EDICIÓN CONSTITUCIONAL

REGISTRO OFICIAL®
ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

DICTAMEN Y SENTENCIAS:

126-23-IS/25 En el Caso No. 126-23-IS Se acepta la acción de incumplimiento No. 126-23-IS 2

49-22-AN/25 En el Caso No. 49-22-AN Se desestima la acción por incumplimiento No. 49-22-AN..... 15

6-24-RC/25 En el Caso No. 6-24-RC Se emite dictamen favorable respecto de la convocatoria a referendo para "que se elimine la obligación del Estado de asignar recursos del Presupuesto General del Estado a las organizaciones políticas", excluyendo los considerandos quinto, sexto, y séptimo, y el artículo 115 de la Constitución de la propuesta normativa 33

Año I - Nº 118 - 68 páginas
Quito, viernes 28 de noviembre de 2025

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia 126-23-IS/25
Jueza ponente: Claudia Salgado Levy

Quito, D.M., 11 de septiembre de 2025

CASO 126-23-IS

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

SENTENCIA 126-23-IS/25

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción de incumplimiento presentada a petición de parte y ante el juez ejecutor en contra de una sentencia emitida en una acción de protección. Al respecto, se constata que dicha decisión efectivamente estableció una medida de reparación de naturaleza económica, cuya cuantificación correspondía al respectivo Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo.
En consecuencia, este Organismo declara el incumplimiento de la medida ordenada, al verificar que no se efectuó la cuantificación de la reparación económica; consecuencia de lo cual el CNE no podía proceder con el pago.

1. Antecedentes procesales

1.1. Acción de protección 17203-2021-04756

1. El 07 de septiembre de 2021, Josselin Lisseth Mejía Valencia ("**accionante**") presentó una acción de protección en contra del Consejo Nacional Electoral ("**CNE**"). La accionante alegó la vulneración a su derecho a la estabilidad laboral reforzada por la terminación de su nombramiento de libre remoción como vocal de la Delegación Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas al estar en estado de gestación.

2. El 23 de noviembre de 2021, el juez de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Mariscal Sucre del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, ("**Unidad Judicial**") aceptó la acción al considerar que se habría vulnerado el derecho de la accionante a no ser cesada en estado de gestación. Con ello, ordenó el pago de "la compensación respecto al derecho al cuidado de mujer embarazada" y dejó "la vía judicial libre a fin de que la accionante ejerza su petición conforme ordena el Art. 19" de la LOGJCC. Adicionalmente, delegó el cumplimiento de la sentencia a la Defensoría del Pueblo ("**DPE**"). El CNE interpuso recurso de apelación.

3. El 14 de abril de 2022, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha negó la apelación. El 17 de mayo de 2022, el CNE presentó una

acción extraordinaria de protección que fue inadmitida por el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional el 08 de julio de 2022 en la causa 1386-22-EP.[1]

1.2. Fase de ejecución

4. El 22 de abril de 2022, la accionante solicitó que la Unidad Judicial requiera a la DPE un informe para verificar el cumplimiento de la sentencia.

5. El 06 de julio de 2022, la accionante requirió a la Unidad Judicial que solicite el informe de cumplimiento a la DPE y que se remita la causa al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, ("**Tribunal Distrital 1**") para el cálculo de la reparación económica.

6. El 13 de julio de 2022, la DPE presentó un informe de seguimiento concluyendo que el CNE no ha brindado facilidades para dar cumplimiento a la sentencia.

7. El 03 de agosto de 2022, la Unidad Judicial ordenó remitir la causa en copias certificadas a la sala de sorteos del Tribunal Distrital para que proceda con el cumplimiento de la sentencia y requirió al CNE que informe sobre su cumplimiento.

8. El 09 de agosto de 2022, el CNE presentó un escrito indicando que no fue notificado con la demanda de reparación económica ante el Tribunal Distrital, por lo cual no podía informar sobre el cumplimiento.

9. El 18 de agosto de 2022, la causa para su ejecución de reparación económica fue sorteada al Tribunal Distrital 1 y signada con el número **17811-2022-01698**.

10. El 16 de septiembre de 2022, el Tribunal Distrital 1 archivó el proceso pues consideró que no existía disposición en la sentencia ni medida de reparación "para atender la pretensión que [se] promueve". Señaló que, revisada la sentencia, esta dispuso que sea la accionante quien debía "iniciar el proceso de reparación económica". La accionante solicitó revocatoria. El 08 de noviembre de 2022, la accionante insistió al juez de la Unidad Judicial que ordene al Tribunal Distrital 1 el cálculo de la reparación "sin más dilaciones". La accionante señaló que en el proceso 17811-2022-01698 el Tribunal Distrital 1 archivó el proceso porque estimó que no se ordenó aquello.

11. El 22 de noviembre de 2022, el Tribunal Distrital 1 negó la revocatoria reiterando sus argumentos del auto de 16 de septiembre de 2022.

[1] Compuesto por la ex jueza constitucional Carmen Corral Ponce, el ex juez constitucional Enrique Herrería Bonnet y el juez constitucional Jhoel Escudero Soliz.

12. El 23 de noviembre de 2022, el juez de la Unidad Judicial remitió el expediente al Tribunal Distrital, causa que "fue enviada en copias certificadas con antelación".

13. El 28 de noviembre de 2022, la DPE presentó un informe indicando el CNE no ha dado cumplimiento integral a la sentencia y solicitó que el juez de la Unidad Judicial exhorte al Tribunal Distrital 1 para que calcule la reparación.

14. El 28 de noviembre de 2022, se realizó un nuevo sorteo de la causa ante el Tribunal Distrital, signándose con el número **17811-2022-02390, ("Tribunal Distrital 2")**. El 21 de diciembre de 2022, el juez de la Unidad Judicial exhortó al Tribunal Distrital a brindar las facilidades para que se cumpla con la sentencia en lo relacionado con la reparación económica.

15. El 21 de diciembre de 2022, el Tribunal Distrital 2 designó una perita para la realización del cálculo de la reparación económica. El 10 de enero de 2023, la accionante presentó certificaciones del IESS sobre sus aportaciones y del tiempo de servicio por empleador.

16. El 19 de enero de 2023, la accionante solicitó que se designe un nuevo perito pues quien fue designada no se presentó. El 08 de febrero de 2023, el Tribunal Distrital 2 designó a una nueva perita.

17. El 01 de marzo de 2023, la perita presentó su informe de liquidación concluyendo que al CNE le correspondía un pago de $46.920,49. El 09 de marzo de 2023, la accionante presentó observaciones al informe indicando que faltaron por liquidar valores de vacaciones y fondos de reserva.

18. El 30 de marzo de 2023, el Tribunal Distrital 2 archivó la causa porque estimó que no se dispuso de manera expresa "reparación económica que deba ser conocida dentro de un proceso de ejecución"; por el contrario, habría dejado "la vía judicial libre a fin de que la accionante ejerza su petición". Llamó la atención al secretario de la Unidad Judicial por remitir dos veces el expediente de la acción de protección y conminó a la parte accionante a actuar de buena fe puesto que conocía que el proceso de ejecución se duplicó y no lo habría alertado. Además, dejó a "salvo el derecho de la legitimada activa de hacer valer sus derechos en legal y debida forma". En contra de este auto, la accionante solicitó revocatoria.

19. El 20 de junio de 2023, el Tribunal Distrital 2 negó el pedido de revocatoria pues consideró que no cabe contra autos interlocutorios. El 25 de julio de 2023, el Tribunal Distrital presentó copias ante la Unidad Judicial del auto de archivo.

20. El 10 de agosto de 2023, la accionante solicitó a la Unidad Judicial el ejercicio de la **acción de incumplimiento** ante la Corte Constitucional indicando, en lo principal, que (i) se realice un informe de incumplimiento y (ii) se remita el expediente de la acción de protección incluyendo las causas "17811-2022-01698 y 17811-2022-02390" del Tribunal Distrital a la Corte Constitucional.

21. El 18 de agosto de 2023, de conformidad con el artículo 164.2 de la LOGJCC, el juez de la Unidad Judicial emitió su informe sobre el cumplimiento de la sentencia alegada como incumplida y ordenó remitir el expediente a la Corte Constitucional. Al respecto, el 22 de agosto de 2023, la accionante solicitó que se amplíe el informe sobre las razones del incumplimiento. Ante ello, el juez de la Unidad Judicial corrió traslado del escrito al CNE y a la DPE.

22. El 25 de agosto de 2023, la DPE presentó un informe de seguimiento en el cual solicitó al juez de la Unidad Judicial que insista en el cumplimiento ante el Tribunal Distrital, de conformidad con el artículo 19 de la LOGJCC.

23. El 28 de agosto de 2023, el juez de la Unidad Judicial negó el pedido de ampliar el auto de 18 de agosto de 2023 pues estimó que su informe "se encuentra detallado y argumentado" con lo cual cumple con el artículo 164.2 de la LOGJCC.

1.3. Procedimiento ante la Corte Constitucional

24. El 18 de septiembre de 2023, se sorteó la causa al entonces juez de la Corte Constitucional Enrique Herrería Bonnet.[2] El 18 de marzo de 2025, en función de la renovación parcial de la Corte Constitucional, la causa fue resorteada y su conocimiento le correspondió a la jueza constitucional Claudia Salgado Levy, quien, en atención al orden cronológico avocó conocimiento el 21 de agosto de 2025 y dispuso que el CNE, la Unidad Judicial y el Tribunal Distrital que intervino en los procesos de ejecución informen sobre el presunto incumplimiento.

25. El 27, 29 de agosto y 2 de septiembre de 2025, el juez de la Unidad Judicial, el Tribunal Distrital 2 del caso 17811-2022-02390 y el CNE, respectivamente, atendieron el requerimiento.

2. Competencia

26. De conformidad con lo establecido en los artículos 436 numeral 9 de la Constitución en concordancia con los artículos 162 al 165 de la LOGJCC, la Corte Constitucional

[2] El 20 de agosto de 2024, la accionante presentó un escrito solicitando que se acepte la acción, medidas de reparación integral y la priorización de la causa.

es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

3. Decisión cuyo cumplimiento se discute

27. En esta causa se discute el cumplimiento de la sentencia emitida el 23 de noviembre de 2021 por el juez de la Unidad Judicial que en su parte pertinente resuelve:

> **ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPUBLICA** el suscrito Juez resuelve aceptar la acción de protección presentado [sic] por la legitimada activa **JOSSELIN LISSETH MEJÍA VALENCIA**, por habérsele vulnerado el derecho a no ser despedida por encontrase en estado de embarazo a la fecha de la notificación con la acción de personal No. 313-CNE-DNTH-2021 de fecha 7 de mayo del 2021 por la cual se ha dado por concluido el nombramiento de libre remoción como vocal de la Junta Provincial Electoral de Santo Domingo de los Tsáchilas; y, en observancia al Art. 18 de la [LOGJCC], como medida de reparación integral se dispone a la parte accionada Consejo Nacional Electoral que pague la compensación respecto al derecho al cuidado de mujer embarazada, en licencia de maternidad, o en periodo de lactancia, y en base a lo ordenado en la sentencia No. 3-19-JP/20 acumulados emitida por la Corte Constitucional del Ecuador.- Se deja la vía judicial libre a fin de que la accionante ejerza su petición conforme ordena el Art. 19 de la [LOGJCC], por cuanto, la acción de protección tiene como finalidad la protección de derechos constitucionales.- […] (énfasis del original)

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Argumentos de la judicatura ejecutora

28. En su informe de cumplimiento, el juez de la Unidad Judicial realizó un recuento de las principales actuaciones procesales. Asimismo, mencionó lo decidido en los procesos 17811-2022-01698 y 17811-2022-02390 ante el Tribunal Distrital. Con ello, manifestó que el Tribunal Distrital no ha ejecutado "la sentencia emitida por esta judicatura".

4.2. Argumentos de la accionante

29. La accionante sostiene que desde la emisión de la sentencia han transcurrido varios años en los que la reparación dispuesta "no ha sido ejecutada ni cumplida" ante la "actitud formalista y la desidia" del Tribunal Distrital que por "un mero formalismo" ha negado en dos ocasiones la reparación económica.

30. La accionante señala que el Tribunal Distrital está tomándose la atribución de interpretar la redacción del fallo, "denegando justicia", cuando hay un texto explícito

que ordena pagar la compensación. A su vez cuestiona que el Tribunal Distrital no realizó la reparación incluso luego de haber nombrado un perito y ha negado en dos ocasiones realizar el cálculo de la reparación económica.

4.3. Argumentos del CNE

31. El CNE señaló que dará cumplimiento a lo dispuesto por la autoridad competente, considerando que la reparación se debe tramitar en juicio contencioso administrativo.

4.4. Argumentos del Tribunal Distrital

32. El Tribunal Distrital 2 del caso 17811-2022-02390 sostuvo que la sentencia de 23 de noviembre de 2021 no dispone expresamente el cálculo directo de la reparación económica, sino que la accionante inicie por su cuenta una acción para la reparación ordenada. En función de ello, afirma que se archivó la causa. Por su parte, el Tribunal Distrital 1 del caso 17811-2022-01698 no atendió el requerimiento de presentar su informe pese a ser debidamente notificado.

5. Cuestión previa

33. La ejecución de las sentencias y resoluciones constitucionales les corresponde a los jueces y a las juezas constitucionales de primera instancia que conocieron el proceso de origen.[3] En función de ello, previo a pronunciarse sobre el fondo de la acción de incumplimiento, la Corte debe determinar si se cumplieron los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico para ejercer esta acción.[4] Para este fin, la Corte se plantea y resuelve el siguiente problema jurídico:

5.1. ¿La accionante cumplió los requisitos previstos en la LOGJCC para ejercer la acción de incumplimiento de sentencia a petición de parte?

34. Los requisitos para ejercer la acción de incumplimiento están previstos en el artículo 164 de la LOGJCC, en concordancia con el artículo 96 del Reglamento de

[3] CCE, sentencia 217-22-IS/25, 01 de mayo de 2025, párr. 24.
[4] CCE, sentencias 134-22-IS/24, 29 de agosto de 2024, párr. 42; 107-21-IS/24, de 28 de febrero de 2024, párr. 51; 214-22-IS/23, 15 de diciembre de 2023, párr. 12; y, 217-22-IS/25, 01 de mayo de 2025, párr. 27.

Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.[5] En el supuesto de que la acción se presenta a petición de parte, los requisitos son:[6]

34.1 Impulso: La persona afectada debe promover el cumplimiento de la decisión ante el juzgador o la juzgadora de ejecución, previo a ejercer la acción de incumplimiento. No puede requerir la remisión del expediente a la Corte Constitucional de forma inmediata.

34.2 Requerimiento: La persona afectada debe requerir a la jueza o juez ejecutor que remita el expediente a la Corte Constitucional, junto con el correspondiente informe respecto del incumplimiento alegado y justificando los impedimentos para ejecutar la decisión.

34.3 Plazo razonable: El requerimiento de que se remita el expediente a este Organismo debe ser realizado una vez que haya transcurrido un plazo razonable para que el juez o jueza de instancia pueda ejecutar la decisión.[7]

35. Sobre el **impulso**, esta Corte verifica que la accionante requirió por tres ocasiones a la Unidad Judicial el cumplimiento de la sentencia, como fue advertido previamente en la sección de antecedentes de ejecución.

36. Con respecto al **requerimiento,** sí se cumplió con el mismo pues la accionante requirió al juez de la Unidad Judicial que remita el expediente a la Corte Constitucional, junto con el correspondiente informe respecto del incumplimiento alegado y justificando los impedimentos para ejecutar la decisión.

37. Finalmente, sin olvidar que las sentencias constitucionales deben cumplirse de forma inmediata o, de ser el caso, dentro del plazo establecido en ellas; y, en consideración de la complejidad de la medida, se observa que el requerimiento se hizo en un **plazo razonable**. En función de ello, considerando la complejidad de la medida, esto es el

[5] Estos requisitos están previstos en los numerales 1 y 2 del artículo 164 de la LOGJCC y se refieren a la acción de incumplimiento presentada a petición de parte, respecto de una sentencia dictada por las y los jueces que conocen garantías jurisdiccionales. El numeral 3 del artículo 164 se refiere a los presupuestos para ejercer la acción de forma directa ante la Corte Constitucional y el numeral 4 de esta norma regula la acción de incumplimiento de las decisiones de la Corte Constitucional.
En la sentencia 56-18-IS/22, sobre la base de la sentencia 103-21-IS/22, esta Corte estableció que "las causas de acción de incumplimiento pendientes de resolución requieren una verificación de los requisitos de procedibilidad dispuestos en los artículos 163 y 164 de la LOGJCC".
[6] CCE, 226-22-IS/23, 15 de diciembre de 2023, párr. 33 y párr. 26 y 217-22-IS/25, 01 de mayo de 2025, párr. 26.
[7] CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 31.

cálculo de un rubro de reparación económica, se advierte que el cumplimiento del requisito.[8]

38. En consecuencia, corresponde continuar con el análisis del fondo del caso.

6. Planteamiento de los problemas jurídicos

39. El análisis se centrará en establecer si la sentencia dictada el 23 de noviembre de 2021 por el juez de la Unidad Judicial, fue cumplida de manera integral, considerando que la sentencia de segunda instancia se limitó a confirmar lo resuelto en la primera.

40. Se advierte que el Tribunal Distrital habría archivado los procesos en los cuales el juez de la Unidad Judicial le requirió calcular la compensación ordenada en sentencia, bajo el criterio de que dicha medida no estaba configurada en la decisión alegada como incumplida. En atención a ello, esta Corte estima pertinente, como primera cuestión de fondo, determinar si efectivamente existe la medida cuya cuantificación se solicitó al Tribunal Distrital. Para tal efecto, se formula el siguiente problema jurídico: ¿**La sentencia de 23 de noviembre de 2021 emitida por la Unidad Judicial contiene una medida de reparación económica?**

41. De responderse afirmativamente el problema jurídico anterior, corresponde verificar el cumplimiento de la sentencia. Para lo cual se plantea el siguiente problema jurídico: **¿La sentencia de 23 de noviembre de 2021 se cumplió integralmente?**

7. Resolución de los problemas jurídicos

7.1. ¿La sentencia de 23 de noviembre de 2021 emitida por la Unidad Judicial contiene una medida de reparación económica?

42. Las decisiones constitucionales deben ser analizadas en su integralidad, es decir, considerando tanto la *ratio decidendi* como la *decisum* de las mismas. Asimismo, resulta oportuno enfatizar que es improcedente solicitar la ejecución de algo que no ha sido ordenado en la sentencia constitucional cuestionada, o que se solicite la reforma de una medida ordenada en la misma.[9]

43. La sentencia alegada como incumplida aceptó la acción de protección y dispuso "como medida de reparación integral" que el CNE "pague la compensación respecto al

[8] CCE, sentencias 215-22-IS/25, 16 de enero de 2025, párr. 80 y 31-21-IS/24, 5 de diciembre de 2024, párr. 37-39 y 28-23-IS/24, 17 de octubre de 2024, párr. 33.
[9] CCE, sentencias 66-12-IS/19, 17 de septiembre de 2019, párrs. 19 y 20 y 93-21-IS/22, 05 de mayo de 2022, párr. 27.

derecho al cuidado de mujer embarazada, en licencia de maternidad, o en periodo de lactancia".

44. Ahora bien, la controversia en cuestión se suscita porque la sentencia, luego de disponer el pago mencionado, agregó que "[s]e deja la vía judicial libre a fin de que la accionante ejerza su petición conforme ordena el Art. 19 de la [LOGJCC] […]".

45. El artículo 19 de la LOGJCC prescribe que cuando parte de la reparación, por cualquier motivo, implique pago en dinero al afectado o titular del derecho violado, la determinación del monto se tramitará en juicio verbal sumario ante la misma jueza o juez, si fuere contra un particular; y en juicio contencioso administrativo si fuere contra el Estado.

46. Es decir, cuando corresponde al Estado efectuar el pago, la ejecución de la reparación económica dispuesta en una sentencia de garantías jurisdiccionales se tramita ante la jurisdicción contencioso administrativa mediante un proceso de ejecución. En dicho proceso, por su naturaleza, no se desarrollan las diligencias procesales propias de los juicios de conocimiento, tales como la presentación de demanda, el otorgamiento de términos para excepciones, la admisión de alegatos, entre otros.[10]

47. Adicionalmente, el proceso de ejecución de reparación económica inicia a partir de la disposición constitucional constante en la sentencia de garantías ejecutoriada. Para tal efecto, el juez de primera instancia, según corresponda, debe remitir el expediente respectivo junto con la sentencia constitucional en la que se ordenó dicha medida a la judicatura contenciosa administrativa competente.

48. En caso de que el juez de instancia incumpliere con su obligación, la solicitud de inicio del proceso podrá ser presentada por la persona beneficiaria de la reparación económica y/o por el sujeto obligado, sin perjuicio del incumplimiento de sentencia en el que incurra el juez de instancia.[11]

49. Es decir, aunque en la sentencia el juez de la Unidad Judicial empleó la expresión "se deja la vía libre", lo que pudo generar cierta confusión respecto al trámite para el cálculo de la reparación, a continuación, precisó que dicho procedimiento se llevará a cabo conforme al artículo 19 de la LOGJCC.

50. Incluso, las actuaciones posteriores a la emisión de la sentencia del juez de la Unidad Judicial estuvieron orientadas a que el Tribunal Distrital realizara el cálculo de la

[10] CCE, sentencias 11-16-SIS-CC, caso 24-10-IS, 22 de marzo de 2016, pp. 26-30 y 17-18-IS/22, 27 de enero de 2022, párr. 18.
[11] CCE, sentencia 11-16-SIS-CC, caso 24-10-IS, 22 de marzo de 2016, pp. 26-30.

reparación. En consecuencia, se remitió el proceso a esa judicatura conforme al procedimiento correspondiente, se insistió al Tribunal Distrital para que efectuara el cálculo del monto y se ofició a la Defensoría del Pueblo en el mismo sentido. Asimismo, la parte accionante actuó en concordancia. Finalmente, se observa que la Sala Provincial compartió la misma interpretación, ya que, al confirmar la sentencia alegada como incumplida, señaló:

> La accionante, en su pretensión […] solicitó, como reparación integral, entre otras medias, lo siguiente: **a)** Su reintegro al puesto del trabajo. Petición que el Juez a quo, acertadamente no ha considerado su procedencia, **ordenando a cambio que el CNE pague como reparación integral la compensación económica prevista**, para el caso en cuestión, conforme la sentencia No.3-19-JP/20 y acumulados emitida por la Corte Constitucional. Reparación económica que, no ha sido impugnada por la accionante mostrando su conformidad; **b)** Si bien la acción de protección en su texto perseguía otras medidas dentro de la reparación integral, como la publicación en la prensa de la sentencia a costa de los vocales y disculpas públicas, entre otras; las mismas que no le fueron otorgadas al accionante pues mostró igual su conformidad al no apelar de la sentencia de primera instancia; **c)** Al presente tribunal no le corresponde más que confirmar esta medida de reparación integral ordenada por el juez constitucional de primera instancia. Además, el Tribunal reconoce la necesidad de delegar el cumplimiento de la sentencia a la Defensoría del Pueblo, de conformidad con el Art.21 inciso tercero de la ley ibídem (énfasis añadido).

51. El Tribunal Distrital fundamentó el archivo de los procedimientos de cálculo de la reparación sobre la base de que, a su juicio, no se dispuso de manera expresa "reparación económica que deba ser conocida dentro de un proceso de ejecución" y que más bien se dejó "la vía judicial libre a fin de que la accionante ejerza su petición" conforme el artículo 19 de la LOGJCC. De tal forma que sea la legitimada activa quien debe "iniciar el proceso de reparación económica". Por lo anteriormente expuesto, la interpretación planteada por el Tribunal Distrital no tiene cabida.

52. Con base en lo expuesto, la Corte considera que la sentencia sí determinó la obligación de cuantificar y pagar el monto de la reparación por medio del Tribunal Distrital. Entonces correspondía a la justicia contencioso administrativa, conforme lo dispone la ley, dar cumplimiento a la sentencia, tramitar la causa y resolver lo que corresponda.

53. En atención a lo expuesto y al problema jurídico planteado, la Corte concluye que la sentencia de 23 de noviembre de 2021 de la Unidad Judicial sí contiene una medida de reparación económica que debía ser tramitada por el Tribunal Distrital. Corresponde, en consecuencia, verificar si dicha medida se cumplió de manera integral.

7.2. ¿La sentencia de 23 de noviembre de 2021 se cumplió integralmente?

54. Conforme se desprende de los autos de archivo del Tribunal Distrital, de lo manifestado por el juez de la Unidad Judicial, por el Tribunal Distrital y por la Defensoría del Pueblo, así como de la revisión del sistema de trámite judicial ecuatoriano, no se ha pagado el monto de la reparación a la accionante, debido a que este no ha sido calculado.

55. La Corte considera que, al no haberse tramitado la medida de reparación ante el Tribunal Distrital, se establecieron obstáculos que impidieron el cumplimiento de la reparación económica dispuesta en la sentencia y, en consecuencia, se incumplió la misma. Se debe recordar, conforme la línea jurisprudencial de esta Corte, es el juez de la Unidad Judicial el encargado de la ejecución y no el Tribunal Distrital.[12]

56. Finalmente, dado que no se llegó a calcular el monto de reparación, no es posible imputar el incumplimiento al CNE, entidad obligada al pago. Sin perjuicio de ello, el CNE debe cumplir la sentencia inmediatamente después de que se haya calculado el monto de reparación económica ante el Tribunal Distrital de conformidad con todos los rubros que correspondan al derecho al cuidado de mujer embarazada.

8. Decisión

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

1. **Aceptar** la acción de incumplimiento **126-23-IS**.

2. Declarar el incumplimiento de la medida de reparación económica dispuesta en la sentencia de 23 de noviembre de 2021, dictada por el juez de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia con sede en la parroquia Mariscal Sucre del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha.

3. Disponer que el expediente sea enviado al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, y se conforme otro tribunal para que se establezca el valor de la reparación económica que corresponda. Considerando el tiempo que ha transcurrido, se conmina al Tribunal Distrital a actuar con prontitud y a observar los criterios de esta sentencia.

[12] Ver: CCE, sentencia 8-22-IS/22, 21 de diciembre de 2022, párrs. 27 y 28.

4. El CNE debe cumplir lo dispuesto por el Tribunal Distrital al ser la entidad obligada.

5. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con 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 11 de septiembre de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

12623IS-83eb5

Caso Nro. 126-23-IS

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia 49-22-AN/25
Juez ponente: José Luis Terán Suárez

Quito, D.M., 11 de septiembre de 2025

CASO 49-22-AN

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

SENTENCIA 49-22-AN/25

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción por incumplimiento planteada por Edgar Ramírez Santacruz, en calidad de liquidador de Proinco Sociedad Financiera S.A. en liquidación. Este Organismo observa que no se configuró el requisito de reclamo previo en relación con los artículos 5 y 12 de la resolución 493-2018-F. Por otra parte, la Corte concluye que el artículo 312 del Código Orgánico Monetario y Financiero no contiene una obligación clara.

1. Antecedentes

1. El 16 de agosto de 2022, Edgar Ramírez Santacruz, en calidad de liquidador de Proinco Sociedad Financiera S.A. en liquidación (**"accionante")** presentó una acción por incumplimiento en contra de la Corporación Financiera Nacional B.P (**"CFN")** o **"Corporación"**). El accionante exige el cumplimiento de lo dispuesto en el cuarto inciso del artículo 312 del Código Orgánico Monetario y Financiero (**"COMF"**) y los artículos 5 y 12 de la resolución 493-2018-F emanada por la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera.

2. El 11 de noviembre de 2022, el Tribunal de Sala de Admisión, en voto de mayoría,[1] admitió a trámite la causa y dispuso que la CFN, la Procuraduría General del Estado, y la Superintendencia de Bancos presenten informes de descargo respecto de la presente acción.

3. El 16 de diciembre de 2022, la CFN y la Superintendencia de Bancos presentaron sus informes de descargo.

4. A pesar de haber sido debidamente notificada, la Procuraduría General del Estado no cumplió con el requerimiento de la jueza Alejandra Cárdenas Reyes **("jueza sustanciadora**").

[1] Conformado por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Alejandra Cárdenas Reyes, y el juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, que formuló un voto salvado.

5. El 13 de junio de 2025, de conformidad con el orden cronológico de sustanciación de causas, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa. Asimismo, notificó a las partes procesales y convocó a audiencia, la que fue llevada a cabo el 4 de julio del mismo año.

6. El 8 de julio de 2025, la CFN ingresó documentación relacionada con el presunto cumplimiento de la causa. Posteriormente, el 14 de julio de 2025, la Superintendencia de Bancos remitió a este Organismo copias certificadas de las resoluciones sancionatorias emitidas en contra de la CFN, relacionadas con la constitución del fideicomiso mercantil.

7. La jueza Alejandra Cárdenas Reyes presentó el respectivo proyecto de sentencia, mismo que fue tratado en sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional el 7 de agosto de 2025. Al no haber obtenido la mayoría necesaria para su aprobación, el caso fue resorteado y la sustanciación le correspondió al juez constitucional José Luis Terán Suárez, quien avocó conocimiento el 29 de agosto de 2025.

8. El 3 de septiembre de 2025, la CFN presentó un escrito en el que adjunta la escritura pública de constitución de fideicomiso y sostiene que se ha dado cumplimiento a la presunta obligación.

2. Competencia

9. De conformidad con los artículos 93 y 436 numeral 5 de la Constitución y artículos 52 al 57 de la LOGJCC, el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones por incumplimiento.

3. Normas cuyo cumplimiento se demanda

10. El accionante, en su demanda, reclama el cumplimiento del cuarto inciso del artículo 312 del COMF y los artículos 5 y 12 de la resolución 493-2018-F. Las normas cuyo cumplimiento se exige determinan lo siguiente:

3.1. Artículo 312, inciso cuarto del Código Orgánico Monetario y Financiero

> Los activos, pasivos, patrimonio y otras obligaciones que no pudieren ser liquidados de acuerdo con lo dispuesto en este artículo, serán transferidos a un fideicomiso cuyo fiduciario será la Corporación Financiera Nacional B.P. o la Corporación de Finanzas Populares y Solidarias, el primero para la banca privada y pública; y, el segundo para la economía popular y solidaria, con el objeto de enajenar los remanentes y pagar a los acreedores de la entidad en liquidación de acuerdo al orden de prelación establecido en este Código.

3.2. Artículo 5 de la Resolución 493-2018-F emitida por la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera

> **Administrador del fideicomiso mercantil. –** […] El fideicomiso será constituido contando como fiduciario la Corporación Financiera Nacional B.P. para la banca pública y privada, y la Corporación de Finanzas Populares y Solidarias, para la economía popular y solidaria. El honorario y la forma de pago de los valores correspondientes a la remuneración del administrador fiduciario, se establecerán en el respectivo contrato de constitución del fideicomiso de administración suscrito por las partes, observando lo establecido en el artículo 12 de la presente resolución.

3.3. Artículo 12 de la Resolución 493-2018-F emitida por la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera

> **Liquidación del fideicomiso. –** El fiduciario tendrá hasta dos (2) años, contados desde la respectiva transferencia al fideicomiso, para enajenar los activos y pagar los pasivos de acuerdo a las instrucciones del constituyente establecidas en el contrato del fideicomiso. Concluido este plazo, el fideicomiso se liquidará y cualquier reclamo que se produjere será conocido y resuelto por los jueces y bajo el procedimiento de la justicia ordinaria. En caso de que la enajenación y/o recuperación total de activos y el pago de los pasivos se realice en plazo menor al señalado, el fideicomiso podrá liquidarse anticipadamente.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Argumentos del accionante

11. El accionante solicita que se dé cumplimiento con lo dispuesto en el inciso cuarto del artículo 312 del COMF, y los artículos 5 y 12 de la resolución 493-2018-F de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera. Pretende que la CFN "[comience] con el proceso de administración del fideicomiso creado por el liquidador, para que se haga cargo de su dirección tal como lo manda el Código Orgánico Monetario y Financiero". Para sustentar su pedido, el accionante narra los siguientes hechos:

12. Entre abril y septiembre de 2021, se registraron diversas comunicaciones entre la CFN y la Superintendencia de Bancos, en relación con la constitución del fideicomiso previsto en el artículo 312 del COMF y la resolución 493-2018-F.

13. El 12 de abril de 2021, ingresó, en calidad de reclamo previo, el oficio PROINCOLIQ-PSFSAEL-ER-99-2021, mediante el cual solicitó a la CFN el cumplimiento de la disposición transitoria primera de la resolución 493-2018-F y del artículo 312 del COMF. Solicitó a la CFN la designación de un delegado de la gerencia para coordinar las acciones necesarias en cumplimiento de lo dispuesto en la normativa aplicable.

14. El 18 de junio de 2021, se requirió a la CFN la realización de una reunión de trabajo para establecer un cronograma que permitiera cumplir con los plazos establecidos por la resolución mencionada.

15. El 13 de julio de 2021, la Superintendencia de Bancos, a través del intendente nacional jurídico, solicitó nuevamente a la CFN el cumplimiento del artículo 312 del COMF en los plazos fijados por la resolución 493-2018-F. Sin embargo, el 16 de julio de 2021, la CFN, mediante el oficio CFN-B.P.-GG-2021-0228-OF, se negó a constituir el fideicomiso.

16. El 23 de julio de 2021, la Superintendencia de Bancos reiteró la solicitud de cumplimiento de la normativa en el artículo 312 del COMF.

17. A su vez, el 10 de septiembre de 2021, la CFN emitió el memorando CFN-B.P.-SOAF-2021-0345M, en el que justificó su negativa a constituir el fideicomiso y se refirió a la insuficiencia de recursos y los riesgos legales que implicaría su constitución.

18. Finalmente, el 24 de septiembre de 2021, la Superintendencia de Bancos, mediante el oficio SB-DS-2021-0507-O, reafirmó la obligación legal de la CFN de constituir el fideicomiso conforme a lo establecido en el artículo 312 del COMF y la resolución 493-2018-F.

4.2. Posición de la CFN

19. La CFN argumenta que existen aspectos de forma y fondo que tornan en ilegítima la acción por incumplimiento presentada en su contra.

20. En primer lugar, como objeción formal, señala que el accionante, previo a presentar la acción por incumplimiento, presentó una acción de protección que fue negada en primera y segunda instancia dentro del proceso 17250-2021-00206. Además, promovió una demanda en un proceso contencioso administrativo que aún se encuentra pendiente de resolución.[2] Por ello, la CFN sostiene que la demanda incumple lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 55 de la LOGJCC.

[2] Dentro del proceso 09802-2024-01416, la CFN impugna a través de una acción subjetiva ante el Tribunal Contencioso Administrativo la resolución SB-IRG-2024-261 de 19 de abril de 2024, que impuso a la CFN la multa de $170.621,93 y las medidas correctivas para subsanar el incumplimiento. Asimismo, la CFN impugna la resolución SB-INJ-2024-2024-02103 de 9 de septiembre de 2024, que rechaza el recurso de apelación presentado por la CFN. El día 27 de agosto de 2025, se llevó a cabo la audiencia preliminar en el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil.

21. En cuanto al fondo del asunto, la CFN sostiene que la obligación presuntamente incumplida, contenida en el artículo 312 del COMF, es de carácter facultativo y no dispositivo. Argumenta que el uso del verbo "podrá" en dicha norma revela que se trata de una atribución del liquidador, no de un mandato para la CFN.

22. Asimismo, la CFN enfatiza que la constitución del fideicomiso recae sobre el propio accionante, que "no ha brindado la documentación e información pertinente y no puede exigirle [a CFN] el cumplimiento pues, aquel nace la de inobservancia de sus propias funciones como liquidador".

23. También sostiene que, si los accionantes consideraban que se estaría incumpliendo una norma de rango infra constitucional, debió presentar una demanda ante el Tribunal Contencioso Administrativo, por lo que estarían "usando de forma subsidiaria la garantía jurisdiccional y de forma abusiva".

24. En virtud de lo expuesto, solicita a la Corte que desestime la demanda propuesta por el accionante.

25. Mediante escrito del 3 de septiembre de 2025, la CFN sostiene que ha dado cumplimiento a la presunta obligación y adjunta los documentos que demuestran que se ha constituido el fideicomiso mercantil de administración.

4.3. Argumentos de la Superintendencia de Bancos

26. En lo medular, la Superintendencia de Bancos realiza un recuento del proceso de liquidación de Proinco Sociedad Financiera S.A. e indica que, en cuanto a la gestión del liquidador, su actividad concluiría una vez constituido el fideicomiso mercantil de la compañía en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 312 del COMF.

27. En ese contexto, detalló las acciones emprendidas para, en su juicio, garantizar el cumplimiento de las disposiciones establecidas en el artículo 312 del COMF. Así, enfatiza que desde 2021, ha requerido en varias ocasiones a la CFN la constitución del fideicomiso, sin obtener una respuesta favorable.

28. Finalmente, informa que solicitó un pronunciamiento a la Procuraduría General del Estado sobre la obligatoriedad de constituir el fideicomiso en caso de inviabilidad económica. En su respuesta, la Procuraduría General del Estado concluyó que la constitución del fideicomiso es un mandato legal, sin embargo, su ejecución debe considerar criterios de viabilidad técnica y económica.

5. Reclamo previo

29. Conforme a la Constitución y la LOGJCC, la acción por incumplimiento tiene la finalidad de garantizar la aplicación de normas o actos administrativos de carácter general, así como, el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos que no sean ejecutables por las vías judiciales ordinarias. En este sentido, esta acción procede cuando (i) existe un reclamo previo hecho a quien debe satisfacer dicha obligación; y (ii) la norma, sentencia o decisión o informe cuyo cumplimiento se persigue contiene una obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible.[3]

30. El artículo 54 de la LOGJCC dispone que "[c]on el propósito de que se configure el incumplimiento, la persona accionante previamente reclamará el cumplimiento de la obligación a quien deba satisfacerla. Si se mantuviera el incumplimiento o la autoridad pública o persona particular no contestare el reclamo en el término de cuarenta días, se considerará configurado el incumplimiento".

31. Respecto al reclamo previo, en la sentencia 3-11-AN/19, esta Corte señaló que:

> En el marco de una acción por incumplimiento, para que la Corte Constitucional tenga por ciertos los hechos alegados resulta indispensable que dentro del proceso exista prueba suficiente de que el hecho ocurrió. De ahí que, **respecto de la acción por incumplimiento, la LOGJCC exige presentar una prueba del reclamo previo, no sólo como una formalidad sino como un requisito para que tal incumplimiento se configure.** De hecho, la demostración de este hecho es un requisito que corresponde a la esencia de la acción en cuestión. Más aún, la razón de ser del requisito de "prueba del reclamo previo" implica que se ha concedido la oportunidad, a quien debía satisfacer la obligación reclamada, de que subsane el incumplimiento y tome acciones tendientes a cumplir lo requerido (énfasis añadido).[4]

32. De igual manera, esta Corte ha señalado que el reclamo previo es un requisito esencial de este tipo de acciones y que la falta de cumplimiento de este requisito impide que la Corte Constitucional cumpla con su tarea de resolver los asuntos que se sometan a su conocimiento.[5]

33. En consecuencia, el requisito del reclamo previo no es una mera formalidad, sino que constituye un presupuesto para que se configure el incumplimiento de la norma, pues:

[3] CRE, artículos 436 (5) y 93; LOGJCC, artículos 52 y 54; CCE, sentencia 001-12-SAN-CC, caso 0068-10-AN; sentencia 69-16-AN/21, 17 de marzo de 2021, párr. 18.
[4] CCE, sentencia 3-11-AN/19, 28 de mayo de 2019, párr. 21.
[5] CCE, sentencia 46-18-AN/22, 21 de diciembre de 2022, párr. 21.

> […] su razón de ser es permitir a la autoridad informarse sobre el asunto conceder a quien tiene que satisfacer la obligación, la oportunidad de subsanar el incumplimiento y tomar acciones para cumplir lo requerido, y solo en el evento que el incumplimiento persista o transcurra el tiempo previsto en la ley sin contestación, procede la presentación de una acción por incumplimiento.[6]

34. Es decir, el reclamo previo como tal se reviste de importancia dado que es el mecanismo, previo a la presentación de una acción por incumplimiento, para que, quien debe satisfacer la obligación, lo haga sin necesidad de que se active la garantía jurisdiccional. En este sentido, el incumplimiento de este requisito impide a la Corte pronunciarse sobre las consecuencias jurídicas derivadas del alegado incumplimiento.[7]

35. Es así como el reclamo previo en las acciones por incumplimiento debe cumplir con los siguientes requisitos: **i)** Estar dirigido a quien deba satisfacer el cumplimiento de la obligación; **ii)** Contener la identificación clara de las obligaciones (ya sean las normas o las sentencias, decisiones o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos) cuyo cumplimiento se exige; **iii)** Que dichas obligaciones identificadas sean las mismas que las invocadas en la acción por incumplimiento; y, **iv)** Solicitar el cumplimiento de dichas obligaciones de manera expresa.

36. Estos requisitos, desarrollados de manera implícita a través de la jurisprudencia de esta Corte,[8] adquieren especial relevancia dado que, si no existe correlación entre el contenido del reclamo previo y el contenido de la acción por incumplimiento, no le posibilita, a quien debe satisfacer la obligación, hacerlo sin que se active este tipo de garantía jurisdiccional. En tal sentido, de no existir dicha correlación, no se configuraría como tal el reclamo previo.

37. El requisito del reclamo previo se debe observar en dos momentos. El primero correspondiente a un análisis formal, en la que la Corte verifica que exista un escrito de reclamo previo anexado en la demanda de acción por incumplimiento. Dicha verificación se da en fase de admisión de la garantía jurisdiccional (primera fase de verificación). El segundo corresponde a una verificación del reclamo previo como un

---

[6] CCE, sentencia 69-16-AN/21, 17 de marzo de 2021, párr. 28. CCE, sentencia 8-11-AN/19, 25 de septiembre de 2019, párr. 57.

[7] CCE, sentencia 3-11-AN/19, 28 de mayo de 2019, párr. 27; sentencia. 41-11-AN/19, 2 de octubre de 2019, párr. 34; sentencia 11-15-AN/21, 19 de mayo de 2021, párrs. 19 y 21.

[8] La Corte Constitucional, a través de su jurisprudencia, ha señalado que, si no existe, en el reclamo previo, una alusión expresa a la obligación que se exige el cumplimiento, no se configura como tal el requisito, razón por la cual "el Pleno de la Corte no puede pronunciarse sobre las consecuencias jurídicas derivadas del alegado incumplimiento". CCE, sentencias 3-11-AN/19, 28 de mayo de 2019; 08-11-AN/19, 25 de septiembre de 2019; 41-11-AN/19, 2 de octubre de 2019; 11-15-AN/21, 19 de mayo de 2021; y, 57-17-AN/21, 8 de septiembre de 2021.

requisito sustancial en la que se analiza el contenido del mismo. Esta verificación se la hace en la fase de sustanciación de la acción, es decir, una segunda fase de verificación.

38. En el caso concreto, esta Corte observa que la presente acción fue admitida a trámite mediante auto de 11 de noviembre de 2022. Mediante este auto de mayoría, la Corte Constitucional realizó la primera fase de verificación.[9]

39. Por otra parte, en la segunda fase de verificación, se analizará si los documentos que se adjuntan como reclamo previo, cumplen con los requisitos establecidos en la ley.

40. Del expediente constitucional se advierte que el accionante adjuntó a su demanda el oficio PROINCOLIQ-PSFSAEL-ER-99-2021 de 12 de abril de 2021, y el oficio LIQ-PSFSAEL-ER-179 de 18 de junio de 2021, en los que solicitó a la CFN que dé cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 312 del COMF. Es decir, que se constituya el fideicomiso mercantil de administración de los activos y pasivos de la compañía en liquidación.

41. En el escrito de 12 de abril de 2022, el accionante solicita la constitución del fideicomiso mercantil de administración, en virtud de lo establecido en el inciso cuarto del artículo 312 del COMF y de la disposición transitoria primera de la Resolución 493-2018-F "en coordinación con esta liquidación, toda vez que no es posible continuar con el proceso liquidatorio (sic) de Proinco Sociedad Financiera S.A. en Liquidación […]".

42. Por otro lado, en el escrito de 18 de junio de 2021, el accionante solicitó "una reunión de trabajo con el fin de trazar un cronograma de trabajo con el fin de cumplir con los tiempos establecidos por la norma citada", "en cumplimiento al inciso cuarto, quinto, sexto, séptimo del artículo 312 del Código Orgánico Monetario Financiero en el plazo previsto en la resolución 493-2018-F del 28 de diciembre de 2018".

5.1. Sobre el reclamo previo respecto del inciso cuarto del artículo 312 del COMF

43. En lo referente al requisito **i)** ha sido cumplido dado que el reclamo fue dirigido en contra de la entidad a la cual se exige el cumplimiento de la obligación demandada, es decir, la Corporación Financiera Nacional.

[9] La Corte Constitucional ha establecido en la sentencia 46-18-AN que existen dos fases de verificación del reclamo previo, una en la fase de admisión, que es formal y otra en la fase de sustanciación, en la que se revisa de forma estricta el cumplimiento de los requisitos para que se configure el reclamo previo. CCE, sentencia 46-18-AN/22, 21 de diciembre de 2022, párr. 25.

44. En lo referente al requisito **ii)** Contener la identificación clara de las obligaciones (ya sean las normas o las sentencias, decisiones o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos) cuyo cumplimiento se exige, esta Corte advierte que el accionante exigió de manera expresa el cumplimiento de la presunta obligación contenida en el inciso cuarto del artículo 312 del COMF. En ese sentido, al ser la norma citada en el escrito de reclamo previo y al exigir a la institución su cumplimiento, se entienden por cumplidos los requisitos **ii)** y **iv).**[10]

45. Finalmente, se entiende como cumplido el requisito **iii).** Tanto en la demanda de acción por incumplimiento como en el reclamo previo, el accionante requiere de la CFN que cumpla con la presunta obligación contenida en el inciso cuarto del artículo 312 del COMF.

5.2. Reclamo previo de los artículos 5 y 12 de la resolución 493-2018-F

46. En los escritos que se adjuntan como reclamo previo, es decir, los oficios PROINCOLIQ-PSFSAEL-ER-99-2021 y LIQ-PSFSAEL-ER-179, dirigidos a la CFN, El requisito **i)** se considera cumplido ya que el reclamo fue dirigido a la institución que debe dar cumplimiento a la presunta obligación.

47. Sin embargo, en dichos oficios, no se señalan los artículos 5 y 12 de la resolución 493-2018-F, por lo que los requisitos **ii) y iv)** no fueron cumplidos, pues el accionante no exige el cumplimiento de las presuntas obligaciones.

48. En relación con el requisito **iii),** que dichas obligaciones identificadas sean las mismas que las invocadas en la acción por incumplimiento, esta Corte nota que no se invocaron los artículos 5 y 12 de la resolución 493-2018-F. En virtud de que no existe correlación entre lo reclamado en los escritos que se adjuntan como reclamo previo y las obligaciones que se invocan en la acción por incumplimiento, el requisito no ha sido cumplido.

49. Al no señalarse de forma expresa las presuntas obligaciones contenidas en los artículos 5 y 12 de la resolución 493-2018-F y al no existir una correlación, es decir, que el contenido del reclamo previo sea el mismo que el de la demanda de acción por incumplimiento, no se configura el requisito del artículo 54 de la LOGJCC en relación con los artículos 5 y 12 de la resolución 493-2018-F.

[10] La Corte Constitucional estableció que el reclamo previo debe contener una identificación clara de las normas que se reclaman y se debe solicitar el cumplimiento de dichas obligaciones de manera expresa. CCE, sentencia 18-22-AN/24, 17 de octubre de 2024, párr. 28.

50. En virtud de que el accionante ha cumplido con el reclamo previo, exclusivamente con la presunta obligación contenida en el inciso cuarto del artículo 312 del COMF, este Organismo continuará con el análisis.

6. Formulación y planteamiento de los problemas jurídicos

51. Con la finalidad de resolver la presente acción por incumplimiento, conforme dispone el artículo 93 de la Constitución en concordancia con el inciso segundo del artículo 52 de la LOGJCC, corresponde a la Corte Constitucional analizar, en primer lugar, si el artículo 312 del COMF contiene una obligación de hacer o no hacer. Es decir, la Corte debe verificar que la norma no se limite a definir, describir o permitir, sino que contenga una obligación positiva o negativa.[11] En esa línea, corresponde resolver el siguiente problema jurídico: **¿El inciso cuarto del artículo 312 del COMF contiene una obligación de hacer o no hacer?**

52. Verificada la existencia de obligaciones de hacer y de no hacer, corresponde verificar si estas son claras, expresas y exigibles, sin que exista un orden específico para el análisis de estas tres características. Esta Corte Constitucional ha señalado que una obligación es clara si los elementos de la misma están determinados o son fácilmente determinables es expresa si está redactada en términos precisos y específicos de manera que no dé lugar a equívocos; y, es exigible cuando no se encuentra sujeta a plazo o condición que esté pendiente de verificarse. En ese sentido, corresponde resolver el siguiente problema jurídico: **¿La obligación contenida en el artículo 312 del COMF cuyo cumplimiento se demanda, contienen una obligación clara, expresa y exigible?**

7. Resolución de los problemas jurídicos

7.1. ¿El inciso cuarto del artículo 312 del COMF contiene una obligación de hacer o no hacer?

53. Una obligación de hacer o no hacer establece la realización o abstención de una conducta y, para que exista, debe contener los siguientes elementos: **i)** el obligado a ejecutar, **ii)** el contenido de la obligación; y, **iii)** el titular del derecho.

54. Con respecto a el requisito **i)** el sujeto obligado es tanto el liquidador de la entidad financiera en liquidación como la CFN, del requisito **ii),** correspondiente al contenido

[11] CCE, sentencia 38-12-AN/19, 4 de diciembre de 2019, párr. 34.

de la obligación, ya que esta consiste en la transferencia de los activos, pasivos, patrimonio y otras obligaciones no liquidados a un fideicomiso.

55. Finalmente, este Organismo observa que también se cumple el requisito **iii).** En este caso, los acreedores de la entidad financiera en liquidación son los beneficiarios directos de la obligación, pues el inciso cuarto del artículo 312 establece que el fideicomiso tiene como finalidad enajenar los remanentes y pagar a los acreedores en el orden de prelación correspondiente.

56. Se observa que las normas contienen una obligación de hacer, por lo tanto, corresponde continuar con la resolución del siguiente problema jurídico.

7.2 ¿La obligación contenida en el artículo 312 del COMF cuyo cumplimiento se demanda, contienen una obligación clara, expresa y exigible?

57. Una vez se determina la existencia de una obligación de hacer, corresponde verificar si esta es clara, expresa y exigible. Esta Corte Constitucional ha señalado que una obligación es clara si los elementos de la misma están determinados o son fácilmente determinables;[12] es expresa si está redactada en términos precisos y específicos de manera que no dé lugar a equívocos;[13] y es exigible cuando no se encuentra sujeta a plazo o condición que esté pendiente de verificarse.[14]

58. La Corte ha precisado que el criterio de claridad supone que la obligación y sus elementos tengan un significado evidente y directo, sin dar lugar a discusiones argumentativas complejas que, por su naturaleza, exceden la naturaleza sumaria de este mecanismo constitucional (acción por incumplimiento) y deben resolverse en otras vías jurisdiccionales.

59. En el presente caso, la supuesta obligación de constituir un fideicomiso con base en el artículo 312 del Código Orgánico Monetario y Financiero no es clara en el contexto de la acción por incumplimiento, pues entraña un problema de interpretación normativa, puesto que, para determinar el objeto de la obligación, esto es, la transferencia de activos, pasivos, patrimonio y otras obligaciones que no pudieren ser liquidados a un fideicomiso mercantil, así como la posterior enajenación y pago a los acreedores, se requiere acudir a interpretaciones extensivas que delimiten su alcance y los mecanismos de ejecución. Además, la propia disposición normativa remite a otros

[12]Además, la obligación debe ser entendible, su contenido evidente y no requerir de interpretaciones extensivas para identificarlas. VER CCE, sentencias 23-11-AN/19, 25 de septiembre de 2019, párr. 33; y, 37-13-AN/19, 07 de noviembre de 2019.
[13] CCE, sentencia 37-13-AN/19, 07 de noviembre de 2019, párr. 38.
[14] CCE, sentencia 11-14-AN/19, 04 de septiembre de 2019, párr. 37.

incisos del artículo 312 y a otras normas del COMF para precisar su contenido, lo cual evidencia que no se trata de una obligación clara.

60. Conforme lo ha establecido la jurisprudencia de esta Corte, cuestiones de este carácter "no pueden ser resueltas en una vía procesal constitucional tan sumaria como la acción por incumplimiento".[15]

61. En consecuencia, corresponde que se tramite por otras vías, máxime cuando, como ocurre en este caso, se encuentra pendiente un proceso contencioso administrativo para resolver la controversia. Ahora bien, cabe precisar que la falta de claridad no implica que la obligación no exista ni que las personas carezcan del derecho a reclamar su cumplimiento; únicamente significa que no resulta exigible por la vía de la acción por incumplimiento.

8. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción por incumplimiento **49-22-AN**.

2. Notifíquese y archívese.

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

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los jueces constitucionales Jorge Benavides Ordóñez, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez; y, dos votos salvados de las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Alejandra Cárdenas Reyes, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 11 de septiembre de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

[15] CCE, sentencia 20-15-AN/21 y acumulados, 7 de abril de 2021, párr. 30; y, sentencia 2-17-AN/23, 27 de septiembre de 2023, párr. 57.

Voto salvado
Juezas: Karla Andrade Quevedo y Alejandra Cárdenas Reyes

SENTENCIA 49-22-AN/25

VOTO SALVADO

Juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Alejandra Cárdenas Reyes

1. Con fundamento en el artículo 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, respetuosamente presentamos nuestro voto salvado respecto de la decisión adoptada en la sentencia 49-22-AN/25, aprobada en la sesión de Pleno de 11 de septiembre de 2025.

2. Edgar Ramírez Santacruz, en calidad de liquidador de Proinco Sociedad Financiera S.A. en liquidación (**"accionante"**) presentó una acción por incumplimiento en contra de la Corporación Financiera Nacional B.P (**"CFN"** o **"Corporación"**). El accionante exigió el cumplimiento de lo dispuesto en el cuarto inciso del artículo 312 del Código Orgánico Monetario y Financiero (**"COMF"**) y los artículos 5 y 12 de la resolución 493-2018-F emanada por la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera (**"resolución"**).

3. En esta decisión, la Corte Constitucional desestimó la acción por incumplimiento del accionante, pues consideró, por una parte, que se incumplió el reclamo previo de los artículos 5 y 12 de la resolución 493-2018-F; por otra, afirmó que la obligación contenida en el cuarto inciso del artículo 312 del COMF, pese a implicar una obligación de hacer, esta no era clara.

4. Al respecto, discrepamos con las apreciaciones de la decisión de mayoría. Para ello, fundamentaremos nuestro razonamiento en dos puntos: **i)** el cumplimiento del reclamo previo de los artículos 5 y 12 contenidos en la resolución 493-2018-F; y **ii)** la existencia de una obligación clara, expresa y exigible en el cuarto inciso del artículo 312 del COMF.

i) Del reclamo previo en los artículos 5 y 12 de la resolución 493-2018-F

5. De conformidad con el artículo 54 de la LOGJCC y la jurisprudencia de la Corte,[1] el reclamo previo en la fase de sustanciación debe cumplir con cuatro requisitos.[2]

[1] CCE, sentencia 46-18-AN/22, 21 de diciembre de 2022, párr. 25.
[2] **i)** se encuentre dirigido a quien deba satisfacer el cumplimiento de la obligación; **ii)** contenga la identificación clara de las obligaciones (ya sean las normas o las sentencias, decisiones o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos) cuyo cumplimiento se exige; **iii)** que dichas obligaciones identificadas sean las mismas que las invocadas en la acción por incumplimiento; y **iv)** que se haya solicitado

6. En la decisión de mayoría se concluyó que los requisitos ii) a iv) fueron incumplidos, toda vez que "pues el accionante no exig[ió] el cumplimiento" de las obligaciones contenidas en "los artículos 5 y 12 de la resolución 493-2018-F".[3] El voto de mayoría consideró que las obligaciones debieron exigirse de manera expresa. Sin embargo, observamos que el reclamo previo sí fue cumplido, conforme lo exponemos a continuación.

7. Como se indicó en el párrafo 44 de la sentencia, el accionante identificó de manera expresa la referencia al cuarto inciso del artículo 312 del COMF como norma cuyo cumplimiento se exige, el objeto de la solicitud –esto es, la constitución del fideicomiso mercantil. Aquella obligación también se encuentra regulada de forma complementaria en los artículos 5 y 12 de la resolución 493-2018-F. Estas disposiciones forman parte del mismo marco normativo en tanto desarrollan los lineamientos operativos y establecen los plazos necesarios para la ejecución del mandato previsto en el artículo 312 del COMF.

8. En particular, el artículo 5 de la resolución establece la obligación de designar a un administrador fiduciario, lo cual constituye un requisito operativo indispensable para la constitución del fideicomiso. Por su parte, el artículo 12 fija los plazos para su constitución y liquidación, e incluso remite expresamente a lo dispuesto en el artículo 5, lo que evidencia la interdependencia normativa entre ambas disposiciones.

9. Por tanto, aunque los artículos 5 y 12 no fueron citados de manera textual en el reclamo, su contenido guarda relación directa y necesaria con la obligación exigida, lo cual permite sostener que, en la causa, fueron parte del requerimiento del accionante. De esta manera, se acredita también el cumplimiento del tercer requisito del reclamo previo, pues las obligaciones identificadas en él son las mismas que fueron invocadas en la demanda. En consecuencia, bajo una interpretación sistemática y finalista del reclamo, y considerando el principio *pro actione*,[4] consideramos que el voto de mayoría debió privilegiar el análisis de fondo sobre los formalismos procesales excesivos. Este principio, orientado a garantizar el acceso efectivo a la justicia, impone que ante una duda razonable sobre el cumplimiento estricto requisitos formales, se opte por una interpretación favorable a la

el cumplimiento de dichas obligaciones de manera expresa. Ver, CCE, sentencia 46-18-AN/22, 21 de diciembre de 2022, párr. 23.

[3] Ver párrafos 46 a 50 de la sentencia de mayoría.

[4] Sobre este principio, la Corte ha indicado que el principio *pro actione* deriva del derecho a la tutela judicial efectiva y que se debe entender "como criterio hermenéutico de los requisitos para el acceso a la jurisdicción [que] excluye aquellas interpretaciones excesivamente restrictivas, formalistas o desproporcionadas en relación con los fines que la causa legal preserva y los intereses que sacrifica". CCE, sentencia 946-19-EP/21, 24 de marzo de 2021, párr. 45.

admisibilidad de una pretensión jurídicamente fundada. En atención de lo anterior, y en deber de facilitar el ejercicio pleno de los derechos procesales en este caso, consideramos que el accionante satisfizo los requisitos **ii), iii)** y **iv)** del reclamo previo.

ii) De la obligación contenida en el cuarto inciso del artículo 312 del COMF

10. La jurisprudencia[5] de este Organismo ha indicado que, verificada la existencia de una obligación de hacer o no hacer, corresponde comprobar si estas son claras, expresas y exigibles. Esta Corte Constitucional ha señalado que una obligación es clara si los elementos de la misma están determinados o son fácilmente determinables;[6] es expresa si está redactada en términos precisos y específicos de manera que no dé lugar a equívocos;[7] y es exigible cuando no se encuentra sujeta a plazo o condición que esté pendiente de verificarse.[8]

11. Aunque la sentencia desestimó la demanda únicamente por el incumplimiento del requisito de claridad,[9] es importante pronunciarnos respecto de cómo la obligación contenida en el cuarto inciso del artículo 312 del COMF cumple con los parámetros indicados en el párrafo precedente. Ello en razón de que, conforme el escrito de 3 de septiembre del presente año, la propia CFN indicó haber cumplido con el "trámite para la constitución del fideicomiso mercantil de administración de los activos, pasivos y patrimonio de la compañía Proinco Sociedad Financiera S.A. en liquidación".[10]

12. La sentencia de mayoría afirmó que la obligación de constituir un fideicomiso con base en la norma antes indicada no es clara, "pues entraña un problema de interpretación normativa". En criterio del voto de mayoría, "se requiere acudir a interpretaciones extensivas", además que la norma "remite a otros incisos del artículo 312, y a otras normas del COMF para precisar su contenido".[11]

---

[5] Esta Corte ha señalado que la obligación de hacer o no hacer establece la realización o abstención de una conducta y, para que exista, debe contener los siguientes elementos: i) el obligado a ejecutar, ii) el contenido de la obligación; y iii) el titular del derecho. Ver, CCE, sentencia 38-12-AN/19, 4 de diciembre de 2019, párr. 34; y sentencia 38-15-AN/21, 9 de junio de 2021, párr. 25.
[6] Además, la obligación debe ser entendible, su contenido evidente y no requerir de interpretaciones extensivas para identificarlas. Ver CCE, sentencias 23-11-AN/19, 25 de septiembre de 2019, párr. 33; y 37-13-AN/19, 07 de noviembre de 2019.
[7] CCE, sentencia 37-13-AN/19, 07 de noviembre de 2019, párr. 38.
[8] CCE, sentencia 11-14-AN/19, 04 de septiembre de 2019, párr. 37.
[9] Ver párr. 57 a 61 del voto de mayoría.
[10] Para mayor referencia, remitirse al escrito de la CFN.
[11] Ver párrafo 59 del fallo de mayoría.

13. Consideramos que aquello es formalista e impreciso, y que la obligación contenida en el cuarto inciso del artículo 312 del COMF sí es clara. En nuestra opinión, tanto el COMF como la resolución definen con precisión el contenido, alcance y sujetos obligados. En nuestro entender, la constitución del fideicomiso requiere de la actuación conjunta de la CFN y del liquidador. El liquidador, como constituyente, debe transferir los activos y pasivos que no pudieron ser liquidados; mientras que la CFN ha reconocido su rol operativo en este proceso,[12] lo cual corrobora que no existe incertidumbre respecto de su obligación normativa. En consecuencia, el contenido de la obligación es entendible y su contenido evidente, permitiendo identificar sin dificultad de alcance de lo reclamado.

14. Asimismo, advertimos que la obligación es **expresa**. De los artículos impugnados podemos observar que estos ordenan sin lugar a interpretaciones extensivas o inferencias indirectas,[13] que la CFN sea partícipe activa en la materialización del fideicomiso. De modo que, ninguna de las dos normas presenta ambigüedad en cuanto al rol y deber de la CFN ni requiere de inferencias indirectas para determinar su participación obligatoria en la constitución del fideicomiso.

15. Finalmente, a nuestro juicio es claro que la obligación también es **exigible**. Conforme al artículo 312 del COMF, la constitución del fideicomiso procede cuanto existen "activos, pasivos patrimonio y otras obligaciones que no pudieren ser liquidados". De modo que, primero, el liquidador se encuentra en obligación de identificar el patrimonio que no pudo ser liquidado para poder realizar la transferencia al fideicomiso. Del expediente constatamos que esta condición fue satisfecha. Mediante oficio fechado de 8 de junio de 2021, el liquidador emitió a la CFN un detalle de los activos y pasivos no liquidados de PROINCO.[14] Posteriormente, la CFN reconoció haber recibido y analizado dicha información mediante memorando CFN-B.P.-GEFI-2021-0128-M de 30 de junio de 2021,[15] en el que evaluó tanto los activos como las acreencias en contra de la compañía. Esto evidencia que el presupuesto normativo para activar la obligación ya se encontraba cumplido al momento de interponerse la acción.

---

[12] Conforme el párrafo 25 de la sentencia de mayoría, se advierte que la CFN cumplió con la obligación de constituir el fideicomiso y adjuntó los documentos que evidencian su afirmación. Asimismo, de su escrito presentado el 16 de diciembre de 2022 y de los argumentos vertidos en audiencia, observamos que la CFN afirmó que **de haber cumplido con los requisitos** y si la información hubiese sido viable desde el punto de vista técnico, financiero, fiduciario y legal, **el fideicomiso se habría constituido de inmediato**.

[13] Para que se cumpla el requisito de que la obligación sea expresa, su contenido tampoco debe ser implícito ni producto de una inferencia indirecta. Ver CCE, sentencia 37-13-AN/19, 07 de noviembre de 2019, párr. 43.

[14] Expediente constitucional, foja 19.

[15] Expediente constitucional, foja 5.

16. En conclusión, estamos en desacuerdo con la decisión de mayoría, en cuanto consideramos que: **i)** se cumplió el reclamo previo respecto de los artículos 5 y 12 de la resolución 493-2018-F; y **ii)** el inciso cuarto del artículo 312 del COMF, en el presente caso, contiene una obligación clara, expresa y exigible susceptible de ser exigida mediante la acción por incumplimiento.

KARLA ELIZABETH ANDRADE QUEVEDO
Firmado digitalmente por KARLA ELIZABETH ANDRADE QUEVEDO

Karla Andrade Quevedo
JUEZA CONSTITUCIONAL

XIMENA ALEJANDRA CARDENAS REYES
Firmado digitalmente por XIMENA ALEJANDRA CARDENAS REYES
Fecha: 2025.10.06 11:27:47 -05'00'

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Alejandra Cárdenas Reyes, anunciado en la sentencia de la causa 49-22-AN, fue presentado en Secretaría General el 12 de septiembre de 2025, mediante correo electrónico a las 15:33; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

4922AN-84c51

Caso Nro. 49-22-AN

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Dictamen 6-24-RC/25
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M.,11 de septiembre de 2025

CASO 6-24-RC

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

DICTAMEN 6-24-RC/25

Resumen: La Corte Constitucional del Ecuador emite dictamen sobre la constitucionalidad de la convocatoria a referendo para "que se elimine la obligación del Estado de asignar recursos del Presupuesto General del Estado a las organizaciones políticas".

1. Antecedentes procesales

1. El 20 de septiembre de 2024, el presidente de la República, Daniel Noboa Azín, presentó ante la Corte Constitucional un proyecto de modificación a los artículos 110 y 115 de la Constitución,[1] a fin de que, a través del respectivo control previo de constitucionalidad, se dictamine si la reforma parcial era el procedimiento apto para dicha modificación.

2. El 28 de octubre de 2024, la Corte Constitucional[2] emitió el dictamen 6-24-RC/24,[3] declarando que el procedimiento de reforma parcial[4] sí era apto para tramitar la modificación constitucional propuesta y, en consecuencia, el presidente de la República, de estimarlo conveniente, podía presentar su iniciativa ante la Asamblea Nacional para que se continúe con su tramitación, conforme al artículo 442 de la Constitución. En misma línea, dispuso a la Asamblea Nacional que, de aprobar dicha iniciativa,[5] remita a esta Corte Constitucional la convocatoria a referéndum aprobada,[6] para que se someta al respectivo control previo de constitucionalidad.[7]

3. El 08 de agosto de 2025, la Asamblea Nacional remitió a esta Corte el "Proyecto de

[1] Disponible en: «https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcnBldGE6J3NvcnRlbycsIHV1aWQ6J2JiYTFiMDYwLTQxNjMtNDI3YS1hNjQxLTE1YThmNzRlZTQ5My5wZGYnfQ==».
[2] En virtud de la competencia establecida en los arts. 443 de la Constitución y 99, num. 1, de la LOGJCC.
[3] Disponible en: «https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcnBldGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOicxZGZkMjhmZi02NGFiLTRhMzQtYWIxMy1mYTk5MjcxMzNlMjUucGRmJ30=».
[4] Establecido en el artículo 442 de la Constitución.
[5] Y conforme a lo prescrito en el inciso segundo del art. 442 de la Constitución.
[6] Que debería incluir: considerandos que introducen al cuestionario, las preguntas y, de existir, sus anexos.
[7] Conforme los arts. 99 y 102-105 de la LOGJCC.

Reforma Parcial a los Artículos 110 y 115 de la Constitución de la República", aprobado por el pleno de dicho organismo el 07 de agosto de 2025,[8] "a fin de que, la Corte Constitucional en atención a los artículos 99, 103, 104 y 105 de la [… LOGJCC] emita el dictamen respectivo".[9]

4. Con auto del 20 de agosto de 2025, la jueza ponente avocó conocimiento de esta causa y solicitó a la Asamblea Nacional que aclare sobre la existencia de considerandos introductorios a la pregunta que se pretende someter al electorado.[10]

5. Mediante escrito del 22 de agosto de 2025, la Asamblea Nacional manifestó que, si bien el acto jurídico mediante el cual el pleno de dicho organismo aprobó el proyecto de reforma parcial a los artículos 110 y 115 de la Constitución contiene dieciséis considerandos que fundamentaron su emisión, "siete [de ellos] son introductorios a la pregunta";[11]y, procedió a señalar aquellos que se detallan en la sección 4 *ut infra*. Adicionalmente, expuso las razones por las cuales, a su criterio, la convocatoria a referendo, en todos sus contenidos, cumpliría con los parámetros constitucionales y legales para ser considerada constitucional y que pueda ser sometida al electorado.[12]

2. Competencia

6. En los artículos 442 de la Constitución y 75 (num. 3, lit. b), 99, y 102 de la LOGJCC, se establece la competencia de esta Corte para dictaminar de forma previa y vinculante sobre la constitucionalidad de las propuestas de modificación a la Constitución.

---

[8] Disponible en: «https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcnBldGE6J2VzY3JpdG8nLCB1dWlkOidiZGEyMzA2Mi1kNGNjLTQ4ZGQtOGZiNi1jMmFlMTQ4MjZjZDgucGRmJ30=».

[9] Además, la Asamblea Nacional remitió "(i) los informes de primer y segundo debate del Proyecto de Reforma Parcial a los Artículos 110 y 115 de la Constitución de la República del Ecuador; […] y (iii) la certificación sobre el procedimiento legislativo".

[10] Por cuanto, de la revisión al "Proyecto de Reforma Parcial a los Artículos 110 y 115 de la Constitución de la República", aprobado por el pleno de la Asamblea Nacional el 07 de agosto de 2025 y que ha sido remitido por dicho órgano a esta Corte Constitucional, no se desprenden considerandos introductorios a la pregunta, se requirió a la Asamblea Nacional que confirme, aclare, o complete su pronunciamiento, respecto a si la convocatoria a referendo aprobada por la Asamblea Nacional y que será sometida ante el electorado, efectivamente, no contiene considerandos introductorios a la pregunta del referendo.

[11] "[C]onforme lo previsto en el Decreto Ejecutivo 467", "de 27 de noviembre de 2024 suscrito por el señor Daniel Noboa Azín, presidente constitucional de la República del Ecuador", mediante el cual remitió a la Asamblea Nacional el proyecto de modificación a los artículos 110 y 115 de la Constitución, "para que lo tramite de conformidad con lo dispuesto en la Constitución y la Ley".

[12] Escrito disponible en: «https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcnBldGE6J2VzY3JpdG8nLCB1dWlkOic0NjdmMTU0NS0zNDEwLTQwMjItYjIyYy0xYzJiMDEwZjdhNjUucGRmJ30=».

3. Objeto de pronunciamiento

7. Conforme los artículos 99 y 102-105 de la LOGJCC y tal como esta Corte ha considerado en ocasiones previas,[13] este *segundo momento* del control de constitucionalidad[14] tiene como objeto *dictaminar* [15] *sobre la constitucionalidad de la convocatoria a referendo*, por ser el acto mediante el cual se somete ante el electorado la modificación a la Constitución propuesta por el presidente de la República y aprobada por la Asamblea Nacional, sin que corresponda a esta Corte pronunciarse sobre su (in)conveniencia.[16]

8. En tal sentido, corresponde verificar el cumplimiento a las cargas de claridad y lealtad de todo el contenido de la referida convocatoria a referendo — esto es, los considerandos introductorios, la pregunta planteada, y la propuesta normativa que la acompaña—, con el objetivo de garantizar la formación libre y transparente de la voluntad política del electorado.[17]

9. Concretamente, en el control de constitucionalidad de los *considerandos*, la Corte verifica el cumplimiento del numeral 3 del artículo 103 y de los requisitos establecidos en el artículo 104 de la LOGJCC. Por tanto, estos deben proveer información suficiente y pertinente para contextualizar la propuesta de modificación constitucional e identificar la finalidad y medidas a adoptar como consecuencia de su aprobación. Deben procurar una reflexión auténtica del elector, sin que se induzca al elector a error

[13] Ver, por ejemplo: CCE, dictámenes 1-24-RC/24A, 05 de febrero de 2024, párrs. 7-ss; 5-24-RC/25, 07 de agosto 2025, párrs. 8, 21-ss.
[14] Como se estableció en el dictamen de vía 6-24-RC/24, en virtud de los arts. 99-ss de la LOGJCC, el *primer momento* del control de constitucionalidad sobre la propuesta de modificación a la Constitución — *dictamen de procedimiento*— tuvo como objeto determinar si para tramitarla era apto aquel procedimiento sugerido y fundamentado en derecho por parte del peticionario, sin que correspondiese a esta Corte ni evaluar su (in)conveniencia ni realizar en aquel momento control alguno sobre su correspondiente proyecto preliminar de convocatoria a referendo. Asimismo, en un eventual *tercer momento*, se podría sentenciar realizando un control posterior sobre la constitucionalidad de las aprobadas modificaciones a la Constitución (LOGJCC, art. 106).
[15] Pese a que el art. 99 de la LOGJCC denomina "sentencia" al presente pronunciamiento de control de constitucionalidad sobre la convocatoria a referendo, esta Corte encuentra que, por su naturaleza previa y no contenciosa, constituye realmente un "dictamen", sin que el uso de dicho término acarree consecuencia jurídica alguna que afecte su contenido (CCE, dictamen 1-24-RC/24A, 05 de febrero de 2024, párr. 9).
[16] Únicamente a la ciudadanía y, en caso de reforma parcial, a la Asamblea Nacional les corresponde juzgar sobre la (in)conveniencia de las propuestas de modificación a la Constitución (ver, por ejemplo: CCE, dictámenes 5-24-RC/24, 03 de octubre de 2024, párr. 17; 1-24-RC/24, 24 de enero de 2024, párr. 16; 2-23-RC/23, 22 de noviembre de 2023, párr. 9; 7-22-RC/22, 28 de noviembre de 2022, párr. 12).
[17] De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, "la libertad del elector es una garantía institucional que tiene el propósito de alcanzar la neutralidad del poder público en el proceso electoral; y, preservar la voluntad del elector para que pueda formarse una opinión razonablemente objetiva de los temas planteados. De ahí que el texto sometido a consideración del pueblo, sus considerandos y las preguntas, deban cumplir con la doble carga de claridad y lealtad con el elector" (CCE, sentencia 4-22-RC/22A, 9 de noviembre de 2022, párr. 10).

o a una respuesta en particular.

10. En el control de constitucionalidad de la *pregunta*, la Corte analiza el cumplimiento también del numeral 3 del artículo 103 y, además, de los requisitos previstos en el artículo 105 de la LOGJCC. En general, estos requisitos buscan garantizar la neutralidad de la pregunta; es decir, que esté redactada de manera objetiva y en lenguaje descriptivo, mas no valorativo. Cuando la pregunta se remite al contenido de uno o varios textos normativos, la Corte debe verificar que estos no desborden el alcance de la pregunta, incluyendo cuestiones adicionales que escapen a su objeto, pues se afectaría la libertad de los electores al obligarles a aprobar o rechazar varios temas en bloque.[18]

11. En el control de constitucionalidad de la *propuesta normativa*, la Corte comprueba el cumplimiento también del numeral 3 del artículo 103 y de los requisitos *específicos* previstos en el artículo 105 de la LOGJCC. Esto incluye una verificación respecto a que exista una debida concordancia e interrelación entre el texto normativo propuesto, los considerandos y la pregunta.

12. Además, con fundamento en el criterio de mínima intervención,[19] esta Corte ha determinado que, por regla general, no le corresponde interferir o manipular las propuestas planteadas. No obstante, a partir del desarrollo jurisprudencial de los últimos años, se evidencia que esta Corte también ha reconocido que existen casos excepcionales en los que resulta pertinente y necesario, de oficio, condicionar la favorabilidad del dictamen para garantizar la plena libertad del elector, las cargas de claridad y lealtad, y el derecho constitucional de participación. Esta posibilidad busca, exclusivamente, evitar que errores de forma bloqueen la potestad constitucional de modificar la Constitución una vez que ya se emitió un dictamen favorable para ello. Consecuentemente, en este segundo momento, corresponde a esta Corte mantener un debido equilibrio a través del cual se asegure que el pueblo ejerza su derecho a ser consultado, mientras se preservan las garantías previstas en la Constitución y la ley, sin que por ello se anule la potestad constitucional de llevar al elector a las urnas.[20]

---

[18] CCE, sentencia 6-22-RC/22A, 9 de noviembre de 2022, párr. 46.
[19] CCE, sentencia 4-22-RC/22A, 09 de noviembre de 2022, párr. 14.
[20] Bajo los parámetros ya mencionados y para garantizar de forma integral la libertad de electorado y las cargas de claridad y lealtad que la Constitución y la LOGJCC exigen, en aquellos casos en los cuales, a excepción de contenidos particulares, la propuesta planteada cumpla de manera general los requisitos formales establecidos en la LOGJCC, es posible condicionar la favorabilidad del dictamen, mediante el establecimiento de una condición específica y verificable por parte de esta Corte —por ejemplo, la adición o supresión de un texto determinado en la propuesta—, respecto a los considerandos, preguntas, o propuestas normativas. Esto, solo en aquellos casos en los que no se altere el objeto que persigue el proponente o la secuencia lógica de la consulta, o se impida el cumplimiento del fin propio de la propuesta. Al respecto, por ejemplo, ver: CCE, dictámenes 1-24-RC/24A, 05 de febrero de 2024, párrs. 13-15; 1-24-CP/24, 24 de enero de 2024, párrs 185 y 316; 2-22-CP/22, 21 de septiembre de 2022, párrs. 98, 135-136;

13. A partir de estas consideraciones, se procede a realizar el control de constitucionalidad de la convocatoria a referendo, en cuanto a sus considerandos introductorios, su pregunta, y su propuesta normativa.

4. La convocatoria a referendo

14. Según lo manifestado por la Asamblea Nacional, la convocatoria a referendo que aprobó corresponde al texto remitido por el presidente de la República mediante Decreto Ejecutivo 467,[21] el cual es:

> **Considerando:**
>
> [**1.**] Que numeral 5 del artículo 3 de la Constitución de la República del Ecuador reconoce que es deber primordial del Estado planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir.
>
> [**2.**] Que el artículo 61 de la Constitución de la República determina: "Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos: 1. Elegir y ser elegidos. (…) 8. Conformar partidos y movimientos políticos, afiliarse o desafiliarse libremente de ellos y participar en todas las decisiones que éstos adopten. (…)".
>
> [**3.**] Que el artículo 108 de la Constitución de la República establece: "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. (…) 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".
>
> [**4.**] Que el artículo 110 de la Constitución de la República dispone: "Los partidos y movimientos políticos se financiarán con los aportes de sus afiliadas, afiliados y simpatizantes, y en la medida en que cumplan con los requisitos que establezca la ley, los partidos políticos recibirán asignaciones del Estado sujetas a control. El movimiento político que en dos elecciones pluripersonales sucesivas obtenga al menos el cinco por ciento de votos válidos a nivel nacional, adquirirá iguales derechos y deberá cumplir las mismas obligaciones que los partidos políticos.

1-21-CP/21, 23 de junio de 2021, párr. 27; 6-20-CP/20, 18 de septiembre de 2020, párrs. 34-35; 001-11-DRC-CC, caso 0001-11-RC, 15 de febrero de 2011, p. 50; y, sentencias 6-22-RC/22A, 09 de noviembre de 2022, 37-38; 4-22-RC/22A, 09 de noviembre de 2022, párr. 14.

[21] Disponible en: «https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/eyJjYXJwZXRhIjoicm8iLCJ1dWlkIjoiYjQ0YjUwN2ItYzQ4MS00Njk4LTg5MTYtZjBhZjBlMGEyZGRkLnBkZiJ9».

[**5.**] Que el artículo 115 de la Constitución de la República manifiesta: "El Estado, a través de los medios de comunicación, garantizará de forma equitativa e igualitaria la promoción electoral que propicie el debate y la difusión de las propuestas programáticas de todas las candidaturas. Los sujetos políticos no podrán contratar publicidad en los medios de comunicación y vallas publicitarias. Se prohíbe el uso de los recursos y la infraestructura estatales, así como la publicidad gubernamental, en todos los niveles de gobierno, para la campaña electoral. (…) La ley establecerá sanciones para quienes incumplan estas disposiciones y determinará el límite y los mecanismos de control de la propaganda y el gasto electoral".

[**6.**] Que si bien es necesario garantizar la participación ciudadana de manera equitativa es imperativo evitar cualquier mal uso de los recursos públicos que actualmente son otorgados a partidos y movimientos. Esto no obsta a la obligación de fomentar el debate de los candidatos, espacio mediante el cual se dará paso a la presentación de cada uno de los planes de trabajo y propuestas al electorado.

[**7.**] Que los recursos públicos deben ser utilizados de manera eficiente y responsable en función de los intereses y necesidades de los ciudadanos; por lo que, los recursos del presupuesto general del Estado, que actualmente son asignados para las campañas electorales de los partidos y movimientos políticos deben ser empleados para la atención de áreas de mayor envergadura como salud, educación, seguridad, entre otros.

Pregunta:

[**Frase introductoria:**] Actualmente, la Constitución de la República del Ecuador establece la obligación del Estado de entregar recursos económicos a los partidos y movimientos políticos.

¿Está usted de acuerdo con que se elimine la obligación del Estado de asignar recursos del Presupuesto General del Estado a las organizaciones políticas, reformando parcialmente la Constitución de conformidad con el Anexo de la pregunta?

Anexo:

Sustitúyase el artículo 110 de la Constitución de la República por el siguiente:

> "Art. 110.- Los partidos y movimientos políticos se financiarán con los aportes de sus afiliadas, afiliados y simpatizantes.
>
> El movimiento político que en dos elecciones pluripersonales sucesivas obtenga al menos el cinco por ciento de votos válidos a nivel nacional, adquirirá iguales derechos y deberá cumplir las mismas obligaciones que los partidos políticos".

Sustitúyase el artículo 115 de la Constitución de la República del Ecuador por el siguiente:

> "Art. 115.- El Estado, a través de los medios de comunicación, garantizará de forma equitativa e igualitaria la promoción electoral que propicie el debate.

> Se prohíbe el uso de los recursos y la infraestructura estatales, así como la publicidad gubernamental, en todos los niveles de gobierno, para la campaña electoral.
>
> La ley establecerá sanciones para quienes incumplan estas disposiciones y determinará los mecanismos de control de la propaganda y el gasto electoral".
>
> [sic; texto en corchetes agregado únicamente para el desarrollo del presente análisis constitucional]

5. Análisis constitucional

15. La convocatoria a referendo se compone de siete considerandos, una frase introductoria a la pregunta, la pregunta como tal, y un anexo que contiene la propuesta normativa.

16. Respecto a ***los considerandos***, se observa que los cinco primeros se limitan a citar literalmente el texto constitucional. Los primeros tres considerandos replican disposiciones que resultan contextuales al objeto de la consulta: el reconocimiento a los deberes sociales y económicos del Estado para con la población, así como de los derechos políticos de participación que esta última ostenta, especialmente en los derechos a la asociación política y al sufragio pasivo, y a su ejercicio en igualdad de condiciones y sin discriminación. Por su parte, los considerandos cuarto y quinto reproducen el texto actualmente vigente los artículos 110 y 115 de la Constitución, los cuales, de aprobarse el referendo, serían modificados de acuerdo con la propuesta normativa. Por lo que, contrastan la normativa presente con las sustituciones al texto constitucional que habrían de resultar como efecto de la consulta bajo análisis. De modo que, esta Corte estima que todos estos considerandos guardan una relación directa con las modificaciones al texto constitucional que constan en la propuesta normativa, resultando proporcionar estos considerandos información pertinente y oportuna para la consulta.

17. En el considerando sexto se afirma que "es imperativo evitar *cualquier mal uso* de los recursos públicos que actualmente son otorgados a partidos y movimientos" (énfasis agregado). No obstante, dentro de esta convocatoria a referendo, dicha aseveración no cuenta con sustento fáctico alguno.[22] Se está presentando a la ciudadanía, como si fuese un hecho comprobado y verificado, que las asignaciones que el Estado actualmente está otorgando a los partidos políticos estarían siendo *efectivamente* mal empleadas. Esto provoca que este considerando emplee un lenguaje valorativo con carga emotiva, que induce una respuesta en el elector. De modo que, tal como ha sido

[22] Entiéndase, conjunto de hechos reales, verificables, y comprobables que sirven de base para esta afirmación.

redactado este considerando por la parte proponente, afecta la lealtad para con el electorado.

18. Por su parte, el considerando séptimo, si bien devela la necesidad de que el Estado emplee de manera eficiente y responsable los recursos estatales en función de los intereses y necesidades de los ciudadanos, infiere que los recursos públicos que actualmente son destinados para que el Estado cumpla con su obligación de difundir las propuestas programáticas de las candidaturas de los partidos políticos *serían* empleados para la atención de áreas "como" salud, educación, seguridad, "entre otros". Por lo que, este considerando presenta una *promesa* de redirección de fondos estatales que no es ni parte de la pregunta ni de las modificaciones constitucionales específicas que se presentan en la propuesta normativa ni de sus efectos jurídicos. En tal sentido, este considerando carece de una concordancia plena con la pregunta y el texto normativo; es decir, no tiene una relación directa de causalidad entre las finalidades que se señalan en este considerando y los efectos de la reforma sobre la cual se busca consultar al pueblo.

19. Por lo analizado en los párrafos anteriores, los considerandos sexto y séptimo no cumplen con los parámetros para su constitucionalidad, previstos en la Constitución y en la LOGJCC, al no garantizar de forma plena la libertad del elector ni las cargas de claridad y lealtad. Estos impiden que el elector pueda formarse una opinión razonablemente objetiva sobre el tema específico que se le está planteando en la consulta y los efectos jurídicos reales que se generarán de aprobarse.[23] Sin embargo, para evitar que esta situación impida el ejercicio de la potestad constitucional de modificar la Constitución y que la ciudadanía ejerza su derecho a ser consultada, al considerar que estos considerandos no constituyen elementos imprescindible para el cumplimiento de los objetivos de la propuesta de reforma constitucional en los términos que ha sido planteada, esta Corte determina que, para que la convocatoria a referendo cumpla con los requerimientos constitucionales y legales, deben suprimirse los considerandos sexto y séptimo.

20. En cuanto a ***la frase introductoria***, como esta Corte ha considerado en ocasiones previas, esta conforma unidad con la pregunta a la que está vinculada y, por tanto, debe cumplir con los requisitos que se imponen a aquella, en lo aplicable.[24] En esta línea, se estima que en este caso la frase introductoria está redactada en un lenguaje neutro,

[23] Ver, por ejemplo: CCE, sentencia 4-22-RC/22A, 09 de noviembre de 2022, párr. 10.
[24] A la luz de la jurisprudencia constitucional, la frase introductoria debe estar formulada de manera neutral con el fin de que los electores puedan formarse una opinión libre sobre la pregunta planteada. Esto quiere decir que la frase debe ser clara, no puede inducir al error, no puede sugerir algún tipo de respuesta, debe ser esencialmente descriptiva; y, en cualquier caso, proporcionar información objetiva (CCE, dictamen 5-24-RC/25, 07 de agosto de 2025, párrs. 33-34).

a partir del cual se limita a informar al electorado una situación normativa actual, referente a que la Constitución en el presente dispone la obligación por parte del Estado de entregar recursos económicos a los partidos y movimientos políticos. Así, cumple una función exclusivamente informativa, sin inducir en el elector una respuesta específica, con una relación directa y congruente con el objeto de la pregunta, el cual es, la supresión de la obligación del Estado de asignar recursos públicos a las organizaciones políticas. Por lo que, la frase introductoria cumple con los criterios legales para su constitucionalidad.

21. En este punto es necesario mencionar que, ante la supresión de los considerandos que incumplen los requisitos previstos en la LOGJCC, aquellos que permanecen no brindan mayor contexto, pues se limitan a realizar una cita de los artículos de la Constitución. Pese a ello, esta Corte ha constatado que la frase introductoria es constitucional y brinda información suficiente para contextualizar la pregunta. Además, esta propuesta de reforma parcial ha pasado por un debate democrático en la Asamblea Nacional, permitiendo con ello una socialización y discusión de la misma. Por consiguiente, esta Corte estima que, en este caso, se cumple con el objetivo de los artículos 104 y 105 de la LOGJCC, y el elector cuenta con información suficiente y clara para garantizar su libertad a la hora de acudir a las urnas.

22. Continuando con el análisis, sobre ***la pregunta***, se observa que esta formula, de manera descriptiva y objetiva, una sola cuestión relativa a la voluntad del electorado para que se "elimine la obligación del Estado de asignar recursos del Presupuesto General del Estado a las organizaciones políticas". En sintonía, el elector se encuentra frente a ella en posición de pronunciarse —aceptando o negando— un solo tema de forma individual, sin que se impliquen varios temas con esta pregunta o se exija un pronunciamiento "en bloque". De tal modo que, la pregunta cumple con los parámetros legales para ser considerada constitucional.

23. En lo referente a ***la propuesta normativa***, se identifica que esta implica la sustitución de dos disposiciones de la Constitución: el artículo 110 y el artículo 115, generando las siguientes modificaciones:

Texto vigente	Texto propuesto
[CRE,] Art. 110.- Los partidos y movimientos políticos se financiarán con los aportes de sus afiliadas, afiliados y simpatizantes, [***i***] ***y en la medida en que cumplan con los requisitos que establezca la ley, los partidos políticos recibirán asignaciones del Estado sujetas a control***.	**[CRE,] Art. 110.-** Los partidos y movimientos políticos se financiarán con los aportes de sus afiliadas, afiliados y simpatizantes. El movimiento político que en dos elecciones pluripersonales sucesivas

El movimiento político que en dos elecciones pluripersonales sucesivas obtenga al menos el cinco por ciento de votos válidos a nivel nacional, adquirirá iguales derechos y deberá cumplir las mismas obligaciones que los partidos políticos.	obtenga al menos el cinco por ciento de votos válidos a nivel nacional, adquirirá iguales derechos y deberá cumplir las mismas obligaciones que los partidos políticos.
[CRE,] Art. 115.- El Estado, a través de los medios de comunicación, garantizará de forma equitativa e igualitaria la promoción electoral que propicie el debate [***ii***] ***y la difusión de las propuestas programáticas de todas las candidaturas***. [***iii***] ***Los sujetos políticos no podrán contratar publicidad en los medios de comunicación y vallas publicitarias*.** Se prohíbe el uso de los recursos y la infraestructura estatales, así como la publicidad gubernamental, en todos los niveles de gobierno, para la campaña electoral. La ley establecerá sanciones para quienes incumplan estas disposiciones y determinará [***iv***] ***el límite y*** los mecanismos de control de la propaganda y el gasto electoral.	**[CRE,] Art. 115.-** El Estado, a través de los medios de comunicación, garantizará de forma equitativa e igualitaria la promoción electoral que propicie el debate. Se prohíbe el uso de los recursos y la infraestructura estatales, así como la publicidad gubernamental, en todos los niveles de gobierno, para la campaña electoral. La ley establecerá sanciones para quienes incumplan estas disposiciones y determinará los mecanismos de control de la propaganda y el gasto electoral.

Notas: Elaboración propia; sic; énfasis agregado para resaltar las modificaciones propuestas; texto en corchetes agregado.

24. A partir de este cotejo, se desprende que la sustitución del texto actual de la Constitución impacta sobre diversas prescripciones de rango constitucional:

i. Se eliminaría la obligación constitucional del Estado de asignar (destinar, entregar) recursos públicos a los partidos políticos para financiar su permanencia y funcionamiento.

ii. Se eliminaría la obligación constitucional del Estado de garantizar, de forma equitativa e igualitaria y a través de los medios de comunicación, la difusión de las propuestas electorales de cada una de las candidaturas.[25]

[25] Preservando la obligación del Estado de garantizar, de forma equitativa e igualitaria y a través de los medios de comunicación, la promoción electoral que propicie el debate de las propuestas electorales de las candidaturas.

iii. Se permitiría, con rango constitucional, que las organizaciones políticas puedan, ahora, contratar, a su costa, publicidad en los medios de comunicación.

iv. Se eliminaría la capacidad constitucional del Estado para establecer límites a la propaganda y gasto electoral.[26]

25. Frente a ello, es claro que la modificación "**i**", sobre el artículo 110 de la Constitución — que elimina de la norma constitucional la posibilidad de que "los partidos políticos reciban asignaciones del Estado"—, de adoptarse, sí implicaría una modificación al sistema normativo y guarda interrelación e interdependencia con el efecto jurídico específico que se persigue con la pregunta, el cual es: "eliminar la obligación del Estado de *asignar recursos* del Presupuesto General del Estado a las organizaciones políticas". Además, esta alteración a nivel constitucional no establece, *per se*, ni excepciones ni beneficios puntuales o particulares; sino que generan un efecto generalizado en todas las organizaciones políticas. De modo que, la propuesta normativa para modificar al artículo 110 de la Constitución cumple con los requisitos para ser sometida al electorado.

26. En cuanto a las modificaciones "**ii**", "**iii**" y "**iv**", estas se orientan a suprimir del artículo 115 de la Constitución un deber del Estado distinto a la obligación de financiar la permanencia y funcionamiento a los partidos políticos (prevista en el artículo 110 de la Constitución). Las normas que se reformarían con estas modificaciones imponen al Estado la obligación de *velar* por la igualdad durante la contienda electoral, específicamente, en la difusión de las propuestas electorales, con la finalidad de que el electorado pueda forjar su voluntad política de manera plenamente informada. En tal sentido, a través del referido artículo, se ha impuesto al Estado no solo el deber de asegurar, mediante la *difusión*, que el electorado pueda conocer las propuestas programáticas de todas las candidaturas, sino también la obligación del Estado de prever que el acceso a esta información, como parte esencial de un ejercicio democrático, se realice en igualdad de condiciones.

27. Es así que, el artículo 115 de la Constitución establece, tanto un límite para que los partidos políticos *contraten* discrecionalmente publicidad en los medios de comunicación como una potestad para que el Estado *controle* la propaganda y establezca un límite al gasto electoral. De este modo, la garantía transversalmente contenida en el artículo 115 de la Constitución, que protege al electorado y se materializa a través de estas obligaciones estatales, resulta ser distinta e independiente de la obligación del Estado, prevista en el artículo 110 de la Constitución, de financiar

[26] Preservando la capacidad del Estado de fijar con rango legal los mecanismos para su control.

a los partidos políticos para su permanencia y funcionamiento.

28. Por la distinción develada, las modificaciones que se proponen al artículo 115 de la Constitución van más allá de lo planteado en la pregunta del referendo. A diferencia del componente normativo de la modificación al artículo 110, las reformas al artículo 115 no guardan interrelación o interdependencia con el efecto jurídico específico que es objeto de la consulta, el cual se limita a consultar la voluntad del electorado para "que se elimine la obligación del Estado de asignar recursos del Presupuesto General del Estado a las organizaciones políticas". Como quedó establecido, las modificaciones propuestas al artículo 115 de la Constitución eliminan la obligación por parte del Estado de velar por la igualdad en la difusión ante el electorado de las propuestas programáticas de las candidaturas. Es decir, se dirigen a *eliminar el control estatal sobre la propaganda electoral*, y no a la *reducción del gasto público*, como plantea la pregunta.

29. En relación a ello, esta Corte encuentra que la disonancia entre la propuesta normativa y la pregunta a la cual se expone al electorado provoca dos consecuencias para el elector:

29.1. En primer lugar, provoca que la propuesta normativa rebase el ámbito propuesto en la pregunta impidiendo que el elector tenga claridad y certeza respecto del cambio que se realizará si vota afirmativamente. En otras palabras, las implicaciones de votar a favor o en contra de la propuesta, acarrean modificaciones que no están determinadas más allá del anexo, lo cual puede provocar que el elector no tenga plena conciencia del alcance del cambio constitucional que se le propone. Aquello implica una afectación a la lealtad que debe tener el proponente frente al elector.

29.2. En segundo lugar, conlleva que, en la práctica, la propuesta de reforma parcial contenga más de una sola cuestión, lo cual implica que el electorado no puede aceptar o negar cada uno de estos temas de forma individual y deba efectuar aprobación o rechazo en bloque.[27] En palabras sencillas, esto implica que puede existir personas que estén de acuerdo con la supresión del financiamiento a las organizaciones políticas y no respecto a la sustitución que elimina la obligación del Estado de garantizar la igualdad en la difusión de las propuestas electorales, sin que pueda expresar esa postura en la votación. En consecuencia, aquello

[27] Para ilustrar: un determinado elector podría estar a favor (o en contra) de la eliminación del *financiamiento público* a los partidos políticos, pero estar en contra (o a favor) de la eliminación *del deber estatal de velar la igualdad durante la contienda electoral, específicamente, en la difusión de las propuestas electorales*; y, sin embargo, por la actual redacción de la pregunta y la propuesta normativa, dicho elector no podría pronunciarse individualmente sobre cada una de estas cuestiones.

afecta la libertad del elector.

30. Por lo expuesto, esta Corte encuentra que la sustitución del artículo 115 de la Constitución, al desbordar el ámbito de la pregunta, no cumple con los parámetros para su constitucionalidad, previstos en la Constitución y en la LOGJCC, pues vulnera la libertad plena del elector y, a su vez, incumple con la carga de lealtad para con el electorado, las cuales —en conjunto— garantizan el ejercicio pleno del derecho de participación de la ciudadanía.[28]

31. Por regla general, la consecuencia de que esta Corte encuentre una inconstitucionalidad durante el control de la propuesta de referendo acarrea que esta no pueda ser sometida al electorado en los términos propuestos. No obstante, la Corte Constitucional estima que sería muy gravoso que aquello suceda, luego de haber atravesado todo el trámite legislativo para la realización de la reforma constitucional en cuestión. Por lo que, el incumplimiento de los requisitos constitucionales y legales respecto, específicamente, de una parte de la propuesta normativa no debe, necesariamente, impedir que se ejerza la potestad constitucional de modificar la Constitución y que la ciudadanía ejerza su derecho a ser consultada.

32. De este modo, al evidenciarse que la sustitución del artículo 115 de la Constitución no afecta el objeto específico que persigue la parte proponente en su propuesta, no altera la secuencia lógica de la consulta, ni impide el cumplimiento del fin propio de la propuesta de modificación a la Constitución, esta Magistratura estima que es posible prescindir de aquella parte que provoca la inconstitucionalidad. Tal como se desprende de la pregunta planteada por la Presidencia de la República y ratificada por la Asamblea Nacional, la propuesta de modificación constitucional se orienta exclusivamente a "que se elimine la obligación del Estado de asignar recursos del Presupuesto General del Estado a las organizaciones políticas", mas no a la eliminación de la obligación estatal de garantizar la igualdad en la difusión de las propuestas electorales. Por consiguiente, al no constituir un elemento imprescindible para el cumplimiento de los objetivos de la propuesta de reforma constitucional en los términos que ha sido planteada por el presidente de la República y ratificada por la Asamblea Nacional, esta Corte determina que, para que la convocatoria a referendo cumpla con los requerimientos constitucionales y legales, debe suprimirse de la propuesta normativa la sustitución del artículo 115 de la Constitución.

[28] La Corte ha considerado previamente que "los anexos no pueden desbordar el alcance de la pregunta, de manera que estos incluyan cuestiones adicionales que escapan del objeto de lo que se consulta […]. Aquello afectaría la libertad del elector, implicaría la formulación de más de una cuestión por pregunta y, como consecuencia de ello, obligaría al elector a aprobar o rechazar varios temas en bloque" (CCE, sentencia 6-22-RC/22A, 09 de noviembre de 2022, párr. 46). Sobre un análisis similar, por ejemplo, ver: CCE, dictamen 7-20-CP/21, 27 de enero de 2021, párrs. 27-37.

33. Cabe mencionar que la exclusión de la sustitución del artículo 115 de la Constitución, dentro de la propuesta normativa de esta convocatoria a referendo, no obsta que esta se pueda proponer, por separado, dicha modificación en los términos planteados por los proponentes, siguiendo los requerimientos y procedimientos establecidos en la Constitución y la ley.

34. Adicionalmente, como consecuencia de lo anterior, esta Corte encuentra que el considerando quinto pierde su utilidad y pertinencia, ya que el artículo 115 de la Constitución no será parte de la propuesta normativa. De modo que, con la finalidad de que la convocatoria a referendo cumpla en su integralidad con los requerimientos constitucionales y legales y no genere confusión en el electorado, corresponde la supresión del considerando quinto.

35. En conclusión, con base en el análisis constitucional efectuado, esta Corte determina que la convocatoria a referendo para "que se elimine la obligación del Estado de asignar recursos del Presupuesto General del Estado a las organizaciones políticas" cumple los requisitos previstos tanto en la Constitución como en la LOGJCC para ser considerada constitucional, siempre que dicha convocatoria a referendo quede redacta de la siguiente forma:[29]

> **Considerando:**
>
> Que numeral 5 del artículo 3 de la Constitución de la República del Ecuador reconoce que es deber primordial del Estado planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir.
>
> Que el artículo 61 de la Constitución de la República determina: "Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos: 1. Elegir y ser elegidos. (…) 8. Conformar partidos y movimientos políticos, afiliarse o desafiliarse libremente de ellos y participar en todas las decisiones que éstos adopten. (…)".
>
> Que el artículo 108 de la Constitución de la República establece: "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. (…) 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

[29] En ocasiones previas, esta Corte ya ha realizado condicionamientos a los componentes de las convocatorias a referendo, para prevenir que el incumplimiento de requisitos formales impida que se ejerza la potestad constitucional de modificar la Constitución y que la ciudadanía ejerza su derecho constitucional a ser consultada; al respecto, por ejemplo, ver el dictamen 1-24-RC/24A (05 de febrero de 2024, párrs. 21-23, 33-36, 42-45, 48-53, 55-57, 63-67) y también la jurisprudencia previa allí referida.

directivas y candidaturas mediante procesos electorales internos o elecciones primarias".

Que el artículo 110 de la Constitución de la República dispone: "Los partidos y movimientos políticos se financiarán con los aportes de sus afiliadas, afiliados y simpatizantes, y en la medida en que cumplan con los requisitos que establezca la ley, los partidos políticos recibirán asignaciones del Estado sujetas a control. El movimiento político que en dos elecciones pluripersonales sucesivas obtenga al menos el cinco por ciento de votos válidos a nivel nacional, adquirirá iguales derechos y deberá cumplir las mismas obligaciones que los partidos políticos.

Pregunta:

Actualmente, la Constitución de la República del Ecuador establece la obligación del Estado de entregar recursos económicos a los partidos y movimientos políticos.

¿Está usted de acuerdo con que se elimine la obligación del Estado de asignar recursos del Presupuesto General del Estado a las organizaciones políticas, reformando parcialmente la Constitución de conformidad con el Anexo de la pregunta?

Anexo:

Sustitúyase el artículo 110 de la Constitución de la República por el siguiente:

> "Art. 110.- Los partidos y movimientos políticos se financiarán con los aportes de sus afiliadas, afiliados y simpatizantes.
>
> El movimiento político que en dos elecciones pluripersonales sucesivas obtenga al menos el cinco por ciento de votos válidos a nivel nacional, adquirirá iguales derechos y deberá cumplir las mismas obligaciones que los partidos políticos".

35. Finalmente, esta Corte estima necesario recordar a los intervinientes en el proceso de reforma parcial de la Constitución que, para garantizar la lealtad con el elector y su plena libertad para decidir, es su obligación cumplir a cabalidad con los artículos 104 y 105 de la LOGJCC, en todas las fases del proceso, asegurándose de que exista claridad y elementos suficientes de contexto en los considerandos, pregunta y texto normativo, así como plena coincidencia entre ellos, para que la ciudadanía pueda acudir a las urnas comprendiendo los alcances, implicaciones y consecuencias de los cambios constitucionales que se le proponen.

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. **Emitir dictamen favorable** respecto de la convocatoria a referendo para "que

se elimine la obligación del Estado de asignar recursos del Presupuesto General del Estado a las organizaciones políticas", ***excluyendo*** los considerandos quinto, sexto, y séptimo, y el artículo 115 de la Constitución de la propuesta normativa.

2. **Disponer** que la Asamblea Nacional, de considerarlo adecuado, prosiga hacia el referendo, según lo prescrito en la Constitución y demás normativa aplicable, con la **exclusión** de los considerandos quinto, sexto, y séptimo, y el artículo 115 de la Constitución de la propuesta normativa.

3. **Disponer** que, en caso de que la Asamblea Nacional prosiga al referendo, el Consejo Nacional Electoral informe y difunda objetiva y oportunamente los considerandos, la pregunta con su frase introductoria y la propuesta normativa, para que se garantice la lealtad con el electorado y sus derechos de participación.

4. Notifíquese, publíquese, y cúmplase.

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

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes (voto concurrente), Jhoel Escudero Soliz (voto concurrente), Alí Lozada Prado (voto concurrente), Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz (voto concurrente), Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 11 de septiembre de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Jueces: Alejandra Cárdenas Reyes y Alí Lozada Prado

DICTAMEN 6-24-RC/25

VOTO CONCURRENTE

Jueces constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes y Alí Lozada Prado

1. En virtud de los artículos 92 y 93 de la LOGJCC y del artículo 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, con respeto a la decisión de mayoría, formulo mi voto concurrente respecto del dictamen 6-24-RC/25, emitido en la sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional de 11 de septiembre de 2025.

2. El 20 de septiembre de 2024 Daniel Roy-Gilchrist Noboa Azín, Presidente de la República del Ecuador, presentó ante la Corte Constitucional un proyecto de modificación a la Constitución mediante enmienda por referéndum a fin de que este Organismo realice el control previo de constitucionalidad y se califique el procedimiento correspondiente. La propuesta formulada pretendía la modificación de los artículos 110 y 115 de la Constitución. Sobre el artículo 110, se buscaba eliminar la obligación del Estado de asignar recursos del Presupuesto General del Estado a las organizaciones políticas, mientras que, con respecto al artículo 115, se procuraba la eliminación (i) de la prohibición de la contratación de publicidad en medios de comunicación y vallas publicitarias y (ii) del límite del gasto electoral.

3. El 28 de octubre de 2024, este Organismo emitió el dictamen 6-24-RC/24 y declaró que el procedimiento de reforma parcial era apto para tramitar la modificación constitucional propuesta, al artículo 110 y 115 de la Constitución, y, en consecuencia, consideró que, de estimarlo pertinente, el presidente de la República podría presentar su iniciativa ante la Asamblea Nacional para que se continúe con su tramitación.

4. El 8 de agosto de 2025, la Asamblea Nacional remitió el "Proyecto de Reforma Parcial a los Artículos 110 y 115 de la Constitución de la República", el cual fue aprobado por el pleno de dicho organismo el 7 de agosto de 2025.

5. En el presente dictamen 6-24-RC/25, que corresponde al segundo momento de control constitucional de la reforma a los artículos 110 y 115 de la Constitución, la Corte Constitucional se pronunció sobre la constitucionalidad de la convocatoria a referendo conforme a los artículos 99 y 102 a 105 de la LOGJCC.

6. Así, este Organismo emitió dictamen favorable sobre la constitucionalidad de la convocatoria a referendo para la reforma del artículo 110 de la Constitución; esto es,

para que se elimine la obligación del Estado de asignar recursos del Presupuesto General del Estado a las organizaciones políticas. Estimó que la sustitución del artículo 115 de la Constitución no cumplía con los parámetros de constitucionalidad, previstos en la Constitución y la LOGJCC, porque desborda el ámbito de la pregunta y, por lo tanto, vulnera la libertad plena del elector y también incumple con la carga de lealtad para con el electorado.

7. Por cuanto la inconstitucionalidad identificada no constituye un elemento imprescindible para el cumplimiento de los objetivos de la reforma constitucional, la Corte estableció "que para que la convocatoria a referendo cumpla con los requerimientos constitucionales y legales, debe suprimirse de la propuesta normativa la sustitución del artículo 115 de la Constitución".

8. Consecuentemente, el presente dictamen solamente aprobó la modificación **del artículo 110 de la Constitución**, por lo que determinó que la convocatoria a referendo para "que se elimine la obligación del Estado de asignar recursos del Presupuesto General del Estado a las organizaciones políticas" cumple los requisitos previstos tanto en la Constitución como en la LOGJCC para ser considerada constitucional.

9. Tomando en cuenta lo anterior, en el dictamen 2-23-RC/23, de 22 de noviembre de 2023, este Organismo ya se pronunció sobre la eliminación de financiamiento público para los partidos políticos y concluyó que dicha modificación se podía realizar mediante enmienda. Respecto de ese dictamen emitimos un voto salvado mediante el cual manifestamos que esta propuesta no debía ser tramitada mediante enmienda porque alteraba la estructura fundamental de la Constitución.

10. En el dictamen 6-24-RC/24, emitimos individualmente un voto salvado pues en dicha decisión se determinaba que la vía para la modificación tanto del artículo 110 y el artículo 115 de la Constitución era la reforma parcial. En esa ocasión disentimos, por separado, de la decisión porque analizado en conjunto el cambio a los dos artículos, que son parte de un sistema, podría abrirse un espacio para una competencia desigual e inequitativa en la competencia electoral. De esta forma, consideramos que lo anterior podría poner en riesgo al sistema democrático y limitar derechos y garantías de la Constitución por lo que, en conjunto, la modificación constitucional no se podría tramitar vía reforma parcial.

11. Ahora bien, estamos a favor de lo resuelto en este segundo momento del análisis del caso 6-24-RC/25, porque se excluye la reforma del artículo 115 de la Constitución, al establecer que no se ajusta a los requisitos de los artículos 99 y 102 a 105 de la LOGJCC. En consecuencia, solamente se da dictamen favorable para convocatoria a

referendo de la modificación al artículo 110 de la Constitución. Cuestión con la que estamos de acuerdo pues consideramos que, por su cuenta, dicha modificación sí se puede tramitar vía reforma parcial y se ajusta a los criterios de los artículos 99 y 102 a 105 de la LOGJCC.

12. En esta medida, coincidimos con el dictamen favorable de mayoría con respecto a la modificación propuesta al artículo 110 de la Constitución, con la exclusión de la propuesta de modificación del artículo 115 de la Constitución.

XIMENA ALEJANDRA CARDENAS REYES
Firmado digitalmente por XIMENA ALEJANDRA CARDENAS REYES
Fecha: 2025.09.15 12:55:52 -05'00'

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de los jueces constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes y Alí Lozada Prado, anunciado en el dictamen de la causa 6-24-RC, fue presentado en Secretaría General el 12 de septiembre de 2025, mediante correo electrónico a las 11:15; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Juez: Richard Ortiz Ortiz

DICTAMEN 6-24-RC/25

VOTO CONCURRENTE

Juez constitucional Richard Ortiz Ortiz

1. Respetuosamente presento el siguiente voto concurrente en el dictamen de segundo momento 6-24-RC/25 que examinó los considerandos, la frase introductoria, la pregunta y los anexos respecto de las propuestas de reforma parcial de los artículos 110 y 115 de la Constitución, por las consideraciones que se exponen a continuación.

i) Sobre el dictamen de vía 6-24-RC/24

2. En primer lugar, quisiera referir que, en el dictamen 6-24-RC/24, referente también a una propuesta de reforma a los artículos 110 y 115 de la Constitución, con voto de mayoría, esta Corte determinó que, la propuesta de modificación constitucional planteada por el presidente de la República, podía ser tramitada a través de reforma parcial. En esa ocasión, me aparté de la decisión de mayoría, porque, en mi opinión, la propuesta transgredía el **primer límite material** respecto de la reforma parcial, al establecer restricciones a derechos y garantías constitucionales (art. 442 párr. 1 CRE).

3. Ahora bien, en el presente dictamen que versa sobre la propuesta de reforma a los artículos 110 y 115 de la Constitución, en este **segundo momento** de control de constitucionalidad, el dictamen de mayoría se limita a analizar los considerandos, la frase introductoria, la pregunta y anexos, conforme lo establece los artículos 104 y 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (**"LOGJCC"**).

4. Por ello, a pesar de mi voto salvado en el dictamen de **primer momento** referido en el párrafo 2 *supra*, coincido con la decisión de mayoría en este **segundo momento** de control de constitucionalidad. En este sentido, mi voto disidente en el dictamen de vía previo y mi voto a favor del presente dictamen se explican por lo expuesto.

5. En esta línea, coincido con la decisión de mayoría porque la Corte determinó que únicamente los considerandos, la frase introductoria, la pregunta y el anexo respecto a la propuesta de modificación del artículo 110 de la CRE son constitucionales, con algunas precisiones. Mientras que, en relación con el anexo relativo a la propuesta de modificación del artículo 115 de la CRE, la Corte concluyó que no es procedente, toda vez que existe una disonancia entre la propuesta normativa y la pregunta a la cual se enfrenta al electorado.

6. Adicionalmente, considero necesario realizar consideraciones adicionales respecto a la importancia del segundo momento de control, que tiene como finalidad **garantizar la libertad del elector**, el cumplimiento de las reglas procesales, y de las cargas de claridad y lealtad de las propuestas sometidas a la decisión del electorado, conforme los artículos 104 y 105 de la LOGJCC.

ii) Segundo momento de control constitucional

7. En este segundo momento, la LOGJCC establece que se debe controlar tanto **a)** los considerandos (art. 104 LOGJCC) y **b)** el cuestionario. Este control no es meramente formal, sino que persigue la finalidad de asegurar que el elector pueda concurrir a las urnas con pleno conocimiento de las consecuencias de su ejercicio del derecho al sufragio.

a) Control constitucional de los considerandos (art. 104 LOGJCC)

8. El artículo 104 de la LOGJCC establece una serie de parámetros que la Corte Constitucional debe verificar en relación con los considerandos introductorios de la propuesta de referendo sobre el cambio a la Constitución. Al respecto, la jurisprudencia de este Organismo ha enfatizado que los considerandos "no constituyen un requisito puramente formal, sino que permiten cumplir con las cargas de claridad y libertad al elector".[1] De tal manera, la Corte ha determinado que se debe verificar que los considerandos "provean **información suficiente** para contextualizar la propuesta de modificación constitucional y que identifiquen la finalidad y las medidas a adoptar como consecuencia de su aprobación".[2]

9. Por lo expuesto, considero oportuno referirme a los requisitos que se deben verificar en los considerados que introducen la pregunta, establecidos en el artículo 104 de la LOGJCC. Además, estos requisitos deben ser cumplidos estrictamente por los proponentes de una modificación constitucional:

9.1. No inducción de las respuestas en el elector: con este parámetro se verifica que los considerandos no contengan expresiones **engañosas**, **sugestivas** o **ilusorias** que busquen influir **deslealmente** al elector, a través de juicios de valor que le conduzcan a expresarse a favor o en contra de una determinada propuesta.

9.2. **Concordancia plena entre el considerando que introduce la pregunta y el texto normativo**: con base en este parámetro se debe verificar la

[1] CCE, dictamen 3-20-RC/20, párr. 13 y dictamen 2-23-RC/23, párr. 9.
[2] CCE, dictamen 2-23-RC/24, párr. 9.

correspondencia **temática**, es decir, que el considerando no se extienda a temas no incluidos en el texto normativo o, a su vez, que pueda omitir aspectos centrales de éste. Adicionalmente, debe existir concordancia entre la **finalidad** que se señala en el considerando y el texto sometido a consideración del electorado. Es decir, que el considerando debe contener información que señalen a la finalidad que se desea alcanzar con la reforma constitucional propuesta.

9.3. **Empleo de lenguaje valorativamente neutro y sin carga emotiva**: con este parámetro se verifica que exista **objetividad descriptiva** en los considerandos, es decir, que la propuesta debe estar redactada en términos sencillos y objetivos de manera que sea comprensible para el elector, sin que deba realizar un esfuerzo adicional.

9.4. Relación directa de causalidad entre el texto normativo y la finalidad o propósito que se señala en el considerando: con base en este parámetro se verifica que exista **coherencia** conceptual y relación causal **clara** entre la propuesta normativa y los considerandos que introducen la pregunta. En otras palabras, que una vez aprobada la disposición jurídica, la finalidad perseguida se obtenga con una alta probabilidad.

9.5. No proporcionar información superflua u otra que no guarde relación con la propuesta normativa: con este parámetro se verifica la **pertinencia exclusiva** respecto a que todo lo contenido en el considerando esté vinculado con el texto normativo. Es decir, se constata que no existan antecedentes irrelevantes o sobrecarga informativa que no guarden relación con el texto normativo.

10. Con fundamento en los parámetros referidos, estimo que la decisión de mayoría de concluir que los considerandos de la propuesta **no eran suficientes**, ya que sólo transcribían el contenido de los artículos 3.5, 61, 108 y 110 de la CRE. Si bien se pueden reproducir textos constitucionales para enmarcar la propuesta, la simple enunciación de articulados de la Constitución no puede considerarse suficiente para satisfacer estos requisitos. Por lo que, los proponentes deben ofrecer otros considerandos con información fáctica o de otra índole que reflejen la finalidad de la reforma y proporcionen elementos necesarios para que el elector pueda ejercer libremente su derecho al sufragio.

11. Finalmente, se debe señalar que los parámetros establecidos en el artículo 104 deben ser aplicados de manera flexible y razonable en el control constitucional de los considerandos.

b) Control constitucional del cuestionario (art. 105 LOGJCC)

12. Por su parte, el artículo 105 de la LOGJCC establece los parámetros de control que la Corte realiza respecto del cuestionario sometido a votación. Al respecto, se establecen los siguientes:

12.1. Formulación de una sola cuestión por cada pregunta: con este parámetro se verifica que la pregunta sea **clara** y **simple** para garantizar la comprensión efectiva del elector. Así también se debe garantizar la **independencia decisional**, es decir, que cada decisión pueda adoptarse de manera autónoma sin que sea condicionada por otra. Dicho de otro modo, la Corte analiza que no sean preguntas compuestas, "salvo que exista una interrelación e interdependencia entre los distintos componentes normativos".

12.2. Prohibición de la aprobación o rechazo en bloque de la propuesta: este parámetro permite que el electorado pueda tener la posibilidad de tomar una decisión sobre una temática individualizada, de manera que, no se encuentre impedido de aceptar o rechazar uno o varios temas de la propuesta de reforma constitucional. En otras palabras, permite garantizar la libertad del elector en la toma de su decisión, acerca de la propuesta de modificación constitucional. Por lo tanto, la propuesta de reforma debe permitir que el elector sobre cada uno de los temas sometidos a consulta individualmente.

12.3. Impedimento de establecer excepciones puntuales que beneficien un proyecto político específico: con base en este parámetro se realiza un análisis pormenorizado respecto de cualquier impacto que pueda tener en la esfera de un proyecto político **específico**. Ya que, la reforma constitucional no puede ser utilizada como un beneficio político para un grupo político en particular, pues aquello podría afectar a la democracia y al pluralismo. Por ello, la Corte como guardián de la Constitución debe velar por garantizar que la propuesta normativa sea **general**, **abstracta**, que no **personalice** y que tenga **neutralidad política**. En otras palabras, que las propuestas de modificación constitucional no se encuentren diseñadas para abordar asuntos de coyuntura política o aspectos que establezcan un beneficio para un grupo político particular.

12.4. Efectos jurídicos de la propuesta: en específico, con este parámetro se verifica que la propuesta de modificación constitucional, de ser aprobada, produzca efectivamente un real cambio en el sistema normativo. Es decir, la propuesta no puede servir para reafirmar textos y competencias ya existentes, sin una consecuencia normativa.

13. Por todo lo expuesto, si bien coincido con la decisión de mayoría, considero importante remarcar que, de acuerdo a la LOGJCC, los proponentes de reformas constitucionales tienen que cumplir con los requisitos establecidos en los artículos 104 y 105 para garantizar la **libertad del elector** y el **cumplimiento de las cargas** de **lealtad** y **claridad**. Estos requisitos no constituyen una mera formalidad en los procesos de reforma a la Constitución y deben ser cumplidos con diligencia, pues garantizan la transparencia de la propuesta ante el electorado.

14. En conclusión, estimo que los considerandos de la propuesta original de reforma constitucional del presidente de la República no son suficientes conforme los parámetros referidos *supra*. Por ello, considero que se debía llamar la atención al presidente de la República para que, en futuras propuestas de reformas constitucionales, se observe lo dispuesto en la LOGJCC y la jurisprudencia de este Organismo.

RICHARD OMAR ORTIZ ORTIZ
Firmado digitalmente por RICHARD OMAR ORTIZ ORTIZ
Fecha: 2025.09.15 15:17:35 -05'00'

Richard Ortiz Ortiz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto concurrente del juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, anunciado en el dictamen de la causa 6-24-RC, fue presentado en Secretaría General el 12 de septiembre de 2025, mediante correo electrónico a las 16:31; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Juez: Jhoel Escudero Soliz

DICTAMEN 6-24-RC/25

VOTO CONCURRENTE

Juez constitucional Jhoel Escudero Soliz

1. Antecedente

1. En sesión del Pleno del 11 de septiembre de 2025, la Corte Constitucional aprobó el dictamen 6-24-RC/25 del segundo momento correspondiente a la causa 6-24-RC. Previo a ello, el 28 de octubre de 2024, la Corte Constitucional aprobó el dictamen 6-24-RC/24 del primero momento donde se determinó que el procedimiento de reforma parcial es procedente para la propuesta relativa a la eliminación de financiamiento estatal de partidos y movimientos políticos.

2. En el dictamen 6-25-RC/24 emití un voto salvado mencionado que la propuesta buscaba la eliminación: i) del financiamiento estatal a los partidos y movimientos políticos, contemplada en el artículo 110 de la Constitución; ii) de la obligación del Estado de asegurar las difusión de las propuestas de las candidaturas; iii) de la prohibición de contratar publicidad en medios de comunicación por cuenta de los sujetos políticos; y, iv) del límite en el gasto electoral, establecidas en el artículo 115 de la Constitución. Al respecto, señalé que la referida propuesta conlleva a restricciones a los derechos constitucionales de participación como el derecho a ser elegido, así como la afectación a la igualdad y no discriminación de los sujetos políticos sometidos a un proceso electoral. Por lo que sostuve que la modificación propuesta no puede realizarse por reforma parcial.

3. En votos separados anteriores,[1] he mantenido el criterio respecto a que, si en el primer momento realicé un voto salvado, en el segundo momento mantengo la línea del voto salvado por considerar que las propuestas no debieron superar el primer control.[2] A pesar de esto, en el presente caso considero necesario apartarme de aquello y realizar un análisis individualizado en el marco del segundo momento, enfocado en el control formal de la propuesta. Esto se debe a que, más allá de mis objeciones respecto del primer control constitucional de vía, corresponde pronunciarme de manera autónoma sobre los aspectos formales propios del segundo momento, con el fin de garantizar un

[1] Ver, por ejemplo, en las causas 1-24-RC y 4-22-RC.
[2] Esto sin perjuicio de que en el caso 2-23-RC elaboré un voto salvado en el primero momento y, para el dictamen del segundo momento, realicé un voto concurrente con independencia del análisis de la vía, pues todas las propuestas de enmienda constitucional fueron rechazadas en el segundo momento. CCE, voto concurrente de Richard Ortiz Ortiz, Jhoel Escudero Soliz y Alí Lozada Prado, 2-23-RC/24 (segundo momento), 17 de enero de 2024, párr. 8.

examen integral y riguroso de la propuesta, acorde con las competencias de la Corte en esta etapa.

4. En este sentido, más allá de mi discrepancia en considerar que la reforma parcial es la vía apta para la propuesta, en este caso, concuerdo con la decisión de mayoría en el segundo momento. Por lo que en ejercicio de lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("**LOGJCC**"), presento respetuosamente el siguiente voto concurrente.

2. Análisis

5. En el dictamen de mayoría se suprimen los considerandos que no garantizan la plena libertad del elector ni las cargas de claridad y lealtad, y se determina que –en este caso– la frase introductoria es constitucional y brinda información suficiente para contextualizar la pregunta, sin que esta requiera de dar mayor detalle al elector para la comprensión de la pregunta. Por lo que, en este caso, se identifica que los considerandos en conjunto con la frase introductoria sí reflejan lo mínimo indispensable para que los electores puedan comprender y entender la propuesta. Aunque considero que no es ideal que solo existan considerandos con descripciones normativas, en este caso, la frase introductoria y la naturaleza de la propuesta sí permiten evidenciar un mínimo de claridad y lealtad con el elector. A esto se debe sumar que en el dictamen se establece que la propuesta de reforma parcial pasó por un debate democrático en la Asamblea Nacional, permitiendo con ello su socialización y discusión. Bajo lo expuesto, estoy de acuerdo con que esta propuesta permite dar información suficiente y clara para garantizar la libertad del elector a la hora de acudir a las urnas.

6. Además, el dictamen de mayoría declara la constitucionalidad de la propuesta, únicamente, sobre la eliminación del financiamiento estatal a los partidos y movimientos políticos, contemplada en el artículo 110 de la Constitución, correspondiente solo al supuesto i) del párrafo 2 *supra.* La Corte no determina la constitucionalidad de las modificaciones ii), iii) y iv) relativas al control de difusión, publicidad y gasto electoral, pues estas van más allá de lo planteado en la pregunta del referendo sin que haya interrelación o interdependencia con el efecto jurídico específico que es objeto de la consulta. Al respecto, estoy de acuerdo con que solo se puede garantizar la lealtad del lector con las modificaciones relacionadas con el objeto de la pregunta.

7. En consecuencia, pese a que mantengo mi posición sobre la vía, la cual manifesté en el primer momento, he anunciado las razones por las cuales –de manera autónoma para

este segundo momento– estoy de acuerdo con el dictamen de mayoría en lo referente al control formal, pues estimo que con las exclusiones realizadas sí garantiza la lealtad con el elector y su plena libertad para decidir, conforme lo previsto en los artículos 103 al 105 de la LOGJCC.

8. Ahora bien, más allá de lo expuesto, estimo que es indispensable recordar que las modificaciones constitucionales son asuntos de suma importancia, pues la Constitución dota de unidad y validez a todas las disposiciones que integran el ordenamiento jurídico. Por ello, los cambios constitucionales no corresponden únicamente a consideraciones de conveniencia política, sino a modificaciones sistémicas que impactan la integralidad del sistema jurídico. Esto implica que se debe utilizar de manera adecuada los mecanismos de reforma establecidos en la Constitución, observando los límites y requisitos que la Norma Suprema exige y propiciando modificaciones que persigan un fin teleológico claro.[3]

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

Jhoel Escudero Soliz
JUEZ CONSTITUCIONAL

[3] CCE, dictamen 8-24-RC, 21 de noviembre de 2024, párr. 32-33.

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente del juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, anunciado en el dictamen de la causa 6-24-RC, fue presentado en Secretaría General el 15 de septiembre de 2025, mediante correo electrónico a las 09:26; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

624RC-83b5a

Caso Nro. 6-24-RC

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Auto de aclaración 6-24-RC/25
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito, D.M., 08 de octubre de 2025.

VISTOS: Agréguese al proceso el escrito presentado el 18 de septiembre de 2025, por Mercedes Estefanía Mediavilla Yandún, procuradora judicial del presidente de la Asamblea Nacional del Ecuador. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador emite el siguiente auto:

1. Antecedentes procesales

1. El 20 de septiembre de 2024, el presidente de la República, Daniel Noboa Azín, presentó ante la Corte Constitucional un proyecto de modificaciones a la Constitución,[1] a fin de que, a través del respectivo control previo de constitucionalidad, se dictamine si la reforma parcial era el procedimiento apto para tramitar su propuesta.

2. Mediante dictamen 6-24-RC/24[2] del 28 de octubre de 2024, la Corte Constitucional[3] dictaminó que el procedimiento de reforma parcial sí era apto para tramitar la modificación constitucional propuesta y, en consecuencia, el presidente de la República, de estimarlo conveniente, podía presentar su iniciativa ante la Asamblea Nacional para que se continúe con su tramitación, conforme al artículo 442 de la Constitución. En esa misma línea, dispuso a la Asamblea Nacional que, de aprobar dicha iniciativa,[4] remita a esta Corte Constitucional la convocatoria a referéndum aprobada,[5] para que se someta al respectivo control previo de constitucionalidad.[6]

3. Con escritos de 08 y 22 de agosto de 2025, la Asamblea Nacional remitió a esta Corte Constitucional la convocatoria a referéndum aprobada por el pleno de dicho organismo.

4. El 11 de septiembre de 2025, la Corte Constitucional emitió el dictamen 6-24-RC/25,[7] con el cual resolvió:

---

[1] Disponible en: «https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcnBldGE6J3NvcnRlbycsIHV1aWQ6J2JiYTFiMDYwLTQxNjMtNDI3YS1hNjQxLTE1YThmNzRlZTQ5My5wZGYnfQ==».
[2] Disponible en: «https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcnBldGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOicxZGZkMjhmZi02NGFiLTRhMzQtYWIxMy1mYTk5MjcxMzNlMjUucGRmJ30=»
[3] En virtud de la competencia establecida en los arts. 443 de la Constitución y 99, núm. 1, de la LOGJCC.
[4] Y conforme a lo prescrito en el inciso segundo del art. 442 de la Constitución.
[5] Que debería incluir: considerandos que introducen al cuestionario, las preguntas y, de existir, sus anexos.
[6] Conforme los arts. 99 y 102-105 de la LOGJCC.
[7] Disponible en: «https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcnBldGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOicyMWUzOGUxOS0zYTlhLTQ5ZjktYjk4Yi0wNGY2YTlhYTY2NzEucGRmJ30=»

1. **Emitir dictamen favorable** respecto de la convocatoria a referendo [presentada por la Asamblea Nacional,] para "que se elimine la obligación del Estado de asignar recursos del Presupuesto General del Estado a las organizaciones políticas", ***excluyendo*** los considerandos quinto, sexto, y séptimo, y el artículo 115 de la Constitución de la propuesta normativa.

2. **Disponer** que la Asamblea Nacional, de considerarlo adecuado, prosiga hacia el referendo, según lo prescrito en la Constitución y demás normativa aplicable, con la **exclusión** de los considerandos quinto, sexto, y séptimo, y el artículo 115 de la Constitución de la propuesta normativa.

3. **Disponer** que, en caso de que la Asamblea Nacional prosiga al referendo, el Consejo Nacional Electoral informe y difunda objetiva y oportunamente los considerandos, la pregunta con su frase introductoria y la propuesta normativa, para que se garantice la lealtad con el electorado y sus derechos de participación.

5. Con escrito del 18 de septiembre de 2025, la Asamblea Nacional (o "**recurrente**") presentó una solicitud de aclaración del dictamen 6-24-RC/25.

2. Oportunidad

6. En vista de que el dictamen 6-24-RC/25 fue notificado a la Asamblea Nacional el 15 de septiembre de 2025 y que la referida solicitud fue ingresada el 18 de septiembre de 2025, esta última ha sido presentada dentro del término previsto para el efecto en el artículo 40 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional ("**CRSPCCC**").[8]

3. Fundamento de la solicitud

7. La Asamblea Nacional solicita que, con relación a los decisorios 2 y 3 del dictamen 6-24-RC/25, se aclare cuál es el procedimiento que debe seguir la Asamblea Nacional para que se prosiga hacia el referendo, en vista de que, en aquel, a diferencia de lo dispuesto en dos dictámenes anteriores, la Corte Constitucional no ha dispuesto directamente al Consejo Nacional Electoral que proceda hacia el referendo.

[8] CRSPCCC, "Art. 40.- Aclaración y/o ampliación.- De las sentencias y dictámenes adoptados por el Pleno de la Corte Constitucional se podrá solicitar aclaración y/o ampliación, *en el término de tres días contados a partir de su notificación*" (énfasis añadido).

8. Al respecto, la Asamblea Nacional considera que, "del sentido literal de las disposiciones [2 y 3]" del dictamen 6-24-RC/25, la Corte Constitucional estaría disponiendo que "sería la Función Legislativa [Asamblea Nacional] la que debe realizar la convocatoria a referéndum a la ciudadanía (y que el CNE únicamente difundiría la propuesta); o que, en su defecto, la Asamblea Nacional debería comunicar al Consejo Nacional Electoral la propuesta y el dictamen favorable de constitucionalidad, para que, de conformidad con sus competencias, continúe con el procedimiento previsto por la normativa vigente". No obstante, si bien el artículo 422 de la Constitución establece que "la Asamblea Nacional tiene […] la tarea de tramitar y aprobar el proyecto de reforma en todos los casos", lo hace "sin especificar a qué entidad pública le corresponde efectuar la convocatoria". En esta línea, "al analizarse las atribuciones y competencias de la Asamblea Nacional previstas en el artículo 120 de la Constitución […], se advierte que este órgano legislativo únicamente deberá '*participar*' en el proceso de reforma constitucional; sin que se enuncie o reconozca la facultad de realizar convocatorias a mecanismos de participación directa". Esto resulta además armónico con:

> […] la Ley Orgánica de la Función Legislativa [que] en su artículo 73, con relación al procedimiento específico de la Asamblea Nacional en la enmienda o reforma parcial a la Constitución, mantiene la lógica del texto constitucional en su penúltimo inciso, determinando que 'se convocará a referéndum' tras haberse aprobado la reforma constitucional, sin especificarse el órgano que debe realizar la convocatoria.

9. También reconoce que "una interpretación sistemática del ordenamiento jurídico permite colegir que el Consejo Nacional Electoral debería ser el encargado de realizar la convocatoria a referéndum, debido a que se trata del órgano de dirección electoral por antonomasia, conforme las atribuciones que prevé el artículo 219 de la norma constitucional". Esto es coherente con:

> […] lo previsto por los artículos 25 numeral 2 y 85 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador (Código de la Democracia), que se refieren en concreto a las competencias del Consejo Nacional Electoral y al procedimiento para la convocatoria a elecciones, que dispone expresamente que en la convocatoria (realizada por el CNE) se incluirán las preguntas y materia del referéndum.

10. Finalmente, la Asamblea Nacional sostiene que, en vista de esta normativa aplicable, correspondía que la Corte Constitucional disponga que sea el Consejo Nacional Electoral el que continúe con el procedimiento de referendo, una vez emitido dictamen favorable en segundo momento, "sin que para tal efecto medie la Asamblea Nacional, o inclusive el Presidente de la República", tal como habría ocurrido anteriormente en los dictámenes 5-

24-RC/25 (07 de agosto de 2025) y 7-22-RC/24 (05 de febrero de 2024), los cuales serían "precedentes jurisprudenciales de observancia obligatoria"[9] de los cuales la Corte Constitucional no se ha apartado de forma explícita y argumentada, es decir, "debidamente motivada".

4. Análisis

11. El artículo 440 de la Constitución prescribe que las "sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables". Paralelamente, el artículo 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("**LOGJCC**") establece que las "sentencias y dictámenes constitucionales son de inmediato cumplimiento, sin perjuicio de la interposición de los recursos de aclaración o ampliación, y sin perjuicio de su modulación". Y, a su vez, el artículo 40 de la CRSPCCC prevé que de "las sentencias y dictámenes adoptados por el Pleno de la Corte Constitucional se podrá solicitar aclaración y/o ampliación, en el término de tres días contados a partir de su notificación".

12. Esta Corte ha señalado que la *aclaración* busca esclarecer cuestiones oscuras de las decisiones. De modo que, este recurso es concebido como un mecanismo de perfeccionamiento de las decisiones jurisdiccionales, lo cual no implica la posibilidad de modificar o revertir su decisión, pues aquello desconocería los efectos inmediatos, definitivos, e inapelables de las decisiones dictadas por la Corte Constitucional y atentaría contra la seguridad jurídica.[10]

13. Ahora bien, en este caso concreto, es preciso considerar que esta Corte, en el decisorio 1 del dictamen 6-24-RC/25, determinó que la propuesta es constitucional solo con la exclusión de los considerandos quinto, sexto, séptimo y del cambio propuesto al artículo 115 de la Constitución, pues aquellos no cumplían los requisitos constitucionales y legales. En esa línea, siendo deferente con la voluntad de los órganos colegisladores que participaron en el proceso de modificación constitucional, en los decisorios 2 y 3, se determinó que solo en caso de considerarlo adecuado se prosiga hacia el referendo. Es por esa razón que esta Corte dejó abierta la posibilidad de que la Asamblea Nacional decida si corresponde remitir o no al Consejo Nacional Electoral. No obstante, el decisorio, de forma expresa y clara, determinó que para ello se debía proceder "según lo prescrito en la

[9] A decir de la Asamblea Nacional, según las sentencias 001-16-PJO-CC (22 de marzo de 2016) y 1367-19-EP/24 (24 de enero de 2024).
[10] CCE, sentencia 045-13-SEP-CC, caso 0499-11-EP, 31 de julio de 2013, p. 8.

Constitución y demás normativa aplicable", y que correspondía al Consejo Nacional Electoral ejercer su función electoral respecto a esta convocatoria a referendo, garantizando la lealtad con el electorado y sus derechos de participación. Esto no constituye un cambio de criterio de la Corte Constitucional, pues los propios dictámenes invocados por la parte recurrente[11] evidencian que en ocasiones previas ya se procedió de la misma forma, sin necesidad de definir a detalle el procedimiento, pues para ello ya existe un marco regulatorio infraconstitucional aplicable.

14. Por las consideraciones que preceden, esta Corte determina que no existen cuestiones oscuras que ameriten ser aclaradas y, por tanto, corresponde negar la solicitud de aclaración presentada.

5. Decisión

15. En mérito de lo expuesto, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. **Negar** la solicitud de aclaración presentada.

2. Se deberá estar a lo resuelto en el dictamen.

3. Esta decisión, de conformidad con el artículo 440 de la Constitución, tiene carácter de definitiva e inapelable.

4. Notifíquese, publíquese, y archívese.

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

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

[11] CCE, dictámenes 5-24-RC/25, 07 de agosto de 2025; 7-22-RC/24, 05 de febrero de 2024.

Auto de aclaración 6-24-RC/25
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Razón: Siento por tal, que el auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 08 de octubre de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

Firmado electrónicamente por:
CYNTHIA PAULINA
SALTOS CISNEROS

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

NG/FA

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.