ordinaria de 17 de julio de 2025.

2. En el dictamen 3-25-RC/25, la Corte Constitucional estableció que la propuesta de modificación constitucional, presentada por la Asamblea Nacional, al artículo 149 de la Constitución no puede ser tramitada vía enmienda constitucional. Estoy de acuerdo con esa decisión, pero difiero de las razones que ofrece el dictamen para llegar a tal conclusión, tal como se indicará a continuación. Para el efecto, señalaré en qué consiste el pedido de modificación constitucional; y el razonamiento por cual, desde mi punto de vista, no procede la enmienda constitucional.

1. Propuesta de enmienda

3. La Asamblea Nacional propone modificar el artículo 149 para incluir lo que se anota en negrillas respecto de la Vicepresidencia:

> Art. 149.- Quien ejerza la Vicepresidencia de la República cumplirá los mismos requisitos, estará sujeto a las mismas inhabilidades y prohibiciones establecidas para la Presidenta o Presidente de la República, y desempeñará sus funciones por igual período.
>
> La Vicepresidenta o vicepresidente de la República, cuando no reemplace a la Presidenta o Presidente de la República, ejercerá las funciones que ésta o éste le asigne.
>
> **La Vicepresidenta o vicepresidente de la República, además de las funciones que le asigna la Presidenta o Presidente de la República, tendrá las siguientes funciones propias:**
>
> **1. Representar al país en foros y eventos internacionales de carácter político, económico, social o cultural, según lo determine la política exterior del Estado.**
> **2. Coordinar la implementación de programas y proyectos estratégicos de desarrollo nacional, en sectores prioritarios definidos por la ley o por el plan nacional de desarrollo.**
> **3. Presidir comisiones o consejos interinstitucionales establecidos por ley o decreto ejecutivo para la coordinación de políticas públicas.**
> **4. Supervisar y monitorear el cumplimiento de las políticas públicas en las áreas de su competencia, rindiendo informes periódicos al Presidente o Presidenta de la República y a la Asamblea Nacional.**

> **5. Promover y garantizar el cumplimiento de los derechos consagrados en la Constitución, con especial énfasis en los derechos de los grupos de atención prioritaria.**
>
> **La Presidenta o Presidente de la República no podrá delegar a la vicepresidenta o vicepresidente funciones que impliquen su desvinculación del rol de Vicepresidencia, cualquier otro cargo que la o lo aleje de sus funciones constitucionales.**
>
> **DISPOSICIÓN TRANSITORIA ÚNICA. - En el plazo máximo de ciento veinte días a partir de la publicación de la presente Enmienda en el Registro Oficial, la Asamblea Nacional realizará las reformas legales que fueren pertinentes.**
>
> **DISPOSICIÓN FINAL ÚNICA. - La presente Enmienda Constitucional entrará en vigor a partir de su publicación en el Registro Oficial.**

4. En la decisión de mayoría, este Organismo determinó que "el sistema presidencial se caracteriza por tener un único órgano central (presidente o presidente de la República) que tiene la función de la dirección política del Estado y la sociedad, y la Vicepresidencia tiene solo funciones de subrogación. De allí que, un reparto de atribuciones entre Presidencia y Vicepresidencia puede romper con la unidad de órgano del gobierno, y en consecuencia afectar el diseño constitucional".[1] Estoy de acuerdo con este razonamiento que fundamenta la conclusión general del dictamen; esto es, que la determinación de atribuciones específicas para la Vicepresidencia altera la estructura del Estado y, por tanto, no puede ser tramitada a través de reforma parcial.

5. Ahora bien, para llegar a esta conclusión, el dictamen en el párrafo 25[2] analiza cómo cada una de esas atribuciones impacta la estructura del Estado al dividir la unidad del órgano presidencial. Así, clasifica en tres grupos las atribuciones que se pretende dotar la Vicepresidencia a través de esta modificación: (i) política exterior en el número 1; (ii) gestión en políticas públicas en los números 2 al 4; (iii) cumplimiento de derechos constitucionales en el número 5. Señala, además, que el inciso final (iv) establece la limitación de la facultad de delegación administrativa del presidente de la República.

6. De acuerdo con la decisión de mayoría, el número 1 del artículo 149 del proyecto de enmienda, "restringiría la competencia del presidente de la República, como autoridad unipersonal, para definir la política exterior (art. 147.10)". Con lo cual se concluye que esta función podría interferir en el diseño, formulación y ejecución de la política exterior.

[1] CCE, dictamen 3-25-RC/25, 17 de julio de 2025, párr. 23.
[2] *Ibídem*, párr. 25.

7. Los números 2, 3 y 4 de la propuesta de enmienda, dividirían "la unidad del órgano presidencial con la incorporación de funciones constitucionales propias, cuya única exigencia en relación con la presidenta o presidente sería el rendir informes periódicos de sus funciones". Además, añade que las funciones de los números 2 y 3 estarán definidas por la ley, con lo cual no solo se fraccionan las funciones del jefe de gobierno, sino que además esas funciones podrían ser modificadas por ley.

8. Respecto del número 5, se indica que "al ser una disposición tan general afectaría el funcionamiento de la presidencia de la República como órgano unipersonal. Es decir, un mandato tan general y abstracto a la vicepresidencia ocasionaría una confusión en la principal responsabilidad del jefe de gobierno sobre el cumplimiento de los derechos".

9. Finalmente, respecto al último inciso relativo a que el presidente o presidenta no podrá delegar a la vicepresidenta o vicepresidente funciones que impliquen su desvinculación del rol de Vicepresidencia, cualquier otro cargo que la o lo aleje de sus funciones constitucionales, el dictamen concluye que "esta propuesta solo pretende mantener el poder de delegación del presidente dentro de los límites constitucionales. En consecuencia, no se constata una alteración de las competencias constitucionales del jefe de Estado ni, por tanto, una afectación al diseño de la función Ejecutiva".

10. Considero que las razones expuestas para determinar que estos cambios implican un cambio en la estructura del Estado, porque modifican el diseño presidencial, son imprecisas, por las siguientes razones:

2. Sistema presidencial y atribuciones de la Vicepresidencia

11. La Corte ha señalado que, respecto del carácter del Estado, el artículo 1 de la Constitución lo delinea a través de varias categorías; establece que el Estado ecuatoriano es constitucional, de derechos y justicia social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Además, determina que el Estado, con esas características, organiza y distribuye el poder de manera republicana y descentralizada. La estructura del Estado, a su vez, consta a lo largo de la parte orgánica de la Constitución, en donde se identifican los órganos y las instituciones que componen al Estado, así como sus competencias y sus fines.[3]

12. La forma republicana de organizar el poder distribuye competencias y atribuciones a los distintos órganos de la administración pública; y, separa y delimita las demás funciones del Estado para que cada una cumpla su fin y concretice la visión de Estado

[3] CCE, dictamen 4-22-RC/22, 12 de octubre de 2022, párr. 22.

que el constituyente diseñó. En este sentido, la organización republicana del Estado se materializa a través de la preservación y funcionamiento de las instituciones democráticas previstas en el ordenamiento jurídico nacional.

13. Una de esas instituciones es la Función Ejecutiva que toma preminencia en el marco del sistema republicano de gobierno de tipo presidencialista. Esto quiere decir que la Presidencia, como órgano democráticamente electo, tiene un rol central en la administración pública y cuenta con facultades especiales en todo el diseño constitucional. Por ejemplo, puede privativamente promover leyes sobre materia tributaria, puede vetar leyes, establecer el presupuesto general del Estado, declarar estados de excepción, entre otras.

14. En esta medida, la posibilidad de establecer atribuciones propias para la Vicepresidencia, ya sea para darle mayor autonomía o más claridad en sus funciones, sumado a que la propuesta de modificación prohíbe la delegación de otras responsabilidades, constituye, por sí solo, una modificación clara a la estructura del Estado, en el marco del mencionado sistema presidencialista. Por eso, desde mi punto de vista, independientemente de la naturaleza puntual de las competencias propuestas, el solo hecho de crear atribuciones propias y autónomas para la Vicepresidencia, sin un vínculo necesario y funcional con la Presidencia, constituye una modificación sustantiva del diseño presidencialista consagrado en la Constitución.

15. En efecto, tal como la estructura del Estado está planteada en la Constitución, y más allá de estar a favor o en contra de dicha estructura y de cuestionar su conveniencia, la figura de la Vicepresidencia es accesoria y funcional a la Presidencia. El rol de aquella consiste, fundamentalmente, en asegurar lo que, en otras ocasiones, la Corte ha denominado "sucesión presidencial".[4] Este es el principal fundamento de la existencia de la figura de la Vicepresidencia en nuestro diseño constitucional, y el propio dictamen de mayoría lo reconoce. Por fuera de esa función principal prevista en la Constitución (que es la reemplazar a la o el presidente de la República ante su ausencia) la Vicepresidencia cumple con las funciones dispuesta o delegadas por la Presidencia, de acuerdo con el artículo 149 de la Constitución.

16. De ahí que, desde mi punto de vista, todas las delegaciones específicas de la propuesta de enmienda modifiquen la estructura del Estado, porque lo que se delegue a dicha función—incluso si aquello no desfigura la subordinación de la Vicepresidencia a la Presidencia—es privativo del o la Presidenta. Pero principalmente, considero que hay dos contradicciones importantes en el análisis de estas facultades en el proyecto.

[4] CCE, sentencia 20-24-CN/24, 9 de enero de 2025, párr. 61.

17. Primero, respecto de la prohibición de "delegar a la vicepresidenta o vicepresidente funciones que impliquen su desvinculación del rol de Vicepresidencia, cualquier otro cargo que la o lo aleje de sus funciones constitucionales". El dictamen considera que "esta propuesta solo pretende mantener el poder de delegación del presidente dentro de los límites constitucionales".

18. Estimo, por el contrario, que es precisamente esta prohibición lo que mejor ilumina porqué esta no es una modificación que pueda tratarse por enmienda. Se trata de una prohibición que limita a la Presidencia el poder de delegación amplio que tiene sobre una institución que, en un sistema presidencialista, depende funcionalmente de ella. La inclusión de una prohibición expresa a la presidenta o presidente para delegar ciertas funciones a la Vicepresidencia constituye una restricción directa a su facultad constitucional de organización interna del Ejecutivo. Esta limitación introduce un rediseño del balance de poder dentro del órgano presidencial, lo que rebasa el alcance de una enmienda.

19. Segundo, considero incorrecto indicar que la delegación contenida en el numeral 5 es "un mandato tan general y abstracto a la vicepresidencia [que] ocasionaría una confusión en la principal responsabilidad del jefe de gobierno sobre el cumplimiento de los derechos". La obligación de respetar los derechos recae sobre **todos los órganos del poder público**, en el marco de sus competencias. Por lo mismo, no supone una limitación ni cuestionamiento al sistema presidencialista, sino una obligación general de todo el Estado y sus servidores y servidoras.

20. Finalmente, coincido con el proyecto en que la inclusión de facultades a la Vicepresidencia (numerales 2, 3 y 4) por vía legal implica una modificación importante al principio republicano y de separación de poderes pues quedaría en el Legislativo la regulación de atribuciones de la mencionada institución de la Función Ejecutiva.

21. A partir de lo expuesto, estoy de acuerdo con la decisión de mayoría de no aceptar la vía propuesta para la modificación constitucional; pero, considero que debían analizarse de manera precisa las funciones de la Vicepresidencia en el marco de un sistema presidencialista.

XIMENA ALEJANDRA CARDENAS REYES

Firmado digitalmente por XIMENA ALEJANDRA CARDENAS REYES
Fecha: 2025.08.25 12:00:30 -05'00'

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, anunciado en el dictamen de la causa 3-25-RC fue presentado en Secretaría General el 31 de julio de 2025, mediante correo electrónico a las 23:32; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

325RC-829b0

Caso Nro. 3-25-RC

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto del dictamen que antecede fue suscrito el día miércoles veinte de agosto de dos mil veinticinco por el presidente de la Corte Constitucional, Jhoel Escudero Soliz, al igual que los votos concurrentes de los jueces constitucionales Alí Lozada Prado y Karla Andrade Quevedo; y, el día lunes veinticinco de agosto de dos mil veinticinco el voto concurrente de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, 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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Dictamen 5-24-RC/25
Jueza ponente: Alejandra Cárdenas Reyes

Quito, D.M., 07 de agosto 2025

CASO 5-24-RC

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

DICTAMEN 5-24-RC/25

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

1. Antecedentes

1. El 16 de septiembre de 2024, el presidente de la República, Daniel Noboa Azín, presentó un proyecto de reforma parcial a la Constitución con el fin de que la Corte Constitucional determine si la reforma es la vía apta para tramitar la propuesta de modificación constitucional del artículo 5 de la Constitución.

2. El 3 de octubre de 2024, la Corte Constitucional dictaminó que la propuesta puede ser tramitada a través de la vía de la reforma parcial, pues no establece una restricción de derechos o garantías constitucionales ni altera los procedimientos de reforma constitucional.

3. El 8 de julio de 2025, la Asamblea Nacional remitió a esta Corte el oficio AN-SG-2025-0469-O, para que, de conformidad con los artículos 99, 103, 104, 105 de la LOGCC, emita el dictamen respectivo. Al oficio mencionado, la Asamblea Nacional acompañó: i) informes de primer y segundo debate del Proyecto de Reforma Parcial del Artículo 5 de la Constitución de la República del Ecuador; ii) el acta número 007-AN-2025-2029 de 3 de junio de 2025;[1] iii) el Decreto Ejecutivo 425;[2] y, iv) una certificación sobre el procedimiento legislativo.

[1] Se trata de un acta del Pleno de la Asamblea Nacional que conoció el segundo informe de debate para la reforma parcial del artículo 5 de la Constitución. El punto del orden del día que se conoció fue "3. Conocer y resolver respecto del informe para segundo debate del Proyecto de Reforma Parcial a la Constitución referentes al Artículo 5 de la Constitución de la República".
[2] Este Decreto, en su artículo 1, incluye la propuesta de reforma parcial presentada por el presidente; esto es, 3 considerandos, una pregunta y un anexo que establece el texto constitucional reformado.

4. El 10 de julio de 2025, en virtud de la renovación parcial de los jueces y juezas de la Corte Constitucional, el caso fue resorteado a la jueza Alejandra Cárdenas Reyes.[3]

5. Mediante auto de 29 de julio de 2025, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa para iniciar el segundo momento de control constitucional, esto es, el control de la convocatoria a referéndum.[4] A su vez, solicitó a la Asamblea Nacional que "remita a este Organismo el texto final de los considerandos introductorios y la pregunta que se pretende someter a referéndum, respecto del artículo 5 de la Constitución que inició con la solicitud de la Presidencia de la República, el 16 de septiembre de 2024; y, que también fue dispuesta de manera expresa en el dictamen 5-24-RC/24, en su segundo decisorio, letra a); o, ratifique el contenido del Decreto objeto de control".

6. El 30 de julio de 2025, la Asamblea Nacional "se ratific[ó] en el contenido del Decreto Ejecutivo 425 de 17 de octubre de 2024, por cuanto respeta el espíritu de lo aprobado en primer y segundo debate respecto a la reforma parcial del artículo 5 de la Constitución de la República".

2. Competencia

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

3. Procedimiento de reforma parcial de la Constitución

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

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

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

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

9. De acuerdo con los artículos 442 de la Constitución y 100 de la LOGJCC, el presidente de la República tiene iniciativa para presentar un proyecto de reforma parcial de la Constitución, como es el presente caso. La Corte ha señalado que, antes de remitir dicho proyecto a la Asamblea Nacional, el presidente está obligado a enviarlo a la Corte Constitucional para analizar la vía de modificación propuesta. Para el efecto, la propuesta debe incluir el proyecto de reforma a las normas, las preguntas y considerandos introductorios tentativos. Se consideran **tentativos** en tanto estos textos deberán ser valorados, e incluso pueden ser modificados por la Asamblea Nacional, en caso de que la propuesta supere el primer momento de control constitucional ante la Corte Constitucional.

10. En el caso que se declare que el procedimiento de reforma parcial sí es apto para la modificación constitucional propuesta, la Presidencia de la República puede presentar su iniciativa de reforma constitucional –incluyendo las preguntas y considerandos tentativos– ante la Asamblea Nacional. Esta institución iniciará el trámite legislativo previsto en el artículo 442 de la Constitución; esto, en al menos dos debates puede ratificar los textos presentados por el presidente de la República o modificarlos siempre que la reforma no desborde la propuesta que la Corte Constitucional ya estableció que procedía ser conocida mediante reforma parcial.[6]

11. Este Organismo considera necesario recordar a la Asamblea Nacional que, al momento de aprobar el texto de la reforma constitucional, debe considerar las preguntas y considerandos presentados por el presidente y analizar si los ratifica o, en su defecto, los modifica o remplaza si así lo considera oportuno para que coincida con el texto final de la reforma aprobada –que puede diferir de la presentada inicialmente- siempre que no desborde los límites ya examinados por la Corte Constitucional. Es importante reiterar que esta ratificación, modificación o reemplazo debe realizarse de **forma**

[5] Respecto del tercer momento, ver: LOGJCC, artículo 106: "Control posterior de enmiendas, reformas y cambios constitucionales.- Las enmiendas, reformas y cambios constitucionales podrán ser demandados ante la Corte Constitucional, de acuerdo con las siguientes reglas: 1. Las enmiendas y reformas que se tramitan a través de un referendo, pueden ser demandadas únicamente por vicios de procedimiento ocurridos con posterioridad a la convocatoria respectiva; 2. Las enmiendas que se tramitan a través de la Asamblea Nacional, pueden ser demandadas por vicios de forma y procedimiento en su trámite y aprobación. El examen de los vicios formales incluye el análisis de la competencia de la Asamblea Nacional para reformar la Constitución; 3. El examen de los vicios formales incluye el análisis de la competencia para reformar la Constitución; 4. Las reformas que se tramitan a través de la Asamblea Nacional pueden ser demandadas por vicios de procedimiento en su trámite y aprobación; 5. Los cambios constitucionales realizados a través de una Asamblea Constituyente pueden ser demandados por vicios de forma y procedimiento, de conformidad con las reglas determinadas por la misma Asamblea; y, […]".
[6] CCE, dictamen 7-22-RC/24, 5 de febrero de 2024, párr. 11.

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

12. Así, una vez que la Asamblea Nacional apruebe el proyecto de reforma constitucional, debe remitir la documentación a la Corte Constitucional para que analice la propuesta de convocatoria a referéndum sobre los considerandos introductorios, las preguntas planteadas y los textos normativos que las acompañan.

13. Una vez que se emite el dictamen de constitucionalidad[8] de la convocatoria a referéndum o culminado los 20 días para que la Corte emita el mismo,[9] corresponde que se convoque a referéndum, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes.

14. En el caso concreto, esta Corte observa que el presidente de la República remitió a este Organismo el texto normativo de la reforma constitucional junto con la pregunta y considerandos tentativos y expresamente señaló:

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

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

---

[7] *Ibíd*., párr. 12.

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

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

16. En virtud de ese dictamen, el 17 de octubre de 2024, la Presidencia de la República remitió a la Asamblea Nacional el Decreto Ejecutivo 425, para que continúe con el proyecto de reforma parcial de la Constitución. Dicho Decreto contiene los considerandos, pregunta y anexo para la reforma del artículo 5 de la Constitución.

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

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

18. Por tanto, el 29 de julio de 2025 (párrafo 5), la Corte Constitucional solicitó a la Asamblea Nacional que remita a este Organismo el texto final de los considerandos introductorios y la pregunta que se pretende someter a referéndum, respecto del artículo 5 de la Constitución, en el marco del proceso de modificación constitucional que inició con la solicitud de la Presidencia de la República, el 16 de septiembre de 2024; y, que también fue dispuesta de manera expresa en el dictamen 5-24-RC/24, en su segundo decisorio, letra a); o, ratifique el contenido del Decreto objeto de control.

19. El 30 de julio de 2025, la Asamblea Nacional se ratificó en la propuesta de reforma parcial presentada por el presidente de la República y que está contenida en el Decreto Ejecutivo 425 de 17 de octubre de 2024.

20. En este marco, el análisis que realizará la Corte es de la pregunta y considerandos introductorios que constan en el Decreto Ejecutivo 425, de 17 de octubre de 2024, que

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

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

4. Objeto de pronunciamiento

21. En esta etapa, la Corte debe realizar un examen de constitucionalidad de la propuesta de convocatoria a referéndum. Este análisis consiste en verificar que los considerandos y las preguntas, que componen dicha convocatoria, cumplan con los requisitos y parámetros exigidos en los artículos 104 y 105 de la LOGJCC. El control constitucional de los considerandos y preguntas cumple la función de salvaguardar la garantía plena de la libertad del elector, y en particular, el cumplimiento de las cargas de claridad y lealtad, establecidas en el artículo 103.3 de la LOGJCC. No le corresponde a la Corte juzgar la conveniencia de las propuestas, sino solo verificar que la posterior votación que apruebe o niegue la modificación constitucional propuesta sea el resultado de la formación libre de la voluntad política de la ciudadanía.

22. Este Organismo ha señalado que la libertad del elector es una garantía institucional que tiene el propósito de alcanzar la neutralidad del poder público en el proceso electoral; y, preservar la voluntad del elector para que pueda formarse una opinión razonablemente objetiva de los temas planteados.[11] De ahí que el texto sometido a consideración del pueblo, sus considerandos y las preguntas deban cumplir con una doble carga en relación al elector: de claridad y de lealtad.

23. Respecto de la carga de claridad, y en relación con las consultas populares de referéndum, los considerandos deben estar formulados de tal manera que no induzcan al error o sugieran una respuesta. Las preguntas, por su lado, deben estar planteadas de manera objetiva y esencialmente descriptiva.

24. La carga de lealtad implica que los considerandos y preguntas estén formuladas de tal modo que procuren una reflexión auténtica del elector. La carga de lealtad pretende dotar a la consulta de transparencia para que los electores decidan a partir de información suficiente y pertinente. Estas cargas son transversales y por tanto se aplican tanto para los considerandos como para las preguntas de las convocatorias a referendos.[12]

25. Por un lado, la Corte Constitucional ha establecido que los considerandos introductorios cumplen la función de contextualizar la pregunta, y dotar de

[11] CCE, dictamen 9-19-CP/19, 30 de julio de 2019, párr. 48; sentencia 4-22-RC/22A, 9 de noviembre de 2020, párr. 10
[12] CCE, dictamen 9-19-CP/19, 30 de julio de 2019, párr. 50, sentencia 4-22-RC/22A, 9 de noviembre de 2022, párr. 11

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

26. Así, la Corte Constitucional debe examinar los siguientes requisitos: (i) no inducción de las respuestas en la electora o elector; (ii) concordancia plena entre el considerando que introduce la pregunta y el texto normativo; (iii) empleo de lenguaje valorativamente neutro, sin carga emotiva, sencillo y comprensible para el lector; (iv) relación directa de causalidad entre el texto normativo sometido a aprobación del pueblo y la finalidad o propósito que se señala en el considerando que introduce la pregunta; y, que (v) no se proporcione información superflua que no guarde relación con el texto normativo a ser aprobado por el electorado.[14]

27. Por otro lado, en relación con el control del cuestionario, a la Corte Constitucional le corresponde verificar que se cumplan los parámetros establecidos en el artículo 105 de la LOGJCC, y no le corresponde analizar si las propuestas son útiles, adecuadas o inconvenientes.[15] Además, en el marco de las garantías de claridad y lealtad del elector, debe controlar que las preguntas se formulen de manera objetiva y en un lenguaje estrictamente neutral.

28. De este modo, la Corte Constitucional debe verificar que las preguntas cumplan, entre otros, estos parámetros: (i) la formulación de una sola cuestión por cada pregunta, salvo que exista una interrelación e interdependencia entre los distintos componentes normativos; (ii) la posibilidad de aceptar o negar varios temas individualmente en la misma consulta; (iii) la propuesta normativa no esté encaminada a establecer excepciones puntuales que beneficien un proyecto político específico; y, (iv) la propuesta normativa tenga efectos jurídicos y modificaciones al sistema jurídico.[16]

29. A partir de estas consideraciones, la Corte realizará el control constitucional de los considerandos y de las preguntas, propuestas por el presidente de la República, y ratificadas expresamente por la Asamblea Nacional.

5. Propuesta: Modificación del artículo 5 de la Constitución

[13] CCE, dictamen 10-19-RC/20A, 11 de marzo de 2020, párr. 16, sentencia 4-22-RC/22A, 9 de noviembre de 2022, párr. 12.
[14] LOGJCC, artículo 104.
[15] CCE, dictamen 7-20-CP/21, 27 de enero de 2021, párr. 198; sentencia 4-22-RC/22A, 9 de noviembre de 2022, párr. 15.
[16] LOGJCC, artículo 105.

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

5.1.1.Considerandos

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

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

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

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

5.1.2.Texto introductorio[17]

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

5.1.3.Pregunta

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

5.1.4. Anexo

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

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

6. Análisis de constitucionalidad

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

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

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

32. En línea con dictámenes anteriores de este Organismo, el análisis de los considerandos se realizará en conjunto y estará destinado, principalmente, a controlar que no existan considerandos que incumplan los requisitos establecidos en los artículos 103, numeral 3; y 104 de la LOGJCC. En relación con la pregunta, se analizará que ésta cumpla con los parámetros establecidos en los artículos 103, numeral 3; y 105 de la LOGJCC.

33. La Corte nota que la propuesta de reforma parcial incluye una "frase introductoria". Toda vez que se trata de un texto que introduce a la pregunta y, por tanto, conforma una unidad, esta frase también debe cumplir de manera rigurosa las cargas de claridad y lealtad, establecidas en el artículo 103 numeral 3 de la LOGJCC.[18]

34. Por tanto, a la luz de la jurisprudencia constitucional, particularmente, en el control de la frase introductoria, la Corte analizará que sea formulada de manera neutral con el fin de que los electores puedan formarse una opinión libre sobre la pregunta planteada. Esto quiere decir que la frase debe ser clara, no puede inducir al error, no puede sugerir algún tipo de respuesta, debe ser esencialmente descriptiva; y, en cualquier caso, proporcionar información objetiva.[19] Este análisis se realizará después del control correspondiente de los considerandos.

35. Finalmente, la Corte comprobará que los considerandos y las preguntas tengan concordancia plena con el texto normativo que está incluido en el anexo.

6.1. Control constitucional de los considerandos que introducen la pregunta

36. En el caso bajo análisis, los considerandos 1, 2 y 3 se refieren al ordenamiento jurídico vigente, en los siguientes términos:

36.1. El *primer* considerando se refiere al artículo 3.8 de la Constitución que reconoce que un deber primordial del Estado es garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, seguridad integral y vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción.

36.2. El *segundo* considerando indica que el artículo 5 de la Constitución no permite el establecimiento de bases militares extranjeras ni de instalaciones extranjeras con propósitos militares, y prohíbe ceder bases militares nacionales a fuerzas armadas o de seguridad extranjeras.

[18] CCE, sentencia 4-22-RC/22A, 9 de noviembre de 2022, párr. 19.
[19] *Ibídem*, párr. 20.

36.3. El *tercer* considerando menciona que la Constitución establece un procedimiento para ratificar cualquier tratado internacional.

37. El considerando *cuatro* alude a una situación fáctica y a la necesidad de abordarla estratégicamente. Así, señala que la situación de seguridad en el país requiere adoptar estrategias en contra de las distintas modalidades del crimen organizado.

38. Respecto de los considerandos *primero*, *segundo y tercero* esta Corte verifica lo siguiente:

39. El primer considerando se refiere al artículo 3.8 de la Constitución, que establece el deber del Estado de garantizar a los habitantes una cultura de paz, seguridad integral y una sociedad democrática libre de corrupción. El segundo recoge el contenido actual del artículo 5 de la Constitución, que prohíbe el establecimiento o cesión de bases militares extranjeras. El tercer considerando señala que la Constitución dispone de un procedimiento para ratificar instrumentos internacionales. Estos considerandos están formulados en lenguaje neutro, comprensible, sin carga emotiva, en tanto reproduce normas; y, en este sentido cumplen una función informativa sobre el marco constitucional vigente, sin inducir al elector hacia una determinada respuesta. En consecuencia, satisfacen los numerales 1 y 3 del artículo 104 de la LOGJCC.

39.1. El primer considerando no expone directamente una finalidad de reforma, sin embargo, puede interpretarse como un marco de referencia sobre los deberes estatales que dan contexto a la eventual eliminación de la prohibición del artículo 5 de la Constitución. A su vez, el segundo considerando describe la disposición que se pretende reformar, y permite una comprensión básica de la pregunta que se plantea. En virtud de esta lectura sistemática, los considerandos cumplen con los numerales 2 y 4 del artículo 104 de la LOGJCC.

40. En igual sentido, el tercer considerando tampoco expone una finalidad expresa, pero contiene una afirmación normativamente pertinente; esto es, que la Constitución de la República del Ecuador establece procedimientos para ratificar cualquier tratado internacional. Aunque en apariencia no hay una relación inmediata con el texto sometido a consulta, esta Corte verifica que sí existe una relación de causalidad contextual suficiente entre el considerando y el eventual efecto jurídico de la reforma. Tal como se indicó en el Dictamen 5-24-RC/24, de concretarse la eliminación de la prohibición vigente en el artículo 5 de la Constitución "debe suscribirse un tratado o instrumento internacional para que se aplique".[20] Por lo que, a criterio de esta Corte,

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

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

40.1. Por último, dado que los considerandos primero, segundo y tercero se limitan a identificar disposiciones constitucionales vigentes, sin incorporar informaciones irrelevantes o ajenas al objeto de la pregunta, cumplen con el numeral 5 del artículo 104 de la LOGJCC.

41. Por lo anterior, la Corte verifica que los considerandos primero, segundo y tercero cumplen con los requisitos establecidos en el artículo 104 de la LOGJCC y garantizan la libertad del elector, en las cargas de claridad y lealtad.

42. Sobre el *cuarto* considerando, esta Corte observa que el mismo introduce una afirmación fáctica al señalar que "la situación de seguridad en el Ecuador requiere adoptar diversas estrategias en contra de las distintas modalidades de crimen organizado". Esta expresión contextualiza la propuesta normativa en un entorno social determinado, sin atribuirle directamente a la reforma el carácter de solución única o inducir al elector hacia una respuesta determinada, para lo cual indica que se deben tomar medidas a fin de luchar contra el crimen organizado. En este sentido, la Corte verifica que la descripción de la situación se realiza en un lenguaje neutro, sin carga emotiva, sencilla y comprensible al lector, que tampoco induce a una respuesta. Por tanto, reúne los requisitos establecidos en los numeral 1 y 3 del artículo 104 de la LOGJCC.

42.1. Además, esta Corte considera que existe una relación de causalidad suficiente entre el considerando, la pregunta y el texto normativo porque el objetivo de la reforma es eliminar una prohibición constitucional que, de acuerdo con el proponente, podría ser una herramienta adicional del Estado en el diseño de estrategias de seguridad frente al crimen organizado. Aunque el considerando no formula una relación normativa directa, sí plantea un contexto que explica el propósito general de la consulta. En consecuencia, cumple con los requisitos de los numerales 2 y 4 del artículo 104 de la LOGJCC.

42.2. Finalmente, el considerando no proporciona información superflua porque guarda relación con el texto normativo a ser aprobado por el electorado. Por lo que también cumple con el numeral 5 del artículo 104 de la LOGJCC.

43. Por lo expuesto, la Corte concluye que: los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto cumplen los requisitos del artículo 104 de la LOGJCC, así como las garantías de claridad y lealtad con el elector, establecidas en el artículo 103.3 de la LOGJCC.

6.2. Control constitucional de la frase introductoria

44. En la propuesta planteada por el presidente, se incluyó una frase introductoria previa al planteamiento de la pregunta que indica "Actualmente, la Constitución de la República del Ecuador no permite el establecimiento de bases militares extranjeras ni de instalaciones extranjeras con propósitos militares, y prohíbe ceder bases militares a fuerzas armadas o de seguridad extranjeras".

45. De acuerdo con el párr. 33 *supra*, la Corte debe analizar si la frase introductoria se encuentra formulada de manera neutral, no inductiva, esencialmente descriptiva e informativa. Al respecto, la Corte encuentra que la frase está redactada en lenguaje neutro pues se limita a informar que actualmente existe una prohibición constitucional para establecer bases o instalaciones militares extranjeras, o ceder bases militares a fuerzas armadas o de seguridad extranjeras. Al cumplir una función informativa, esta frase no induce una respuesta en el elector y está directamente relacionada con el objeto de la pregunta, esto es, la eliminación de dicha prohibición.

46. Toda vez que la frase introductoria persigue un fin exclusivamente informativo y es congruente con el contenido de la pregunta, la Corte determina que no lesiona la libertad de las electoras y los electores.

6.3. Control constitucional de la pregunta

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

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

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

49. De igual forma, la propuesta de modificación del texto normativo no implica establecer excepciones puntuales que, como consecuencia, beneficien a un proyecto político en particular, cumpliendo así el parámetro 3 del artículo 105 de la LOGJCC.

50. Por último, de manera general, la propuesta normativa tiene efectos jurídicos y modificaciones al sistema jurídico al plantear la reforma del artículo 5 de la Constitución y eliminar la prohibición constante en dicha disposición normativa. Por lo anterior, la Corte determina que la pregunta cumple el requisito establecido en el numeral 4 del artículo 105 de la LOGJCC.

51. Ahora bien, toda vez que la pregunta se remite a un anexo, es preciso analizar que el mismo no desborde el alcance de la pregunta ni incluya cuestiones adicionales que escapan al objeto de lo que se consulta.[21] Aquello afectaría la libertad del elector o electora, implicaría la formulación de más de una cuestión por pregunta y, como consecuencia de ello, obligaría al elector o electora a aprobar o rechazar varios temas en bloque. En el caso concreto, la pregunta se remite a un texto normativo incluido en el Anexo 1. Por tanto, la Corte tomará en cuenta el contenido de ese anexo para verificar que guarde congruencia con la pregunta planteada.

52. Esta Corte observa que el texto normativo, incluido en el Anexo 1, guarda congruencia con la pregunta planteada y no desborda el alcance de la misma. En efecto, el anexo muestra cómo quedará el texto reformado una vez que, de ser favorable la respuesta a la pregunta planteada, se elimine la prohibición establecida en el artículo 5 de la Constitución.[22] Por lo tanto, este Organismo establece que los parámetros del artículo 105 de la LOGJCC sobre la formulación de una sola cuestión por cada pregunta, y la posibilidad de aceptar o negar varios temas individualmente en la misma consulta, de manera que no se obligue a votar en bloque se cumplen en la pregunta y anexo presentados.

53. A partir del análisis efectuado, la Corte concluye que la pregunta, y su anexo, cumplen los requisitos previstos en el artículo 103.3 y 105 de la LOGJCC.

7. Decisión

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

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

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

1. **Emitir** dictamen favorable de los considerandos, frase introductoria, pregunta, y anexos presentados para convocar a referéndum.

2. **Disponer** que el Consejo Nacional Electoral proceda conforme al procedimiento prescrito para los referéndums de reforma constitucional en la Constitución y la Ley Orgánica Electoral.

3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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 nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 07 de agosto de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

524RC-81d3f

Caso Nro. 5-24-RC

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto del dictamen que antecede fue suscrito el día jueves siete de agosto 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

NGA/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.