

# REGISTRO OFICIAL<sup>®</sup>

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



## SUMARIO:

	Págs.
<b>CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR</b>	
<b>DICTAMEN Y SENTENCIAS:</b>	
1357-23-EP/26 En el Caso No. 1357-23-EP Se acepta la acción extraordinaria de protección No. 1357-23-EP .....	2
1437-23-EP/26 En el Caso No. 1437-23-EP Se acepta la acción extraordinaria de protección No. 1437-23-EP.....	17
7-24-RC/26 En el Caso No. 7-24-RC Se declara que el procedimiento de enmienda, establecido en el artículo 441 numeral 1 de la Constitución es apto para las modificaciones constitucionales propuestas al artículo 108 y 109; y, la propuesta 1 dentro de las modificaciones constitucionales del artículo 118. ....	26



**Sentencia 1357-23-EP/26**  
**Juez ponente:** Raúl Llasag Fernández

Quito, D.M., 05 de febrero de 2026

### **CASO 1357-23-EP**

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

### **SENTENCIA 1357-23-EP/26**

**Resumen:** La Corte Constitucional concluye que la decisión de la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial del Guayas, que fijó el inicio del pago de la pensión alimenticia desde la reactivación del proceso y no desde la presentación de la demanda, vulneró el derecho a la seguridad jurídica en relación con el artículo innumerado octavo del título quinto, libro segundo del Código de la Niñez y Adolescencia. Esta conclusión se sustenta en el precedente en sentido estricto establecido en la sentencia 2158-17-EP/21, en tanto se verifica que: (i) una autoridad judicial fija la pensión alimenticia desde un momento distinto a la presentación de la demanda, contraviniendo la regla prevista en el artículo innumerado octavo del título quinto, libro segundo del Código de la Niñez y Adolescencia; y (ii) esta decisión impide que los beneficiarios puedan disfrutar de la pensión desde el momento en que tienen derecho.

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

1. El 29 de octubre de 2014, Karla Roberta Luna Palma en representación de M.I.S.L (“**actora**”) presentó una demanda de alimentos en contra de Johnny Richard Soto Barrera (“**demandado**”). Este juicio fue signado con el número 09208-2014-11635.
2. Mediante providencia de 04 de noviembre de 2014, la Unidad Judicial Sur de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia (“**Unidad Judicial**”) calificó a trámite la demanda y estableció una pensión alimenticia provisional. En forma adicional, a fin de garantizar el derecho a la defensa del demandado, se dispuso su citación en la dirección señalada por la actora.
3. Con oficio de 20 de noviembre del 2014, la oficina de citaciones informó a la Unidad Judicial que la dirección proporcionada -para la citación del demandado- no se encontraba dentro de su jurisdicción, por lo cual, devolvió las boletas de citación. Ante este escenario, el 12 de diciembre de 2014, la Unidad Judicial dispuso a la actora que “señale la forma como [se debe] citar al demandado”.
4. Mediante auto de 11 de febrero de 2016, la Unidad Judicial dejó constancia de que “han transcurrido aproximadamente un año tres meses desde la presentación de la demanda de alimentos sin que el demandado [...] haya sido citado”, por lo que requirió

nuevamente a la actora para que señale una dirección válida para la citación del demandado.

5. El 17 de febrero de 2016, ante la falta de impulso procesal de la actora, la Unidad Judicial ordenó el archivo provisional de la causa y la suspensión provisional del pago de la pensión alimenticia fijada en el auto de calificación de la demanda. Dicha providencia no fue impugnada por la actora.
6. El 18 de septiembre de 2017, la actora presentó un escrito solicitando la reactivación del proceso, señalando que el alimentante pretendía salir del país y solicitando copias certificadas del expediente. En atención a ello, por auto de 19 de septiembre de 2017, la Unidad Judicial dispuso nuevamente que la actora señale la dirección domiciliaria del demandado, a fin de proceder con su citación.
7. Mediante escrito de 11 de abril de 2022, la actora dio cumplimiento al auto de 19 de septiembre de 2017 y proporcionó una nueva dirección para la citación del demandado.
8. Con acta de citación de 27 de mayo de 2022, la oficina de citaciones informó a la Unidad Judicial que el demandado fue citado en debida forma. Posteriormente, compareció al proceso mediante escrito de 30 de mayo de 2022.
9. Mediante escrito de 14 de abril de 2022, M.I.S.L (“**alimentaria**”) compareció personalmente en la causa como titular del derecho de alimentos, por haber alcanzado la mayoría de edad.
10. El 23 de agosto de 2022, la Unidad Judicial declaró con lugar la demanda y fijó como pensión alimenticia definitiva de USD 97,00 mensuales a favor de la alimentaria, disponiendo que dicha obligación se pague a partir del 18 de septiembre de 2017, fecha en la que la actora solicitó la reactivación del proceso:

Habiéndose cumplido con todos los requisitos formales para el procedimiento, siendo necesario que ésta Juzgadora garantice la tutela efectiva de los derechos e intereses del niño para quien se requiere la fijación de una pensión alimenticia, teniendo en cuenta la prueba aportada en audiencia. La suscrita Jueza de la Unidad Judicial Sur de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Guayaquil, RESUELVE: Declarar con lugar la demanda de alimentos presentada; se fija como pensión definitiva la cantidad de USD\$97,00 (NOVENTA Y SIETE 00/100 DÓLARES), valor mensual que deberá pasar el señor JOHNNY RICHARD SOTO BARRERA, a favor de su hija MARIA ISABEL SOTO LUNA, que el demandado deberá suministrar por mesadas adelantadas y hasta el quinto día de cada mes a partir del (18/SEPTIEMBRE/2017), fecha en la cual la accionante impulsa la causa posterior al auto resolutorio de archivo de fecha 17 de febrero del 2016, a las 08h26, más los beneficios de ley; pensión alimenticia que será indexada de forma automática de conformidad con lo establecido en el Art. Innumerado 15 del Código de la Niñez y Adolescencia, debiendo el alimentante depositar dichos valores en la cuenta que

para el efecto asigne la actora de esta causa [...].

11. Contra esta decisión, tanto la actora como el demandado interpusieron recursos de apelación.<sup>1</sup> El 16 de noviembre de 2022, en el marco de la ejecución de la resolución de primera instancia, la Unidad Judicial aprobó el acuerdo alcanzado por las partes respecto del pago de las pensiones alimenticias adeudadas desde septiembre de 2017 hasta noviembre de 2022, en audiencia de revisión de apremio celebrado el 14 de noviembre de 2022, monto que ascendía a USD 10.358,95, estableciéndose una cuota inicial de USD 1.500 y el pago del saldo en cuotas mensuales de USD 369,10 a partir de diciembre de 2022.
12. El 29 de diciembre de 2022, la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (“**Corte Provincial**”) rechazó el recurso de apelación interpuesto por la actora,<sup>2</sup> mediante el cual solicitaba que se ordene el pago de la pensión desde la presentación de la demanda, y aceptó parcialmente el recurso de apelación del demandado, disponiendo la compensación de los valores que este acreditó haber pagado por concepto de matrícula y pensiones educativas. De esta decisión, la actora interpuso recursos de aclaración y revocatoria, los cuales fueron rechazados mediante auto de 31 de enero de 2023.
13. El 1 de marzo de 2023, María Isabel Soto Luna (“**accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la resolución de 29 de diciembre de 2022 y del auto de 31 de enero de 2023, emitidos por la Corte Provincial (“**decisiones impugnadas**”).
14. Mediante auto de 22 de agosto de 2023, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional conformado por las entonces juezas constitucionales Carmen Corral Ponce y Teresa Nuques Martínez, y el juez constitucional Alí Lozada Prado, admitió a trámite la demanda y dispuso que la Unidad Judicial y los distintos tribunales de la Corte

---

<sup>1</sup> En su recurso, Jhonny Richard Soto Barrera impugnó la sentencia respecto del momento en el que se ordenó su pago, y sostuvo que la causa no fue impulsada desde septiembre de 2017 sino recién en abril de 2022, cuando se consignó una supuesta dirección domiciliaria para su citación. Asimismo, alegó que no se valoraron certificados de la institución educativa que demostrarían pagos realizados por él por concepto de matrícula y pensiones, por un monto total de USD 4.723,22. Por otra parte, Karla Roberta Luna Palma impugnó la sentencia por error de hecho y de derecho, al considerar que la jueza declaró solo parcialmente la demanda y ordenó el pago de pensiones desde septiembre de 2017, cuando sostiene que debió disponerse el pago desde la calificación de la demanda (noviembre de 2014), conforme a la fijación provisional prevista en el Código de la Niñez y Adolescencia. Alegan vulneración a la seguridad jurídica y a los derechos de la niña alimentaria, pues se probó que el demandado no cubrió los gastos durante los años anteriores.

<sup>2</sup> En el auto de 30 de enero de 2023, la Corte Provincial fundamenta su rechazo al manifiesta que “el auto del que se solicita revocatoria, es auto resolutorio, interlocutorio, no es un auto de sustanciación, en consecuencia, es improcedente el pedido, de revocatoria, porque de conformidad con el Art. 254 del COGEP, la revocatoria procede, únicamente, contra autos de sustanciación, es decir, de mero trámite”. Así también sostiene que el recurrente estaría presentado pruebas en un momento procesal inoportuno.

Provincial que intervinieron en el proceso remitan sus respectivos informes de descargo, los cuales fueron presentados en fecha 16 de diciembre del 2024.

15. El 31 de julio de 2025, la causa fue asignada al juez constitucional Raúl Llasag Fernández,<sup>3</sup> quien avocó conocimiento el 03 de septiembre de 2025.

## 2. Competencia

16. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94 y 437 de la Constitución; 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

## 3. Alegaciones de las partes

### 3.1. De la accionante

17. La accionante solicita que se acepte la presente acción y se declare la vulneración de los siguientes derechos constitucionales: debido proceso en la garantía de la motivación (artículo 76, numeral 7, literal l de la CRE) seguridad jurídica (artículo 82 de la CRE) y el principio de interés superior del niño (artículo 44 de la CRE).
18. Respecto al principio del interés superior del niño, la accionante alega que:

En el presente caso, los jueces no hacen ese ejercicio de la aplicación del principio del ‘interés superior del niño’ y a partir de ello proteger el derecho al desarrollo integral de los niños, [l]o que hacen es vulnerar esos derechos, porque a partir de unas suposiciones de ‘negligencia de la parte actora’, no fijan la pensión alimenticia a partir de la fecha de presentación de la demanda, esto es, a partir del 4 de noviembre del 2014, sino a partir del 18 de septiembre de 2017, perjudicando con más de dos años y medio de pensiones alimenticias a las menores de edad.

19. Respecto a la seguridad jurídica, la accionante señala que:

Los jueces han dejado de aplicar la norma del artículo 8 de la Ley Reformatoria al Título V. Libro II del Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia, publicado en el Registro Oficial número 643 del 28 de julio de 2009, que de manera expresa dice: ‘la pensión de alimentos se debe desde la presentación de la demanda’ Pero tanto la jueza de primer

---

<sup>3</sup> Mediante resolución 013-CCE-PLE-2025, de 24 julio de 2025, se aceptó la renuncia de la exjueza constitucional Teresa Nuques Martínez y se notificó a Raúl Llasag Fernández como reemplazante correspondiente, de acuerdo con el artículo 10 del Reglamento de Ausencias Definitivas de Jueces y Juezas de la Corte Constitucional. El 31 de julio de 2025, se titularizó al reemplazante como juez constitucional, por el tiempo restante del periodo original de la exjueza Teresa Nuques Martínez. Por lo tanto, el juez constitucional Raúl Llasag Fernández reemplaza a la jueza saliente como juez ponente de la presente causa.

nivel coma [sic] los jueces de alzada, no aplican esta norma, pues, debieron fijar la alimenticia a partir del 4 de noviembre de 2014 [...].

20. Finalmente, la accionante arguye que se vulneró su debido proceso en la garantía de la motivación, debido a que: “existe falta de base legal para imponer la pensión alimenticia a partir del 18 de septiembre del 2017 y no fijar a partir de la presentación de la demanda, esto es, a partir del 4 de noviembre de 2014, tal como lo ordena el artículo [...] del Código Orgánico de la [Niñez] y Adolescencia [...]”.

### **3.2. De la Corte Provincial**

21. En su informe de descargo, los jueces de la Corte Provincial señalan que conocieron y resolvieron los recursos de apelación interpuestos contra la sentencia de primera instancia, en la cual “se rechazó el recurso de apelación interpuesto por la accionante donde solicitó que se envíe a pagar las pensiones alimenticias desde el 2014, por cuanto se decretó la suspensión provisional del proceso y cierre del SUPA, y no se interpuso recurso de apelación alguno contra el referido auto”, aceptándose únicamente de forma parcial el recurso del demandado respecto de la compensación de valores cancelados por concepto de educación.
22. La judicatura expone que la decisión adoptada tuvo como sustento la realidad procesal del expediente, caracterizada por la reiterada falta de impulso de la parte actora, quien “por tres ocasiones fue requerida” para que señale el lugar y forma de citación del demandado, sin cumplir con dicha obligación durante varios años, lo que motivó el “archivo provisional del proceso y la suspensión también provisional del pago de la pensión alimenticia”. En ese sentido, enfatiza que resultaba improcedente ordenar el pago de la pensión desde la presentación de la demanda, pues ello habría implicado “que permanezca por varios años inactiva y cuando se reactiva, el demandado deba cancelar la pensión fijada desde la presentación de la demanda”, situación que, a su criterio, resultaría injusta y contraria al derecho a la defensa.
23. Asimismo, la judicatura sostiene que su actuación se ajustó a las directrices emitidas por la Corte Nacional de Justicia, particularmente a la absolucón de consulta de 29 de diciembre de 2021, conforme a la cual, “la causa de alimentos donde no se haya podido citar al demandado, se tendrá que mantener en estado intermedio”, mientras la parte actora no impulse el proceso. Sobre esa base, concluye que la suspensión provisional no constituye una vulneración de derechos, sino un mecanismo legítimo para “evitar el abuso del derecho”, considerando que la obligación de proporcionar el lugar de citación corresponde a la parte actora por aplicación del principio dispositivo.
24. En relación con los derechos constitucionales alegados como vulnerados, los jueces argumentan que no se afectaron la seguridad jurídica ni el debido proceso, pues la

resolución impugnada fue adoptada “en base a los principios constitucionales procesales y legales que tienen relación con el debido proceso en la garantía del derecho a la defensa”, destacando que la citación oportuna del demandado es un presupuesto indispensable para el ejercicio efectivo de dicho derecho. Añaden que, una vez citado el demandado, se procedió a fijar la pensión desde la reactivación del proceso, liquidación que fue aceptada por las partes e incluso dio lugar a un acuerdo sobre la forma de pago.

25. Finalmente, la judicatura sostiene que la acción extraordinaria de protección no cumpliría con los presupuestos de procedencia previstos en el artículo 94 de la Constitución, al tratarse de una resolución que no tendría el carácter de cosa juzgada, conforme al artículo innumerado 15 del Código de la Niñez y Adolescencia, y al no haberse agotado los recursos ordinarios y extraordinarios disponibles. No obstante, reconoce la necesidad de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la interpretación del artículo innumerado 8 del título quinto, libro segundo del mismo cuerpo legal, a fin de “establecer un precedente jurisprudencial para salvaguardar los derechos de la accionante y de las personas en casos análogos”, especialmente en situaciones de inactividad procesal prolongada por falta de citación del demandado.
26. El juez Jiménez, quien conformó el tercer Tribunal de la Corte Provincial, en su informe separado, sostuvo que no se vulneraron derechos constitucionales, ya que sus decisiones se adoptaron conforme a los principios constitucionales, procesales y legales del debido proceso y del derecho a la defensa, en especial respecto de la necesidad de la citación oportuna del demandado. Asimismo, señaló que la prolongada inactividad procesal fue imputable exclusivamente a la parte actora, quien no cumplió con la citación del demandado pese a los requerimientos judiciales, lo que derivó en el archivo provisional del proceso y la suspensión del SUPA, sin que la actora impugnara dichas decisiones dentro de los plazos legales. En ese sentido, afirmó que la resolución cuestionada ponderó adecuadamente el interés superior del niño con otros principios del debido proceso y que, además, cumple con la garantía constitucional de la motivación.

#### **4. Cuestión Previa**

27. En esta sección, la Corte analiza si las decisiones judiciales impugnadas constituyen objeto de la presente acción extraordinaria de protección y, adicionalmente, se pronuncia sobre los argumentos de la judicatura accionada relativos a la improcedencia de la acción.
28. La acción extraordinaria de protección tiene por objeto garantizar la protección de los derechos constitucionales y el debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia en los que, por acción u omisión, se hayan

vulnerado derechos reconocidos en la Constitución. La Corte Constitucional puede verificar, incluso al momento de resolver, que la decisión impugnada corresponda a alguno de estos tipos de decisiones. Conforme al parámetro jurisprudencial establecido en la sentencia número 154-12-EP/19: “[...] si en la etapa de sustanciación el Pleno de la Corte identifica, de oficio, que el acto impugnado no sea una sentencia, un auto definitivo o una resolución con fuerza de sentencia [...], la Corte no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso”.

29. En consecuencia, previo a pronunciarse sobre el fondo de la acción, corresponde a esta Corte analizar la naturaleza de las decisiones impugnadas y determinar si estas pueden ser objeto de acción extraordinaria de protección. Para ello, se formula el siguiente problema jurídico: **¿Las decisiones impugnadas pueden ser objeto de una acción extraordinaria de protección?**
30. En la sentencia 1502-14-EP/19, esta Corte precisó que se está frente a un auto definitivo cuando este (i) pone fin al proceso; o, excepcionalmente, cuando sin ponerle fin, (ii) causa un gravamen irreparable. A su vez, un auto pone fin al proceso cuando: (i.1) resuelve sobre el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material; o (i.2) no resuelve sobre el fondo, pero impide la continuación del juicio o el inicio de uno nuevo vinculado a tales pretensiones.
31. En el presente caso, las decisiones impugnadas corresponden al auto de 29 de diciembre de 2022 que resolvió los recursos de apelación interpuestos contra la decisión que fijó la pensión alimenticia definitiva y determinó el momento desde el cual debía exigirse su pago, así como al auto que resolvió los recursos de aclaración y revocatoria de fecha 31 de enero de 2023.
32. Por regla general, esta Corte ha señalado que las resoluciones dictadas dentro de procesos de alimentos no generan cosa juzgada material, en la medida en que tales decisiones pueden ser modificadas en función de cambios en las circunstancias de las partes, por lo que, en principio, no constituyen objeto de acción extraordinaria de protección.
33. No obstante, este Organismo ha reconocido que no existe en el ordenamiento jurídico un mecanismo ordinario que permita discutir la temporalidad, es decir, el momento desde el cual debe fijarse la pensión alimenticia, por lo que, en casos como el presente, podría configurarse un gravamen irreparable cuando se cuestiona la determinación del inicio de la obligación alimentaria.
34. En consecuencia, pese a que las decisiones impugnadas se dictaron dentro de un proceso de alimentos, esta Corte considera que, al discutirse el momento desde el cual se fijó el pago de la pensión alimenticia, podría configurarse un gravamen irreparable,

razón por la cual corresponde analizar el fondo de la presente acción extraordinaria de protección.

### 5. Planteamiento del problema jurídico

35. Conforme al artículo 94 de la Constitución, la acción extraordinaria de protección tiene por objeto garantizar la protección de los derechos constitucionales y el debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia.
36. Los problemas jurídicos de una acción extraordinaria de protección se determinan, principalmente, en función de los cargos relacionados con la presunta vulneración de derechos constitucionales formulados por la parte accionante en contra del acto procesal objeto de la acción. Es decir, de las acusaciones que se dirigen al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho constitucional.<sup>4</sup>
37. En este sentido, este Organismo ha determinado que un cargo configura una argumentación completa si reúne, al menos, los siguientes tres elementos:

(i) una tesis o conclusión, en la que se afirme cuál es el derecho fundamental cuya vulneración se acusa;

(ii) una base fáctica consistente en el señalamiento de cuál es la acción u omisión judicial de la autoridad judicial cuya consecuencia habría sido la vulneración del derecho fundamental; tal acción u omisión deberá ser, naturalmente, un aspecto del acto judicial objeto de la acción; y,

(iii) una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata.

No obstante, si un cargo carece de dichos elementos, no se puede, sin más, rechazar el mismo. En aquellos casos, la Corte Constitucional debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si, a partir del cargo en examen, cabe establecer una violación de un derecho fundamental.<sup>5</sup>

38. Con base en el preámbulo expuesto, se verificará si la exposición cumple con criterios que permitan al Organismo formular problemas jurídicos claros y completos, al menos, en los términos detallados *ut supra*.
39. Respecto del auto de 31 de enero de 2023, a pesar de haberse impugnado, no se desarrollan cargos claros de los que se pueda plantear un problema jurídico, por lo que el análisis se realizará únicamente respecto de los cargos en contra de la resolución de

<sup>4</sup> Ver, CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16, sentencia 752-20-EP/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 31 y sentencia 2719-17-EP/21, 08 de diciembre de 2021, párr. 11.

<sup>5</sup> CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18.

29 de diciembre de 2022 (“**resolución impugnada**” o “**decisión impugnada**”).

40. En relación con los argumentos sintetizados en los párrafos 18, 19 y 20 *supra*, la accionante sostiene que la decisión impugnada vulneró el derecho a la seguridad jurídica, a la garantía de motivación y el principio del interés superior del niño. Los tres cargos comparten una misma base fáctica, circunscrita al hecho de que la Corte Provincial fijó el inicio del pago de la pensión alimenticia a partir de la reactivación del proceso y no desde la presentación de la demanda. Esto, pese a lo dispuesto en el artículo innumerado octavo del título quinto, libro segundo del Código de la Niñez y Adolescencia (“**artículo innumerado octavo**”); lo cual, constituye una justificación jurídica dirigida a demostrar cómo dicha omisión judicial vulneraría de forma directa e inmediata el derecho a la seguridad jurídica, por lo que esta Corte considera pertinente reconducir estos cargos a una posible vulneración del derecho a la seguridad jurídica y formular el siguiente problema jurídico: **¿La decisión impugnada de la Corte Provincial, al fijar el inicio del pago de la pensión alimenticia desde la reactivación del proceso y no desde la presentación de la demanda, vulneraron el derecho a la seguridad jurídica por inobservar el artículo innumerado octavo del Código de la Niñez y Adolescencia?**

## 6. Resolución del problema jurídico

6.1. **¿La decisión impugnada de la Corte Provincial, al fijar el inicio del pago de la pensión alimenticia desde la reactivación del proceso y no desde la presentación de la demanda, vulneraron el derecho a la seguridad jurídica por inobservar el artículo innumerado octavo del Código de la Niñez y Adolescencia?**

41. El artículo 82 de la Constitución reconoce que el derecho a la seguridad jurídica “se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.
42. En virtud del derecho a la seguridad jurídica, las personas deben contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas. Este debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> CCE, sentencia 989-11-EP/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 20.

43. En el presente caso, la accionante manifiesta que se vulneró el derecho a la seguridad jurídica por cuanto los jueces accionados para tomar su decisión, no habrían considerado el artículo innumerado octavo del Código de la Niñez y Adolescencia, lo cual tuvo como consecuencia que fijen la pensión de alimentos desde que la madre de la accionante reactivó el proceso el 18 de septiembre de 2017; conllevando con ello una transgresión al principio del interés superior del niño, es decir, la alimentaria en este caso.
44. Cuando el fundamento para alegar vulnerada la seguridad jurídica constituye la violación de una norma infraconstitucional, la Corte ha señalado que es necesario que “las transgresiones normativas tengan una trascendencia constitucional consistente, sobre todo, en una afectación a uno o varios derechos constitucionales del accionante distintos a la seguridad jurídica, afectación que, el caso de los individuos humanos, han de suponer una merma significativa de su autonomía personal”.<sup>7</sup>
45. Al respecto, se debe considerar que, en la sentencia número 2158-17-EP/21, la Corte conoció un caso similar en el que la autoridad judicial fijó la pensión de alimentos desde la citación con la acción al demandado debido a la “reactivación” del impulso procesal por parte de la actora.<sup>8</sup> Aplicando el estándar general para analizar violaciones al derecho a la seguridad jurídica a la situación específica relativa al momento desde el cual se debe el pago de pensiones alimenticias, la Corte estableció que:

[...] quien propone una demanda conforme a una normativa, aspira que en la tramitación de la misma se observe lo previsto en ella, pues lo contrario generaría incertidumbre en el administrado” y precisó que “los jueces accionados decidieron fijar la pensión alimenticia desde la fecha de la citación del demandado, en lugar que sea desde la presentación de la demanda [...] como expresamente dispone el artículo [innumerado] octavo del Código de la Niñez y Adolescencia”, destacando que “la autoridad judicial irrespetó disposiciones normativas claras y previas que disponían la fecha desde la cual se debía fijar la pensión alimenticia.”<sup>9</sup>

46. Del extracto citado en el párrafo anterior, la Corte ya ha considerado que,<sup>10</sup> a partir de la especificación del estándar general para violaciones a la seguridad jurídica a la situación específica relativa al momento en el que se deben fijar pensiones alimenticias, la sentencia 2158-17-EP/21 generó un precedente en sentido estricto,<sup>11</sup> mismo que ha sido formulado en la sentencia 2301-18-EP/23 a través de la siguiente regla:

<sup>7</sup> Entre otras, véase CCE, sentencia 1763-12-EP/20, 22 de julio de 2020, párr. 14.5.

<sup>8</sup> En el caso 2158-17-EP transcurrieron más de tres años entre la presentación de la demanda y la citación al demandado, pues la demanda fue presentada el 12 de noviembre del 2014 y la citación se produjo el 05 de enero del 2017.

<sup>9</sup> CCE, sentencia 2158-17-EP/21, 18 de agosto de 2021, párr. 42.

<sup>10</sup> CCE, sentencia 2301-18-EP/23, 10 de mayo de 2023, párr. 35.

<sup>11</sup> CCE, sentencia 109-11-IS/20, 26 de agosto de 2020, párrs. 23 y 24.

Si, **(i)** una autoridad judicial fija la pensión de alimentos desde un momento distinto a la presentación de la demanda, violando la regla contenida en el artículo octavo del Código de la Niñez y Adolescencia; y, **(ii)** esto impide que los titulares de la pensión puedan disfrutar de ella desde el momento en el que tienen derecho [supuesto de hecho], entonces, se vulnera el derecho a la seguridad jurídica [consecuencia jurídica].<sup>12</sup>

- 47.** Respecto al primer elemento de la regla antes enunciada, de la revisión de la decisión judicial impugnada, se encuentra que al determinar el momento desde cuándo se debían pagar las pensiones alimenticias, los jueces accionados establecieron, en lo principal, que: “propuesta la demanda, fue calificada de forma inmediata en atención al principio de celeridad procesal; se mandó a citar y, ante la imposibilidad de citación, se dispuso que la actora determine la forma de citar al demandado”. Sin embargo, “no lo hizo, lo que motivó que se emita el auto de archivo provisional de la causa y el cierre del sistema de pago de alimentos, providencia contra la cual no se interpuso recurso alguno”, así como que la citación del demandado se produjo únicamente varios años después de presentada la demanda, circunstancia que fue considerada relevante para fijar el inicio de la obligación alimentaria a partir de la reactivación del proceso.
- 48.** Asimismo, en sus informes de descargo, los jueces provinciales enfatizaron que la causa permaneció inactiva por un período prolongado atribuible a la falta de impulso procesal de la accionante, lo cual impidió materialmente la citación del demandado y la ejecución del derecho a alimentos, razón por la cual –a su criterio– fijar la obligación desde la presentación de la demanda habría resultado irrazonable. En ese sentido, señalaron que la decisión cuestionada no desconoció el derecho a alimentos, sino que moduló razonablemente su exigibilidad temporal, disponiendo su pago a partir de la reactivación del proceso, momento desde el cual fue posible garantizar una tutela judicial efectiva y ejecutable.
- 49.** En el presente caso, se advierte que la judicatura accionada fijó el inicio del pago de la pensión alimenticia a partir de la reactivación del proceso con la citación y no desde la presentación de la demanda. El razonamiento desarrollado por la Corte Provincial se sustentó en que ordenar el pago de las pensiones alimenticias desde la presentación de la demanda resultaría irrazonable, en la medida en que la causa permaneció inactiva por un período prolongado atribuible a la falta de impulso procesal de la accionante, lo que impidió la citación oportuna del demandado.
- 50.** Ahora bien, en respeto al derecho a la seguridad jurídica, quien presenta una demanda, tiene la aspiración legítima de que esta se tramite conforme la normativa vigente. En el momento de la presentación de la demanda, como bien lo reconoce la decisión judicial impugnada, se encontraba -y continúa- vigente el artículo innumerado octavo del Código de la Niñez y Adolescencia que prescribe que “[l]a pensión de alimentos se

---

<sup>12</sup> CCE, sentencia 2301-18-EP/23, 10 de mayo de 2023, párr. 35.1.

debe desde la presentación de la demanda. El aumento se debe desde la presentación del correspondiente incidente, pero su reducción es exigible sólo desde la fecha de la resolución que la declara”. Por consiguiente, la normativa vigente prevé que la pensión de alimentos sea fijada desde que la demanda es presentada.<sup>13</sup>

51. Por lo anterior, en el caso que nos ocupa, esta Corte constata que los jueces accionados transgredieron el artículo octavo del Código de la Niñez y Adolescencia parte del Título V “DEL DERECHO A ALIMENTOS” (mayúsculas del original), por cuanto fijaron el inicio del pago de la pensión alimenticia a partir de la reactivación del proceso y no desde la presentación de la demanda, conforme lo dispone la normativa vigente. En efecto, si bien la demanda de alimentos fue presentada el 29 de octubre de 2014, la pensión alimenticia fue fijada a partir del 18 de septiembre de 2017, fecha en la que la accionante solicitó la reactivación de la causa, criterio que se aparta del mandato legal que establece que la obligación alimentaria se genera desde la presentación de la demanda.
52. En este contexto, es necesario precisar que, en materia de alimentos, la fuente de la obligación no es el proceso judicial ni la citación con la demanda, sino la relación paterno-filial,<sup>14</sup> de la cual emana el deber de garantizar la subsistencia y el desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes. En consecuencia, condicionar la eficacia temporal del derecho a alimentos al impulso procesal de la parte actora o a la citación del alimentante desnaturaliza la finalidad misma de esta prestación y resulta incompatible con el principio del interés superior del niño.
53. En cuanto al segundo elemento de la regla antes enunciada, esta transgresión a la norma legal impidió que la beneficiaria de la pensión alimenticia pueda acceder al derecho que le asistía desde el momento en que legalmente le correspondía, esto es, desde la presentación de la demanda en 2014. En consecuencia, se cumple el segundo elemento de la regla contenida en el párrafo 39 *ut supra*.
54. Verificado el supuesto de hecho, corresponde aplicar la consecuencia jurídica prevista y concluir que la actuación judicial vulneró el derecho a la seguridad jurídica, en tanto se apartó del contenido de una norma legal previa, clara y aplicable al caso concreto, lo cual tuvo como efecto la afectación del derecho a alimentos de la beneficiaria y, con ello, del principio del interés superior del niño.
55. Por consiguiente, esta Corte declara que la decisión judicial impugnada vulneró el derecho a la seguridad jurídica, al haber fijado el inicio del pago de la pensión

---

<sup>13</sup> Al respecto, se debe mencionar que, si bien el artículo referido determina que la pensión alimenticia se debe desde la presentación de la demanda, esta se determina de manera provisional al momento de la calificación de la demanda y, de manera posterior, el valor se ajusta con el monto fijado en sentencia.

<sup>14</sup> CCE, sentencia 40-18-IN/21, 22 de septiembre de 2021, párr. 54.

alimenticia desde la reactivación del proceso y no desde la presentación de la demanda de alimentos, conforme lo prescrito en el artículo octavo del Código de la Niñez y Adolescencia. Adicionalmente esta Corte verifica que, como consecuencia de dicha vulneración, se ve también vulnerado el principio del “interés superior” de niñas, niños y adolescentes, en sus tres conceptos. Pues, con respecto a la dimensión procesal, los jueces accionados no valoraron las repercusiones positivas o negativas que la decisión podría tener en los niños. En su dimensión sustantiva, los jueces no respetaron el derecho de los niños a que su interés superior sea una consideración primordial. Finalmente, como principio jurídico interpretativo fundamental, los jueces no eligieron la interpretación que satisfacía de manera más efectiva el interés superior de los niños en cuestión. Consecuentemente, los jueces tampoco respetaron el principio de prevalencia de los derechos de los niños.<sup>15</sup>

## 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 extraordinaria de protección 1357-23-EP.
2. **Declarar** la vulneración del derecho a la seguridad jurídica en la resolución dictada el 29 de diciembre de 2022 por la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia del Guayas.
3. **Dejar sin efecto** la resolución dictada el 29 de diciembre de 2022 por la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, así como el auto de 30 de enero de 2023, mediante el cual se rechazaron los recursos de aclaración y revocatoria.
4. **Retrotraer** el proceso al momento previo a la emisión de la resolución de segunda instancia, a fin de que una nueva conformación de la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia del Guayas conozca y resuelva el recurso de apelación interpuesto, de conformidad con los parámetros establecidos en la presente sentencia. De igual manera, se dispone que el pronunciamiento que corresponda se emita de forma inmediata con el fin de salvaguardar los derechos de los niños, niñas y adolescentes, decisión que deberá tomar en cuenta tanto los pagos efectivamente desembolsados, así como los acuerdos de pago previamente realizados.

---

<sup>15</sup> CCE, sentencia 2158-17-EP/21, 18 de agosto de 2021, párr. 42

5. **Disponer** que el Consejo de la Judicatura difunda esta sentencia a los correos institucionales de las y los jueces especializados o multicompetentes que resuelvan controversias de familia, mujer, niñez y adolescencia. Esta medida deberá cumplirse en el término de 10 días contados a partir de la notificación de esta sentencia; asimismo, el Consejo de la Judicatura deberá informar a esta Corte sobre el cumplimiento de esta medida en un término de 15 días contados desde el fenecimiento del término otorgado para la difusión a los correos institucionales.
6. **Disponer** que el Consejo de la Judicatura difunda esta sentencia en su portal institucional por el plazo de 60 días continuos. Esta medida deberá cumplirse en el término de 10 días contados a partir de la notificación de esta sentencia; asimismo, el Consejo de la Judicatura deberá informar a esta Corte sobre el cumplimiento de esta medida en un término de 15 días contados desde el día siguiente a los 60 días que debe permanecer la publicación en su portal web.
7. **Notifíquese, publíquese, devuélvase y cúmplase.**



Jhoel Escudero Soliz  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal que, la sentencia que antecede fue aprobada 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 05 de febrero de 2026.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Cristian Caiza Asitimbay  
**SECRETARIO GENERAL**



135723EP-8acd4



**Caso 1357-23-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes veinte de febrero de dos mil veintiséis, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

***Firmado electrónicamente***  
Cristian Caiza Asitimbay  
**SECRETARIO GENERAL**



Firmado electrónicamente por:  
**CRISTIAN RAUL  
CAIZA  
ASITIMBAY**



**Sentencia 1437-23-EP/26**  
**Juez ponente:** Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 29 de enero de 2026

### **CASO 1437-23-EP**

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

### **SENTENCIA 1437-23-EP/26**

**Resumen:** Luego de aplicar las reglas de precedente contenidas en la sentencia 1565-18-EP/23, la Corte concluye que se vulneró la garantía de recurrir de la compañía accionante, dado que la jueza de primera instancia: (i) rechazó el recurso de apelación por considerar que no estaba debidamente fundamentado y (ii) rechazó el recurso de hecho por entender que la supuesta falta de fundamentación del recurso de apelación constituía una causal de rechazo prevista en la ley.

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

1. El 21 de mayo de 2019, la compañía ECO-CASA, CASAS ECONÓMICAS S.A. (“**compañía ECO-CASA**”) presentó una demanda de reivindicación en contra de Fernando Gonzalo Delgado Alvarado, María Dolores Bazurto Moreira y Cristhian Alexander Delgado Bazurto, respecto de un predio ubicado en el sitio “Colorado”, cantón Montecristi, provincia de Manabí.<sup>1</sup>
2. El 13 de octubre de 2022, la Unidad Judicial Multicompetente en Materias no Penales y Adolescentes Infractores con sede en el cantón Montecristi (“**Unidad Judicial**”) declaró sin lugar la demanda y dejó constancia que en la audiencia de juicio la compañía ECO-CASA habría interpuesto recurso de apelación de forma oral y que la compañía CEZAMO S.A., en calidad de tercero excluyente, se habría adherido al mencionado recurso de apelación.
3. El 25 y 27 de octubre de 2022, las compañías CEZAMO S.A. y ECO-CASA presentaron la fundamentación de sus recursos de apelación, respectivamente.
4. El 09 de diciembre de 2022, la Unidad Judicial rechazó tanto el recurso de apelación como la adhesión porque no cumplieron con el “requisito de fundamentación [...], teniéndose por no deducidos”. En contra de esta decisión, las compañías recurrentes presentaron recursos de hecho, que fueron inadmitidos en auto de 12 de enero de

<sup>1</sup> La causa fue identificada con el número 13338-2019-00611.

2023,<sup>2</sup> por improcedentes, con base en el artículo 279.1 del COGEP.

5. El 08 de febrero de 2023, la compañía ECO-CASA (“**compañía accionante**”) presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de los autos que rechazaron sus recursos de apelación y de hecho, dictados el 9 de diciembre de 2022 y el 12 de enero de 2023, respectivamente.
6. El 10 de noviembre de 2023, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda y requirió a la jueza de la Unidad Judicial un informe de descargo sobre los argumentos que sustentan la demanda de acción extraordinaria de protección.

## 2. Competencia

7. En los artículos 94 y 437 de la Constitución y el artículo 191.2.d de la LOGJCC, se establece la competencia de la Corte Constitucional para decidir sobre las acciones extraordinarias de protección en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia que han vulnerado derechos constitucionales.

## 3. Argumentos de los sujetos procesales

### 3.1. De la compañía accionante

8. La compañía accionante solicitó que la Corte Constitucional declare que las decisiones judiciales impugnadas vulneraron sus derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso, en las garantías de la motivación y de recurrir y, a la seguridad jurídica, previstos en los artículos 75, 76.7.1, 76.7.m y 82 de la Constitución, respectivamente. Además, como medidas de reparación integral, requirió que se dejen sin efecto los autos impugnados, que se retrotraiga el proceso hasta el momento previo a la vulneración de derechos y que se realice la declaración jurisdiccional previa en contra de Gina Marisol Zambrano Zambrano, jueza de la Unidad Judicial.
9. Como fundamentos de sus pretensiones, la compañía accionante esgrimió los siguientes cargos:

**9.1.** El auto de 09 de diciembre de 2022 habría vulnerado los derechos al debido proceso, en la garantía de recurrir, y a la seguridad jurídica porque, si bien el

---

<sup>2</sup> La jueza de la Unidad Judicial, principalmente, resolvió: “al no haberse fundamentado en forma debida el recurso de apelación, así como la adhesión, que fueron negados expresamente conforme lo ordena el último inciso del art. 258 del COGEP, los recursos de hecho interpuestos, son improcedentes, por tanto, se los inadmite conforme lo ordena también el art. 279.1 del COGEP”.

recurrente presentó tanto el recurso de apelación como su fundamentación dentro de los términos legales, la jueza de la Unidad Judicial habría revisado el contenido del mismo y concluido que no cumplía con una fundamentación suficiente, razón por la que lo consideró como no interpuesto. Añade que esta actuación afectó la expectativa legítima de que su impugnación fuera conocida y tutelada conforme al marco normativo aplicable por un órgano jurisdiccional jerárquicamente superior.

- 9.2.** El auto de 09 de diciembre de 2022 habría vulnerado el derecho al debido proceso, en la garantía de la motivación, porque: (i) concluyó que el recurso de apelación no cumplía con el requisito de fundamentación, ya que no habría identificado los aspectos impugnados ni los errores atribuidos a la decisión recurrida, sin exponer razones para sostener dicha conclusión; y, (ii) omitió pronunciarse sobre los argumentos expuestos en el recurso de apelación, los cuales resultaban relevantes, pues si se hubiesen analizado habrían concluido en una respuesta judicial distinta.
- 9.3.** El auto de 09 de diciembre de 2022 habría vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva porque habría restringido de manera injustificada la admisión de un recurso de apelación oportunamente interpuesto y debidamente fundamentado, lo que impidió que un órgano jurisdiccional jerárquicamente superior revisara la decisión judicial impugnada.
- 9.4.** El auto de 12 de enero de 2023 habría vulnerado los derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía de recurrir y a la seguridad jurídica porque negó su recurso de hecho cuando lo que correspondía era remitirlo al superior para su análisis y resolución. Agrega que, si bien existen supuestos de improcedencia del recurso de hecho, “estos supuestos son excepcionales, y básicamente aluden a casos en que es patente y manifiesta la incorrección de su proposición, como aquellos en los cuales la ley lo niegue expresamente o niegue los recursos de apelación o de casación, o cuando el recurso de hecho ha sido presentado extemporáneamente”; cuestiones que en el caso concreto no se configurarían.

### **3.2. De la jueza de la Unidad Judicial**

- 10.** La jueza de la Unidad Judicial, a pesar de haber sido notificada en dos ocasiones con el correspondiente requerimiento,<sup>3</sup> no presentó su informe de descargo.

---

<sup>3</sup> Los requerimientos se realizaron mediante providencias de 10 de noviembre de 2023 y 16 de enero de 2026.

#### 4. Planteamiento de los problemas jurídicos<sup>4</sup>

11. La compañía accionante alega que el examen del contenido de la fundamentación del recurso de apelación y la consecuente imposibilidad de revisión por un tribunal superior, pese a haber cumplido los requisitos legales, vulneraron los derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso, en su garantía de recurrir, y a la seguridad jurídica —ver párrafos 9.1 y 9.3 *supra*—. Este tipo de argumento ya ha sido atendido por esta Corte como una presunta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de recurrir el fallo.<sup>5</sup> En virtud de ello, se formula el siguiente problema jurídico: **El auto de 09 de diciembre de 2022 ¿Vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de recurrir de la compañía accionante, porque habría evaluado el contenido de la fundamentación del recurso de apelación, en lugar de solo remitirlo al tribunal superior, pues habría cumplido los requisitos legalmente establecidos?**
12. Lo propio<sup>6</sup> ocurre con el cargo sintetizado en el párrafo 9.4 *supra*, por lo que se formula el siguiente problema jurídico: **El auto de 12 de enero de 2023 ¿Vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de recurrir de la compañía accionante, porque rechazó el recurso de hecho sin remitirlo al superior?**
13. En cuanto al cargo detallado en el párrafo 9.2 *supra* se formula el siguiente problema jurídico: **El auto de 09 de diciembre de 2022 ¿Vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de la compañía accionante, porque no contendría una argumentación suficiente para declarar al recurso de apelación como no deducido?**
14. En cuanto al auto de 09 de diciembre de 2022, si se declara en el primer problema jurídico la vulneración del derecho al debido proceso, en su garantía de recurrir, por haberse efectuado un examen de la fundamentación del recurso de apelación y, en consecuencia, habérselo tenido por no interpuesto, resultaría innecesario resolver el tercer problema jurídico relativo a la motivación. Ello, en tanto carecería de sentido analizar las razones que sustentaron la decisión de considerar no deducido el recurso cuando ya se ha establecido que dicha actuación, en el fondo, vulneró derechos constitucionales.

---

<sup>4</sup> Esta Corte ha señalado reiteradamente que en una sentencia de acción extraordinaria de protección los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante. Por todas, véase el párr. 16 de la sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020.

<sup>5</sup> CCE, sentencia 1565-18-EP/23, 14 de junio de 2023, párr. 17.

<sup>6</sup> *Ibid.*, párr. 18.

## 5. Resolución de los problemas jurídicos

### 5.1. Primer problema jurídico: El auto de 09 de diciembre de 2022 ¿Vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de recurrir de la compañía accionante, porque habría evaluado el contenido de la fundamentación del recurso de apelación, en lugar de solo remitirlo al tribunal superior, pues habría cumplido los requisitos legalmente establecidos?

15. El artículo 76.1 de la Constitución reconoce la garantía de recurrir, en los siguientes términos:

Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: [...] 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: [...] m) Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos.

16. La compañía accionante sostiene que la vulneración se produjo porque la jueza de la Unidad Judicial habría evaluado el contenido de la fundamentación de su recurso de apelación, cuando lo que correspondía era únicamente remitirlo al tribunal superior. Agrega que interpuso su recurso de apelación cumpliendo todos los requisitos exigidos, por lo que el accionar de la jueza de instancia le habría impedido que un tribunal superior revisara la sentencia impugnada y el fondo del proceso judicial.
17. Al respecto, en la sentencia 483-23-EP/25, esta Corte reconstruyó la regla de precedente contenida en la sentencia 1565-18-EP/23 en los siguientes términos:

*Si (i) un auto examina el contenido de la fundamentación del recurso de apelación y; (ii) con base en dicho examen, el juez de instancia resuelve rechazar de plano el recurso, teniéndolo por no deducido; a pesar de que (iii) el recurso de apelación y su fundamentación fueron interpuestos por un sujeto procesal, dentro del plazo legalmente previsto y en contra de una decisión susceptible de apelación (supuesto de hecho), entonces, dicho auto vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de recurrir (consecuencia jurídica).<sup>7</sup>*

18. El presente caso concreto se subsume en el supuesto de hecho de la regla de precedente detallada en el párrafo anterior por cuanto:

18.1. En el auto de 09 de diciembre de 2022, la jueza sostuvo que “la fundamentación [es] un requisito de procedencia del recurso de apelación, [por lo que] necesariamente debe ser calificada por esta juzgadora” y concluyó que el recurso

<sup>7</sup> CCE, sentencia 483-23-EP/25, 30 de octubre de 2025, párr. 15.

interpuesto por la compañía accionante “no contiene los aspectos que se impugnan y que el recurrente estima [sic] son incorrectos, ya sea en la aplicación o no de las normas de derecho, en la apreciación de los hechos y en la valoración de las pruebas”.

**18.2.** Con base en ese análisis, el auto impugnado resolvió que “no se cumple con el requisito de fundamentación; por lo que se RECHAZA DE PLANO [...] LA APELACIÓN, teniéndose por no deducido”.

**18.3.** La compañía accionante (actora del proceso de reivindicación y sujeto procesal) interpuso su recurso oral<sup>8</sup> contra la sentencia oral (objeto) dictada en la audiencia de juicio de 07 de octubre de 2022. La sentencia escrita se notificó el 13 de octubre de 2022 y el escrito de fundamentación se presentó el 27 de octubre de 2022 (dentro del plazo legal).<sup>9</sup>

**19.** En consecuencia, el auto de 09 de diciembre de 2022 vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de recurrir.

**5.2. Segundo problema jurídico: El auto de 12 de enero de 2023 ¿Vulneró, el derecho al debido proceso en la garantía de recurrir de la compañía accionante, porque rechazó el recurso de hecho sin remitirlo al superior?**

**20.** Como se determinó en el párrafo 14 *supra* la garantía de recurrir “faculta a las partes y sujetos procesales a interponer los recursos que la ley concede en contra de las decisiones judiciales”,<sup>10</sup> con el fin de que un superior las revise.

**21.** La compañía accionante sostiene que su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación fue vulnerado porque la jueza de la Unidad Judicial rechazó su recurso de hecho cuando lo que correspondía era remitir al superior para su análisis y resolución.

---

<sup>8</sup> COGEP, artículo 256: “Procedencia: El recurso de apelación procede contra las sentencias y los autos interlocutorios dictados dentro de la primera instancia, así como contra las providencias con respecto a las cuales la ley conceda expresamente este recurso. Podrá interponerse de manera oral en la respectiva audiencia”.

<sup>9</sup> Proceso judicial 13338-2019-00611, razón de 02 noviembre de 2022: “[...] consta que la parte tercera perjudicada presentó escrito fundamentando el Recurso de Apelación con fecha 25 de octubre del 2022 a las 09h47, y la parte actora presentó escrito fundamentando el Recurso de Apelación con fecha 27 de octubre del 2022 a las 10h48, es decir ambos dentro del término de los 10 días de acuerdo al art. 257 del COGEP, en relación a la SENTENCIA de fecha Montecristi, jueves 13 de octubre del 2022 a las 08h57, y dicho término se encuentra fenecido con fecha 28 de octubre del 2022; por lo que procedo a poner al Despacho de la señora Jueza para lo que corresponda en derecho. Lo que comunico para los fines pertinentes de ley”.

<sup>10</sup> CCE, sentencia 1802-13-EP/19, 20 de agosto de 2019, párr. 48.

22. En la sentencia 483-23-EP/25, la Corte también reconstruyó una segunda regla de precedente contenida en la sentencia 1565-18-EP/23 en los siguientes términos: “Si (i) un auto niega un recurso de hecho con base en el numeral 1 del artículo 279 del COGEP; (ii) porque la negativa del recurso de apelación fue por falta de fundamentación (supuesto de hecho), *entonces*, dicho auto vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de recurrir (consecuencia jurídica)”.<sup>11</sup>
23. El presente caso concreto se subsume en el supuesto de hecho de la regla de precedente detallada en el párrafo anterior por cuanto:
  - 23.1. El auto de 12 de enero de 2023 determinó que “el recurso de hecho interpuesto, es improcedente, conforme lo ordena también el Art. 279.1 del COGEP”.
  - 23.2. Porque el recurso de hecho se interpuso en contra “del auto de sustanciación de fecha 09/12/2022 que contiene la negativa de esta juzgadora a conceder el Recurso de Apelación, POR NO HABER FUNDAMENTADO SU RECURSO”.
24. En consecuencia, el auto que rechazó el recurso de hecho vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de recurrir.
25. Conforme se determinó en el párrafo 14 *supra*, al haberse declarado, en el primer problema jurídico, la vulneración del derecho al debido proceso, en su garantía de recurrir, resulta innecesario analizar las razones que sustentaron la decisión de considerar no deducido el recurso —correspondientes al tercer problema jurídico—, puesto que ya se ha establecido que dicha actuación, en el fondo, vulneró derechos constitucionales.

## 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. **Aceptar** la acción extraordinaria de protección **1437-23-EP**.
2. **Declarar** que los autos dictados el 09 de diciembre de 2022 y el 12 de enero de 2023 por Gina Marisol Zambrano Zambrano, jueza de la Unidad Judicial Multicompetente en Materias no Penales y Adolescentes Infractores con sede

---

<sup>11</sup> CCE, sentencia 483-23-EP/25, 30 de octubre de 2025, párr. 20.

- en el cantón Montecristi, provincia de Manabí, vulneraron el derecho al debido proceso en la garantía de recurrir, reconocido en el artículo 76.7.m de la Constitución.
3. **Dejar sin efecto** los autos dictados el 09 de diciembre de 2022 y el 12 de enero de 2023 dentro de la causa 13338-2019-00611.
  4. **Disponer** que, previo sorteo, otro juez o jueza de la Unidad Judicial Multicompetente en Materias no Penales y Adolescentes Infractores con sede en el cantón Montecristi dé trámite al recurso de apelación interpuesto en la causa de origen.
  5. Notificar al Consejo de la Judicatura para que investigue el posible cometimiento de faltas disciplinarias por parte de Gina Marisol Zambrano Zambrano, jueza de la Unidad Judicial Multicompetente en Materias no Penales y Adolescentes Infractores con sede en el cantón Montecristi por las vulneraciones al derecho al debido proceso en la garantía de recurrir, declaradas en la presente sentencia.
  6. Notifíquese, publíquese, cúmplase y devuélvase.



Jhoel Escudero Soliz  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal que, la sentencia que antecede fue aprobada 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 29 de enero de 2026.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Cristian Caiza Asitimbay  
**SECRETARIO GENERAL**



143723EP-8acdd



**Caso 1437-23-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes veinte de febrero de dos mil veintiséis, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

*Firmado electrónicamente*  
Cristian Caiza Asitimbay  
**SECRETARIO GENERAL**



Firmado electrónicamente por:  
**CRISTIAN RAUL  
CAIZA  
ASITIMBAY**



**Dictamen 7-24-RC/26**  
**Jueza ponente: Alejandra Cárdenas Reyes**

Quito, D.M., 22 de enero de 2026

**CASO 7-24-RC**

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

**DICTAMEN 7-24-RC/26**

**Resumen:** La Corte Constitucional emite dictamen de vía sobre la propuesta de modificación a los artículos 64, 108, 109, 118 y 119 de la Constitución. Estos artículos regulan aspectos esenciales de participación política y del funcionamiento del sistema democrático. En particular, se encuentran los derechos de participación ciudadana; la organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos; la inscripción de candidaturas; y la composición y estructura de la Asamblea Nacional. Este Organismo concluye que los artículos 108, 109, y la propuesta 1 del artículo 118 proceden mediante enmienda. Por otra parte, determina que la propuesta de modificación a los artículos 64, propuesta 2 del artículo 118, y propuestas de modificación al artículo 119 no proceden por esta vía, pues no respetan los límites materiales previstos en la Constitución.

**Índice**

- 1. Antecedentes procesales.....**
- 2. Competencia .....**
- 3. Legitimación activa y requisitos formales.....**
- 4. Propuesta de modificación constitucional.....**
- 5. Análisis constitucional .....**
- 6. Resolución del problema jurídico .....**
  - ¿La propuesta de reforma a los artículos 64, 108, 109, 118 y 119 de la Constitución se enmarca dentro de los límites materiales previstos en el artículo 441 y, por tanto, puede ser tramitada mediante el procedimiento de enmienda constitucional? .....
  - 6.1.Propuesta de modificación al artículo 64: *Derechos de participación ciudadana* .....
  - 6.2.Propuesta de modificación a los artículos 108 y 109: Organización y funcionamiento de los movimientos políticos.....
  - 6.3.Propuesta de modificación al artículo 118: *Composición de la Asamblea Nacional*.....
  - .....
  - 6.4.Propuesta de modificación al artículo 119: *Requisitos para ser asambleísta*.....
- 7. Decisión .....**

### 1. Antecedentes procesales

1. El 14 de agosto de 2024, el entonces asambleísta Lucio Edwin Gutiérrez Borbúa presentó ante el presidente de la Asamblea Nacional el proyecto de enmienda a los artículos 64, 108, 109, 118 y 119 de la Constitución (“**propuesta**”), junto con el anexo en el que consta el respaldo de firmas de 48 asambleístas.
2. El 4 de septiembre de 2024, el Consejo de Administración Legislativa de la Asamblea Nacional, mediante resolución CAL-HKK-2023-2025-0513, avocó conocimiento del caso y dispuso enviar la propuesta a la Corte Constitucional.<sup>1</sup>
3. El 24 de septiembre de 2024, Henry Kronfle Kozhaya, presidente de la Asamblea Nacional en ese entonces (“**petionario**”), puso en conocimiento de esta Magistratura la propuesta. En tal virtud, solicitó que, de conformidad con lo establecido en el artículo 101 de la LOGJCC, “se indique cuál de los procedimientos previstos en la Constitución es el que corresponde tramitar el referido proyecto”.
4. Por sorteo electrónico realizado en la misma fecha, la sustanciación del proceso le correspondió a la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, quien avocó conocimiento el 28 de agosto de 2025.

### 2. Competencia

5. La Corte Constitucional es competente para emitir el presente dictamen de conformidad con lo dispuesto en el artículo 443 de la Constitución y el artículo 99, numeral 1 de la LOGJCC, con la finalidad de determinar la aptitud del procedimiento o vía que el petionario propone para la modificación constitucional.

### 3. Legitimación activa y requisitos formales

6. De conformidad con el artículo 441 de la Constitución, el procedimiento de enmienda de los artículos del texto constitucional puede tratarse a través de referéndum solicitado por la Presidenta o Presidente de la República o la ciudadanía; o por procedimiento parlamentario. Respecto del procedimiento parlamentario, el artículo 441 numeral 2

---

<sup>1</sup>El Consejo de Administración Legislativa resolvió: “Artículo 1. – AVOCAR conocimiento del ‘PROYECTO DE ENMIENDA A LOS ARTÍCULOS 64, 108, 109, 118 Y 119 DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR’, presentado por el asambleísta Lucio Edwin Gutiérrez Borbúa, mediante Oficio No. AN-GBLE-077-2024, de 14 de agosto de 2024, con número 454358. Artículo 2. – DISPONER a la Coordinación General de Asesoría Jurídica que, previo el envío del proyecto a la Corte Constitucional, elabore el escrito correspondiente” (énfasis excluido del original).

de la Constitución establece que este tipo de enmiendas procede “por iniciativa de un número no inferior a la tercera parte de los miembros de la Asamblea Nacional”.

7. Al respecto, el artículo 100 numeral 3 de la LOGJCC prescribe que:

Todo proyecto de enmienda o reforma constitucional debe ser enviado a la Corte Constitucional para que indique cuál de los procedimientos previstos en la CRE 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. Sobre estos requisitos, este Organismo observa que:

9. La propuesta fue presentada por la Asamblea Nacional con el respaldo de 48 asambleístas, lo que supera el tercio de los integrantes de ese entonces de la Función Legislativa (137 asambleístas).

10. El peticionario singularizó un procedimiento a seguir, en el cual determinó que su propuesta debería tramitarse vía enmienda constitucional. De igual forma, acompañó a su propuesta la argumentación jurídica para justificar la pertinencia de dicho procedimiento.

11. De acuerdo con lo mencionado, se verifica que la propuesta presentada cumple con los requisitos de legitimación activa y de forma exigidos por la Constitución y la LOGJCC.

#### **4. Propuesta de modificación constitucional**

12. El proyecto tiene por objeto la modificación de los artículos 64, 108, 109, 118 y 119 de la Constitución. Estas disposiciones regulan aspectos fundamentales de la participación política y del funcionamiento del sistema democrático, en particular: los derechos de participación ciudadana (art. 64); la organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos (art. 108 y 109); así como la composición y estructura de la Asamblea Nacional (art. 118 y 119).<sup>2</sup>

13. Adicionalmente, la propuesta incorpora una disposición general que establece que las enmiendas “aprobadas por el pleno de la Asamblea Nacional, deberán ser desarrolladas, armonizadas y adecuadas mediante las normas infraconstitucionales en los respectivos cuerpos normativos”, en aplicación del principio de supremacía

---

<sup>2</sup> Las especificaciones a la modificación de cada artículo constan en el análisis detallado en la siguiente sección.

constitucional. Asimismo, la propuesta contiene una disposición final según la cual dispone dar a conocer a esta Magistratura “en cumplimiento del Dictamen 00114DRCCC, que habilitó el tratamiento de las presentes Enmiendas Constitucionales, que entrarán en vigencia el día de su publicación en el Registro Oficial, con excepción de las señaladas en la Disposición Transitoria Segunda”.

14. Ahora bien, para justificar la necesidad de los cambios, el peticionario argumentó que existe una “proliferación de [m]ovimientos [p]olíticos locales, cantonales y provinciales que han deteriorado el verdadero espíritu de la participación política”. En su criterio, la participación política debe ser “seria, responsable y participativa en relación a las organizaciones nacionales”. Bajo esta lógica, la modificación constitucional pretende garantizar a la ciudadanía “el verdadero y responsable derecho a la participación política”.
15. De igual forma, el peticionario sostuvo que la propuesta se enmarca dentro de los límites materiales de la enmienda constitucional, conforme al artículo 441 de la Constitución. Destacó que, al haberse presentado por iniciativa de al menos una tercera parte de los miembros de la Asamblea Nacional, la propuesta debe tramitarse en al menos dos debates y obtener la aprobación de las dos terceras partes de los legisladores. En apoyo a ello, citó el artículo 73 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, que determina que el procedimiento de enmienda o reforma parcial que corresponde a la Asamblea Nacional, se sujetará a los requisitos y trámite establecidos en la Constitución. Enfatizó que la propuesta busca garantizar “la efectividad de la Norma Suprema en aspectos concretos y puntuales de relevancia y de mayor eficacia en la aplicación de sus preceptos”.

## 5. Análisis constitucional

16. La Constitución establece tres vías de modificación constitucional: enmienda (art. 441 CRE), reforma parcial (art. 442 CRE) y asamblea constituyente (art. 444). Adicionalmente, la Corte ha diferenciado tres momentos en que este Organismo puede intervenir frente a una modificación constitucional: 1. Dictamen de procedimiento; 2. Dictamen de constitucionalidad de la convocatoria a referendo, 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).
17. Conforme lo indicado en el párrafo 1 *supra*, la Asamblea Nacional busca promover una modificación constitucional a través de una enmienda. De modo que, este dictamen se refiere al primer momento; es decir, se realiza un análisis específico orientado a verificar si las propuestas de modificación constitucional pueden ser

tramitadas vía enmienda. El segundo momento de control constitucional está supeditada al sujeto activo y al tipo de vía que se invoque en la propuesta de modificación. En el presente caso, toda vez que se trata de una propuesta de enmienda parlamentaria, a esta Magistratura le corresponde realizar el control constitucional únicamente respecto del primer momento.<sup>3</sup> De igual forma, es preciso señalar que si se determinase que la vía que procede es la enmienda—conforme propone el petionario- el resto del procedimiento de modificación continuará en la Asamblea.<sup>4</sup>

18. Ahora bien, corresponde determinar si la vía sugerida por el petionario resulta jurídicamente adecuada conforme lo previsto en el artículo 441, al haberse optado en este caso por el mecanismo de enmienda constitucional.
19. Al respecto, la Constitución establece un sistema gradado de modificación constitucional: **i) la enmienda constitucional (art. 441)**, que tiene el menor grado de rigidez procedimental y exigencia de deliberación democrática; **ii) la reforma parcial (art. 442)**, que tiene un nivel intermedio de rigidez procedimental y de exigencia de deliberación democrática; y **iii) la tramitación mediante Asamblea Constituyente (art. 444)**, que contempla la mayor exigencia en cuanto a rigidez procedimental y deliberación democrática.<sup>5</sup>
20. En particular, el artículo 441 de la Constitución establece que los límites materiales del proceso de enmienda son los siguientes: **i) prohibición de alterar la estructura fundamental de la Constitución; ii) que no se altere el carácter o elementos constitutivos del Estado; iii) que no se restrinjan derechos o garantías constitucionales; y iv) que no se alteren los procedimientos de reforma constitucional.**
21. En la causa bajo análisis, dado que las modificaciones propuestas por la Asamblea Nacional no inciden en **iv) los procedimientos de reforma constitucional**, se prescindirá del examen de este límite.<sup>6</sup> En consecuencia, corresponde verificar si aquellas respetan el resto de límites materiales de la enmienda, mediante el siguiente problema jurídico:

**¿La propuesta de reforma a los artículos 64, 108, 109, 118 y 119 de la Constitución se enmarca dentro de los límites materiales previstos en el artículo 441 y, por tanto, puede ser tramitada mediante el procedimiento de enmienda constitucional?**

<sup>3</sup> CCE, dictamen 3-24-RC/24, 27 de junio de 2024, párr. 16

<sup>4</sup> *Ibid.*, párr. 19. Lo cual no obsta, de acuerdo con el artículo 106 de la LOGJCC, el control posterior que podría realizar esta Corte.

<sup>5</sup> CCE, dictamen 4-22-RC/22, 12 de octubre de 2022, párr. 18.

<sup>6</sup> CCE, dictamen 1-24-RC/24, 24 de enero de 2024, párr. 22.

## 6. Resolución del problema jurídico

22. Con la finalidad de responder el problema jurídico planteado, corresponde detallar los límites materiales de la enmienda.

### i. Estructura fundamental de la Constitución

23. La Corte ha reconocido que no existe una norma que defina qué significa la “estructura fundamental de la Constitución”. Sin embargo, ha sido enfática en señalar que su comprensión no puede limitarse a una dimensión formal, relativa a la división de su texto en títulos, capítulos y secciones.<sup>7</sup> Así, ha señalado que está compuesta por principios y valores fundamentales que cimientan la identidad de la Constitución, “que refleja una identidad colectiva, como pueblo y como Estado, que son una expresión de los procesos históricos y socioeconómicos de un país; y que prescriben orientaciones en la construcción de un modelo de sociedad”.<sup>8</sup>

### ii. Carácter y elementos constitutivos del Estado

24. En cuanto al carácter del Estado, el artículo 1 de la Constitución lo delinea a través de varias categorías; establece que el Estado ecuatoriano es constitucional, de derechos y justicia social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Además, determina que el Estado, con esas características, organiza y distribuye el poder de manera republicana y descentralizada. Este Organismo ha señalado que el carácter del Estado implica una dimensión espacial, institucional, jurídica, política y social de la organización estatal. Es un concepto cualitativo, integral y profundo. Se trata también de mirar al Estado como una unidad colectiva y teleológica que representa los intereses del pueblo, que es el titular del poder y cuya aspiración es el bienestar compartido.<sup>9</sup> A su vez, la estructura del Estado 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.<sup>10</sup>
25. Por su parte, los elementos que componen el Estado constan en los artículos 1 al 9 de la Constitución; tales elementos, además de estar concebidos de manera descriptiva en dichos artículos, también deben ser comprendidos desde el objetivo y el fin que persigue el Estado; esto es la materialización de los principios del pacto de convivencia

---

<sup>7</sup> CCE, dictamen 4-22-RC/22, 12 de octubre de 2022, párr. 20; dictamen 1-21-RC/21, 24 de febrero de 2021, párr. 13.

<sup>8</sup> CCE, dictamen 4-22-RC/22, 12 de octubre de 2022, párr. 21.

<sup>9</sup> CCE, dictamen 4-22-RC/22, 12 de octubre de 2022, párr. 23.

<sup>10</sup> CCE, dictamen 4-22-RC/22, 12 de octubre de 2022, párr. 22.

social plasmado en la Constitución, y los principios que permiten alcanzar el objetivo trazado por el constituyente originario.<sup>11</sup>

### **iii. Restricción de derechos y garantías**

26. Conforme los artículos 441, 442 y 444 de la Constitución, una modificación constitucional que proponga la restricción de un derecho o de una garantía deberá llevarse a cabo por medio de una Asamblea Constituyente.<sup>12</sup>
27. Al respecto, este Organismo ha señalado que no cualquier relación o afectación a derechos o garantías constitucionales infringe este límite e implicaría una restricción que deba ser tramitada a través de una Asamblea Constituyente. Los derechos y garantías no son absolutos y pueden ser regulados de forma legítima por varias vías. De hecho, existen diversas autoridades con competencia para reglarlos y, de ser el caso, limitarlos. Por tanto, para que este límite se transgreda, debe existir una restricción a un derecho o garantía constitucional que suponga una limitación o restricción de forma injustificada o irrazonable.<sup>13</sup> Esto ocurre cuando, por ejemplo, la limitación genera un trato diferenciado que es discriminatorio; la limitación anula de manera permanente el ejercicio; o, se limita una regla cuya validez no ha sido cuestionada a partir de principios.<sup>14</sup>
28. Una vez especificados los límites materiales de la enmienda, la Corte procede a resolver el problema jurídico planteado.

**¿La propuesta de reforma a los artículos 64, 108, 109, 118 y 119 de la Constitución se enmarca dentro de los límites materiales previstos en el artículo 441 y, por tanto, puede ser tramitada mediante el procedimiento de enmienda constitucional?**

#### **6.1. Propuesta de modificación al artículo 64: *Derechos de participación ciudadana***

---

<sup>11</sup> CCE, dictamen 4-18-RC/19, 9 de julio de 2019, párr. 25; CCE, dictamen 4-22-RC/22, 12 de octubre de 2022, párr. 24.

<sup>12</sup> CCE, dictamen 4-22-RC/22, 12 de octubre de 2022, párr. 25.

<sup>13</sup> CCE, dictamen 6-24-RC/24, 28 de octubre de 2024, párr. 13.

<sup>14</sup> CCE, dictamen 6-24-RC/24, 28 de octubre de 2024, párr. 13. Adicionalmente, “se debe considerar si los derechos y garantías fundamentales [involucrados en una reforma constitucional] están dados por una regla o por un principio. Toda limitación a una regla tal —cuya validez no ha sido cuestionada a partir de principios— constituye siempre una limitación injustificada y, por tanto, una restricción. En cambio, si se trata de un principio, su limitación será injustificada, es decir, habrá restricción, solo si aquella es desproporcionada. Para saber si lo es, resulta apropiado usar el test de proporcionalidad”. CCE, dictamen 4-19-RC/19, 21 de agosto de 2019, párr. 15.

29. El peticionario propone eliminar el numeral 2 del artículo 64, referido a la suspensión de los derechos políticos cuando existe una sentencia penal privativa de libertad ejecutoriada. La modificación se presenta de la siguiente manera:

**Tabla 1: Propuesta de enmienda al artículo 64<sup>15</sup>**

Texto vigente	Propuesta de enmienda
<p><b>Art. 64.-</b> El goce de los derechos políticos se suspenderá, además de los casos que determine la ley, por las razones siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Interdicción judicial, mientras ésta subsista, salvo en caso de insolvencia o quiebra que no haya sido declarada fraudulenta.</li> <li>2. Sentencia ejecutoriada que condene a pena privativa de libertad, mientras ésta subsista.</li> </ol>	<p><b>Art. 64.-</b> El goce de los derechos políticos se suspenderá, además de los casos que determine la ley, por las razones siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Interdicción judicial, mientras ésta subsista, salvo en caso de insolvencia o quiebra que no haya sido declarada fraudulenta.</li> <li><del>2. Sentencia ejecutoriada que condene a pena privativa de libertad, mientras ésta subsista.</del></li> </ol>

Tabla elaborada por la Corte Constitucional

### 6.1.1. ¿La propuesta altera la estructura fundamental de la Constitución?

30. El artículo 1 de la Constitución define al Ecuador como una república democrática en la que la soberanía radica en el pueblo y se ejerce tanto a través de los órganos del poder público como mediante las formas de participación directa previstas en el propio texto constitucional. En un Estado constitucional de derechos y justicia, esa caracterización implica que la autoridad pública solo puede considerarse legítima en la medida en que se forma y se renueva mediante procedimientos democráticos bajo condiciones de igualdad. Por eso, la Constitución reconoce derechos de participación electoral que habilitan a la ciudadanía a intervenir, como electora y como elegible, en la producción de autoridad pública; elegir y ser elegidos, y ejercer el voto en condiciones de igual valor. En esa línea, el artículo 62 define al voto con atributos que aseguran su igual consideración, mientras que el artículo 64 incorpora escenarios de suspensión del goce de los derechos políticos. Este esquema no describe solamente facultades individuales, sino que presupone una ciudadanía activa y un estatuto político de participación cuyo ejercicio se integra, de manera inseparable, con una exigencia básica de responsabilidad frente al orden jurídico que hace posible la vida democrática.
31. Concomitantemente, el artículo 83 numeral 1, al imponer el deber de las y los ecuatorianos de acatar y cumplir con la Constitución, la ley y las decisiones legítimas de autoridad competente, expresa el tipo de sujeto político que está en el centro de la

<sup>15</sup> En el cuadro 1 y siguientes, la Corte incorporó el texto en corchetes con énfasis para destacar las modificaciones propuestas y utilizó texto tachado para evidenciar las eliminaciones sugeridas por el peticionario.

república democrática: una ciudadana o ciudadano que ejerce responsablemente su agencia política en la formación de la voluntad pública, guiado por los valores republicanos de compromiso cívico, respeto al orden jurídico y búsqueda del bien común.

- 32.** Esta lectura se confirma en las actas de la Asamblea Constituyente. Así, en la deliberación se sostuvo que no era posible reformar el Estado sin consagrar una participación ciudadana protagónica no solo como derecho y deber, sino como un valor central del funcionamiento estatal y del ejercicio del poder.<sup>16</sup> En esa misma línea, se afirmó que los derechos políticos permiten a las personas construir y participar de la vida pública, pues articulan la relación entre el pueblo como mandante y los gobernantes como mandatarios, integran al individuo a su comunidad y, para su ejercicio, suponen el cumplimiento de requisitos.<sup>17</sup> Así, la participación electoral —elegir, ser elegido y votar en condiciones de igual valor— aparece como un pilar del modelo representativo y participativo porque es la vía mediante la cual la soberanía popular se expresa.<sup>18</sup>
- 33.** En lo relevante para la suspensión de derechos políticos, el debate constituyente se orientó a preferir criterios objetivos y jurídicamente verificables: se cuestionó la incorporación de causales abiertas o valorativas, como la “traición a la patria”, por su potencial subjetividad,<sup>19</sup> y se propuso suprimirla en tanto, tratándose de un delito, su consecuencia sobre la ciudadanía quedaba reconducida al resultado del proceso penal y a la sentencia correspondiente. En el mismo sentido, se sostuvo que el derecho a ser elegido debía reservarse para quienes no hubiesen violado la Constitución.<sup>20</sup> En conjunto, estas intervenciones muestran que el texto finalmente adoptado —incluida la suspensión por sentencia ejecutoriada con pena privativa de libertad mientras subsista— responde a una opción constituyente que perfila el estatuto del sujeto político en una república democrática: ciudadanía electoral activa, pero integrada inseparablemente con una exigencia básica de responsabilidad y respeto al orden jurídico.
- 34.** Esta opción del constituyente se proyecta, además, sobre el régimen constitucional de la función pública. Así, la Constitución concibe la administración pública como un servicio a la colectividad y la somete a los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación (artículo 227). En la misma línea, establece un tratamiento reforzado frente a las infracciones que comprometen la confianza

<sup>16</sup> Asamblea Constituyente, acta 053A, p. 9.

<sup>17</sup> Asamblea Constituyente, acta 067, p. 47.

<sup>18</sup> Asamblea Constituyente, acta 051, p. 129.

<sup>19</sup> Asamblea Constituyente, acta 065A, p. 106.

<sup>20</sup> Asamblea Constituyente, acta 067, p. 58.

ciudadana en las instituciones que conforman la administración pública, como se evidencia, por ejemplo, en la imprescriptibilidad de la acción y de la pena en los delitos de peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito (artículo 233). En este marco, eliminar la suspensión del ejercicio de los derechos políticos durante el cumplimiento de una pena privativa de libertad, no solo modifica el estatuto de participación previsto en el artículo 64, sino que debilita la exigencia constitucional de que el ejercicio de los derechos de participación —y, en particular, los de participación electoral— se realice en condiciones compatibles con responsabilidad, probidad y respeto al orden jurídico. En este sentido, la modificación propuesta puede erosionar la confianza ciudadana en las instituciones y en el funcionamiento del sistema democrático.

35. Desde esta perspectiva, la eliminación del numeral 2 del artículo 64 no puede considerarse una simple supresión normativa. Al habilitar el ejercicio de los derechos de participación a personas que se encuentran cumpliendo una condena penal, la propuesta altera la relación entre ciudadanía, responsabilidad y legitimidad política que el constituyente buscó preservar, esto es, el ejercicio responsable de la participación en una democracia republicana. De modo que, la reforma incide directamente en la manera en que se configura el cuerpo político y en cómo se proyecta la soberanía popular en las instituciones del Estado.
36. La previsión vigente del artículo 64 numeral 2 se articula con otras disposiciones constitucionales que revelan la voluntad del constituyente de preservar la probidad como elemento estructural del sistema constitucional ecuatoriano. En este diseño, los derechos de participación electoral no son absolutos, sino que se ejercen dentro de un marco de responsabilidad que garantiza que la deliberación y las decisiones colectivas reflejen los valores constitucionales de transparencia, equidad y justicia. Eliminar las restricciones establecidas a una persona que cumple una condena penal afectaría ese entramado de garantías y debilitaría la confianza en las instituciones democráticas.
37. En suma, la supresión del numeral 2 del artículo 64 de la Constitución altera los fundamentos esenciales de una Constitución porque modifica la manera en que se articula la soberanía popular, la responsabilidad en el ejercicio del poder y la confianza ciudadana en las instituciones.

### **6.1.2. Conclusión**

38. Toda vez que la propuesta altera aspectos de la estructura fundamental de la Constitución, esta no es apta de ser tramitada mediante el procedimiento de enmienda.

**6.2. Propuesta de modificación a los artículos 108 y 109: Organización y funcionamiento de los movimientos políticos**

39. El peticionario propone modificar los artículos 108 y 109 de la Constitución con la finalidad de que el ámbito de incidencia de los movimientos políticos sea, únicamente, a nivel nacional. El cambio se lee de la siguiente manera:

**Tabla 2: Propuesta de enmienda a los artículos 108 y 109**

Texto vigente	Propuesta de enmienda
<p><b>Art. 108.-</b> Los partidos y movimientos políticos son organizaciones públicas no estatales, que constituyen expresiones de la pluralidad política del pueblo y sustentarán concepciones filosóficas, políticas, ideológicas, incluyentes y no discriminatorias.</p> <p>Su organización, estructura y funcionamiento serán democráticos y garantizarán la alternabilidad, rendición de cuentas y conformación paritaria entre mujeres y hombres en sus directivas. Seleccionarán a sus directivas y candidaturas mediante procesos electorales internos o elecciones primarias.</p>	<p><b>Art. 108.-</b> Los partidos y movimientos políticos son organizaciones públicas no estatales, <b>[únicamente de ámbito nacional]</b><sup>21</sup> que constituyen expresiones de la pluralidad política del pueblo y sustentarán concepciones filosóficas, políticas, ideológicas, incluyentes y no discriminatorias.</p> <p>Su organización, estructura y funcionamiento serán democráticos y garantizarán la alternabilidad, rendición de cuentas y conformación paritaria entre mujeres y hombres en sus directivas. Seleccionarán a sus directivas y candidaturas mediante procesos electorales internos o elecciones primarias.</p>
<p><b>Art. 109.-</b> Los partidos políticos serán de carácter nacional, se regirán por sus principios y estatutos, propondrán un programa de gobierno y mantendrán el registro de sus afiliados.</p> <p>Los movimientos políticos podrán corresponder a cualquier nivel de gobierno o a la circunscripción del exterior. La ley establecerá los requisitos y condiciones de organización, permanencia y accionar democrático de los movimientos políticos, así como los incentivos para que conformen alianzas.</p> <p>Los partidos políticos deberán presentar su declaración de principios ideológicos, programa de gobierno que establezca las acciones básicas que se proponen realizar,</p>	<p><b>Art. 109.-</b> Los partidos políticos serán de carácter nacional, se regirán por sus principios y estatutos, propondrán un programa de gobierno y mantendrán el registro de sus afiliados.</p> <p>Los movimientos políticos <b>[solo]</b> podrán corresponder <b>[al ámbito nacional]</b> a <del>cualquier nivel de gobierno o a la circunscripción del exterior.</del> La ley establecerá los requisitos y condiciones de organización, permanencia y accionar democrático de los movimientos políticos, así como los incentivos para que conformen alianzas.</p> <p>Los partidos políticos deberán presentar su declaración de principios ideológicos, programa de gobierno que establezca las</p>

<sup>21</sup> Este Organismo toma nota que, en la propuesta, el peticionario propone lo siguiente: “En el artículo 108 agréguese el siguiente inciso”. Sin embargo, esta Corte constata que la propuesta únicamente agrega en el primer inciso del artículo, luego de la palabra estatal, la frase únicamente de ámbito nacional por lo que se realiza dicha adición.

<p>estatuto, símbolos, siglas, emblemas, distintivos, nómina de la directiva. Los partidos deberán contar con una organización nacional, que comprenderá al menos al cincuenta por ciento de las provincias del país, dos de las cuales deberán corresponder a las tres de mayor población. El registro de afiliados no podrá ser menor al uno punto cinco por ciento del registro electoral utilizado en el último proceso electoral.</p> <p>Los movimientos políticos deberán presentar una declaración de principios, programa de gobierno, símbolos, siglas, emblemas, distintivos y registro de adherentes o simpatizantes, en número no inferior al uno punto cinco por ciento del registro electoral utilizado en el último proceso electoral.</p>	<p>acciones básicas que se proponen realizar, estatuto, símbolos, siglas, emblemas, distintivos, nómina de la directiva. Los partidos <b>[y movimientos políticos]</b> deberán contar con una organización nacional, que comprenderá al menos <b>[con el]</b> <del>al</del> cincuenta por ciento de las provincias del país, dos de las cuales deberán corresponder a las tres de mayor población. El registro de afiliados no podrá ser menor al uno punto cinco por ciento del registro electoral utilizado en el último proceso electoral.</p> <p>Los movimientos políticos deberán presentar una declaración de principios, programa de gobierno, símbolos, siglas, emblemas, distintivos y registro de adherentes o simpatizantes, en número no inferior al uno punto cinco por ciento del registro electoral utilizado en el último proceso electoral.</p>
---	--

**Tabla elaborada por la Corte Constitucional**

40. Sobre esta propuesta, cabe mencionar que en el dictamen 2-23-RC/23, la Corte examinó un planteamiento de modificación del artículo 109, similar a la presente, que consistía en i) eliminar la diferencia en el alcance territorial de los partidos y movimientos políticos; y ii) disponer que las organizaciones políticas mantengan en línea un registro de sus afiliados.<sup>22</sup> En esta causa, la Corte determinó que la propuesta respetaba los límites materiales de la Constitución.<sup>23</sup>
41. En el caso bajo análisis, el peticionario, a través de la modificación propuesta de los artículos 108 y 109 de la Constitución, plantea la misma iniciativa de (i) suprimir la distinción territorial de las organizaciones políticas; y, además, (ii) exige que los movimientos políticos al igual que los partidos, cuenten con una organización nacional que comprenda al menos el cincuenta por ciento de las provincias del país. En virtud de ello, corresponde analizar si la propuesta se enmarca en los límites materiales de la enmienda constitucional

### 6.2.1. ¿La propuesta altera la estructura fundamental de la Constitución?

42. Este Organismo es del criterio que la propuesta no afecta la estructura fundamental de la Constitución. Aunque, excluye la posibilidad de que los movimientos políticos se organicen a distintos niveles de gobierno, la representación política mediante partidos y movimientos se mantiene intacta, tal como lo precisó la Corte en el dictamen 2-23-

<sup>22</sup>CCE, dictamen 2-23-RC/23, 22 de noviembre de 2023, párr. 34.

<sup>23</sup> CCE, dictamen 2-23-RC/23, 22 de noviembre de 2023, párrs. 32-36.

RC/23. El carácter de las organizaciones políticas como expresiones de la pluralidad política del pueblo<sup>24</sup> se conserva, pues se permite el ejercicio de los derechos de participación que la Constitución garantiza.<sup>25</sup> Por tanto, la propuesta no altera la estructura del sistema democrático.

43. En suma, la propuesta no altera la estructura fundamental de la Constitución.

### **6.2.2. ¿La propuesta altera el carácter o los elementos constitutivos del Estado?**

44. En el dictamen 2-23-RC/23, esta Corte concluyó que la eliminación de la diferenciación territorial no altera el carácter democrático, participativo ni representativo del Estado. La misma conclusión se aplica en el presente caso, ya que la modificación se limita a uniformar el ámbito de actuación de las organizaciones políticas; y se permite la participación política<sup>26</sup> sin afectar los mecanismos de participación popular.

45. Ahora bien, corresponde precisar que el hecho de que los movimientos políticos sean definidos como organizaciones de carácter nacional no equivale a eliminar la circunscripción del exterior ni a excluir a ese electorado del régimen representativo. Como lo aclaró este Organismo en el dictamen 2-23-RC/23, el cambio en el alcance territorial de los movimientos—esto es, la previsión de que sean de carácter nacional—no excluye la posibilidad de que las organizaciones políticas presenten candidaturas correspondientes a la circunscripción del exterior, en los términos que prevé el propio diseño constitucional de representación.<sup>27</sup>

46. Asimismo, se advierte que la propuesta, que exige que los movimientos políticos cuenten con presencia de al menos el cincuenta por ciento de las provincias, al igual que los partidos políticos, no modifica el carácter democrático del Estado ni el régimen de participación, previstos en el artículo 1 de la Constitución. La Corte nota que esta previsión, de acuerdo con la intención general de la propuesta, tiene como finalidad robustecer la capacidad organizativa y representativa de las organizaciones políticas ya establecidas en la propia norma constitucional.

### **6.2.3. ¿La propuesta establece restricciones a los derechos y garantías constitucionales?**

---

<sup>24</sup> CCE, dictamen 2-23-RC/23, 22 de noviembre de 2023, párr. 35.

<sup>25</sup> Constitución, art. 61 numeral 8. —“Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos: [...] 8. Conformar partidos y movimientos políticos, afiliarse o desafilarse libremente de ellos y participar en todas las decisiones que éstos adopten”.

<sup>26</sup> CCE, dictamen 2-23-RC/23, 22 de noviembre de 2023, párr. 40.

<sup>27</sup> CCE, dictamen 2-23-RC/23, 22 de noviembre de 2023, párr. 36.

47. Este Organismo considera que la propuesta no impone restricciones a los derechos y garantías reconocidos en el artículo 61 la Constitución.
48. El artículo 61 de la Constitución reconoce a las y los ecuatorianos el derecho a participar en la vida política del país, lo que comprende, por ejemplo, la libertad de elegir y ser elegido,<sup>28</sup> de afiliación,<sup>29</sup> así como de conformar organizaciones políticas.<sup>30</sup> Al igual que en el dictamen 2-23-RC/23, este Organismo determina que la unificación del ámbito territorial de los movimientos políticos y la obligación de contar con una estructura nacional, no limita la creación de organizaciones políticas ni el derecho a participar o ser elegido con su auspicio.<sup>31</sup> La medida configura una regulación de tipo organizativo que busca consolidar la institucionalidad democrática y no restringe el ejercicio de los derechos políticos.
49. En el mismo sentido, esta Corte ha sostenido que la unificación del alcance territorial “no altera los requisitos de conformación de partidos y movimientos políticos que son similares para ambos tipos de organización y que, en el caso de los movimientos políticos, son de configuración legislativa”.<sup>32</sup> En consecuencia, al presentar una misma propuesta, esta Magistratura no encuentra motivos para concluir lo contrario a lo ya establecido en el dictamen 2-23-RC/23.
50. Al respecto, en dicho dictamen, la Corte concluyó que la eliminación de la distinción territorial entre partidos y movimientos, junto con el registro en línea, no afectaba la posibilidad de conformar movimientos ni el derecho a ser elegido con el auspicio de una organización política, y que, por esa razón, no se configuraba una restricción a derechos o garantías. Ahora bien, la Corte observa que la actual propuesta, a diferencia de la analizada en el dictamen 2-23-RC, incorpora la exigencia de que los movimientos, al igual que los partidos, cuenten con una organización nacional que comprenda al menos el cincuenta por ciento de las provincias del país, incluidas dos de las tres de mayor población. Esta precisión no puede ser omitida. No obstante, para efectos del control de vía, la cuestión no es evaluar su conveniencia, dificultad práctica o impacto empírico sobre el sistema de organizaciones existentes, sino determinar si, por su contenido normativo, establece una restricción constitucionalmente relevante, en el sentido de suprimir o impedir el ejercicio de los derechos de participación política.

---

<sup>28</sup> Constitución, art. 61 numeral 1

<sup>29</sup> Constitución, art. 61 numeral 8.

<sup>30</sup> *Ibíd.*

<sup>31</sup> CCE, dictamen 2-23-RC/23, 22 de noviembre de 2023, párr. 43.

<sup>32</sup> *Ibíd.*, párr. 44.

51. Desde esta perspectiva, la exigencia de organización nacional redefine las condiciones de estructuración institucional bajo las cuales operan los movimientos políticos dentro del modelo representativo, pero no elimina el derecho a la participación política, ni impide que la ciudadanía se organice políticamente, se afilie o desafilie, participe en decisiones internas, o postule candidaturas con el auspicio de una organización política. En particular, no supone la exclusión del electorado del exterior ni obstaculiza la presentación de candidaturas correspondientes a esa circunscripción, como ya fue precisado por la Corte al analizar el caso 2-23-RC/23.
52. En suma, al no establecer restricciones a los derechos de participación ni a las garantías constitucionales, la Corte concluye que la propuesta respeta el tercer límite de la enmienda.

#### 6.2.4. Conclusión

53. En vista de que la propuesta respeta los límites materiales de la Constitución, este Organismo considera que la propuesta es apta para tramitarse vía enmienda.

#### 6.3. Propuesta de modificación al artículo 118: *Composición de la Asamblea Nacional*

54. La propuesta del peticionario busca la modificación del artículo 118 de la Constitución, con un cambio en la integración de la Asamblea Nacional, esto es, la reducción del número de asambleístas, de la siguiente manera:

**Tabla 3: Propuesta de enmienda al artículo 118**

Texto vigente	Propuesta de enmienda
<p><b>Art. 118.-</b> La Función Legislativa se ejerce por la Asamblea Nacional, que se integrará por asambleístas elegidos para un periodo de cuatro años.</p> <p>La Asamblea Nacional es unicameral y tendrá su sede en Quito. Excepcionalmente podrá reunirse en cualquier parte del territorio nacional.</p> <p>La Asamblea Nacional se integrará por:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Quince asambleístas elegidos en circunscripción nacional.</li> <li>2. Dos asambleístas elegidos por cada provincia, y uno más por cada doscientos mil habitantes o fracción que supere los cien mil [150.000], de acuerdo al último censo nacional de la población.</li> <li>3. La ley determinará la elección de asambleístas de regiones, de distritos</li> </ol>	<p><b>Art. 118.-</b> La Función Legislativa se ejerce por la Asamblea Nacional, que se integrará por asambleístas elegidos para un periodo de cuatro años.</p> <p>La Asamblea Nacional es unicameral y tendrá su sede en Quito. Excepcionalmente podrá reunirse en cualquier parte del territorio nacional.</p> <p>La Asamblea Nacional se integrará por:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Quince asambleístas <b>[nacionales]</b> elegidos en circunscripción nacional.</li> <li>2.—Dos asambleístas elegidos por cada provincia, y uno más por cada <del>doscientos mil</del> <b>[500.000]</b> habitantes o fracción que supere los <b>[350.000]</b> <del>ciento cincuenta mil</del> <b>[habitantes]</b>, de acuerdo al último censo. <del>nacional de la población.</del></li> </ol>

metropolitanos, y de la circunscripción del exterior.	<del>3. La ley determinará la elección de assembleístas de regiones, de distritos metropolitanos, y de la circunscripción del exterior.</del>
---	---

Tabla elaborada por la Corte Constitucional

55. Como quedó evidenciado en el cuadro, el peticionario propone dos cambios específicos: 1) el incremento numérico de habitantes para acceder a un assembleísta provincial adicional en el numeral 2 del artículo 118, y la eliminación de la expresión “nacional de la población” en la referencia al censo (“**propuesta 1**”); y 2) la eliminación del numeral 3, referido a la remisión a la ley para regular la participación de assembleístas de circunscripciones especiales, esto es, [de crearse] regiones, distritos metropolitanos y circunscripciones del exterior (“**propuesta 2**”). La Corte verificará si las propuestas respetan los límites materiales de la enmienda.

### Sobre la propuesta 1

56. En los dictámenes 7-25-RC/25, y 4-22-RC/22 se pretendía la reducción numérica de los integrantes de la Asamblea Nacional. La propuesta del dictamen 4-22-RC/22 buscaba la elección de dos assembleístas nacionales por cada millón de habitantes. Adicionalmente, la reducción de dos assembleístas provinciales y uno adicional por cada 250.000 habitantes, sin considerar fracciones. Asimismo, pretendía la modificación de las circunscripciones del exterior, de [crearse] regiones y distritos metropolitanos. Por su parte, en la propuesta del dictamen 7-25-RC/25 también se propuso la reducción del número de dos a un assembleísta por provincia, y señaló que la incorporación de assembleístas provinciales adicionales se realizará a partir de cada 400.000 habitantes sin contar fracciones.
57. Por otra parte, en el caso 10-19-RC/20, muy similar al presente,<sup>33</sup> se concluyó que la vía de enmienda era procedente para la propuesta tal como fue planteada. Aquella implicaba una modificación para que el órgano se integre por dos assembleístas elegidos por cada provincia y uno más por cada 500.000 habitantes de la provincia sin considerar fracciones; y tres assembleístas “por los emigrantes”, uno por cada una de las tres circunscripciones del exterior.
58. En los dictámenes anteriores se verificó que las propuestas planteadas únicamente reconfiguraban de forma numérica la composición de la Asamblea Nacional se mantenían todas las circunscripciones de assembleístas y únicamente se reducía su

<sup>33</sup> La propuesta analizada en el dictamen 10-19-RC/20 planteó la modificación del artículo 118 de la Constitución, en el sentido de que la Asamblea Nacional esté integrada por dos assembleístas elegidos por cada provincia y uno más por cada quinientos mil habitantes de la provincia sin considerar fracciones. CCE, sentencia 10-19-RC/20, 20 de enero de 2020, párr. 31.

número en una medida en la que se respetaba la proporcionalidad de participación de todas las circunscripciones porque se mantenían los criterios territoriales y poblacionales.<sup>34</sup> Sobre la base de esa idea central, dichos dictámenes concluyeron que la vía de enmienda constituía el mecanismo adecuado para tramitar la modificación constitucional relativa a la reducción del número de asambleístas.

59. Ahora bien, el texto constitucional vigente prevé quince asambleístas nacionales; dos por cada provincia y la contabilización desde 200.000 habitantes o fracción que supere los 150.000 habitantes. La propuesta del peticionario, a diferencia de los dictámenes reseñados *supra* y en similar sentido que el dictamen 10-19-RC/20, **mantiene** dos asambleístas por provincia; establece la incorporación de un asambleísta provincial adicional a partir de cada 500.000 habitantes o fracción que supere los 350.000. Sin perjuicio de lo anterior, esta Corte precisa que toda modificación de la composición de la Asamblea Nacional debe responder a criterios democráticos y preservar la representación plural de la ciudadanía en el órgano legislativo.
60. A la luz de lo señalado, esta Corte verificará si la propuesta 1 respeta los límites materiales de la enmienda.

### 6.3.1. ¿La propuesta 1 altera la estructura fundamental de la Constitución?

61. De conformidad con el párrafo 55 *supra*, la propuesta 1 únicamente aumenta la cantidad de habitantes necesarios para obtener un asambleísta adicional por provincia, conservando los dos asambleístas por cada provincia y el adicional por fracción, lo cual asegura su representación en el seno de la Función Legislativa. No se contraviene algún valor fundamental de la norma constitucional. La propuesta 1 busca la reconfiguración de la regla procedimental de regulación de la representación parlamentaria de los asambleístas adicionales, en respeto del espíritu del constituyente para asegurar la representatividad en la Asamblea Nacional.<sup>35</sup>
62. En particular, el ajuste del parámetro poblacional eleva el número de habitantes requerido para activar un escaño adicional, pero no suprime la representación provincial mínima —que se mantiene en dos asambleístas por provincia— ni elimina el elemento poblacional como criterio para asignar escaños adicionales, pues el escaño adicional continúa vinculado a población y fracción. Por ello, se trata de una reconfiguración numérica que preserva los criterios territoriales y poblacionales del diseño vigente.

<sup>34</sup> CCE, dictámenes 7-25-RC/25, 4 de septiembre de 2025, párrs. 81-87; 4-22-RC/22, 12 de octubre de 2022, párrs. 138-148 y 10-19-RC/20, 22 de enero de 2020, párr. 34.

<sup>35</sup> CCE, dictamen 4-22-RC/22, 12 de octubre de 2022, párr. 137.

63. En virtud de lo antes expuesto, por la manera en que la modificación se encuentra presentada, se puede concluir que se trata de un rediseño orgánico de la Función Legislativa que no afecta la estructura fundamental de la Constitución.

### 6.3.2. ¿La propuesta 1 altera el carácter del Estado o sus elementos constitutivos?

64. Este Organismo observa que la modificación planteada por el peticionario no afecta el **carácter del Estado ni sus elementos constitutivos**, dado que no se altera el carácter democrático del Estado ni su régimen representativo, contemplados en el artículo 1 de la Constitución. Como se indicó en los párrafos 61 y 62 *supra*, el cambio radica en una reconfiguración numérica, persistiendo la representatividad de los ciudadanos. Además, que, no afecta las atribuciones legislativas ni fiscalizadoras del órgano legislativo.<sup>36</sup>

### 6.3.3. ¿La propuesta 1 establece una restricción de derechos o garantías?

65. Esta Corte advierte que la modificación tampoco involucra la **restricción de derechos o garantías** constitucionales, pues la propuesta mantiene la representatividad de todas las provincias.
66. Con respecto a la eliminación de la expresión “nacional de la población” en la referencia al censo, este Organismo considera que esta variación, *per se*, no altera la estructura fundamental del Estado, ni sus elementos constitutivos; y tampoco restringe derechos. Al igual que el cambio en la fórmula poblacional, la frase se trata de un ajuste técnico de redacción que no modifica el alcance material de la disposición, pues el censo aplicable para efectos de representación parlamentaria sigue siendo el censo nacional de la población.
67. En definitiva, la alteración que se plantea en la propuesta 1 es eminentemente orgánica y mantiene los criterios territoriales y poblacionales;<sup>37</sup> por lo tanto, cumple con los requisitos establecidos en el artículo 441.1 de la Constitución y sí puede ser tratada vía enmienda.

## Sobre la propuesta 2

68. El peticionario pretende **eliminar el numeral 3 del artículo 118**, que dispone que la ley determinará la elección de asambleístas de circunscripciones territoriales y del

<sup>36</sup> CCE, dictamen 7-25-RC/25, 04 de septiembre de 2025, párr. 83.

<sup>37</sup> CCE, dictamen 4-22-RC/22, 12 de octubre de 2022, párrs. 139-147.

exterior. Al respecto, se analizará si la propuesta 2 altera la estructura fundamental de la Constitución.

#### **6.3.4. ¿La propuesta 2 altera la estructura fundamental de la Constitución?**

- 69.** La Corte observa que la pretensión **altera la estructura fundamental del Estado**. Aunque la propuesta guarda armonía con el núcleo esencial de la Función Legislativa, en tanto no altera la unicameralidad de la Asamblea Nacional, ni sus competencias esenciales, sí incide en el diseño constitucional de la representación política, que constituye uno de los pilares del modelo democrático ecuatoriano.
- 70.** En efecto, el numeral 3 del artículo 118 no constituye una simple remisión normativa. Su contenido implica el reconocimiento constitucional expreso de la existencia de circunscripciones especiales –regionales, metropolitanas y del exterior–. Este reconocimiento garantiza que la representación política de esos sectores tenga respaldo directo en la Constitución y no dependa exclusivamente de la discrecionalidad legislativa. Suprimir dicha disposición implicaría eliminar la base constitucional de esas circunscripciones y su posibilidad de representación, lo que restringe la pluralidad y el alcance territorial de la representación democrática.
- 71.** De aprobarse la reforma, la existencia de esas circunscripciones quedaría sujeta únicamente a la ley, despojándolas de su garantía constitucional. Ello no supone una simple modificación de técnica normativa, sino una alteración de la estructura de la Función Legislativa, al suprimir un componente que contribuye a la participación de los sectores de la sociedad ecuatoriana, incluidos quienes residen en el exterior. De esta manera, la propuesta impacta en el principio de democracia representativa.
- 72.** A la luz de esta conclusión, la Corte estima necesario precisar el objeto de las modificaciones de los artículos 108 y 109 (párrs. 39-53) respecto de la segunda propuesta de modificación del artículo 118. Las primeras se refieren al diseño de las organizaciones políticas y a ciertas condiciones de su funcionamiento; la segunda, en cambio, incide en si el reconocimiento de las circunscripciones electorales especiales está establecido directamente en la Constitución o si su determinación queda remitida a la ley. Por ello, el hecho de que el texto constitucional configure a los movimientos como organizaciones de carácter nacional no es equivalente a suprimir el reconocimiento constitucional de circunscripciones especiales ni a trasladar íntegramente a la ley su definición. Se tratan de planos normativos distintos y, por lo tanto, su valoración a la luz de los límites materiales del artículo 441 también debe ser distinta.

#### **6.3.5. Conclusión**

73. Este Organismo considera que, la propuesta 1 planteada por el peticionario puede ser tramitada mediante enmienda constitucional en vista de que respeta los límites materiales previstos en la Constitución. Por otra parte, la propuesta 2 no es apta de ser tramitada vía enmienda, en tanto altera la estructura fundamental de la Constitución.

#### 6.4. Propuesta de modificación al artículo 119: *Requisitos para ser asambleísta*

74. La cuarta propuesta pretende modificar los requisitos para ejercer el cargo de asambleísta. Para ello, el peticionario plantea las siguientes modificaciones al artículo 119 de la Constitución:

**Tabla 4: Propuesta de enmienda al artículo 119**

Texto vigente	Propuesta de enmienda
<p><b>Art. 119.-</b> Para ser asambleísta se requerirá tener nacionalidad ecuatoriana, haber cumplido dieciocho años de edad al momento de la inscripción de la candidatura y estar en goce de los derechos políticos.</p>	<p><b>Art. 119.-</b> Para ser asambleísta se requerirá tener nacionalidad ecuatoriana, haber cumplido <b>[25]</b> <del>dieciocho</del> años de edad[,] al momento de la inscripción de la candidatura[s] y estar <b>[al]</b> <del>en</del> goce de los derechos políticos <b>[y cumplir con los requisitos de la Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia.</b></p> <p>No podrá inscribirse como candidato a ninguna dignidad de elección popular, las personas que tengan glosas en firme, medidas alternativas privativas de libertad, los reincidentes con antecedentes penales].</p>

**Tabla elaborada por la Corte Constitucional**

75. De conformidad con la tabla *supra*, se advierte que la modificación pretende **i)** elevar la edad mínima para ser asambleísta a 25 años; adicionalmente (“**propuesta 1**”), **ii)** incorpora una cláusula de inelegibilidad que impediría la inscripción de candidatos de elección popular que: tengan glosas en firme, estén sujetas a medidas alternativas privativas de libertad, o sean reincidentes con antecedentes penales (“**propuesta 2**”). Al respecto se realizan las siguientes consideraciones a la luz del siguiente problema jurídico:

#### Sobre propuesta 1

##### 6.4.1. ¿La propuesta 1 establece una restricción de derechos y garantías?

76. En el dictamen 4-19-RC/19, la Corte analizó una propuesta que buscaba rediseñar la Función Legislativa para volverla bicameral, y entre otros cambios, elevar la edad mínima para ser asambleísta a 21 años. Este Organismo concluyó que dicha

modificación implicaba una restricción al principio de no regresividad del sufragio pasivo, pues debía garantizarse que al menos una cámara mantuviera la edad mínima de 18 años, evitando excluir a un sector poblacional de representación parlamentaria.

77. Este criterio fue recogido en el dictamen 2-23-RC/23, en el que se planteó elevar la edad mínima a 25 años para ser asambleísta. En esa ocasión, la Corte reiteró que aumentar el requisito de edad restringiría el derecho a ser elegido y, por tanto, no podía tramitarse mediante enmienda.<sup>38</sup>
78. En el presente caso, la propuesta es sustancialmente idéntica ya que también busca elevar la edad mínima a 25 años, lo que excluiría a quienes hoy pueden postularse con 18 años. En consecuencia, al restringir el derecho a la participación política y vulnerar el principio de no regresividad, la propuesta no puede ser tramitada por la vía de enmienda.

## Sobre propuesta 2

### 6.4.2. ¿La propuesta 2 altera el carácter del Estado o sus elementos constitutivos?

79. Por otra parte, en línea con lo indicado en la sección 6.1 *supra*, la Constitución reconoce que el ejercicio de los derechos políticos está indisolublemente vinculado a la ética pública y la responsabilidad en el uso del poder. Por ello, las normas que regulan el acceso a funciones de representación deben mantener un equilibrio entre la legitimidad democrática e integridad institucional. En este marco, toda regulación que distorsione ese equilibrio afecta la estructura axiológica sobre la que se sostiene el Estado constitucional de derechos y justicia.
80. Así, la **incorporación de nuevas inhabilidades**, tales como la existencia de glosas en firme, imposición de medidas alternativas privativas de libertad o la reincidencia penal, así como la inclusión de la cláusula “y cumplir con los requisitos de la Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia” constituye una regulación adicional del acceso y configuran **restricciones sustanciales al derecho de participación política** en su dimensión de sufragio pasivo.<sup>39</sup> La Corte observa que estas condiciones amplían de manera directa las causas taxativas de inelegibilidad previstas en el artículo 113 de

<sup>38</sup> CCE, dictamen 2-23-RC/23, 22 de noviembre de 2023, párrs. 89-93.

<sup>39</sup> Se tratan de regulaciones adicionales de las ya establecidas en la Constitución. Por ejemplo, el numeral 2 del artículo 113 de la Constitución establece, específicamente, que no podrán ser candidatos o candidatas de elección popular: “Quienes hayan recibido sentencia condenatoria ejecutoriada por delitos sancionados con reclusión, o por cohecho, enriquecimiento ilícito o peculado”.

la Constitución.<sup>40</sup>

- 81.** Al introducir nuevas prohibiciones directamente en el texto constitucional para ser asambleísta, no se trata de un desarrollo regulatorio de los derechos políticos, sino que altera su alcance, afectando la legitimidad democrática y la igualdad en el acceso a la representación.<sup>41</sup> En particular, los artículos 61 numeral 1 y 95 de la Constitución<sup>42</sup> reconocen el derecho de todas las personas a participar en los asuntos públicos y a ser elegidas. Sin embargo, las nuevas inhabilidades propuestas imponen restricciones que no encuentran respaldo en el diseño constitucional vigente ni en los principios que lo sustentan.
- 82.** En definitiva, al igual que ocurre con la propuesta de modificación al artículo 64, esta iniciativa también incide en el mismo núcleo constitucional que articula la ética pública, la responsabilidad y legitimidad democrática. Aunque ambas lo hacen desde lógicas inversas,<sup>43</sup> el resultado es similar, pues ambas alteran el equilibrio axiológico

---

<sup>40</sup> El artículo 113 de la Constitución proscribire ser candidatas o candidatos de elección popular a: “1. Quienes al inscribir su candidatura tengan contrato con el Estado, como personas naturales o como representantes o apoderados de personas jurídicas, siempre que el contrato se haya celebrado para la ejecución de obra pública, prestación de servicio público o explotación de recursos naturales.

2. Quienes hayan recibido sentencia condenatoria ejecutoriada por delitos sancionados con reclusión, o por cohecho, enriquecimiento ilícito o peculado.

3. Quienes adeuden pensiones alimenticias.

4. Las juezas y jueces de la Función Judicial, del Tribunal Contencioso Electoral, y los miembros de la Corte Constitucional y del Consejo Nacional Electoral, salvo que hayan renunciado a sus funciones seis meses antes de la fecha señalada para la elección.

5. Los miembros del servicio exterior que cumplan funciones fuera del país no podrán ser candidatas ni candidatos en representación de las ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior, salvo que hayan renunciado a sus funciones seis meses antes de la fecha señalada para la elección.

6. Las servidoras y servidores públicos de libre nombramiento y remoción, y los de periodo fijo, salvo que hayan renunciado con anterioridad a la fecha de la inscripción de su candidatura. Las demás servidoras o servidores públicos y los docentes podrán candidatizarse y gozarán de licencia sin sueldo desde la fecha de inscripción de sus candidaturas hasta el día siguiente de las elecciones, y de ser elegidos, mientras ejerzan sus funciones. El ejercicio del cargo de quienes sean elegidos para integrar las juntas parroquiales no será incompatible con el desempeño de sus funciones como servidoras o servidores públicos, o docentes.

7. Quienes hayan ejercido autoridad ejecutiva en gobiernos de facto.

8. Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional en servicio activo.”.

<sup>41</sup> En el caso *Yatama vs. Nicaragua*, la Corte IDH sostuvo que las condiciones para ejercer los derechos políticos deben ser claras, razonables y proporcionales, sin constituir obstáculos arbitrarios al derecho de participación en condiciones de igualdad.

<sup>42</sup> Constitución, art. 61 num. – “Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos: 1. Elegir y ser elegidos.”; Constitución, art. 95. – “Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad. La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria”.

<sup>43</sup> Mientras en la propuesta del artículo 64 elimina un límite constitucionalmente diseñado para proteger la integridad del poder público y sus servidoras y servidores; esta norma impone restricciones que anulan los derechos de participación electoral de las personas.

que sostiene la estructura fundamental de la Constitución.

- 83.** Por esta razón, la modificación que el peticionario pretende al artículo 118, a partir de su propuesta 1 y 2, no puede ser considerada un mero ajuste procedimental. Constituye, más bien, una alteración a los derechos políticos y de los principios estructurales que definen el modelo de Estado constitucional, lo que obliga a que su tramitación no sea apta por medio del procedimiento de enmienda.

### 6.4.3. Conclusión

- 84.** En vista de que la propuesta restringe derechos constitucionales y altera los principios estructurales que definen el modelo de Estado constitucional, la Corte concluye que la enmienda no es la vía apta para tramitarla.
- 85.** Respecto a la propuesta en general, esta Magistratura considera fundamental manifestar que no le corresponde analizar las consecuencias que potencialmente surgirían de su tramitación, pues aquello sería objeto de otro tipo de acciones previstas en el ordenamiento jurídico.
- 86.** A la luz del análisis previo, esta Corte concluye que únicamente, las modificaciones al artículo 118 de la Constitución pueden tramitarse mediante la enmienda constitucional contemplada en el artículo 441 numeral 2 de la Constitución. De este modo, la Corte Constitucional ha cumplido con el **único momento**<sup>44</sup> de su intervención, por medio de este dictamen de vía respecto de la propuesta planteada, al haber verificado que el proyecto de enmienda no traspasa ninguno de los límites del artículo mencionado previamente.

## 7. Decisión

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

- 1. Declarar** que el procedimiento de enmienda, establecido en el artículo 441 numeral 1 de la Constitución **es apto** para las modificaciones constitucionales propuestas al artículo 108 y 109; y, la propuesta 1 dentro de las modificaciones constitucionales del artículo 118.

---

<sup>44</sup> Como se menciona en el párrafo 7 del proyecto a la luz de lo dispuesto en el artículo 100.3 de la LOGJCC a la Corte le corresponde dar este dictamen de primer momento –de vía- antes de dar inicio al proceso de aprobación legislativa.

2. **Declarar** que el procedimiento de enmienda, establecido en el artículo 441 numeral 1 de la Constitución **no es apto** para las modificaciones constitucionales de los artículos 64, la propuesta 2 dentro de las modificaciones constitucionales del artículo 118; y, las propuestas de modificación del artículo 119.
3. **Notificar** a la Asamblea Nacional para que continúe, de estimarlo conveniente, con el trámite establecido en el numeral segundo del artículo 441 de la Constitución.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.



Jhoel Escudero Soliz  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal que, el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional de la siguiente manera: propuesta 1, con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz (voto concurrente), Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez; propuesta 2, 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 (voto concurrente), Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez (voto concurrente); propuesta 3, con siete votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz y José Luis Terán Suárez; y, dos votos salvados de los jueces constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Claudia Salgado Levy; propuesta 4, 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 22 de enero de 2026.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Cristian Caiza Asitimbay  
**SECRETARIO GENERAL**

**Voto concurrente****Jueces:** Richard Ortiz Ortiz y José Luis Terán Suárez**DICTAMEN 7-24-RC/26****VOTO CONCURRENTE A PROPUESTA 2****Jueces constitucionales Richard Ortiz Ortiz y José Luis Terán Suárez**

1. A pesar de nuestra coincidencia con la decisión del dictamen 7-24-RC/26, estimamos pertinente realizar las siguientes consideraciones respecto a la **pregunta 2** de la modificación a los artículos 108 y 109 (organización y funcionamiento de los movimientos políticos) de la Constitución:
2. La Corte Constitucional declaró que el procedimiento de enmienda (art. 441 CRE), es apto para proceder con las modificaciones constitucionales propuestas en la pregunta 2. Esto, por cuanto determinó que: (i) la eliminación de la distinción del alcance territorial de las organizaciones políticas y (ii) la obligación de que los movimientos políticos cuenten con una organización nacional que comprenda al menos el cincuenta por ciento de las provincias del país, incluidas dos de las tres de mayor población, no transgrede los límites materiales del procedimiento de enmienda (art. 441 CRE).
3. Al respecto, consideramos pertinente aludir al **dictamen de vía** de esta propuesta de reforma constitucional realizada por esta Corte el 22 de noviembre de 2023 mediante dictamen 2-23-RC/23. En tal ocasión, el juez Richard Ortiz Ortiz se apartó parcialmente del dictamen de mayoría por considerar que la **pregunta 3**, respecto a la eliminación del alcance territorial de los movimientos políticos contemplando en el artículo 109 de la Constitución, no puede ser tramitada mediante vía de enmienda (art. 441 CRE).
4. En ese voto salvado se razonó que una propuesta dirigida a eliminar el alcance territorial de los movimientos políticos trasgrede el segundo límite de la vía de enmienda (art. 441 CRE). Lo anterior, porque la propuesta alteraría el carácter democrático y representativo del Estado (art. 1 CRE), en razón de que se perturbaría el sistema representativo del Ecuador garantizado en el texto constitucional mediante los movimientos y partidos políticos, y el principio de pluralidad política en su expresión territorial.
5. No obstante, sobre la actual propuesta 2 del dictamen 7-24-RC/25, coincidimos con la decisión de mayoría, aunque como ya se señaló el juez Richard Ortiz Ortiz presentó un voto salvado en el dictamen 2-23-RC/23, y el juez José Luis Terán Suárez también considera necesario aclarar porque dicha reforma no afectaría los límites de la enmienda (art. 441 CRE).

6. En la actual propuesta, consideramos que la modificación a los artículos 108 y 109 y de la Constitución para la limitación del alcance territorial de los movimientos políticos permitiría solventar el problema de la existencia de una gran cantidad de estas organizaciones políticas. Actualmente, en el Ecuador, existen 225 movimientos políticos que se dividen entre nacionales, provinciales, cantonales y parroquiales. De tal manera, una limitación al ámbito nacional de tales organizaciones políticas permitiría plausiblemente un mejor funcionamiento del sistema democrático, una mejora en la capacidad organizativa y representativa de dichos movimientos que ya están previstos en la norma constitucional. Así también, es de valorar que este Organismo ya determinó que era posible la modificación al texto constitucional del artículo 109 mediante la vía de enmienda (art. 441 CRE).
7. Finalmente, estimamos que tal modificación constitucional exige que los movimientos políticos cuenten con presencia de al menos el cincuenta por ciento de las provincias, incluidas dos de las tres de mayor población, al igual que los partidos. Por ende, una reforma en este sentido no limitaría la creación de los movimientos políticos, siempre que se organicen a nivel nacional. Y, por otro lado, se preservaría el ejercicio del derecho a la organización política de los ciudadanos en el territorio nacional (art. 61.8 CRE) mediante la obligación de organizarse por lo menos en la mitad de las 24 provincias que conforman el Ecuador. En consecuencia, existen los seguros suficientes que garantizan el ejercicio de los derechos de participación política de la ciudadanía para organizarse, afiliarse, desafiliarse o postular candidaturas con el auspicio de una organización política.
8. En resumen, considerando que la decisión de mayoría determinó la viabilidad del procedimiento de enmienda (art. 441 CRE) respecto de la **propuesta 2** porque respeta los límites materiales de este procedimiento, nos adherimos a la decisión de dicho dictamen con las consideraciones previamente expuestas.

RICHARD  
OMAR ORTIZ  
ORTIZ  
Richard Ortiz Ortiz  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

Firmado  
digitalmente por  
RICHARD OMAR  
ORTIZ ORTIZ  
Fecha: 2026.03.03  
09:54:01 -05'00'



Firmado electrónicamente por:  
**ROMAN JOSE LUIS  
TERAN SUAREZ**

Validar únicamente con FirmaEC

José Luis Terán Suárez  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal que, el voto concurrente de los jueces constitucionales Richard Ortiz Ortiz y José Luis Terán Suárez, anunciado en el dictamen de la causa 7-24-RC, fue presentado mediante correo electrónico de 03 de febrero de 2026, a las 15h18; y procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Cristian Caiza Asitimbay  
**SECRETARIO GENERAL**

**Voto salvado****Jueza:** Claudia Salgado Levy**DICTAMEN 7-24-RC/26****VOTO SALVADO A PROPUESTA 3****Jueza constitucional Claudia Salgado Levy**

1. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, formulo mi voto salvado respecto del dictamen de mayoría 7-24-RC/26 (en adelante, “**dictamen de mayoría**”), aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 22 de enero de 2026, relativo a la propuesta número 3 presentada por el peticionario para la modificación del artículo 118 de la Constitución, orientada a la reducción del número de asambleístas y a la eliminación del numeral 3 de dicha disposición, referente al reconocimiento constitucional de la elección de asambleístas de regiones, de distritos metropolitanos y de la circunscripción del exterior.
2. En concreto, el peticionario propone modificar los 3 numerales del artículo 118 de la Constitución a fin de que la Asamblea Nacional se integre por: i) quince asambleístas nacionales elegidos en circunscripción nacional; ii) dos asambleístas elegidos por cada provincia, y uno adicional por cada 500.000 habitantes o fracción que supere los 350.000 habitantes de acuerdo al último censo; y, iii) la eliminación de la posibilidad de que la ley determine la elección de asambleístas de regiones, de distritos metropolitanos y de la circunscripción del exterior.
3. Para efecto de su análisis, el dictamen de mayoría desagregó la propuesta presentada en dos “propuestas”. Respecto de la primera —referente al incremento numérico de habitantes para acceder a un asambleísta provincial adicional y la eliminación de la expresión “nacional de la población” en la referencia al censo—<sup>1</sup> el dictamen concluye que *“la alteración que se plantea [...] es eminentemente orgánica y mantiene los criterios territoriales y poblacionales; por lo tanto, cumple con los requisitos establecidos en el artículo 441.1 de la Constitución y sí puede ser tratada vía enmienda”* (énfasis añadido).
4. En cuanto a la segunda, que elimina el numeral 3 del artículo 118 de la Constitución y, con ello, el reconocimiento constitucional de las circunscripciones especiales, el dictamen de mayoría considera que dicha modificación *“no es apta de ser tramitada vía enmienda, en tanto altera la estructura fundamental de la Constitución”* (énfasis añadido).<sup>2</sup>
5. Discrepo del método de análisis adoptado y de las conclusiones alcanzadas,

<sup>1</sup> CCE, dictamen 7-24-RC/26, 22 de enero de 2026, párr. 54.

<sup>2</sup> *Ibid*, párr. 73.

particularmente respecto de la posibilidad de escindir el artículo 118 en dos “propuestas” autónomas para efectos del control de los límites materiales de la enmienda constitucional.

6. La decisión mayoritaria afirma —con acierto— que toda modificación de la composición de la Asamblea Nacional debe responder a criterios democráticos y preservar la representación plural de la ciudadanía.<sup>3</sup> No obstante, considero que dicha premisa no se aplica de manera coherente al fragmentar el análisis del artículo 118.
7. A mi criterio, este artículo configura un diseño integral y coherente de representación política, cuya evaluación no admite un examen fragmentado sin afectar la comprensión de su impacto estructural en el modelo democrático previsto por la Constitución.
8. El artículo 118 de la Constitución no constituye un conjunto de reglas aisladas o independientes entre sí. Por el contrario, sus numerales conforman un sistema normativo unitario, orientado a garantizar una representación política plural, territorial y poblacional en la Asamblea Nacional.
9. Desde esta perspectiva, estimo que no resulta metodológicamente adecuado separar su análisis en dos propuestas diferenciadas —una apta para tramitarse por enmienda y otra no— pues ambas inciden directamente en un mismo objeto constitucional: la configuración del órgano legislativo como espacio de representación democrática.
10. El control material de las modificaciones constitucionales exige una valoración sistémica y relacional, no meramente segmentada. En el caso concreto de la propuesta 3 formulada por el peticionario, fraccionar la disposición constitucional puede conducir a minimizar los efectos acumulativos de la modificación y, con ello, a desatender su verdadero impacto sobre la estructura fundamental de la Constitución.
11. Por las razones expuestas, considero que la propuesta de modificación del artículo 118 de la Constitución no podía ser válidamente escindida para efectos del control material de constitucionalidad.
12. Por estas razones, salvo mi voto.

CLAUDIA  
HELENA  
SALGADO  
LEVY

Firmado  
digitalmente por  
CLAUDIA HELENA  
SALGADO LEVY  
Fecha: 2026.03.03  
10:43:21 -05'00'

Claudia Salgado Levy  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

---

<sup>3</sup> *Ibid*, párr. 59.

**Razón:** Siento por tal que, el voto salvado de la jueza constitucional Claudia Salgado Levy, anunciado en el dictamen de la causa 7-24-RC, fue presentado mediante correo electrónico de 05 de febrero de 2026, a las 16h00; y procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Cristian Caiza Asitimbay  
**SECRETARIO GENERAL**

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

## **DICTAMEN 7-24-RC/26**

### **VOTO CONCURRENTE A PROPUESTA 1 Y VOTO SALVADO A PROPUESTA 3**

**Juez constitucional Jhoel Escudero Soliz**

#### **1. Antecedente**

1. En sesión del Pleno del 22 de enero de 2026, la Corte Constitucional aprobó el dictamen correspondiente al primer momento de la causa 7-24-RC. Este dictamen analizó cuatro propuestas de enmienda constitucional presentadas por el presidente de la Asamblea Nacional. El dictamen concluye que dos propuestas sí pueden ser planteadas vía enmienda –propuesta 2 sobre el funcionamiento de movimientos políticos; y, propuesta 3 sobre la conformación de la Asamblea Nacional (únicamente sobre la reducción de asambleístas adicionales por habitantes)–, y las otras dos propuestas –propuesta 1 sobre suspensión de derechos políticos y propuesta 4 sobre requisitos de asambleísta– no pueden ser tramitadas por enmienda.
2. De las cuatro propuestas, planteo **voto concurrente sobre la propuesta 1**, correspondiente a la eliminación de la suspensión de los derechos políticos cuando existe sentencia penal ejecutoriada, implicando la modificación del artículo 64 de la Constitución; y, **voto salvado de la propuesta 3** respecto a la modificación del artículo 81 de la Constitución sobre la composición de la Asamblea Nacional.

#### **2. Análisis**

3. Como he sostenido en votos separados previos, en los dictámenes 4-22-RC/22, 1-24-RC/24 y 7-25-RC/25,<sup>1</sup> una modificación a la Constitución conlleva un proceso jurídico y político de gran trascendencia. La Constitución prevé un sistema gradual para autorizar cambios al texto constitucional, desde el menos rígido como la enmienda, pasando por un mayor nivel de escrutinio democrático como ocurre con la reforma parcial y la asamblea constituyente. Estas exigencias de procedimiento conllevan la observancia a los límites materiales establecidos en los artículos 441 a 444, que deben observarse estrictamente para determinar la procedencia de cada vía de modificación.
4. La Corte Constitucional, en su calidad de máximo órgano de interpretación y control de la Constitución, debe evaluar cuidadosamente la tensión entre la estabilidad y la adaptación del texto constitucional, entre su rigidez y la necesidad de adecuación a

---

<sup>1</sup> Voto concurrente sobre la propuesta 1 y voto salvado de la propuesta 2, dictamen 7-25-RC/25, 4 de septiembre de 2025; Voto salvado de las propuestas 1 y 6, dictamen 1-24-RC/24, 24 de enero de 2024; y, Voto salvado parcial de las preguntas 2 y 4, dictamen 4-22-RC/22, 12 de octubre de 2022.

nuevas realidades y contextos. Los límites y procedimientos de reforma funcionan como una garantía extraordinaria de preservación de la Constitución, asegurando que cualquier modificación se mantenga dentro de los márgenes que el propio texto establece.

5. A continuación, explicaré en relación con la propuesta 1 aunque concuerdo con su conclusión, previo a su análisis se incluyó entre los parámetros generales de análisis sobre la reforma en materia de derechos que esta es procedente, siempre que no sea justificada razonamiento criterio con el cual discrepo. De igual manera, explicaré por qué no estoy de acuerdo con el análisis y la conclusión de la propuesta 3.

### **2.1. Voto concurrente de la propuesta 1: eliminación de la suspensión de los derechos políticos cuando existe sentencia penal ejecutoriada**

6. El artículo 441 de la Constitución establece como límite al cambio constitucional vía enmienda, que este proponga una “restricción a un derecho o garantía constitucional”. Al respecto el dictamen, afirma que “para que este límite se transgreda, debe existir una restricción a un derecho o garantía constitucional que suponga una limitación o restricción de forma injustificada o irrazonable.”

7. Al respecto, como he razonado en votos particulares previos:

[...] efectuar un examen de proporcionalidad para relativizar una prohibición establecida por el constituyente originario conlleva realizar una interpretación de una norma constitucional clara, que trae el riesgo de debilitar la rigidez material exigida para la reforma a través de enmienda. Al detectar una restricción de una garantía de un derecho constitucional no cabe realizar, como solicita el presidente de la República, ponderación o test de proporcionalidad alguno.<sup>2</sup>

8. La Constitución establece una protección especial a los derechos y garantías en los procedimientos de modificación constitucional, prohibiendo que estos puedan ser restringidos. Lo dicho se encuentra en concordancia con el artículo 11 número 4, que “[n]inguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales”. De la misma manera, el número 8 del mismo artículo constitucional que determina que “[s]erá inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos”. Respecto a las garantías normativas de los derechos, 11 el artículo 84 de la Constitución, en la parte pertinente, dispone que “[e]n 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”.

---

<sup>2</sup> Voto salvado del juez Jhoel Escudero Soliz en el dictamen 6-24-RC/24 de 24 de enero de 2024, párr. 22 y voto salvado en el caso 2-25-RC/25, 13 de febrero de 2025, párr.6.

9. Si bien no se excluye la posibilidad de que los derechos y garantías puedan ser modificados, bajo ninguna circunstancia estos pueden ser restringidos. Por ello, el artículo 442 de la Norma Suprema establece que la reforma procede cuando “no suponga una restricción en los derechos y garantías”. Como se observa, esta prohibición no prevé una gradación o matiz que deba ser examinado, ni tampoco confiere a este organismo la facultad de ponderar si el beneficio de una reforma conlleva o no sacrificios para los derechos. Por lo que discrepo con este criterio expresado en el dictamen, sin perjuicio de coincidir con lo resuelto en relación a la propuesta 1.

## **2.2. Voto salvado sobre la propuesta 3: cambios en la conformación de la Asamblea Nacional**

10. La propuesta 3, conforme lo descrito en el dictamen 7-24-RC/26, pretende modificar el artículo 118 de la Constitución sobre la composición de la Asamblea Nacional. En el referido dictamen se divide la propuesta en: i) la reducción de asambleístas adicionales por provincia, de acuerdo a la cantidad de habitantes; y, ii) la eliminación de asambleístas de regiones, de distritos metropolitanos y de la circunscripción del exterior. Se concluye que la subpropuesta i) sí puede realizarse vía enmienda, pero no la subpropuesta ii).
11. Más allá de que estimo que en este caso no había razones para separar el análisis en subpropuestas, considero que para la verificación de esta propuesta se debe tomar en cuenta el artículo 1 de la Constitución. Este artículo establece que el Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, de carácter democrático, en el que la soberanía radica en el pueblo y se ejerce a través de los órganos del poder público. Además, la representación democrática se expresa con mayor detalle en los artículos 112 a 117 de la Constitución y específicamente en el 118, del cual se desprende los principios de democracia representativa. Por ello, en concordancia con votos particulares que he planteado previamente,<sup>3</sup> mi criterio es que un cambio en la representación en la Asamblea Nacional que tienda a debilitarla y no a fortalecerla constituye un cambio significativo que afecta la estructura fundamental de la Constitución. En tanto órgano de representación de la ciudadanía, la Asamblea Nacional es la expresión institucional de esa soberanía y debe reflejar de manera plural y proporcional la diversidad social y territorial del país.
12. De esta manera, considero que una alteración a la norma constitucional que comprometa esta función esencial afecta no solo la composición del legislativo, sino también la vigencia misma del principio democrático que sustenta el orden

---

<sup>3</sup> Votos particulares, dictamen 4-22-RC/22, 12 de octubre de 2022; y, dictamen 7-25-RC/25, 04 de septiembre de 2025.

constitucional. De esta manera, si bien puedo estar de acuerdo con que se señala que la subpropuesta ii) no cabe mediante enmienda, considero que la subpropuesta i) también habilita un cambio a la composición del legislativo el cual sustenta el orden constitucional.

- 13.** La modificación propuesta en el artículo 118 de la Constitución constituye un cambio significativo porque altera la composición del órgano de representación democrática más importante del Estado. Esta alteración va más allá de un simple ajuste numérico, al impactar directamente la relación de representación territorial y su proporcionalidad, disminuyendo la voz de provincias con menor población. Por ello, estimo que esta propuesta no puede tramitarse vía enmienda, dado que supera los límites materiales previstos para dicha vía de modificación y compromete la pluralidad y proporcionalidad de la representación legislativa que la Constitución protege.
- 14.** El artículo 118 de la Constitución busca equilibrar la representación de territorios con distinto tamaño y características socioeconómicas, democratizando la representación legislativa y contrarrestando el bicentralismo. Modificaciones que alteren esta configuración, aun con la intención de mejorar la proporcionalidad, pueden concentrar el poder en provincias más pobladas y reducir la influencia de provincias menos pobladas, afectando la esencia de la representatividad democrática.
- 15.** Si bien en este caso, con la propuesta se mantendría una minoría de dos asambleístas por provincia, la asignación de un representante adicional por cada quinientos mil habitantes o fracción que supere los trescientos cincuenta, también puede generar desigualdades internas dentro de provincias más pobladas. Dependiendo de la distribución demográfica, ciertos sectores podrían quedar sin voz directa en la Asamblea, debilitando la representatividad territorial y funcional de los legisladores, lo que evidencia un riesgo de concentración del poder. La medida, por tanto, no es meramente cuantitativa y se justifica por el costo del salario de los asambleístas y sus equipos técnicos, sino que incide directamente en la estructura fundamental de la constitución y derechos políticos fundamentales
- 16.** Siendo así, considero que se reduce la capacidad de reflejar la diversidad interna de cada territorio, dada que la inclusión de más representantes se da bajo una cantidad mayor de habitantes. Esto afecta a la pluralidad en la representación impactando a las minorías políticas, grupos sociales y comunidades con intereses distintos podrían quedar sin representación efectiva, concentrando la toma de decisiones en un único legislador y limitando la pluralidad de voces dentro de la Asamblea Nacional. Esta limitación compromete la función representativa del órgano como garante de la diversidad de la población, así como, territorial y política.

17. Finalmente, la concentración de la representación en un número reducido de legisladores por provincia y en territorios más densamente poblados puede afectar el pluralismo político, proporcionalidad, igualdad y equidad en la representación dentro de la Asamblea, conforme lo prevé el Art. 116 CRE. Garantizar una representación amplia, proporcional y plural es indispensable para fortalecer la democracia representativa en cuanto a la población y al territorio y asegurar que las políticas públicas respondan a las necesidades de todos los sectores del país.
18. Por estas razones, considero que la propuesta 3, en su completitud, no puede tramitarse vía enmienda conforme al artículo 441 de la Constitución, pues afecta un elemento central de la estructura fundamental: la representatividad democrática, cuya protección se deriva del artículo 1 de la Constitución, que establece al Ecuador como un Estado democrático en el que la soberanía reside en el pueblo y se ejerce a través de los órganos del poder público. La modificación proyectada impacta directamente la pluralidad de la representación poblacional y territorial, superando los límites materiales que una enmienda constitucional puede respetar.
19. Por las razones expuestas, formulo mi voto concurrente en relación a la propuesta 1, así como el voto salvado en la propuesta 3.



Jhoel Escudero Soliz  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal que, el voto concurrente y voto salvado del juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, anunciados en el dictamen de la causa 7-24-RC, fueron presentados mediante correo electrónico de 05 de febrero de 2026, a las 16h10; y procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Cristian Caiza Asitimbay  
**SECRETARIO GENERAL**



724RC-8b566

**Caso 7-24-RC**

**Razón:** Siento por tal que, el texto del dictamen que antecede fue suscrito el día miércoles veinticinco de febrero de dos mil veintiséis por el presidente de la Corte Constitucional, Jhoel Escudero Soliz, así como el voto concurrente y voto salvado en su calidad de juez constitucional. El voto concurrente del juez constitucional José Luis Terán Suárez el día jueves veintiséis de febrero de dos mil veintiséis. El voto concurrente del juez constitucional Richard Ortiz Ortiz el día martes tres de marzo de dos mil veintiséis. El voto salvado de la jueza constitucional Claudia Salgado Levy el día martes tres de marzo de dos mil veintiséis. Luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

***Firmado electrónicamente***

Cristian Caiza Asitimbay

**SECRETARIO GENERAL**



Firmado electrónicamente por:

**CRISTIAN RAUL  
CAIZA  
ASITIMBAY**



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

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

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

IM/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.