

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

CASO 7-24-RC

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

DICTAMEN 7-24-RC/26

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

Índice

1. Antecedentes procesales.....	2
2. Competencia	2
3. Legitimación activa y requisitos formales.....	2
4. Propuesta de modificación constitucional.....	3
5. Análisis constitucional	4
6. Resolución del problema jurídico	6
¿La propuesta de reforma a los artículos 64, 108, 109, 118 y 119 de la Constitución se enmarca dentro de los límites materiales previstos en el artículo 441 y, por tanto, puede ser tramitada mediante el procedimiento de enmienda constitucional?	7
6.1.Propuesta de modificación al artículo 64: <i>Derechos de participación ciudadana</i>	7
6.2.Propuesta de modificación a los artículos 108 y 109: Organización y funcionamiento de los movimientos políticos.....	11
6.3.Propuesta de modificación al artículo 118: <i>Composición de la Asamblea Nacional</i>	15
6.4.Propuesta de modificación al artículo 119: <i>Requisitos para ser asambleísta</i>	20
7. Decisión	23

1. Antecedentes procesales

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

2. Competencia

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

3. Legitimación activa y requisitos formales

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

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

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

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

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

3. Cuando la iniciativa provenga de la Asamblea Nacional, antes de dar inicio al proceso de aprobación legislativa. En todos los casos se deberá anexar un escrito en el que se sugiera el procedimiento a seguir, y las razones de derecho que justifican esta opción.

8. Sobre estos requisitos, este Organismo observa que:

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

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

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

4. Propuesta de modificación constitucional

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

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

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

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

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

5. Análisis constitucional

16. La Constitución establece tres vías de modificación constitucional: enmienda (art. 441 CRE), reforma parcial (art. 442 CRE) y asamblea constituyente (art. 444). Adicionalmente, la Corte ha diferenciado tres momentos en que este Organismo puede intervenir frente a una modificación constitucional: 1. Dictamen de procedimiento; 2. Dictamen de constitucionalidad de la convocatoria a referendo, cuando este forme parte del procedimiento; y, 3. Sentencia de constitucionalidad de las enmiendas, reformas y cambios constitucionales, una vez que han sido aprobadas y demandadas (art. 99 LOGJCC).
17. Conforme lo indicado en el párrafo 1 *supra*, la Asamblea Nacional busca promover una modificación constitucional a través de una enmienda. De modo que, este dictamen se refiere al primer momento; es decir, se realiza un análisis específico orientado a verificar si las propuestas de modificación constitucional pueden ser

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

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

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

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

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

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

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

6. Resolución del problema jurídico

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

i. Estructura fundamental de la Constitución

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

ii. Carácter y elementos constitutivos del Estado

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

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

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

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

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

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

iii. Restricción de derechos y garantías

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

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

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

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

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

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

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

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

Tabla 1: Propuesta de enmienda al artículo 64¹⁵

Texto vigente	Propuesta de enmienda
Art. 64.- El goce de los derechos políticos se suspenderá, además de los casos que determine la ley, por las razones siguientes: 1. Interdicción judicial, mientras ésta subsista, salvo en caso de insolvencia o quiebra que no haya sido declarada fraudulenta. 2. Sentencia ejecutoriada que condene a pena privativa de libertad, mientras ésta subsista.	Art. 64.- El goce de los derechos políticos se suspenderá, además de los casos que determine la ley, por las razones siguientes: 1. Interdicción judicial, mientras ésta subsista, salvo en caso de insolvencia o quiebra que no haya sido declarada fraudulenta. 2. Sentencia ejecutoriada que condene a pena privativa de libertad, mientras ésta subsista.

Tabla elaborada por la Corte Constitucional

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

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

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

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

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

¹⁶ Asamblea Constituyente, acta 053A, p. 9.

¹⁷ Asamblea Constituyente, acta 067, p. 47.

¹⁸ Asamblea Constituyente, acta 051, p. 129.

¹⁹ Asamblea Constituyente, acta 065A, p. 106.

²⁰ Asamblea Constituyente, acta 067, p. 58.

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

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

6.1.2. Conclusión

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

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

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

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

Texto vigente	Propuesta de enmienda
Art. 108.- 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.	Art. 108.- Los partidos y movimientos políticos son organizaciones públicas no estatales, [únicamente de ámbito nacional]²¹ 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.
Art. 109.- Los partidos políticos serán de carácter nacional, se regirán por sus principios y estatutos, propondrán un programa de gobierno y mantendrán el registro de sus afiliados. Los movimientos políticos podrán corresponder a cualquier nivel de gobierno o a la circunscripción del exterior. La ley establecerá los requisitos y condiciones de organización, permanencia y accionar democrático de los movimientos políticos, así como los incentivos para que conformen alianzas. Los partidos políticos deberán presentar su declaración de principios ideológicos, programa de gobierno que establezca las acciones básicas que se proponen realizar,	Art. 109.- Los partidos políticos serán de carácter nacional, se regirán por sus principios y estatutos, propondrán un programa de gobierno y mantendrán el registro de sus afiliados. Los movimientos políticos [solo] podrán corresponder [al ámbito nacional] a cualquier nivel de gobierno o a la circunscripción del exterior. La ley establecerá los requisitos y condiciones de organización, permanencia y accionar democrático de los movimientos políticos, así como los incentivos para que conformen alianzas. Los partidos políticos deberán presentar su declaración de principios ideológicos, programa de gobierno que establezca las

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

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

Tabla elaborada por la Corte Constitucional

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

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

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

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

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

RC/23. El carácter de las organizaciones políticas como expresiones de la pluralidad política del pueblo²⁴ se conserva, pues se permite el ejercicio de los derechos de participación que la Constitución garantiza.²⁵ Por tanto, la propuesta no altera la estructura del sistema democrático.

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

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

44. En el dictamen 2-23-RC/23, esta Corte concluyó que la eliminación de la diferenciación territorial no altera el carácter democrático, participativo ni representativo del Estado. La misma conclusión se aplica en el presente caso, ya que la modificación se limita a uniformar el ámbito de actuación de las organizaciones políticas; y se permite la participación política²⁶ sin afectar los mecanismos de participación popular.

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

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

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

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

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

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

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

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

²⁸ Constitución, art. 61 numeral 1

²⁹ Constitución, art. 61 numeral 8.

³⁰ *Ibíd.*

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

³² *Ibíd.*, párr. 44.

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

6.2.4. Conclusión

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

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

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

Tabla 3: Propuesta de enmienda al artículo 118

Texto vigente	Propuesta de enmienda
Art. 118.- La Función Legislativa se ejerce por la Asamblea Nacional, que se integrará por asambleístas elegidos para un periodo de cuatro años. La Asamblea Nacional es unicameral y tendrá su sede en Quito. Excepcionalmente podrá reunirse en cualquier parte del territorio nacional. La Asamblea Nacional se integrará por: 1. Quince asambleístas elegidos en circunscripción nacional. 2. Dos asambleístas elegidos por cada provincia, y uno más por cada doscientos mil habitantes o fracción que supere los cientos cincuenta mil [150.000], de acuerdo al último censo nacional de la población. 3. La ley determinará la elección de asambleístas de regiones, de distritos	Art. 118.- La Función Legislativa se ejerce por la Asamblea Nacional, que se integrará por asambleístas elegidos para un periodo de cuatro años. La Asamblea Nacional es unicameral y tendrá su sede en Quito. Excepcionalmente podrá reunirse en cualquier parte del territorio nacional. La Asamblea Nacional se integrará por: 1. Quince asambleístas [nacionales] elegidos en circunscripción nacional. 2. Dos asambleístas elegidos por cada provincia, y uno más por cada doscientos mil [500.000] habitantes o fracción que supere los [350.000] ciento cincuenta mil [habitantes], de acuerdo al último censo. nacional de la población.

metropolitanos, y de la circunscripción del exterior.	3. La ley determinará la elección de asambleístas de regiones, de distritos metropolitanos, y de la circunscripción del exterior.
---	--

Tabla elaborada por la Corte Constitucional

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

Sobre la propuesta 1

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Sobre la propuesta 2

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

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

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

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

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

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

6.3.5. Conclusión

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

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

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

Tabla 4: Propuesta de enmienda al artículo 119

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

Tabla elaborada por la Corte Constitucional

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

Sobre propuesta 1

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

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

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

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

Sobre propuesta 2

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

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

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

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

la Constitución.⁴⁰

81. Al introducir nuevas prohibiciones directamente en el texto constitucional para ser asambleísta, no se trata de un desarrollo regulatorio de los derechos políticos, sino que altera su alcance, afectando la legitimidad democrática y la igualdad en el acceso a la representación.⁴¹ En particular, los artículos 61 numeral 1 y 95 de la Constitución⁴² reconocen el derecho de todas las personas a participar en los asuntos públicos y a ser elegidas. Sin embargo, las nuevas inhabilidades propuestas imponen restricciones que no encuentran respaldo en el diseño constitucional vigente ni en los principios que lo sustentan.
82. En definitiva, al igual que ocurre con la propuesta de modificación al artículo 64, esta iniciativa también incide en el mismo núcleo constitucional que articula la ética pública, la responsabilidad y legitimidad democrática. Aunque ambas lo hacen desde lógicas inversas,⁴³ el resultado es similar, pues ambas alteran el equilibrio axiológico

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

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

3. Quienes adeuden pensiones alimenticias.

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

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

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

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

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

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

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

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

que sostiene la estructura fundamental de la Constitución.

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

6.4.3. Conclusión

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

7. Decisión

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

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

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

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

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

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

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

DICTAMEN 7-24-RC/26

VOTO CONCURRENTE A PROPUESTA 2

Jueces constitucionales Richard Ortiz Ortiz y José Luis Terán Suárez

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

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

Richard Ortiz Ortiz
JUEZ CONSTITUCIONAL

José Luis Terán Suárez
JUEZ CONSTITUCIONAL

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

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

DICTAMEN 7-24-RC/26

VOTO SALVADO A PROPUESTA 3

Jueza constitucional Claudia Salgado Levy

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

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

² *Ibid*, párr. 73.

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

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

Claudia Salgado Levy
JUEZA CONSTITUCIONAL

³ *Ibid*, párr. 59.

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

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

DICTAMEN 7-24-RC/26

VOTO CONCURRENTE A PROPUESTA 1 Y
VOTO SALVADO A PROPUESTA 3

Juez constitucional Joel Escudero Soliz

1. Antecedente

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

2. Análisis

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Jhoel Escudero Soliz
JUEZ CONSTITUCIONAL

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

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL