

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

CASO 3-25-RC

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

DICTAMEN 3-25-RC/25

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

1. Antecedentes procesales

1. El 25 de febrero de 2025, la entonces asambleísta Mercedes Luzmila Abad Morocho (“asambleísta”) presentó ante la presidenta de la Asamblea Nacional el proyecto de enmienda al artículo 149 de la Constitución de la República del Ecuador (“propuesta”), y anexó el respaldo de firmas de 62 legisladores.
2. El 17 de marzo de 2025, el Consejo de Administración Legislativa de la Asamblea Nacional, mediante resolución CAL-RVVR-2023-2025-0238, avocó conocimiento del proyecto de enmienda y dispuso que este sea remitido a la Corte Constitucional.¹
3. El 31 de marzo de 2025, Christian Fabricio Proaño Jurado, procurador judicial de la presidenta de la Asamblea Nacional del Ecuador (“Asamblea Nacional”), puso en conocimiento de este Organismo dicha propuesta. Asimismo, solicitó el dictamen del procedimiento a seguir de conformidad con lo establecido en el artículo 101 de la LOGJCC.
4. El 31 de marzo de 2025, se realizó el sorteo a través del sistema automatizado de la Corte Constitucional y correspondió la sustanciación de la causa al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento el 7 de julio de 2025.

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

2. Competencia

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

3. Legitimación activa

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

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

Todo proyecto de enmienda o reforma constitucional debe ser enviado a la Corte Constitucional para que indique cuál de los procedimientos previstos en la Constitución corresponde, de acuerdo en los siguientes casos: [...]

3. Cuando la iniciativa provenga de la Asamblea Nacional, antes de dar inicio al proceso de aprobación legislativa.

En todos los casos se deberá anexar un escrito en el que se sugiera el procedimiento a seguir, y las razones de derecho que justifican esta opción.

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

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

4. Propuesta de modificación constitucional

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

Tabla 1

Texto vigente	Propuesta de enmienda
<p>Art. 149.- Quien ejerza la Vicepresidencia de la República cumplirá los mismos requisitos, estará sujeto a las mismas inhabilidades y prohibiciones establecidas para la Presidenta o Presidente de la República, y desempeñará sus funciones por igual período.</p> <p>La Vicepresidenta o vicepresidente de la República, cuando no reemplace a la Presidenta o Presidente de la República, ejercerá las funciones que ésta o éste le asigne.</p>	<p>Art. 149.- Quien ejerza la Vicepresidencia de la República cumplirá los mismos requisitos, estará sujeto a las mismas inhabilidades y prohibiciones establecidas para la Presidenta o Presidente de la República, y desempeñará sus funciones por igual período.</p> <p>La Vicepresidenta o vicepresidente de la República, cuando no reemplace a la Presidenta o Presidente de la República, ejercerá las funciones que ésta o éste le asigne.</p> <p>La Vicepresidenta o vicepresidente de la República, además de las funciones que le asigne la Presidenta o Presidente de la República, tendrá las siguientes funciones propias:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Representar al país en foros y eventos internacionales de carácter político, económico, social o cultural, según lo determine la política exterior del Estado. 2. Coordinar la implementación de programas y proyectos estratégicos de desarrollo nacional, en sectores prioritarios definidos por la ley o por el plan nacional de desarrollo. 3. Presidir comisiones o consejos interinstitucionales establecidos por ley o decreto ejecutivo para la coordinación de políticas públicas. 4. Supervisar y monitorear el cumplimiento de las políticas públicas en las áreas de su competencia, rindiendo informes periódicos al Presidente o Presidenta de la República y a la Asamblea Nacional. 5. Promover y garantizar el cumplimiento de los derechos consagrados en la

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

Elaboración Corte Constitucional del Ecuador

11. En su escrito de justificación, la Asamblea Nacional argumentó que el proyecto de reforma del artículo 149 de la Constitución, mediante la cual se asignarían “funciones propias” para la vicepresidenta o vicepresidente de la República, se sostiene en las siguientes razones: **(i)** la necesidad de que esta dignidad no sea relegada a tareas ajena a su mandato; **(ii)** la búsqueda de una institucionalidad democrática “robusta, eficiente y transparente”; **(iii)** evitar la “confusión en el ejercicio de sus funciones”; **(iv)** prevenir el “desarraigo de quien ejerza la Vicepresidencia”; **(v)** alcanzar “mayor autonomía y capacidad de acción dentro del marco constitucional, promoviendo una participación activa y directa en los procesos de toma de decisiones”; y, **(vi)** promover “una relación armónica y complementaria entre la Presidencia y la Vicepresidencia de la República”.
12. Por otra parte, sobre el **procedimiento a seguir**, la Asamblea Nacional propone a la enmienda constitucional (art. 441 CRE) como la vía adecuada para la reforma del artículo 149 de la Constitución. Para lo cual, en esencia, señala lo siguiente:

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

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

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

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

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

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

5. Análisis constitucional

- 13.** La Constitución establece tres vías de modificación constitucional: enmienda (art. 441 CRE), reforma parcial (art. 442 CRE) y asamblea constituyente (art. 444 CRE). La calificación de una u otra vía por este Organismo dependerá de la profundidad de la modificación que se propone y de los límites materiales establecidos constitucionalmente (art. 443 CRE). En tal sentido, a esta Magistratura solo le corresponde determinar si cabe la vía propuesta para tramitar la modificación constitucional presentada, sin que deba evaluar su conveniencia.³
- 14.** En particular, esta Corte Constitucional señaló que la **enmienda constitucional** (art. 441 CRE) “respeta el espíritu del constituyente al proponer cambios no significativos al texto constitucional”.⁴ Además, este Organismo ha determinado que este mecanismo procede siempre y cuando la propuesta de modificación al texto constitucional observe los siguientes límites materiales: **(i)** no se altere la estructura fundamental de la Constitución; **(ii)** no se altere el carácter o elementos constitutivos del Estado; **(iii)** no se establezca restricciones a derechos o garantías constitucionales; y, **(iv)** no se modifique el procedimiento de reforma de la Constitución.
- 15.** Adicionalmente, la Corte ha diferenciado los tres momentos en que este Organismo pueda intervenir frente a una modificación de la Constitución: 1. dictamen de procedimiento, 2. dictamen de constitucionalidad de la convocatoria a referendo,

³ CCE, dictámenes 6-22-RC/22, 27 de octubre de 2022, párr. 20; 2-23-RC/23, 22 de noviembre de 2023, párr. 9; 1-24-RC/24, 24 de enero de 2024, párr. 16.

⁴ CCE, dictamen 1-19-RC/19, párrafos 9, 10 y 11.

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

16. Ahora bien, la Asamblea remitió una propuesta de modificación constitucional y sugiere que esta sea tramitada por el mecanismo de **enmienda constitucional**, a través del trámite parlamentario establecido en el artículo 441 número 2 de la Constitución. En consecuencia, el presente dictamen se dirigirá a analizar el **primer momento** del control de la propuesta de modificación constitucional: dictamen de procedimiento (art. 99.1 LOGCC). Es decir, la Corte determinará en este dictamen si el procedimiento señalado corresponde a la propuesta, para lo cual verificará si la propuesta de reforma al artículo 149 de la Constitución infringe alguno de los límites materiales para enmendar esta norma constitucional, según el artículo 441 de la Constitución. De tal manera, este Organismo abordará si la propuesta **(i)** altera la estructura fundamental de la Constitución; **(ii)** altera el carácter o elementos constitutivos del Estado; **(iii)** establece restricciones a derechos o garantías constitucionales; y, **(iv)** modifica el procedimiento de reforma de la Constitución.
17. En relación al **límite (i)**, este Organismo ha señalado que su verificación no se construye a su dimensión formal –división del texto constitucional en títulos, capítulos y secciones– sino que alcanza a su dimensión material.⁶ La estructura fundamental de la Constitución debe entenderse como aquellos principios y valores esenciales que definen la **identidad de la Constitución** de 2008, como son por ejemplo el principio de soberanía popular (art. 1 CRE), la separación de poderes (arts. 118 a 224 CRE), la supremacía constitucional (art. 24 CRE), la independencia judicial (art. 168.1. CRE), la jurisdicción constitucional (art. 429 CRE), entre otros.
18. Por su lado, la propuesta de enmienda busca incorporar en el artículo 149 de la Constitución “funciones propias” para la vicepresidenta o vicepresidente de la República. De esto, la Corte no observa que se afecten a los valores y las principales decisiones del constituyente que fundamentan la Constitución, pues la propuesta solo buscaría modificar las competencias de la segunda autoridad de elección popular de la función Ejecutiva. Por tanto, no se verifica que la propuesta aluda o altere la estructura fundamental de la Constitución.
19. En cuanto al **límite (ii)**, esta Corte ha determinado que el carácter o elementos constitutivos del Estado se encuentran principalmente regulados en las disposiciones del Título I de la Constitución (arts. 1 al 9 CRE). Además, al estar concebidos de

⁵ CCE, dictamen 2-10-RC/22, párr. 14.

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

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

20. En la propuesta de enmienda, la Asamblea Nacional señala que reformar el artículo 149 del texto constitucional sobre las funciones de la vicepresidenta o vicepresidente de la República “tiene por objeto fortalecer el rol de la vicepresidencia, asignándole funciones propias que contribuyan al desarrollo nacional”. Además, señala que el otorgar funciones propias a la vicepresidenta o vicepresidente permitiría que “esta dignidad se mantenga fiel a su naturaleza y no sea relegada a tareas ajenas a su mandato”, lo que le dotaría de “mayor autonomía y capacidad de acción dentro del marco constitucional”.
21. De lo anterior, este Organismo observa que la propuesta de reforma al artículo 149 pretende establecer en la Constitución las siguientes funciones a la vicepresidenta o vicepresidente de la República: **(a)** Representar al país en foros y eventos internacionales de carácter político, económico, social o cultural, según lo determine la política exterior del Estado. **(b)** Coordinar la implementación de programas y proyectos estratégicos de desarrollo nacional, en sectores prioritarios definidos por la ley o por el plan nacional de desarrollo. **(c)** Presidir comisiones o consejos interinstitucionales establecidos por ley o decreto ejecutivo para la coordinación de políticas públicas. **(d)** Supervisar y monitorear el cumplimiento de las políticas públicas en las áreas de su competencia, rindiendo informes periódicos al Presidente o Presidenta de la República y a la Asamblea Nacional; y, **(e)** Promover y garantizar el cumplimiento de los derechos consagrados en la Constitución, con especial énfasis en los derechos de los grupos de atención prioritaria. Además, el proyecto incorpora que la presidenta o presidente de la República no podrá delegar a la vicepresidenta o vicepresidente funciones que impliquen su desvinculación del rol de vicepresidencia, cualquier otro cargo que la o lo aleje de sus funciones constitucionales.

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

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

22. Ante este contexto, la Corte considera relevante referir que conforme el artículo 1 de la Constitución la **organización republicana** del Estado ecuatoriano supone la separación y delimitación de cada una de sus funciones, con el propósito de evitar la concentración y, por ende, el abuso del poder por parte de los órganos públicos, y constituye una garantía del respeto a los derechos constitucionales. Este tipo de organización “se concretiza a través de la preservación y funcionamiento de las instituciones democráticas previstas en el ordenamiento jurídico nacional”.⁹
23. En esta misma línea, el título IV de la Constitución contempla a la “Participación y Organización del Poder” en la que se materializa la separación de poderes dentro del Estado. De la lectura de la regulación sobre la Función Legislativa (arts. 118-140 CRE) y de la Función Ejecutiva (arts. 141 al 166 CRE), se constata que el Ecuador tiene un **sistema presidencial**, en el que tanto el parlamento como el jefe de gobierno son electos popularmente por separado. En este sistema de gobierno, el presidente de la República tiene una posición preponderante como jefe de Estado, jefe de gobierno y jefe de la administración (art. 141 CRE). Asimismo, el capítulo III del título referido diseña la organización y funcionamiento de la función Ejecutiva con un órgano unipersonal, presidencia de la República, que es ejercida por el presidente de la República, a quien le corresponden deberes y atribuciones constitucionales (art. 147 CRE); e integrada además por la vicepresidencia de la República y otros organismos e instituciones que le permite al gobierno cumplir con sus fines. Sin embargo, el sistema presidencial se caracteriza por tener un único órgano central (presidenta o presidente de la República) que tiene la función de la dirección política del Estado y la sociedad, y la Vicepresidencia tiene originariamente solo funciones de subrogación. De allí que, un reparto de atribuciones entre Presidencia y Vicepresidencia puede romper con la unidad de órgano del gobierno y, en consecuencia, afectar el diseño constitucional.
24. En particular, sobre el rol de la vicepresidencia de la República como parte de la Función Ejecutiva, la Constitución no establece a esta autoridad como un órgano autónomo de la presidencia de la República. Más bien, el artículo 149 de la Constitución señala que, cuando no reemplace a la presidenta o presidente de la República, la vicepresidenta o vicepresidente ejercerá las funciones que ésta o éste le asigne. Lo anterior implica que las tareas de esta autoridad son variables en razón de las responsabilidades que la presidenta o presidente le asigne para el cumplimiento del rol constitucional de la función Ejecutiva. Igualmente, del análisis al texto constitucional, la única función invariable dotada en la norma suprema a la vicepresidenta o vicepresidente de la República es la de reemplazar a la presidenta o presidente en los supuestos determinados en el artículo 146 de la Constitución. En

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

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

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

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

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

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

- 25.3.** En el mismo sentido, el número 5 del artículo 149 de la propuesta de enmienda dispone que la vicepresidenta o vicepresidente promueva y garantice el “cumplimiento de los derechos consagrados en la Constitución”. Aunque el garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los **derechos** establecidos en la Constitución y tratados internacionales (art. 3.1 CRE), ya es una obligación de todos los poderes públicos, el número 5 del artículo 149 de la propuesta de enmienda, al ser una disposición tan general afectaría el funcionamiento de la presidencia de la República como órgano unipersonal. Es decir, un mandato tan general y abstracto a la vicepresidencia ocasionaría una confusión en la principal responsabilidad del jefe de gobierno sobre el cumplimiento de los derechos.
- 25.4.** Además, la propuesta contempla que la “Presidenta o Presidente de la República no podrá delegar a la vicepresidenta o vicepresidente funciones que impliquen su desvinculación del rol de Vicepresidencia, cualquier otro cargo que la o lo aleje de sus funciones constitucionales”. Es decir, la propuesta de enmienda contempla una limitación en la facultad de delegación de la presidenta o presidente de la República, pero enfocada en que la vicepresidenta o vicepresidente no sea alejado de su rol y diseño institucional de la función Ejecutiva. De esta manera, esta propuesta solo pretende mantener el poder de delegación del presidente dentro de los límites constitucionales. En consecuencia, no se constata una alteración de las competencias constitucionales del jefe de Estado ni, por tanto, una afectación al diseño de la función Ejecutiva. Sin embargo, considerando que este inciso final es parte integral del proyecto de enmienda y que los numerales 1 al 5 de la propuesta no han superado el límite material sobre la alteración del carácter y elementos constitutivos del Estado, no se realizará ninguna consideración adicional.¹⁰
- 25.5.** Finalmente, el proyecto de enmienda contempla tanto una disposición transitoria única relacionada con el plazo de ciento veinte días para que la Asamblea Nacional realice las reformas legales pertinentes como consecuencia del proyecto de enmienda; como una disposición final única que establece que la enmienda

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

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

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

6. Decisión

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

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

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

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

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

DICTAMEN 3-25-RC/25

VOTO CONCURRENTE

Jueza constitucional Karla Andrade Quevedo

1. Sobre la base del artículo 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, emito un voto pues, si bien estoy de acuerdo con su parte resolutiva,¹ me encuentro en discrepancia con su fundamentación, respecto a lo siguiente:
2. En su párrafo 21, el voto de mayoría reconoce que

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

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

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

² Sobre la literalidad de la propuesta de modificación constitucional, ver: tabla de la sec. 4 del voto de mayoría.

³ Pues, “La política exterior es diseñada exclusivamente por el jefe de Estado sobre la base de los principios, objetivos y estrategias consagradas en la propia Constitución. Por tanto, la intervención de la vicepresidenta o vicepresidente en política exterior en varios asuntos de interés, podría interferir en el diseño, formulación y ejecución de la política exterior”. Voto de mayoría, párr. 25.1.



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

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

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

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

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

Karla Andrade Quevedo
JUEZA CONSTITUCIONAL

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

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



DICTAMEN 3-25-RC/25

VOTO CONCURRENTE

Juez constitucional Alí Lozada Prado

1. Aunque estoy de acuerdo con la decisión contenida en el voto de mayoría, formulo este voto concurrente porque disiento de su justificación. A continuación, sintetizaré las razones de mi discrepancia, manifestadas en las deliberaciones del Pleno de la Corte Constitucional.
2. Estoy de acuerdo con el voto de mayoría en cuanto a que la propuesta de enmienda presentada por la Asamblea Nacional, que busca modificar el artículo 149 de la Constitución para establecer “funciones propias” para la vicepresidencia de la República, no puede tramitarse mediante el procedimiento de enmienda constitucional previsto en el artículo 441 de la Constitución. Sin embargo, discrepo parcialmente con el análisis realizado, pues no todas las funciones propuestas vulneran el límite material relativo a la alteración del carácter o de los elementos constitutivos del Estado, conforme lo explicaré más adelante (párrafos 8 a 10 *infra*).
3. Antes de analizar individualmente las funciones propuestas, considero necesario precisar el criterio con el que debían ser evaluadas. La propuesta de reforma al artículo 149 de la Constitución introduce cambios en la estructura interna de la Función Ejecutiva, en particular en la relación entre las atribuciones del Presidente y del Vicepresidente de la República. A mi juicio, el estándar que debía orientar el análisis no se reduce a determinar si se asignaron funciones propias a la vicepresidencia, sino a evaluar si esas funciones alteran la relación jerárquica plena que existe entre el Presidente —como máxima autoridad del Ejecutivo— y el Vicepresidente.
4. Esto es así porque el principio rector de la Función Ejecutiva es la jerarquía, del mismo modo en que la representación democrática lo es para la Función Legislativa, y la independencia, para la Función Judicial. El diseño constitucional del Ejecutivo exige, por tanto, una relación de subordinación estricta del Vicepresidente respecto del Presidente, independientemente de que ambos sean autoridades elegidas por votación popular. En consecuencia, si se pretende modificar esta jerarquía mediante funciones sustantivas —particularmente en materia de conducción de políticas públicas—, ello configuraría una alteración estructural que debe tramitarse por reforma constitucional y no mediante enmienda.
5. Bajo este enfoque, estimo que no toda atribución funcional a la vicepresidencia implica por sí sola una vulneración al límite material relativo a la alteración del carácter o de los elementos constitutivos del Estado. La asignación de funciones específicas y



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

6. Sobre la base de ese criterio, correspondía analizar si las funciones propuestas suponen un quiebre en la relación jerárquica entre el Presidente y Vicepresidente, y si ello implica una alteración sustantiva de la estructura del Ejecutivo, incompatible con el procedimiento de enmienda.
7. A continuación, analizaré cada una de las funciones propuestas en la reforma al artículo 149 de la Constitución y seguiré el criterio previamente expuesto. Para ello, presento primero la postura adoptada por el voto de mayoría, y enseguida mis puntos de discrepancia.
8. El juez ponente sostiene que la primera función prevista en la propuesta —relativa a la representación del país en foros y eventos internacionales— podría interferir con las competencias del Presidente como jefe de la política exterior, lo que implicaría una afectación al diseño unipersonal del Ejecutivo (párrafo 25.1). No comparto esta conclusión. El texto de la reforma subordina explícitamente esta función a “la política exterior del Estado”, la cual, conforme al artículo 147.10 de la Constitución, es determinada por el Presidente. La vicepresidencia no asume rectoría ni toma decisiones autónomas en esta materia, sino que actúa en el marco de los lineamientos presidenciales, como figura de representación. Por tanto, no se configura una competencia autónoma ni se afecta la supremacía presidencial en la conducción de la política exterior.
9. En relación con la segunda, tercera y cuarta función, el juez ponente las analiza en conjunto y sostiene que permiten a la vicepresidencia coordinar, presidir y supervisar de forma autónoma ámbitos estratégicos de la política pública, como proyectos, sectores prioritarios y consejos interinstitucionales. Al establecerse como funciones propias, se señala que fracturaría la unidad del órgano presidencial, ya que la vicepresidencia adquiriría un rol de conducción dentro del Ejecutivo, con escasa sujeción al Presidente, más allá de rendir informes. Además, se alerta que, al habilitarse estas funciones también por ley, el legislador podría redistribuir competencias dentro del Ejecutivo, lo cual debilitaría el control presidencial y afectaría el diseño jerárquico de la Función Ejecutiva (párrafo 25.2). Frente a estas funciones, considero lo siguiente:
 - 9.1. La segunda función, que otorga a la vicepresidencia la coordinación de programas y proyectos estratégicos en sectores definidos “por la ley o por el plan nacional de desarrollo”, plantea una preocupación específica y podría



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

- 9.2.** La tercera facultad, relacionada con la presidencia de consejos o comisiones interinstitucionales establecidos “por ley o decreto ejecutivo”, también plantea riesgos similares. La inclusión de la ley como fuente habilitante implica que la Asamblea Nacional disponga que la vicepresidencia presida instancias clave de coordinación de políticas públicas, sin mediación del Presidente. Esto podría habilitar a la vicepresidenta para liderar espacios decisarios relevantes, como en sectores de salud, inclusión o seguridad, fragmentando la relación de jerarquía plena dentro del Ejecutivo, al igual que en la función anterior.
- 9.3.** A diferencia de las anteriores, la cuarta función, relativa a la supervisión y monitoreo del cumplimiento de políticas públicas, no confiere autonomía funcional. Se limita a una labor de seguimiento sobre lineamientos ya establecidos por el Presidente, sin implicar formulación, dirección ni modificación de políticas públicas. La redacción condiciona su ejercicio a “las áreas de su competencia”, lo cual presupone que estas áreas han sido previamente asignadas por el Presidente, ya que la vicepresidencia no tiene competencias originarias propias. Además, el hecho de rendir informes al Presidente y a la Asamblea no implica autoridad propia, sino un deber de rendición de cuentas de reportar sobre la ejecución de políticas diseñadas por otros órganos, que incluso refuerza la transparencia interna del Ejecutivo. En este sentido, no considero que esta función quiebre la jerarquía ni se altera la supremacía presidencial.
- 10.** Respecto de la quinta función, sobre la promoción y garantía del cumplimiento de los derechos constitucionales, el juez ponente sostiene que su redacción tan amplia podría generar confusión respecto a la responsabilidad del Presidente en el cumplimiento de los derechos (párrafo 25.3). Discrepo de esta valoración. El promover y garantizar el cumplimiento de los derechos constitucionales, no constituye una competencia sustantiva ni exclusiva. Se trata de una obligación transversal del Estado, prevista en

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

11. Por lo dicho, estimo que no todas las funciones propuestas en la enmienda afectan el diseño constitucional de la Función Ejecutiva ni vulneran el principio de jerarquía que la rige. Solo las funciones segunda y tercera podrían conferir a la vicepresidencia un margen de actuación autónomo, en tanto se sustentan en fuentes normativas distintas al Presidente –en particular, la ley–, y generan un riesgo para el principio de jerarquía al habilitar a la vicepresidencia a actuar con independencia en ámbitos estratégicos del gobierno, como la coordinación de políticas públicas y la dirección de espacios interinstitucionales. En cambio, las funciones primera, cuarta y quinta, por su contenido y naturaleza, no comprometen la supremacía presidencial ni configuran autonomía política o funcional. Conforme señalé, el solo hecho de asignar funciones permanentes a la vicepresidencia no infringe, por sí mismo, el criterio jerárquico que debe mantenerse entre ambas autoridades.
12. En consecuencia, si bien coincido con la decisión de que la propuesta de reforma al artículo 149 de la Constitución no puede tramitarse mediante enmienda en los términos planteados, discrepo parcialmente del análisis adoptado en el voto de mayoría. Considero que el examen debió partir del estándar expuesto en el párrafo 3 *supra*, según el cual las funciones segunda y tercera plantean un riesgo a la relación jerárquica plena que existe entre el Presidente y la Vicepresidente. Por esta razón, la propuesta, tal como ha sido formulada, no puede ser tramitada mediante enmienda.

Alí Lozada Prado
JUEZ CONSTITUCIONAL

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

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

DICTAMEN 3-25-RC/25

VOTO CONCURRENTE

Jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes

1. Con fundamento en los artículos 92 y 93 de la LOGJCC y el artículo 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, respetuosamente, formulo mi voto concurrente respecto de la decisión adoptada por la mayoría del Pleno de la Corte Constitucional en la causa 3-25-RC, en la sesión ordinaria de 17 de julio de 2025.
2. En el dictamen 3-25-RC/25, la Corte Constitucional estableció que la propuesta de modificación constitucional, presentada por la Asamblea Nacional, al artículo 149 de la Constitución no puede ser tramitada vía enmienda constitucional. Estoy de acuerdo con esa decisión, pero difiero de las razones que ofrece el dictamen para llegar a tal conclusión, tal como se indicará a continuación. Para el efecto, señalaré en qué consiste el pedido de modificación constitucional; y el razonamiento por cual, desde mi punto de vista, no procede la enmienda constitucional.

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

Art. 149.- Quien ejerza la Vicepresidencia de la República cumplirá los mismos requisitos, estará sujeto a las mismas inhabilidades y prohibiciones establecidas para la Presidenta o Presidente de la República, y desempeñará sus funciones por igual período.

La Vicepresidenta o vicepresidente de la República, cuando no reemplace a la Presidenta o Presidente de la República, ejercerá las funciones que ésta o éste le asigne.

La Vicepresidenta o vicepresidente de la República, además de las funciones que le asigna la Presidenta o Presidente de la República, tendrá las siguientes funciones propias:

1. **Representar al país en foros y eventos internacionales de carácter político, económico, social o cultural, según lo determine la política exterior del Estado.**
2. **Coordinar la implementación de programas y proyectos estratégicos de desarrollo nacional, en sectores prioritarios definidos por la ley o por el plan nacional de desarrollo.**
3. **Presidir comisiones o consejos interinstitucionales establecidos por ley o decreto ejecutivo para la coordinación de políticas públicas.**
4. **Supervisar y monitorear el cumplimiento de las políticas públicas en las áreas de su competencia, rindiendo informes periódicos al Presidente o Presidenta de la República y a la Asamblea Nacional.**

5. Promover y garantizar el cumplimiento de los derechos consagrados en la Constitución, con especial énfasis en los derechos de los grupos de atención prioritaria.

La Presidenta o Presidente de la República no podrá delegar a la vicepresidenta o vicepresidente funciones que impliquen su desvinculación del rol de Vicepresidencia, cualquier otro cargo que la o lo aleje de sus funciones constitucionales.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA ÚNICA. - En el plazo máximo de ciento veinte días a partir de la publicación de la presente Enmienda en el Registro Oficial, la Asamblea Nacional realizará las reformas legales que fueren pertinentes.

DISPOSICIÓN FINAL ÚNICA. - La presente Enmienda Constitucional entrará en vigor a partir de su publicación en el Registro Oficial.

4. En la decisión de mayoría, este Organismo determinó que “el sistema presidencial se caracteriza por tener un único órgano central (presidente o presidente de la República) que tiene la función de la dirección política del Estado y la sociedad, y la Vicepresidencia tiene solo funciones de subrogación. De allí que, un reparto de atribuciones entre Presidencia y Vicepresidencia puede romper con la unidad de órgano del gobierno, y en consecuencia afectar el diseño constitucional”.¹ Estoy de acuerdo con este razonamiento que fundamenta la conclusión general del dictamen; esto es, que la determinación de atribuciones específicas para la Vicepresidencia altera la estructura del Estado y, por tanto, no puede ser tramitada a través de reforma parcial.
5. Ahora bien, para llegar a esta conclusión, el dictamen en el párrafo 25² analiza cómo cada una de esas atribuciones impacta la estructura del Estado al dividir la unidad del órgano presidencial. Así, clasifica en tres grupos las atribuciones que se pretende dotar la Vicepresidencia a través de esta modificación: (i) política exterior en el número 1; (ii) gestión en políticas públicas en los números 2 al 4; (iii) cumplimiento de derechos constitucionales en el número 5. Señala, además, que el inciso final (iv) establece la limitación de la facultad de delegación administrativa del presidente de la República.
6. De acuerdo con la decisión de mayoría, el número 1 del artículo 149 del proyecto de enmienda, “restringiría la competencia del presidente de la República, como autoridad unipersonal, para definir la política exterior (art. 147.10)”. Con lo cual se concluye que esta función podría interferir en el diseño, formulación y ejecución de la política exterior.

¹ CCE, dictamen 3-25-RC/25, 17 de julio de 2025, párr. 23.

² *Ibídem*, párr. 25.

7. Los números 2, 3 y 4 de la propuesta de enmienda, dividirían “la unidad del órgano presidencial con la incorporación de funciones constitucionales propias, cuya única exigencia en relación con la presidenta o presidente sería el rendir informes periódicos de sus funciones”. Además, añade que las funciones de los números 2 y 3 estarán definidas por la ley, con lo cual no solo se fraccionan las funciones del jefe de gobierno, sino que además esas funciones podrían ser modificadas por ley.
8. Respecto del número 5, se indica que “al ser una disposición tan general afectaría el funcionamiento de la presidencia de la República como órgano unipersonal. Es decir, un mandato tan general y abstracto a la vicepresidencia ocasionaría una confusión en la principal responsabilidad del jefe de gobierno sobre el cumplimiento de los derechos”.
9. Finalmente, respecto al último inciso relativo a que el presidente o presidenta no podrá delegar a la vicepresidenta o vicepresidente funciones que impliquen su desvinculación del rol de Vicepresidencia, cualquier otro cargo que la o lo aleje de sus funciones constitucionales, el dictamen concluye que “esta propuesta solo pretende mantener el poder de delegación del presidente dentro de los límites constitucionales. En consecuencia, no se constata una alteración de las competencias constitucionales del jefe de Estado ni, por tanto, una afectación al diseño de la función Ejecutiva”.
10. Considero que las razones expuestas para determinar que estos cambios implican un cambio en la estructura del Estado, porque modifican el diseño presidencial, son imprecisas, por las siguientes razones:

2. Sistema presidencial y atribuciones de la Vicepresidencia

11. La Corte ha señalado que, respecto del carácter del Estado, el artículo 1 de la Constitución lo delinea a través de varias categorías; establece que el Estado ecuatoriano es constitucional, de derechos y justicia social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Además, determina que el Estado, con esas características, organiza y distribuye el poder de manera republicana y descentralizada. La estructura del Estado, a su vez, consta a lo largo de la parte orgánica de la Constitución, en donde se identifican los órganos y las instituciones que componen al Estado, así como sus competencias y sus fines.³
12. La forma republicana de organizar el poder distribuye competencias y atribuciones a los distintos órganos de la administración pública; y, separa y delimita las demás funciones del Estado para que cada una cumpla su fin y concretice la visión de Estado

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

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

- 13.** Una de esas instituciones es la Función Ejecutiva que toma preminencia en el marco del sistema republicano de gobierno de tipo presidencialista. Esto quiere decir que la Presidencia, como órgano democráticamente electo, tiene un rol central en la administración pública y cuenta con facultades especiales en todo el diseño constitucional. Por ejemplo, puede privativamente promover leyes sobre materia tributaria, puede vetar leyes, establecer el presupuesto general del Estado, declarar estados de excepción, entre otras.
- 14.** En esta medida, la posibilidad de establecer atribuciones propias para la Vicepresidencia, ya sea para darle mayor autonomía o más claridad en sus funciones, sumado a que la propuesta de modificación prohíbe la delegación de otras responsabilidades, constituye, por sí solo, una modificación clara a la estructura del Estado, en el marco del mencionado sistema presidencialista. Por eso, desde mi punto de vista, independientemente de la naturaleza puntual de las competencias propuestas, el solo hecho de crear atribuciones propias y autónomas para la Vicepresidencia, sin un vínculo necesario y funcional con la Presidencia, constituye una modificación sustantiva del diseño presidencialista consagrado en la Constitución.
- 15.** En efecto, tal como la estructura del Estado está planteada en la Constitución, y más allá de estar a favor o en contra de dicha estructura y de cuestionar su conveniencia, la figura de la Vicepresidencia es accesoria y funcional a la Presidencia. El rol de aquella consiste, fundamentalmente, en asegurar lo que, en otras ocasiones, la Corte ha denominado “sucesión presidencial”.⁴ Este es el principal fundamento de la existencia de la figura de la Vicepresidencia en nuestro diseño constitucional, y el propio dictamen de mayoría lo reconoce. Por fuera de esa función principal prevista en la Constitución (que es la reemplazar a la o el presidente de la República ante su ausencia) la Vicepresidencia cumple con las funciones dispuesta o delegadas por la Presidencia, de acuerdo con el artículo 149 de la Constitución.
- 16.** De ahí que, desde mi punto de vista, todas las delegaciones específicas de la propuesta de enmienda modifiquen la estructura del Estado, porque lo que se delegue a dicha función—incluso si aquello no desfigura la subordinación de la Vicepresidencia a la Presidencia—es privativo del o la Presidenta. Pero principalmente, considero que hay dos contradicciones importantes en el análisis de estas facultades en el proyecto.

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

- 17.** Primero, respecto de la prohibición de “delegar a la vicepresidenta o vicepresidente funciones que impliquen su desvinculación del rol de Vicepresidencia, cualquier otro cargo que la o lo aleje de sus funciones constitucionales”. El dictamen considera que “esta propuesta solo pretende mantener el poder de delegación del presidente dentro de los límites constitucionales”.
- 18.** Estimo, por el contrario, que es precisamente esta prohibición lo que mejor ilumina porqué esta no es una modificación que pueda tratarse por enmienda. Se trata de una prohibición que limita a la Presidencia el poder de delegación amplio que tiene sobre una institución que, en un sistema presidencialista, depende funcionalmente de ella. La inclusión de una prohibición expresa a la presidenta o presidente para delegar ciertas funciones a la Vicepresidencia constituye una restricción directa a su facultad constitucional de organización interna del Ejecutivo. Esta limitación introduce un rediseño del balance de poder dentro del órgano presidencial, lo que rebasa el alcance de una enmienda.
- 19.** Segundo, considero incorrecto indicar que la delegación contenida en el numeral 5 es “un mandato tan general y abstracto a la vicepresidencia [que] ocasionaría una confusión en la principal responsabilidad del jefe de gobierno sobre el cumplimiento de los derechos”. La obligación de respetar los derechos recae sobre **todos los órganos del poder público**, en el marco de sus competencias. Por lo mismo, no supone una limitación ni cuestionamiento al sistema presidencialista, sino una obligación general de todo el Estado y sus servidores y servidoras.
- 20.** Finalmente, coincido con el proyecto en que la inclusión de facultades a la Vicepresidencia (numerales 2, 3 y 4) por vía legal implica una modificación importante al principio republicano y de separación de poderes pues quedaría en el Legislativo la regulación de atribuciones de la mencionada institución de la Función Ejecutiva.
- 21.** A partir de lo expuesto, estoy de acuerdo con la decisión de mayoría de no aceptar la vía propuesta para la modificación constitucional; pero, considero que debían analizarse de manera precisa las funciones de la Vicepresidencia en el marco de un sistema presidencialista.

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

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

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL