

SALA DE ADMISIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL. Quito, D.M., 19 de septiembre de 2025.

VISTOS: El Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, conformado por la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes y los jueces constitucionales Richard Ortiz Ortiz, en su calidad de Juez Alterno de la Jueza Karla Andrade Quevedo, y Raúl Llasag Fernández, en virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 18 de septiembre de 2025, **avoca** conocimiento de la causa **129-25-IN, acción pública de inconstitucionalidad.**

1. Antecedentes

1. El 19 de septiembre de 2025, Fabricio Alexander Palaquibay (“**accionante**”) presentó una acción pública de inconstitucionalidad, por la forma y con solicitud de suspensión provisional, en contra del Decreto Ejecutivo 148 emitido el 19 de septiembre de 2025 (“**decreto impugnado**” o “**decreto 148**”), por el presidente de la República.

2. Oportunidad

2. Conforme a lo dispuesto en el artículo 78 numeral 2 de la LOGJCC, la demanda de inconstitucionalidad por razones de forma puede ser presentada dentro de un año a partir de la vigencia del decreto cuya inconstitucionalidad se demanda. Por lo tanto, se observa que la demanda cumple con dicho parámetro.

3. Normas impugnadas

3. EL accionante impugna, por la forma el decreto ejecutivo 148 en su integralidad, esto es: desde su parte considerativa, su articulado compuesto por tres artículos, una disposición final, el estatuto para la elección, instalación y funcionamiento de la asamblea constituyente del Ecuador.¹

4. Pretensión y fundamentos

4. El accionante solicita que la Corte Constitucional declare la inconstitucionalidad, por la forma, del decreto ejecutivo impugnado. En consecuencia, piden que esta Corte: (i) admita la demanda; (ii) disponga la suspensión provisional de los efectos jurídicos del

¹ Para acceder al texto, dirigirse a la siguiente página web:
https://minka.presidencia.gob.ec/portal/usuarios_externos.jsf

decreto ejecutivo 148, incluido su estatuto anexo, hasta que se dicte una resolución definitiva dentro de la presente acción pública de inconstitucionalidad; (iii) ordene al Consejo Nacional Electoral (“CNE”) abstenerse de iniciar o continuar actos preparatorios, administrativos u operativos tendientes a ejecutar la convocatoria, o que deje sin efecto aquellos que ya se hubieren iniciado, hasta que esta Corte se pronuncie; y (iv) oficie a las entidades competentes para la inmediata observancia de lo resuelto, advirtiéndolo que el incumplimiento generará las responsabilidades previstas en la Constitución y la ley. Finalmente, solicitan que este Organismo declare la inconstitucionalidad del decreto ejecutivo 148 por las siguientes razones:

5. El accionante argumenta que el decreto impugnado vulnera los artículos 104, 443 y 438.2 de la Constitución. A su criterio, la modificación del texto constitucional solo puede tramitarse por las vías expresamente previstas en los artículos 441, 442 y 444 de la Constitución, esto es: la enmienda, la reforma parcial y la asamblea constituyente.
6. Sostiene que, al tratarse de mecanismos exclusivos y excluyentes para alterar el texto constitucional, toda pretensión de modificación debe sujetarse estrictamente a los procedimientos constitucionales y legales aplicables.
7. Añade que las consultas populares se encuentran reguladas en los artículos 104 (inciso final) y 438, numeral 2, de la Constitución, así como en los artículos 103, 104, 105 y 127 de la LOGJCC. Según el accionante, la consulta popular está diseñada para someter al escrutinio ciudadano cuestiones de interés público o reformas normativas de rango infra-constitucional. En consecuencia, sostiene que existen límites materiales al objeto de la consulta popular, por lo que una modificación constitucional debe tramitarse exclusivamente por las vías establecidas en el Título IX de la Constitución, “[...] y no mediante una consulta popular ordinaria [...]”.
8. En este marco, afirma que la consulta popular y los mecanismos de reforma constitucional no son equiparables, pues obedecen a propósitos y trámites diferenciados que deben desarrollarse de manera autónoma. Recuerda que este Organismo, en su jurisprudencia, ha señalado que el artículo 75 de la LOGJCC distingue claramente entre el control de las convocatorias a referéndum de reforma, enmienda o cambio constitucional y el control de convocatorias a consultas populares.
9. Por ello señala que, frente a una propuesta de modificación constitucional, la Corte debe actuar en tres momentos: (i) determinación de la vía idónea; (ii) control de la convocatoria a referéndum, cuando el procedimiento lo requiera; y (iii) control de constitucionalidad del texto aprobado. En contraste, en las consultas populares ordinarias la Corte no

determina la vía, sino que se limita a emitir un dictamen previo y vinculante sobre el contenido de la consulta.

10. A criterio del accionante, el decreto ejecutivo 148 pretende modificar la Constitución mediante la instalación de una asamblea constituyente. Por ello, se enmarca en los límites materiales de la consulta popular y, en todo caso, exige la determinación de la vía idónea por parte de esta Corte, así como la emisión de dictamen previo y vinculante sobre la convocatoria.
11. En consecuencia, sostiene que el decreto impugnado transgrede el artículo 443 de la Constitución, que atribuye a esta Corte la facultad exclusiva de calificar el procedimiento correspondiente para modificar la Constitución.
12. Afirma que el decreto presupone, sin calificación jurisdiccional previa, que la vía idónea es la prevista en el artículo 444 de la Constitución, relativa a la asamblea constituyente.
13. Además, sostiene que el decreto ordena al CNE continuar con la convocatoria, incorporando un estatuto electoral y orgánico de la asamblea. Según el accionante, esto sustrae a la Corte su competencia para determinar la vía, condiciona *a priori* el contenido de la consulta y contradice la jurisprudencia de este Organismo, que ha exigido que la calificación de la vía funcione como filtro frente a posibles fraudes de procedimiento y a la expansión indebida del poder de reforma. Precisa que dicha calificación no constituye una mera cortesía institucional, sino un requisito habilitante que el decreto impugnado omite.
14. En relación con la vulneración del artículo 104 de la Constitución, señala que esta disposición exige en todos los casos un dictamen previo de la Corte sobre la constitucionalidad de las preguntas de la consulta popular. Sin embargo, el decreto impugnado dispone la convocatoria y define, mediante un estatuto anexo, la forma de elección y las reglas del proceso electoral.
15. A su juicio, ello vacía de contenido el control previo que corresponde a esta Corte, al imponer de manera anticipada la arquitectura de una futura asamblea constituyente, fijando reglas sustantivas y orientando la decisión popular sin verificación jurisdiccional de competencia, claridad, unicidad temática y límites materiales.
16. Respecto de la vulneración del artículo 438, numeral 2, de la Constitución, alega que este impone a la Corte la obligación de emitir dictamen previo y vinculante sobre las convocatorias a consultas populares, nacionales o locales. Según el accionante, el decreto

ordena al CNE proseguir con el proceso e incorpora un estatuto, sin contar con dicho dictamen vinculante.

17. De este modo, considera que el decreto transgrede el control constitucional que la propia Constitución establece como presupuesto de validez de toda convocatoria. A su juicio, convierte el dictamen en un trámite meramente confirmatorio, desconociendo su carácter vinculante, al presentar al órgano electoral una convocatoria cerrada y auto-regulada por el Presidente de la República.
18. En conclusión, sostiene que la inconstitucionalidad del decreto radica en confundir o superponer la consulta popular con los mecanismos de reforma constitucional, omitiendo que toda modificación del texto constitucional requiere, primero, la calificación de la vía por parte de esta Corte y, posteriormente, los controles previos y vinculantes sobre la convocatoria y su contenido.
19. En suma, al prescindir de la calificación de la vía conforme al artículo 443 de la Constitución, del dictamen previo sobre la constitucionalidad de las preguntas y del dictamen previo y vinculante sobre la convocatoria, conforme a los artículos 104 y 438, numeral 2, de la Constitución, y al preordenar, mediante estatuto, las reglas de elección y funcionamiento de una eventual asamblea constituyente, el decreto impugnado transgrede la Constitución y desnaturaliza el sistema de filtros diseñado para garantizar la rigidez constitucional, la división de poderes y la integridad del procedimiento de reforma.
20. Finalmente, en cuanto a la solicitud de suspensión provisional del decreto impugnado, el accionante expone los criterios de verosimilitud, inminencia, gravedad y derechos y principios amenazados.
21. Sobre la verosimilitud, señala que el decreto impugnado superpone indebidamente la consulta popular con un mecanismo de modificación constitucional, al omitir la determinación previa de la vía, el dictamen previo sobre la constitucionalidad de las preguntas y el dictamen previo y vinculante sobre la convocatoria. Añade que el decreto predefine mediante un estatuto las reglas de elección y funcionamiento de una eventual asamblea, lo cual desnaturaliza los filtros constitucionales.
22. En cuanto a la inminencia, manifiesta que existe riesgo inmediato de que el CNE omita remitir la convocatoria a esta Corte para dictamen previo, declare el período electoral y despliegue el calendario, consolidando de esta manera un proceso electoral en curso. Una vez abierto dicho proceso, el control oportuno de esta Corte podría verse limitado por plazos perentorios, entre otros factores.

- 23.** Respecto de la gravedad, argumenta que el decreto: (i) limita en la práctica el control constitucional previo que garantiza la supremacía constitucional y la integridad del procedimiento de reforma; (ii) genera un escenario de ausencia de seguridad jurídica, al convocar a una constituyente sin filtro jurisdiccional; (iii) provoca la consolidación de situaciones jurídicas, como candidaturas inscritas, contratos o hitos del calendario electoral; y (iv) compromete recursos públicos significativos en un proceso cuya validez depende del examen de constitucionalidad. Todo lo anterior configuraría un perjuicio grave al interés público y al orden constitucional.
- 24.** Sobre los derechos y principios amenazados, sostiene que la ejecución del decreto afecta la seguridad jurídica, la confianza legítima de la ciudadanía en que las consultas populares se sujetan a controles previos, el derecho de participación en condiciones de certeza y legalidad, la división de funciones, la competencia exclusiva de esta Corte para calificar la vía, y la supremacía constitucional al eludir los filtros que impiden fraudes de procedimiento en materia de reforma constitucional.
- 25.** Finalmente, considera que la suspensión provisional es la medida idónea para neutralizar de inmediato los efectos del decreto mientras esta Corte resuelve la acción pública de inconstitucionalidad. Afirma que no existe una alternativa menos lesiva que garantice el control previo antes de que el proceso electoral se ponga en marcha, y que la medida resulta proporcional en sentido estricto, pues su impacto es temporal y reversible, asegurando el *status quo* constitucional y evitando la producción de hechos consumados.

5. Admisibilidad

- 26.** El artículo 80 de la LOGJCC establece que la Sala de Admisión decidirá sobre la admisibilidad de la demanda en función de la verificación de los requisitos contenidos en el artículo 79 del mismo cuerpo normativo.²

² LOGJCC, artículo 79: “La demanda de inconstitucionalidad contendrá: 1. La designación de la autoridad ante quien se propone. 2. Nombre completo, número de cédula de identidad, de ciudadanía o pasaporte y domicilio de la persona demandante. 3. Denominación del órgano emisor de la disposición jurídica objeto del proceso; en el caso de colegislación a través de sanción, se incluirá también al órgano que sanciona. 4. Indicación de las disposiciones acusadas como inconstitucionales. 5. Fundamento de la pretensión, que incluye: a) Las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance. b) Argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa. 6. La solicitud de suspensión provisional de la disposición demandada debidamente sustentada, cuando a ello hubiere lugar; sin perjuicio de la adopción de otras medidas cautelares conforme la Constitución y esta Ley. 7. Casillero judicial, constitucional o correo electrónico para recibir notificaciones. 8. La firma de la persona demandante o de su representante, y de la abogada o abogado patrocinador de la demanda”.

27. De la revisión de la demanda, se verifica que existe una identificación de la autoridad ante quien se propone la acción; la identificación de las personas demandantes; y, la denominación del órgano emisor de la norma impugnada, con lo cual se da cumplimiento a los numerales 3, 7 y 8 del artículo 79 de la LOGJCC.
28. De igual forma, como se evidencia en el párrafo 3 *supra*, se ha individualizado la disposición jurídica acusada como inconstitucional, con lo que se da cumplimiento al numeral 4 del artículo 79 de la LOGJCC.
29. Respecto al fundamento de la pretensión, el numeral 5 del artículo 79 de la LOGJCC contiene dos requisitos que deben ser verificados por la Sala de Admisión.³
30. El primero de los requisitos se encuentra cumplido, en la medida en que la parte accionante ha señalado que las normas impugnadas infringen varios artículos de la Constitución.
31. El segundo también se satisface, pues este Tribunal advierte, *prima facie*, que la parte accionante ha expuesto argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes para sustentar cómo, a su criterio, el decreto impugnado: (i) desconoce la competencia exclusiva de este Organismo para determinar la vía de modificación constitucional; (ii) omite el requisito del dictamen previo de constitucionalidad sobre las preguntas de consulta popular; y (iii) prescinde de todo control previo y vinculante de la convocatoria. Asimismo, se alega que el decreto impugnado transgrede el derecho a la seguridad jurídica y a la confianza legítima de la ciudadanía en que las consultas populares se sujetan a controles previos; vulnera el derecho de participación en condiciones de certeza y legalidad, al permitir que el electorado sea convocado bajo reglas inconstitucionales o indebidamente predeterminadas; afecta el principio de división de poderes y la competencia exclusiva de la Corte Constitucional para calificar la vía idónea; y compromete la supremacía constitucional al eludir los filtros que impiden fraudes de procedimiento en materia de reforma constitucional.

6. Solicitud de suspensión provisional de la norma

32. El artículo 79 numeral 6 de la LOGJCC establece que la demanda de inconstitucionalidad contendrá, entre otros requisitos: “la solicitud de suspensión provisional de la disposición

³ LOGJCC, artículo 79 numeral 5 “La demanda de inconstitucionalidad contendrá: [...] 5. Fundamento de la pretensión, que incluye: a) Las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance. b) Argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa”.

demandada debidamente sustentada, cuando a ello hubiere lugar; sin perjuicio de la adopción de otras medidas cautelares conforme la Constitución y esta Ley”.

- 33.** La Corte ha considerado que, para que proceda una solicitud de medidas cautelares, deben verificarse los siguientes requisitos: : (i) verosimilitud fundada de la pretensión o *fumus bonis iuris* que, en primer lugar, exige al juez o jueza constitucional constatar que esta se encuentre encaminada a evitar la amenaza o cesar la violación de derechos reconocidos en la Constitución y en instrumentos internacionales sobre derechos humanos (antes requisito iv); y, segundo, que la alegación que la fundamenta sea probable o plausible; (ii) gravedad; e, (iii) inminencia.⁴ Por lo que corresponde verificar si de lo alegado, se cumplen los criterios para conceder suspender.
- 34. Verosimilitud:** El accionante sostiene que el Decreto Ejecutivo No. 148 es *prima facie* inconstitucional porque: (i) omite la determinación previa de la vía por parte de la Corte (art. 443 CRE); (ii) prescinde del dictamen previo de constitucionalidad de las preguntas (art. 104 CRE); (iii) omite el dictamen vinculante de convocatoria (art. 438.2 CRE); y, además, predetermina mediante un estatuto las reglas de elección y funcionamiento de una eventual asamblea, vaciando el control *ex ante*. El Tribunal constata que estas alegaciones muestran presuntas incompatibilidades directas con normas constitucionales, lo que configura una apariencia suficiente de vulneración y satisface el requisito de verosimilitud.
- 35. Inminencia:** El peticionario argumenta que el Consejo Nacional Electoral podría omitir la remisión de la convocatoria a la Corte, aprobar el calendario electoral e iniciar actos preparatorios como inscripción de candidaturas, contratación de servicios e impresión de papeletas, lo que consolidaría hechos consumados. Este Tribunal verifica que este riesgo es real e inmediato, pues dichos actos corresponden a fases ordinarias de organización electoral cuya ejecución limitaría de manera efectiva la posibilidad de control previo. En consecuencia, el requisito de inminencia se encuentra acreditado.
- 36. Gravedad del perjuicio:** El accionante sostiene que la ejecución del decreto: (i) restringe el control previo de constitucionalidad que asegura la supremacía de la Constitución; (ii) genera inseguridad jurídica al someter a votación un procedimiento constituyente sin filtro jurisdiccional; (iii) consolida situaciones jurídicas de difícil reversión; y (iv) compromete recursos públicos significativos en un proceso cuya validez depende del examen de la Corte Constitucional. Este Tribunal constata que tales alegaciones describen un perjuicio grave al interés público y al orden constitucional, por lo que se cumple este requisito. Se observa que estos señalamientos afectarían no únicamente a los

⁴ CCE, auto de admisión 51-23-IN, 31 de julio de 2023, párr. 29.

derechos invocados, sino también al funcionamiento regular de las instituciones y al interés público. La eventual consolidación de actos propios de un proceso electoral, caracterizados por plazos perentorios y efectos jurídicos inmediatos, podría tornar ineficaz el control que corresponde ejercer a esta Corte. Asimismo, el uso de recursos públicos en un procedimiento cuya validez está sujeta a examen podría generar un impacto patrimonial de difícil reparación. Estas consideraciones permiten tener por satisfecho, el requisito de gravedad, sin que ello constituya un pronunciamiento sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del decreto.

37. Derechos y principios amenazados: El peticionario alega que la ejecución del decreto compromete: (i) la seguridad jurídica y la confianza legítima de la ciudadanía en el sometimiento de consultas a control previo; (ii) el derecho de participación política en condiciones de certeza y legalidad; (iii) la división de funciones y la competencia exclusiva de la Corte para calificar la vía; y (iv) la supremacía constitucional frente a eventuales fraudes de procedimiento. El Tribunal verifica que estos argumentos corresponden a derechos y principios constitucionales cuya afectación es plausible, con lo cual se satisface este requisito.

38. Idoneidad, necesidad y proporcionalidad: El accionante sostiene que la suspensión provisional es la medida idónea porque detiene los efectos del decreto y preserva el control previo, necesaria porque no existe alternativa menos lesiva para evitar hechos consumados, y proporcional porque es temporal y reversible. La Corte considera que los elementos presentados cumplen de manera preliminar con los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad. La suspensión proyectada resulta idónea porque neutraliza de inmediato los posibles efectos del decreto; necesaria, al no existir otra medida menos gravosa que asegure la preservación del control previo; y proporcional, en tanto su alcance es temporal y reversible, evitando que la ejecución de actos vinculados al decreto consolidaría hechos que podrían dificultar o tornar ineficaz la eventual decisión de fondo de la Corte.

39. De esta manera, este Tribunal constata que el accionante ha fundamentado de manera suficiente la concurrencia de los requisitos previstos en el artículo 79 numeral 6 de la LOGJCC, razón por la cual se acepta la solicitud y se dispone la suspensión provisional de los efectos del Decreto Ejecutivo No. 148 y de su estatuto anexo, así como la prohibición al Consejo Nacional Electoral de ejecutar actos preparatorios relacionados, hasta que se emita resolución definitiva.

7. Decisión

40. Sobre la base de los antecedentes y consideraciones que preceden, este Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional resuelve **ADMITIR** a trámite la acción pública de inconstitucionalidad **129-25-IN** y **disponer su acumulación con el caso 130-25-IN**; y, **ACEPTAR** la suspensión provisional del decreto ejecutivo 148, conforme la argumentación expuesta en el presente auto.
41. Recordar que la presente decisión se adopta de manera provisional sin prejuzgar sobre el fondo del asunto. El efecto de esta resolución de medidas cautelares subsistirá en tanto persistan las circunstancias que las justificaron, o se resuelva la acción pública de inconstitucionalidad en cuestión. Cualquier eventual vicio de forma podría ser subsanado antes de la emisión de la sentencia.
42. Córrese traslado con este auto al presidente de la República y al señor procurador general del Estado, a fin de que intervengan, defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma demandada, en el término de quince días, debiendo señalar casilla constitucional o correo electrónico para futuras notificaciones.
43. Notificar al Consejo Nacional Electoral y al Tribunal Contencioso Electoral sobre la suspensión provisional de los artículos 1, 2 y 3 del Decreto Ejecutivo 148 de 19 de septiembre de 2025, la disposición de esta Corte, con las previsiones de ley, con el fin de que se abstengan de tramitar cualquier actuación en torno a la ejecución de este decreto.
44. Póngase en conocimiento del público la existencia del proceso a través de la publicación de un resumen completo y fidedigno de la demanda en el Registro Oficial y el portal electrónico de la Corte Constitucional.
45. En el marco de lo dispuesto en el artículo 7 de la Resolución 007-CCE-PLE-2020, se recuerda a las partes procesales, entidades públicas y demás interesados que utilicen el módulo de “SERVICIOS EN LÍNEA” en su página web institucional <https://www.corteconstitucional.gob.ec/> para el ingreso de escritos y demandas. La herramienta tecnológica SACC (Sistema Automatizado de la Corte Constitucional) será la única vía digital para la recepción de demandas y escritos, en tal razón, no se recibirán escritos o demandas a través de correos electrónicos institucionales. Igualmente, se receptará escritos o demandas presencialmente en la oficina de Atención Ciudadana de la Corte Constitucional, ubicada en el Edificio Matriz José Tamayo E10 25 y Lizardo García, de lunes a viernes desde las 8h00 de la mañana hasta las 16h30 horas.
46. Notifíquese y cúmplase.

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

Richard Ortiz Ortiz
JUEZ CONSTITUCIONAL ALTERNO

Raúl Llasag Fernández
JUEZ CONSTITUCIONAL

RAZÓN. Siento por tal que el auto que antecede fue aprobado por unanimidad, en sesión del Primer Tribunal de Sala de Admisión de 19 de septiembre de 2025. Lo certifico.

Documento firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA SALA DE ADMISIÓN