

Quito, D.M., 15 de septiembre de 2025

## CASO 7-25-RC

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

#### DICTAMEN 7-25-RC/25A

**Resumen:** La Corte Constitucional emite dictamen de control previo de constitucionalidad de la convocatoria a referendo<sup>1</sup> sobre las propuestas de contratación por horas en el sector turístico y de reducción de assembleístas. Se declara procedente la primera propuesta, excluyendo los considerandos tercero y quinto. Esta exclusión no afecta el contenido mínimo exigido, pues los considerandos restantes cumplen con las cargas de claridad y lealtad necesarias para que el elector conozca el propósito de la propuesta. Por otra parte, se determina que la segunda propuesta no cumple con los requisitos de claridad y lealtad del artículo 103 de la LOGJCC, al carecer de información mínima suficiente que dé cuenta de la reducción del número de assembleístas para que el elector tome una decisión plenamente informada. Estas deficiencias afectan la finalidad misma de la propuesta y, por su naturaleza, no pueden ser subsanadas por la Corte.

#### 1. Antecedentes procesales

1. El 13 de agosto de 2025, el presidente de la República, Daniel Roy-Gilchrist Noboa Azín, presentó un proyecto de modificación constitucional con cuatro propuestas, para que la Corte Constitucional determinara si la enmienda era la vía adecuada para su tramitación. La causa fue sorteada a la jueza constitucional Claudia Salgado Levy.
2. El 4 de septiembre de 2025, la Corte emitió el dictamen 7-25-RC/25, correspondiente al primer momento de control, en el que resolvió que dos de las cuatro propuestas podían tramitarse mediante enmienda constitucional: i) contratación por horas en el sector turístico y ii) reducción del número de assembleístas. Al haber superado el primer momento, corresponde continuar con el control constitucional de la convocatoria a referendo, conforme al artículo 102 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).
3. El 11 de septiembre de 2025, el caso fue resorteado<sup>2</sup> al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, quien avocó conocimiento el 12 de septiembre de 2025.

<sup>1</sup> Pese a que el artículo 99 de la LOGJCC le llama “sentencia” al pronunciamiento de control de la convocatoria a referendo, esta Corte encuentra que, por su naturaleza, constituye realmente un “dictamen”, sin que el uso de dicho término acarree consecuencia jurídica alguna que afecte su contenido. Ver, CCE, dictamen 1-24-RC/24A, 5 de febrero de 2024, párr. 9.

<sup>2</sup> En sesión ordinaria del 11 de septiembre de 2025, la jueza constitucional Claudia Salgado Levy presentó el proyecto de dictamen sobre el segundo momento relativo al control de constitucionalidad de la

## 2. Competencia

4. La Corte Constitucional es competente para emitir un pronunciamiento previo y vinculante de constitucionalidad respecto de la convocatoria a referendo, de conformidad con lo prescrito en los artículos 442 de la Constitución y 75, numeral tercero, literal b y de los artículos 99 y 102 de la LOGJCC.

## 3. Objeto de pronunciamiento

5. Conforme a los artículos 99 y 100 de la LOGJCC, el control constitucional de las propuestas de modificación se desarrolla en tres etapas: primero, la determinación de la vía procedimental; segundo, el examen de constitucionalidad de la convocatoria a referendo; y tercero, el control sobre el contenido de la enmienda, reforma o cambio constitucional. En el presente caso, al haberse confirmado que dos de las propuestas podían tramitarse por vía de enmienda, quedó cumplida la primera etapa. Por lo tanto, corresponde emitir el dictamen del segundo momento, referida a la convocatoria a referendo.
6. En este segundo momento de control, conviene precisar que el artículo 103 numeral 3 de la LOGJCC dispone que el control formal de la convocatoria a referendo debe asegurar la garantía plena de la libertad del elector, lo que exige el cumplimiento de las cargas de claridad y lealtad. La *claridad* implica que los ciudadanos puedan comprender sin dificultad cuál es la propuesta de modificación y los efectos jurídicos de su aprobación o rechazo. La *lealtad*, por su parte, obliga a que los considerandos, preguntas y anexos de la propuesta normativa se formulen de manera transparente, coherente y sin inducir respuestas.<sup>3</sup>
7. El cumplimiento de estas garantías requiere, al menos, que la propuesta que se pretende someter a referéndum sea comprensible, que identifique de forma inequívoca el aspecto de la Constitución que se modifica y que exponga de manera suficiente y razonable las consecuencias de dicha modificación. Si la propuesta no proporciona los elementos mínimos de información necesarios para que el elector alcance una comprensión de la modificación constitucional y de sus efectos, no cumple con los parámetros de claridad y lealtad establecidos por la ley, pues impide que la ciudadanía ejerza su derecho de forma libre e informada.

---

convocatoria a referendo. Al no alcanzar la mayoría de los votos, el caso fue resorteado conforme al numeral 3 del artículo 90 de la LOGJCC y el inciso final del artículo 38 del Reglamento de Sustanciación.

<sup>3</sup> CCE, dictamen 4-22-RC/22A, 9 de noviembre de 2022, párr. 11.

8. En este marco, los artículos 104 y 105 de la LOGJCC detallan los parámetros que debe cumplir la convocatoria. Los considerandos introductorios deben ser suficientes, concordantes con el texto normativo, redactados en lenguaje neutro y comprensible, y no contener información superflua. La pregunta debe plantear una sola cuestión, salvo que exista interdependencia normativa, y la consulta debe permitir que cada tema pueda aceptarse o rechazarse de manera individual, prohibiéndose la aprobación o el rechazo en bloque. Además, la propuesta normativa no puede estar dirigida a crear beneficios particulares para proyectos políticos específicos y debe generar efectos jurídicos concretos, introduciendo modificaciones reales en el sistema legal.
9. Es necesario enfatizar que la iniciativa y obligación de presentar propuestas claras, completas y leales con el elector recae exclusivamente en el proponente, en este caso, en el presidente de la República. La Corte Constitucional no tiene competencia de iniciar, plantear, sustituir ni realizar cambios sustantivos, que establezcan finalidades ajenas a las ya identificadas por los proponentes. En este momento de control, su función se limita al control formal previsto en la ley. A efectos de garantizar los derechos de participación, solo de manera excepcional y mediante una mínima intervención,<sup>4</sup> la Corte ha realizado ajustes formales, como la exclusión de frases, la eliminación o el reemplazo de ciertas palabras, con el fin de garantizar el cumplimiento de los criterios de claridad y lealtad, y siempre que no cambien el sentido de la propuesta. Estas intervenciones son estrictamente limitadas y no implican que la Corte pueda modificar el contenido sustantivo de las propuestas, ni asumir las obligaciones que le corresponden al proponente.<sup>5</sup>
10. En este marco, los considerandos introductorios son fundamentales a fin de proporcionar la información suficiente para que el elector comprenda la propuesta y su alcance, sin manipular o inducir a error. Si bien la cita de normas en los considerandos puede ser necesaria, no siempre es suficiente para contextualizar al elector con el objetivo de la propuesta. La pregunta debe ser clara, única y coherente con los objetivos de la propuesta, mientras que los anexos y el texto normativo deben reflejar fielmente los cambios propuestos.
11. Con base en estas consideraciones, la Corte procederá a analizar los considerandos introductorios, las preguntas y las propuestas normativas que las acompañan, de conformidad con los artículos 103, 104 y 105 de la LOGJCC.

### **3.1. Primera propuesta: Contratación por horas en el sector turístico**

<sup>4</sup> CCE, dictamen 4-22-RC/22A, 09 de noviembre de 2022, párr. 14.

<sup>5</sup> CCE, dictamen 1-24-RC/24A, 5 de febrero de 2024; dictamen 2-23-RC/24, 17 de enero de 2024, dictamen 6-22-RC/22A, 9 de noviembre de 2022; dictamen 4-22-RC/22A, 9 de noviembre de 2022.

### **3.1.1. Contenido**

#### **3.1.1.1. Considerandos**

[1] Que la Constitución de la República del Ecuador reconoce al trabajo como un derecho, un deber social, un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía, debiendo el Estado garantizar a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado;

[2] Que la Constitución de la República del Ecuador reconoce y garantiza a las personas el derecho a desarrollar actividades económicas en forma individual o colectiva, de acuerdo con los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental; el derecho a la libertad de contratación; y, el derecho a la libertad de trabajo, puntualizando que nadie está obligado a realizar un trabajo de manera gratuita o forzosa;

[3] Que de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Censos, en junio del año 2024 el desempleo a nivel nacional alcanzaba el 3,1%; en mayo 2025 el 4,1% y en junio de 2025 el 3,5%, [En este considerando se agregó una nota al pie 4: Disponible en: <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/estadisticas-laborales-enemdu/>];

[4] Que las actividades turísticas se encuentran en crecimiento generando del 2023 al 2024, 560.574 plazas de empleo [En este considerando se agregó una nota al pie 5: Disponible en: <https://www.captur.travel/images/DF/PanoramaEstaditicasTuristicas18ed.pdf>], y por su naturaleza, responden a picos de demanda estacionales, por lo que existen temporadas altas y bajas en las que se requiere ajustar la fuerza laboral a fluctuaciones específicas de demanda;

[5] Que el ámbito turístico dinamiza la economía del país al fomentar la creación de fuentes de empleo; y,

[6] Que la situación de empleo en el Ecuador requiere adoptar medidas para generar nuevas modalidades para acceder a plazas de trabajo sin afectar la seguridad jurídica ni los derechos adquiridos de los trabajadores.

#### **3.1.1.2. Pregunta**

¿Está usted de acuerdo con permitir la contratación laboral por horas, únicamente para el sector turismo, siempre que se trate de la primera relación laboral, garantizando los derechos laborales y respetando los derechos adquiridos de los trabajadores, enmendando la Constitución de conformidad con el Anexo de la pregunta?

#### **3.1.1.3. Propuesta normativa**

**12.** El primer Anexo al que hace referencia la pregunta contiene lo siguiente:

**Tabla 1: Comparación entre el texto constitucional actual y la propuesta**

Texto actual	Texto propuesto
<p><b>Art. 327.</b> La relación laboral entre personas trabajadoras y empleadoras será bilateral y directa.</p> <p>Se prohíbe toda forma de precarización, como la intermediación laboral y la tercerización en las actividades propias y habituales de la empresa o persona empleadora, <b>la contratación laboral por horas</b>, o cualquiera otra que afecte los derechos de las personas trabajadoras en forma individual o colectiva.</p> <p>El incumplimiento de obligaciones, el fraude, la simulación, y el enriquecimiento injusto en materia laboral se penalizarán y sancionarán de acuerdo con la ley.</p>	<p><b>Art. 327.</b> La relación laboral entre personas trabajadoras y empleadoras será bilateral y directa.</p> <p>Se prohíbe toda forma de precarización, como la intermediación laboral y la tercerización en las actividades propias y habituales de la empresa o persona empleadora, o cualquiera otra que afecte los derechos de las personas trabajadoras en forma individual o colectiva.</p> <p><b>El contrato por horas únicamente será permitido en el sector turístico, cuando se celebre por primera vez entre el empleador y el trabajador.</b></p> <p>El incumplimiento de obligaciones, el fraude, la simulación, y el enriquecimiento injusto en materia laboral se penalizarán y sancionarán de acuerdo con la ley.</p> <p><b>DISPOSICIÓN TRANSITORIA.-</b> La Asamblea Nacional en el plazo de 90 días desde la proclamación de los resultados del referéndum constitucional en el Registro Oficial, realizará las reformas legales respectivas para cumplir con esta reforma constitucional.</p>

Elaborado por la Corte Constitucional

### 3.1.2. Control de constitucionalidad de los considerandos

13. En el control de constitucionalidad de los considerandos, la Corte evaluará que se cumpla lo previsto en el numeral 3 del artículo 103 y los numerales del artículo 104 de la LOGJCC, asegurando la libertad del elector mediante la claridad y lealtad de la información. Para ello, se verificará que los considerandos sean claros, suficientes, concordantes con la propuesta normativa y sus objetivos, estén redactados en lenguaje neutro y comprensible, establezcan una relación directa con los efectos de la reforma y excluyan información irrelevante o superflua.
  
14. La primera propuesta de referendo está compuesta por seis considerandos. El **considerando primero** reproduce prácticamente en su totalidad el artículo 33 de la Constitución, que reconoce el derecho al trabajo. De manera similar, el **considerando segundo** retoma casi textualmente los numerales 15, 16 y 17 del artículo 66 de la Constitución, que protegen derechos de libertad. Ambos considerandos cumplen su función de contextualizar el marco constitucional laboral aplicable a la consulta, al limitarse a introducir las disposiciones normativas que el elector debe conocer para comprender la propuesta. Por su parte, el **considerando cuarto** aporta información

sobre el “crecimiento” del empleo en el sector turístico entre 2023 y 2024 y destaca la estacionalidad de la actividad. Esta información ofrece una causalidad normativa pertinente, un contexto económico concreto y facilita que el elector entienda razonablemente el alcance y efecto de la propuesta, sin incluir frases inductivas que puedan afectar su libertad. Finalmente, el **considerando sexto** explica la necesidad de crear nuevas modalidades contractuales y plazas de trabajo<sup>6</sup> y, en este caso, relacionadas con el ámbito del turismo.

15. En conjunto, estos considerandos que citan los artículos 33 y 66 numerales 15, 16 y 17 de la Constitución y la información sobre la situación laboral del sector turístico que incorpora el considerando cuarto guardan relación con el propósito de la propuesta y, por ello, cumplen plenamente con los criterios de claridad y lealtad establecidos en la LOGJCC. Su contenido permite al elector evaluar el alcance y los efectos de la reforma sin inducirlo a una determinada respuesta, asegurando así una base informativa suficiente para el ejercicio libre y consciente de su derecho de participación.
16. Ahora bien, los considerandos tercero y quinto presentan deficiencias formales que afectan la claridad y lealtad exigidas por los artículos 103 numeral 3 y 104 de la LOGJCC, conforme se expone a continuación.
17. El **considerando tercero** presenta estadísticas generales sobre el desempleo a nivel nacional, sin vinculación directa con la normativa propuesta sobre contratación por horas en el sector turístico. Al no abordar la situación específica que la reforma busca atender, esta información puede inducir al elector a asumir que la medida generará más empleo, comprometiendo la neutralidad de lo que se pretende consultar. Además, carece de relación causal con los efectos concretos de la propuesta, incumpliendo los criterios de pertinencia y concordancia plena establecidos en los artículos 104 numerales 2 y 4 de la LOGJCC.
18. El **considerando quinto** afirma que el ámbito turístico “dinamiza la economía y genera empleo” y no ofrece información objetiva que respalde dicha aseveración. Por ello, se trata de una frase que induce al elector sobre lo favorable de esta propuesta, incumpliendo el requisito previsto en el artículo 104 numeral 1 de la LOGJCC. Asimismo, no se evidencia una relación de finalidad entre el supuesto dinamismo del turismo y la propuesta normativa planteada, lo que refuerza la necesidad de su exclusión. Al no afectar integralmente la propuesta, dicho considerando puede ser excluido a efectos de garantizar la libertad del elector.

---

<sup>6</sup> CCE, dictamen 1-24-RC/24, 05 de febrero de 2024, párr. 60.

19. En atención a lo anterior, la Corte estima necesario excluir aquellos considerandos que no cambien el sentido de la propuesta, como ha ocurrido en otros casos.<sup>7</sup> A fin de garantizar que el referendo permita al elector ejercer su derecho de forma libre e informada, se concluye que los considerandos tercero y quinto deben ser excluidos. Esta exclusión se realiza únicamente por razones de claridad, lealtad y neutralidad, sin modificar aspectos sustantivos de la propuesta como el objeto, la finalidad ni la secuencia lógica de la propuesta sometida a referendo.
20. Al mismo tiempo, la Corte observa que, en el caso de la contratación por horas, los considerandos restantes contienen la información necesaria para que el elector comprenda el alcance de la medida. En este sentido, la exclusión dispuesta no afecta el objeto ni los efectos de la propuesta, sino que únicamente refuerza la transparencia y la neutralidad del texto.

### **3.1.3. Control de constitucionalidad de la pregunta y la propuesta normativa**

21. En el control de constitucionalidad de la pregunta y la propuesta normativa, la Corte verificará que se cumpla el numeral 3 del artículo 103 y los parámetros del artículo 105 de la LOGJCC. Esto implica garantizar la libertad del elector mediante preguntas que (i) aborden un solo tema, (ii) permitan aceptar o rechazar cada aspecto individualmente, (iii) no busquen beneficios políticos específicos y (iv) generen efectos jurídicos claros. De esta forma, se asegura que el elector pueda decidir de manera libre, informada y neutral.
22. En este caso, la Corte considera que la pregunta cumple con los parámetros de los artículos 103 y 105 de la LOGJCC, pues se refiere a un solo tema, la contratación laboral por horas en el sector turismo bajo condiciones específicas, plantea al electorado una decisión clara y directa, no persigue beneficios políticos particulares y produce efectos jurídicos concretos tanto en la Constitución como en la obligación de la Asamblea Nacional de adecuar la normativa secundaria.
23. Por otra parte, la propuesta normativa se incorpora al artículo 327 de la Constitución, el mismo que “prohíbe toda forma de precarización (...) o cualquiera otra que afecte los derechos de las personas trabajadoras en forma individual o colectiva”. De manera que el elector tiene claridad respecto a que la inclusión de la contratación por horas en el sector turístico forma parte del artículo 327 de la Constitución y, en consecuencia, se entiende que la reforma no podrá alterar de ninguna manera los derechos laborales adquiridos, como consta en la referida disposición constitucional.

---

<sup>7</sup> CCE, dictamen 4-22-RC/22A, 9 de septiembre de 2022.

24. En conclusión, tras el análisis de los considerandos, la pregunta y el texto normativo, se determina que la propuesta de contratación por horas en el sector turístico cumple con los criterios de claridad y lealtad establecidos en la LOGJCC.

### **3.2. Segunda propuesta: Reducción del número de asambleístas**

#### **3.2.1. Contenido**

##### **3.2.1.1. Considerandos**

[1] Que el inciso primero del artículo 95 de la Constitución de la República del Ecuador prevé: “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. (...)”;

[2] Que el artículo 118 de la Constitución de la República del Ecuador determina: “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 ciento cincuenta mil, de acuerdo al último censo nacional de la población. 3. La ley determinará la elección de asambleístas de regiones, de distritos metropolitanos, y de la circunscripción del exterior.”;

[3] Que el artículo 225 de la Constitución de la República del Ecuador dispone que el sector público se encuentra comprendido por los organismos y dependencias, entre otras, de la Función Legislativa, y en su artículo 227, determina que la administración pública constituye un servicio a la colectividad, la que, se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación; y,

[4] Que actualmente, la Asamblea Nacional del Ecuador está conformada por 151 asambleístas punto de ellos, 15 son elegidos por circunscripción nacional, 130 por circunscripciones provinciales, y seis por distritos electorales del exterior, cada asambleísta percibe una remuneración mensual de USD 4759, que sumando los 151 asambleístas, el gasto mensual únicamente en el sueldo asciende a USD 718.609 dólares. Esto representa un gasto anual de USD 8,623,308 dólares exclusivamente en remuneraciones. La indicada cifra constituye un costo para el Presupuesto General del Estado, sin considerar otros adicionales como 13<sup>a</sup> y 14<sup>a</sup> remuneración, bonificaciones, viáticos, ni el gasto asociado asesores y personal de apoyo requerido para el funcionamiento legislativo [En este considerando se agregó una nota al pie 6: Información actualizada a junio de 2024. Disponible en: <https://transparencia.dpe.gob.ec/entidades/42#>].

##### **3.2.1.2. Pregunta**

¿Está usted de acuerdo con reducir el número de asambleístas y para ello modificar el sistema de elección, enmendando la Constitución de conformidad con el Anexo de la pregunta?

### 3.2.1.3. Propuesta normativa

25. El Anexo al que hace referencia la pregunta contiene lo siguiente:

**Tabla 2: Comparación entre el texto constitucional actual y la propuesta**

<b>Texto actual</b>	<b>Texto propuesto</b>
<p><b>Art. 118.-</b> La Función Legislativa se ejerce por la Asamblea Nacional, que se integrará por asambleístas elegidos para un periodo de cuatro años.</p> <p>La Asamblea Nacional es unicameral y tendrá su sede en Quito. Excepcionalmente podrá reunirse en cualquier parte del territorio nacional.</p> <p>La Asamblea Nacional se integrará por:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Quince asambleístas elegidos en circunscripción nacional.</li> <li>2. Dos asambleístas elegidos por cada provincia, y uno más por cada doscientos mil habitantes o fracción que supere los ciento cincuenta mil, de acuerdo al último censo nacional de la población.</li> <li>3. La ley determinará la elección de asambleístas de regiones, de distritos metropolitanos, y de la circunscripción del exterior.</li> </ol>	<p><b>Art. 118.-</b> La Función Legislativa se ejerce por la Asamblea Nacional, que se integrará por asambleístas elegidos para un periodo de cuatro años.</p> <p>La Asamblea Nacional es unicameral y tendrá su sede en Quito. Excepcionalmente podrá reunirse en cualquier parte del territorio nacional.</p> <p>La Asamblea Nacional se integrará por:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li><b>1. Diez asambleístas elegidos en circunscripción nacional.</b></li> <li><b>2. Un asambleísta elegido por cada provincia, y uno más por cada cuatrocientos mil habitantes, de acuerdo con el último censo nacional de la población.</b></li> <li>3. La ley determinará la elección de asambleístas de regiones, de distritos metropolitanos, y de la circunscripción del exterior.</li> </ol> <p><b>DISPOSICIÓN TRANSITORIA. - La Asamblea Nacional en el plazo de 90 días desde la proclamación de los resultados del referéndum constitucional en el Registro Oficial, realizará las reformas legales respectivas para cumplir con esta reforma constitucional.</b></p>

Elaborado por la Corte Constitucional

### 3.2.2. Control de constitucionalidad de los considerandos

26. La propuesta de referendo sobre la reducción del número de asambleístas incluye cuatro considerandos, los mismos que serán estudiadas en el orden de cumplimiento de requisitos. El **considerando segundo** cumple con los requisitos del artículo 104 de la LOGJCC, ya que reproduce de manera fiel el contenido del artículo 118 de la Constitución y guarda relación con la finalidad de la propuesta. Este considerando expone la composición actual de la Asamblea Nacional, detallando los asambleístas elegidos por circunscripción nacional, provincial y del exterior, el periodo de mandato

y la sede del órgano legislativo. La información es estrictamente objetiva, directamente relevante para comprender el marco institucional que se busca modificar y cumple con los criterios de claridad, lealtad, concordancia y causalidad, establecidos en el artículo 104 de la LOGJCC.

27. Por el contrario, los considerandos primero y tercero no cumplen con los requisitos legales. El **considerando primero** limita su contenido a reproducir el primer inciso del artículo 95 sobre participación ciudadana, sin que dicha remisión normativa sea suficiente para contextualizar el objeto de la propuesta, la reducción de legisladores, dado que el artículo 95 aborda el sistema de democracia participativa en general. Al no vincularse de manera concreta con la propuesta de reducción del número de asambleístas, carece de pertinencia y concordancia con la pregunta. De allí que este considerando incumple los requisitos de concordancia y causalidad, establecidos en los numerales 2 y 4 del artículo 104 de la LOGJCC.
28. El **considerando tercero**, por su parte, menciona los principios de la administración pública (eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación), sin que exista un vínculo causal con la propuesta, ni evidencia cómo su enunciación contribuye a que el elector comprenda el contenido de la pregunta sobre la reducción del número de asambleístas. Esta redacción sugiere implícitamente que disminuir legisladores generaría mayor eficiencia institucional, introduciendo un juicio de valor que podría inducir la decisión del elector, en contravención de los numerales 1, 2, 3 y 5 del artículo 104 de la LOGJCC.
29. El **considerando cuarto** combina información sobre la estructura y remuneraciones de las y los asambleístas con un juicio valorativo respecto al impacto presupuestario de la reducción de legisladores. Al señalar que la reducción del presupuesto generará ahorro, la propuesta introduce un sesgo que afecta la neutralidad del elector, excede la función informativa de los considerandos y contiene una carga valorativa para el elector respecto a considerar que se reduce el número de asambleístas con el fin de eliminar gastos para el Estado.<sup>8</sup> Así, la simple reducción del presupuesto no puede ser justificativo suficiente para afectar la composición del principal órgano representativo. En consecuencia, el considerando incumple el requisito establecido en el numeral 1 del artículo 104 de la LOGJCC.
30. Al examinar la propuesta de referendo, se observa que únicamente el considerando segundo, que reproduce de manera literal el artículo 118 de la Constitución, presenta información objetiva. No obstante, este resulta insuficiente para que el elector

---

<sup>8</sup> CCE, dictamen 4-22-RC/22A, 09 de noviembre de 2022, párr. 62.2.

comprenda de manera razonable el alcance y las consecuencias concretas de la modificación constitucional propuesta. La transcripción de esta norma jurídica, aunque pueda ser necesaria, no resulta suficiente,<sup>9</sup> ya que impide que el elector identifique y comprenda el alcance de los aspectos fundamentales de la consulta y su relación con la pregunta, pues no explica la magnitud de la reducción de escaños propuesta y su impacto en la representación nacional y local.

- 31.** Aunque los considerandos no están obligados a detallar todos los efectos de la propuesta, sí deben proporcionar una información mínima que permita al elector valorarla objetivamente.<sup>10</sup> En este caso, la información disponible no cumple con esa función; por el contrario, la propuesta presenta vacíos significativos respecto a los efectos prácticos de la reducción de asambleístas, lo que compromete la capacidad del elector para tomar una decisión libre e informada.
- 32.** La insuficiencia de los considerandos adquiere especial relevancia dada la naturaleza de la propuesta en cuestión, que incide directamente en la conformación del órgano de representación popular y en el ejercicio mismo de la democracia representativa. Esto se evidencia al comparar el número actual de asambleístas con el que resultaría de aprobarse la reforma, como se ilustra a continuación:

**Tabla 3: Comparación del número de asambleístas: situación actual vs. propuesta<sup>11</sup>**

<b>Provincia</b>	<b>Población</b>	<b>Conformación actual de la Asamblea Nacional</b>	<b>Conformación estimada de la Asamblea Nacional de aprobarse la propuesta</b>
Guayas	4.391.923	24	11
Quito DM <sup>12</sup>	2.679.722	15	7
Manabí	1.592.840	10	4
Los Ríos	898.652	6	3
Azuay	801.609	6	3
El Oro	714.592	5	2
Tungurahua	563.532	5	2

<sup>9</sup> CCE, dictamen 1-22-RC/22, 7 de septiembre de 2022, párr. 19; CCE, dictamen 2-24-RC/24, 16 de mayo de 2024, párr 35.

<sup>10</sup> Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que, “Para comprender la finalidad que procura la norma invocada (artículo 104 de la LOGJCC), es imperativo reiterar que aquella tiene como objetivo constatar que los considerandos suministren información útil e idónea que facilite la comprensión de la problemática sometida al escrutinio popular”. CCE, dictamen 1-22-RC/22, 7 de septiembre de 2022, párr. 17

<sup>11</sup> Esta tabla se presenta únicamente con fines ilustrativos en el marco de la presente decisión. Los datos oficiales provienen del censo nacional de 2022 y se elaboró considerando las reglas electorales sobre la integración de la Asamblea Nacional establecidas en el artículo 118 de la Constitución y en el artículo 150 de la Ley Orgánica Electoral.

<sup>12</sup> \*Quito Distrito Metropolitano y la provincia de Pichincha se presentan por separado, dado que el Distrito Metropolitano constituye una circunscripción autónoma.

Esmeraldas	553.900	5	2
Santo Domingo de los T.	492.969	4	2
Loja	485.421	4	2
Chimborazo	471.933	4	2
Cotopaxi	470.210	4	2
Imbabura	469.879	4	2
Pichincha*	409.751	4	2
Santa Elena	385.735	4	1
Cañar	227.578	3	1
Bolívar	199.078	3	1
Sucumbíos	199.014	3	1
Morona Santiago	192.508	3	1
Orellana	182.166	3	1
Carchi	172.828	3	1
Napo	131.675	2	1
Pastaza	111.915	2	1
Zamora Chinchipe	110.973	2	1
Galápagos	28.583	2	1
<b>Total</b>	16.938.986	130	57
<b>Nacionales</b>		15	10
<b>Exterior</b>	124.992	6	6
		<b>151</b>	<b>73</b>

Elaborado por la Corte Constitucional

- 33.** La Corte respeta la iniciativa del proponente y no puede suplir su obligación de brindar información clara y completa. Corresponde al presidente de la República garantizar que los considerandos y la pregunta contengan los elementos mínimos necesarios para que el elector comprenda integralmente la propuesta. La ausencia de información esencial, como el hecho de que la Asamblea Nacional pasaría de 151 a aproximadamente 73 integrantes, impide que la ciudadanía dimensione con claridad los efectos concretos de la reducción en el sistema representativo y proporcional previsto en el artículo 116 de la CRE, especialmente cuando los considerandos se limitan a un supuesto ahorro del presupuesto general del Estado.<sup>13</sup> A juicio de esta Corte, es indispensable transparentar el impacto de la propuesta sobre la representación democrática por provincia, tal como evidencia la Tabla precedente. Por estas razones, los considerandos incumplen los principios de claridad y lealtad previstos en los artículos 103 y 104 de la LOGJCC.

<sup>13</sup> La Corte Interamericana ha señalado que: “Los Estados pueden establecer estándares mínimos para regular la participación política, siempre y cuando sean razonables de acuerdo a los principios de la democracia representativa.” Corte IDH, Caso Yatama vs. Nicaragua, sentencia de 23 de junio de 2005, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, párrs. 206-207.

34. Al eliminarse los considerandos primero, tercero y cuarto y evidenciarse la falta de información mínima e indispensable, la propuesta deviene en insubsanable, dejando a salvo la competencia que conserva el presidente de la República para plantear una nueva propuesta que cumpla con las cargas de claridad y lealtad.
35. Dado que los considerandos no superan el control, no procede continuar con el control de constitucionalidad de la pregunta ni del texto normativo. En conclusión, la Corte constata que la propuesta de reducción de assembleístas no cumple con los requisitos de claridad y lealtad del numeral 3 del artículo 103 de la LOGJCC, al carecer de información suficiente y objetiva que permita al elector tomar una decisión plenamente informada.
36. Finalmente, la Corte enfatiza que cualquier modificación a la Constitución es un asunto de suma importancia, pues altera la norma suprema que otorga unidad y validez a todo el ordenamiento jurídico. La Corte ha observado la recurrencia con la que el presidente de la República ha presentado diversas propuestas de cambio constitucional, especialmente enmiendas y reformas parciales. El Ejecutivo debe tener presente que las reformas constitucionales no pueden limitarse a consideraciones de conveniencia política, por plausibles que fueran, sino que implican modificaciones de carácter sistémico que afectan la integralidad del ordenamiento jurídico.<sup>14</sup>

#### **4. Decisorio**

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 la constitucionalidad de la propuesta planteada en la pregunta 1 y sus considerandos introductorios para convocar a referendo, excluyendo los considerandos tercero y quinto en su totalidad:

[3] “Que de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Censos, en junio del año 2024 el desempleo a nivel nacional alcanzaba el 3,1%; en mayo 2025 el 4,1% y en junio de 2025 el 3,5%”;

[5] “Que el ámbito turístico dinamiza la economía del país al fomentar la creación de fuentes de empleo; y,”;

2. Declarar que los considerandos de la pregunta 2 carecen de la información mínima e indispensable que permita al elector tomar una decisión plenamente informada y cumplir con los requisitos de claridad y lealtad establecidos en el artículo 103 de la LOGJCC. En consecuencia, no procede su convocatoria a

---

<sup>14</sup> CCE, dictamen 8-24-RC/24, 21 de noviembre de 2024, párr. 33.

referendo, al carecer de la información mínima e indispensable que permita al elector tomar una decisión plenamente informada, de conformidad con los términos de este dictamen. No obstante, el presidente de la República tiene la atribución constitucional para formular una nueva propuesta si así lo decidiese, con arreglo a los parámetros establecidos en los artículos 103, 104 y 105 de la LOGJCC.

**3. 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: la pregunta 1, con siete votos a favor de los jueces constitucionales Jorge Benavides Ordóñez (voto concurrente), Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy (voto concurrente) y José Luis Terán Suárez (voto concurrente); y, un voto salvado del juez constitucional Raúl Llasag Fernández; la pregunta 2, con cinco votos a favor de los jueces constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández y Richard Ortiz Ortiz; y, tres votos salvados de los jueces constitucionales Jorge Benavides Ordóñez, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional extraordinaria de lunes 15 de septiembre de 2025; sin contar con la presencia de la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**DICTAMEN 7-25-RC/25A**

**VOTO CONCURRENTE SOBRE LA PROPUESTA 1 (contratación por horas en el sector turístico)**

**Y**

**VOTO SALVADO SOBRE LA PROPUESTA 2 (reducción de assembleístas)**

**Jueces constitucionales Jorge Benavides Ordóñez, José Luis Terán Suárez y Claudia Salgado Levy**

1. El 4 de septiembre de 2025, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó el dictamen correspondiente al primer momento de la causa 7-25-RC. En aquella decisión, la Corte Constitucional decidió que las propuestas de reforma constitucional sobre la contratación por horas en el sector turístico (**“propuesta 1”**) y la reducción de assembleístas (**“propuesta 2”**) eran susceptibles de ser tramitadas por la vía de enmienda.
2. Luego de ello, en este dictamen se abordó el segundo momento del dictamen 7-25-RC/25 de 4 de septiembre de 2025. Así, la Corte decidió declarar procedente la primera 1, excluyendo los considerandos tercero y quinto. A su vez, se determinó que la segunda propuesta no cumple con los requisitos de claridad y lealtad del artículo 103 de la LOGJCC, al carecer de información mínima suficiente que dé cuenta de la reducción del número de assembleístas para que el elector tome una decisión informada.
3. Con fundamento en el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional formulamos nuestro voto particular respecto del dictamen 7-25-RC/25A emitido el 15 de septiembre de 2025.
4. En relación con la propuesta 1, contratación laboral por horas únicamente en el sector turismo, coincidimos con la decisión de la mayoría, aunque discrepamos con la exclusión del considerando tercero de la misma. Por ello formulamos nuestro voto concurrente.
5. Por otro lado, respecto de la propuesta 2, reducción del número de assembleístas, discrepamos del razonamiento y la decisión de la mayoría, ya que estimamos que sí cumple con los requisitos legales.
6. El dictamen aprobado el 15 de septiembre de 2025 analizó los considerandos introductorios (i), las preguntas (ii) y las propuestas normativas que las acompañan (iii), conforme lo disponen los artículos 103, 104 y 105 de la LOGJCC. Esto, con el fin de garantizar la **libertad de los electores** mediante el cumplimiento de las cargas

de claridad y lealtad de las propuestas planteadas.<sup>1</sup> Este tipo de análisis no implica valorar la conveniencia, utilidad o adecuación de las propuestas, sino únicamente verificar que las modificaciones constitucionales permitan la formación libre y transparente de la voluntad política de la ciudadanía.<sup>2</sup>

7. Ahora bien, en el dictamen objeto de nuestra discrepancia, la mayoría decidió:

**7.1.** Declarar la constitucionalidad de la propuesta planteada en la propuesta 1, excluyendo los considerandos tercero y quinto en su integralidad. Estos considerandos son:

[3] “Que de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Censos, en junio del año 2024 el desempleo a nivel nacional alcanzaba el 3,1%; en mayo 2025 el 4,1% y en junio de 2025 el 3,5%”;

[5] “Que el ámbito turístico dinamiza la economía del país al fomentar la creación de fuentes de empleo”.

**7.2.** Declarar que la propuesta 2 no cumple con los requisitos de claridad y lealtad establecidos en el artículo 103 de la LOGJCC porque no existiría información mínima en los considerandos que permita al elector tomar una decisión.

**8.** Discrepamos con la posición de mayoría en cuanto a la **propuesta 1**, específicamente, respecto del considerando tercero pues se señala que genera falta de neutralidad para el elector. A su vez, estamos en desacuerdo con lo decidido en la **propuesta 2** porque nos parece que sí existían considerandos mínimos que permitían al elector tomar una decisión informada. A continuación, abordaremos nuestro análisis a detalle.

### **Razones de discrepancia sobre la propuesta 1**

**9.** El dictamen de mayoría señala que el considerando tercero presenta estadísticas generales sobre el desempleo a nivel nacional, sin vinculación directa con la normativa propuesta sobre contratación por horas en el sector turístico. Por ello, decide eliminarlo de la propuesta 1.

**10.** Al respecto, debemos señalar que los considerandos deben proveer información suficiente y pertinente para contextualizar la propuesta de modificación constitucional e identificar la finalidad y medidas a adoptar como consecuencia de su aprobación.

---

<sup>1</sup> La Corte ha definido la libertad del elector como “[...] una garantía institucional que tiene el propósito de alcanzar la neutralidad del poder público en el proceso electoral; y, preservar la voluntad del elector para que pueda formarse una opinión razonablemente objetiva de los temas planteados [...]” Ver. CCE, dictámenes 4-22-RC/22A, 9 de noviembre de 2022, párr. 10 y 1-24-RC/24A, 5 de febrero de 2024, párr. 9.

<sup>2</sup> CCE, dictamen 1-24-RC/24A, 5 de febrero de 2024, párr. 9.

11. En concordancia con lo anterior, en nuestra opinión, presentar cifras objetivas busca informar al elector para que tome una decisión de forma clara y directa. Así, respetuosamente, nos parece que presentar cifras de desempleo con base en el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos no compromete la neutralidad de lo que se pretende consultar. Al contrario, a nuestro criterio existe una relación causal con los efectos concretos de la propuesta. La propuesta 1 se refiere a la introducción del contrato por horas en el sector turístico. Para ello, el considerando tercero plantea información sobre el desempleo en el país con el objetivo de tomar en cuenta la nueva forma de contratación que se introduciría.
12. Además de lo anterior, el análisis realizado por el dictamen de mayoría sobre el considerando tercero desconoce abiertamente un dictamen previo de este Organismo. Así, en el caso 1-24-RC/24A, la Corte ya reconoció que un texto similar cumple con los requisitos de la LOGJCC, ya que se limita a proporcionar cifras oficiales y explicar el propósito de la consulta; ii) emplea un lenguaje valorativamente neutro, sin carga emotiva y sencillo; y, iii) no proporciona información superflua u otra que no tenga relación con la pregunta, ya que brinda al elector información útil para comprender el contexto laboral actual y la finalidad de la consulta.
13. El hecho de eliminar este considerando constituye un obstáculo a la voluntad del elector para que tome una decisión informada. La propuesta fundamentada en cifras objetivas que se detalla en los considerandos deja en claro cuál es la finalidad que se pretende transmitir y concuerda con el texto finalmente planteado en la pregunta.
14. En consecuencia, encontramos que el considerando tercero cumple los criterios de pertinencia y concordancia plena establecidos en los artículos 104 de la LOGJCC. Por lo demás, estamos de acuerdo con lo analizado en el dictamen de mayoría sobre la propuesta 1.
15. En conclusión, dado que coincidimos con la decisión, pero discrepamos parcialmente con el análisis realizado, planteamos un voto concurrente de la decisión de mayoría respecto de la propuesta 1.

### **Razones de discrepancia sobre la propuesta 2**

16. Nuestra discrepancia principal con respecto al dictamen de mayoría se relaciona con el análisis que realiza sobre los considerandos de la propuesta.
17. Coincidimos con el dictamen de mayoría que reconoce que el considerando segundo de la propuesta cumple con los requisitos de la LOGJCC, ya que reproduce el contenido del artículo 118 de la Constitución en relación con la composición actual de la Asamblea Nacional y guarda relación con la finalidad de la propuesta.

- 18.** Sin embargo, el dictamen de mayoría considera que los considerandos primero y tercero no cumplen con los requisitos de la LOGJCC porque se limitarían a reproducir el inciso primero del artículo 95 de la Constitución, sobre la participación ciudadana, y los principios de la administración pública del artículo 227 de la Constitución.
- 19.** Es aquí donde discrepamos del análisis realizado sobre la propuesta 2. Por un lado, la posición de mayoría señala que el considerando segundo cumple con los requisitos legales al ser la reproducción normativa de la Constitución. A pesar de ello, rechaza los considerandos primero y tercero por la misma razón, al ser una reproducción de los artículos 95 y 227 de la Constitución. Es decir, el dictamen de mayoría presenta una postura contradictoria en su análisis con respecto a la propuesta 1 y a la propuesta 2. Con ello, plantea un estándar más riguroso de análisis respecto de los considerandos de la segunda propuesta sin que se justifique aquello.
- 20.** Luego, el dictamen de mayoría rechaza, de forma total, el considerando cuarto pues combinaría información sobre la estructura y remuneraciones de las y los asambleístas con un juicio valorativo respecto al impacto presupuestario de la reducción de legisladores. Discrepamos con esta exclusión completa del considerando porque, a nuestro parecer, era posible mantenerlo de forma parcial.
- 21.** De la revisión del considerando cuarto, se determina que:
- 21.1.** La primera parte (1) corresponde a la composición actual de la Asamblea Nacional. Así, esta parte del considerando cumple con garantizar la libertad del elector en su doble exigencia de claridad y lealtad, por cuanto en el mismo se menciona únicamente la composición actual del órgano legislativo, sin que se induzca una respuesta al votante. Tampoco incluye información engañosa para el elector, pues se trata de cifras sobre el número de asambleístas actuales. Es información introductoria relacionada al tema tratado en la propuesta de enmienda que sirve de apoyo y que no atenta contra la garantía plena de la libertad del elector.
- 21.2.** La segunda parte (2) se refiere a información que puede inducir al elector a una determinada respuesta pues, si bien los datos sobre el costo presupuestario en remuneraciones de los asambleístas son comprobables, su mensaje contiene una carga valorativa para el elector respecto a considerar que se reduce el número de asambleístas con el fin de eliminar gastos para el Estado. Esto podría generar un sesgo en la decisión del elector. En sentido similar se pronunció este Organismo en el dictamen 4-22-RC/22A. Por lo tanto, esta segunda parte incumple con el artículo 104 numeral 1 de la LOGJCC.

22. Así, mientras que la primera parte del considerando podía permanecer, la exclusión de la segunda parte se justifica en virtud del control de constitucionalidad de los considerandos, previsto en el artículo 104 de la LOGJCC, según el cual la Corte debe verificar que estos proporcionen información suficiente para contextualizar la propuesta de modificación constitucional y señalen la finalidad y las medidas a adoptar como consecuencia de su aprobación.
23. Finalmente, el dictamen de mayoría rechaza la totalidad de la propuesta 2 porque, a su parecer, únicamente el considerando segundo y la primera parte del considerando cuarto subsistirían. Sin embargo, a juicio del dictamen de mayoría, resultan insuficientes para que el elector comprenda la modificación constitucional propuesta.
24. Discrepamos con el rechazo total de la propuesta 2 porque, como reconoce el dictamen de mayoría, los considerandos no están obligados a detallar todos los efectos de la propuesta. Dado que, en nuestra opinión, todos los considerandos subsistirían, salvo por la segunda parte del considerando cuarto, nos parece que sí existía información mínima que permitía al elector valorar objetivamente la propuesta.
25. A propósito de esto, nos parece riesgoso sugerir que un número determinado de considerandos es necesario para una modificación constitucional porque no existe un estándar constitucional que defina cuántos argumentos justificativos son suficientes para validar una modificación de tal magnitud. Esta decisión puede depender de varios criterios que podrían resultar subjetivos, abriendo la puerta a manipulaciones o interpretaciones sesgadas. Además, establecer un número mínimo podría limitar el debate democrático y la profundidad del análisis, ignorando la complejidad de los contextos sociales, históricos y jurídicos que rodean cada reforma. En consecuencia, imponer tal requisito puede comprometer la legitimidad del proceso constitucional y obstaculizar el desarrollo de reformas constitucionales.
26. En esa línea, la Corte Constitucional ha tenido el criterio de que los considerandos no necesariamente deben incluir descripciones relativas a temas fácticos, espaciales, demográficos o técnicos porque, a diferencia de las consultas populares, en general, las modificaciones constitucionales no apuntan a situaciones fácticas concretas sino a cambios jurídicos de la norma suprema.<sup>3</sup>
27. Incluso en el supuesto de que los considerandos determinados por el dictamen de mayoría debían excluirse, pensamos que se debía tomar en cuenta el criterio que ha aplicado en casos excepcionales en los que resulta pertinente y necesario, de oficio, condicionar la favorabilidad del dictamen para garantizar la libertad del elector, las

---

<sup>3</sup> CCE, dictámenes 6-22-RC/22A, 9 de noviembre de 2022, párr. 19 y 1-24-RC/24A, 5 de febrero de 2024, párr. 12.

cargas de claridad y lealtad, y el derecho constitucional de participación.<sup>4</sup> Esto, claramente, solo en los casos en los que no se altere el objeto que persigue el proponente, la secuencia lógica de la consulta ni se impida el cumplimiento del fin propio de la propuesta. Con ello se procura evitar que errores de forma bloqueen la potestad constitucional de modificar la Constitución por el procedimiento de la enmienda una vez que ya se emitió dictamen favorable para ello.<sup>5</sup>

- 28.** Adicionalmente, llama la atención que respecto de la propuesta 1, el dictamen de mayoría excluye 2 de los considerandos y aun así considera que existe información suficiente para el electorado. No obstante, en la segunda propuesta, aun cuando subsistirían ciertos considerandos, decide rechazarla por completo.
- 29.** Por otra parte, el dictamen de mayoría menciona que el Ejecutivo debe tener presente que las reformas constitucionales no pueden limitarse a consideraciones de conveniencia política, sino que implican modificaciones de carácter sistémico que afectan la integralidad del ordenamiento jurídico.
- 30.** Al respecto, nos parece que no le corresponde a la Corte juzgar la conveniencia de las propuestas, sino solo verificar que la posterior votación que apruebe o niegue las modificaciones constitucionales propuestas sea el resultado de la formación libre de la voluntad política de la ciudadanía.
- 31.** Los órganos llamados a juzgar la conveniencia de cada propuesta son otros y se encuentran previstos en la Constitución: en el caso de la enmienda por referéndum, como la que nos ocupa, corresponde a la ciudadanía en su conjunto.
- 32.** Con fundamento en las consideraciones expuestas, respetuosamente formulamos el presente voto particular.

Jorge Benavides Ordóñez  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

---

<sup>4</sup> CCE, dictamen 1-24-RC/24A, 5 de febrero de 2024, párr. 13.

<sup>5</sup> CCE, dictamen 1-24-RC/24A, 5 de febrero de 2024, párr. 13.

Claudia Salgado Levy  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

José Luis Terán Suárez  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal que el voto concurrente y el voto salvado de los jueces constitucionales Jorge Benavides Ordóñez, José Luis Terán Suárez y Claudia Salgado Levy, anunciados en el dictamen de la causa 7-25-RC fueron presentados en Secretaría General el 15 de septiembre de 2025, mediante correo electrónico a las 16:05; y, han sido procesados conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

## DICTAMEN 7-25-RC/25A

### VOTO SALVADO

#### Juez constitucional Raúl Llasag Fernández

1. Con fundamento en los artículos 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”) y 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, formulo el presente voto salvado respecto del segundo momento de la pregunta 1 (contratación por horas únicamente para el sector turístico). Esta decisión emitida por la Corte Constitucional en sesión extraordinaria del pleno de 15 de septiembre de 2025 realizó un control formal a la propuesta de enmienda constitucional, de conformidad con los requisitos establecidos en los artículos 103.3, 104 y 105 de la LOGJCC.
2. En sesión del pleno 04 de septiembre de 2025, la Corte Constitucional aprobó el dictamen 7-25-RC/25, en el marco de su primer momento, en él determinó que el procedimiento de enmienda previsto en el numeral 1 del artículo 441 de la CRE procede para las modificaciones constitucionales propuestas en las preguntas 1 (contratación por horas únicamente para el sector turístico) y 2 (reducción de asambleístas), mas no para las preguntas 3 (eliminación del CPCCS y transferencia de funciones a la Asamblea, Defensoría del Pueblo y Contraloría General) y 4 (juicio político a los jueces constitucionales).
3. En ese marco, el suscrito juez presentó un voto salvado respecto a la pregunta 1, ya que no podría ser tramitado a través de este mecanismo –enmienda– al no superar el tercer límite material de esta vía, es decir, que no se restrinjan derechos ni garantías. En esa línea, se esbozó dos razones por las cuales no procedía este mecanismo:
  - 3.1. El criterio del dictamen 4-10-RC/22 que “**la enmienda debe respetar el espíritu del constituyente** y no puede implicar cambios significativos en el texto constitucional”. Para ello, se recogió el artículo 327 de la CRE y el criterio del constituyente que consideró que la contratación por horas se trataba de “sistemas precarios de contratación laboral”.<sup>1</sup> Criterio que, incluso, fue mencionado en el párrafo 44 del dictamen 7-25-RC/25 (primer momento). Por ello, concluí que “transgrede el espíritu del constituyente cuya finalidad era frenar la flexibilidad laboral”.

---

<sup>1</sup> Asamblea Constituyente, acta 042, pág. 48.

- 3.2. Asimismo, consideré la existencia de contratos específicos<sup>2</sup> y generales<sup>3</sup> que pueden atender las particularidades del sector turismo y las características definidas del derecho al trabajo conforme el artículo 33 de la CRE y la sentencia 014-15-SEP-CC. Es, así que, este juez no observó las razones que justifiquen la inexistencia de restricción de derechos inclusive considerando las características del sector turismo enlistadas en el dictamen de mayoría.<sup>4</sup> Más bien, a mi criterio, se reafirmó que el ordenamiento jurídico contaría con las herramientas para atender las necesidades específicas del sector, haciendo que esta propuesta contenga una modificación que es improcedente por enmienda.
4. De lo expuesto, se colige que **la propuesta 1 no debía ser objeto del segundo momento**. Esto, por cuanto, de los argumentos sintetizados en los párrafos 3.1 y 3.2 de este voto, se evidencia que la propuesta no superaba el tercer límite material de la enmienda.
5. En tal virtud, muy respetuosamente, consigno mi voto salvado.

Raúl Llasag Fernández  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

---

<sup>2</sup> La Norma que Regula Modalidades Contractuales para el Sector Turístico (Acuerdo MDT-2020-221) que reconoce las necesidades particulares de los tipos de contratación en dicho sector, regulando así el denominado “contrato turístico y/o cultural y creativo”.

<sup>3</sup> Código del Trabajo, artículo 17: “Contratos eventuales, ocasionales, de temporada.- Son contratos eventuales aquellos que se realizan para satisfacer exigencias circunstanciales del empleador, tales como reemplazo de personal que se encuentra ausente por vacaciones, licencia, enfermedad, maternidad y situaciones similares; en cuyo caso, en el contrato deberá puntualizarse las exigencias circunstanciales que motivan la contratación, el nombre o nombres de los reemplazados y el plazo de duración de la misma. También se podrán celebrar contratos eventuales para atender una mayor demanda de producción o servicios en actividades habituales del empleador, en cuyo caso el contrato no podrá tener una duración mayor de ciento ochenta días continuos o discontinuos dentro de un lapso de trescientos sesenta y cinco días. Si la circunstancia o requerimiento de los servicios del trabajador se repite por más de dos períodos anuales, el contrato se convertirá en contrato de temporada. El sueldo o salario que se pague en los contratos eventuales, tendrá un incremento del 35% del valor hora del salario básico del sector al que corresponda el trabajador. Son contratos ocasionales, aquellos cuyo objeto es la atención de necesidades emergentes o extraordinarias, no vinculadas con la actividad habitual del empleador, y cuya duración no excederá de treinta días en un año. El sueldo o salario que se pague en los contratos ocasionales, tendrá un incremento del 35% del valor hora del salario básico del sector al que corresponda el trabajador. Son contratos de temporada aquellos que en razón de la costumbre o de la contratación colectiva, se han venido celebrando entre una empresa o empleador y un trabajador o grupo de trabajadores, para que realicen trabajos cíclicos o periódicos, en razón de la naturaleza discontinua de sus labores, gozando estos contratos de estabilidad, entendida, como el derecho de los trabajadores a ser llamados a prestar sus servicios en cada temporada que se requieran. Se configurará el despido intempestivo si no lo fueren”.

<sup>4</sup> Las características contempladas fueron las siguientes: i) “estacionalidad y volatilidad”, ii) “sostenibilidad”, iii) “modalidades diversas y descentralizadas de desarrollo” y iv) “protejan el patrimonio natural y cultural”.

**Razón:** Siento por tal que el voto salvado del juez constitucional Raúl Llasag Fernández, anunciado en el dictamen de la causa 7-25-RC fue presentado en Secretaría General el 15 de septiembre de 2025, mediante correo electrónico a las 11:53; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**