

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 Claudia Salgado Levy y los jueces constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Richard Ortiz Ortiz, 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 **131-25-IN, acción pública de inconstitucionalidad.**

1. Antecedentes procesales

1. El 19 de septiembre de 2025, Vivian Isabel Idrovo Mora, por sus propios derechos y como parte de la Alianza de Organizaciones por los Derechos Humanos del Ecuador; Lina María Espinosa Villegas, por sus propios derechos; Billy Navarrete Benavidez, por sus propios derechos y como Presidente del Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos; Fernando Bastias Robayo, por sus propios derechos; y Ana Cristina Vera Sánchez por sus propios derechos y como integrante del Centro de Apoyo y Protección de los Derechos Humanos Surkuna (“**accionantes**”) presentaron una demanda de inconstitucionalidad, por la forma y por el fondo, en contra del Decreto Ejecutivo 148 (“**Decreto**”), emitido el 19 de septiembre de 2025, por Daniel Roy-Gilchrist Noboa Azín, Presidente de la República del Ecuador (“**Presidencia**”).

2. Oportunidad

2. De conformidad con el artículo 78 de la LOGJCC, la acción de inconstitucionalidad por razones de fondo puede ser propuesta en cualquier momento. Respecto de cuestiones de forma, la acción de inconstitucionalidad solo puede proponerse dentro del primer año de vigencia.
3. De la revisión de la demanda, este Tribunal verifica que la presente acción ha sido presentada dentro del tiempo correspondiente, por lo que la misma es oportuna.

3. Normas impugnadas

4. Los accionantes identifican como norma impugnada los artículos 1, 2 y 3 del Decreto. A continuación, se cita el contenido del decreto impugnado:

Artículo 1.- Convocar a Consulta Popular para que el electorado se pronuncie afirmativa o negativamente sobre la siguiente pregunta: ¿Está usted de acuerdo en

que se convoque e instale una Asamblea Constituyente, cuyos representantes sean elegidos por el pueblo ecuatoriano de acuerdo con las reglas electorales previstas en el Estatuto Constituyente adjunto, para elaborar una nueva Constitución de la República, la cual entrará en vigencia únicamente si es aprobada posteriormente por las y los ecuatorianos en referéndum?".

Artículo 2.- Notificar y disponer al Consejo Nacional Electoral para que continúe con el proceso previsto en la Constitución de la República y la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia.

Artículo 3.- Solicitar al Consejo Nacional Electoral, en su calidad de organismo electoral, que la forma de elección de las representantes y los representantes y las reglas del proceso electoral (Estatuto de la Asamblea Constituyente) que se adjunta al presente decreto ejecutivo, consten en la papeleta electoral.

Los considerandos que fundamentan la pregunta planteada, son los expuestos en la parte considerativa de este decreto ejecutivo.

4. Pretensión y fundamentos

5. Los accionantes solicitan que se acepte a trámite la demanda de inconstitucionalidad, que se suspenda provisionalmente el Decreto y que se declare la inconstitucionalidad del mismo. Para fundamentar su pretensión, los accionantes presentan cargos de forma y de fondo, los cuales serán expuestos a continuación:

5. Inconstitucionalidad por la forma

6. Sobre los cargos de inconstitucionalidad por la forma, los accionantes alegan que el Decreto es incompatible con los artículos 104, 147 numeral 14, 226, 438 numeral 2, y 444 de la Constitución, por las siguientes razones:
7. Establecen que la Constitución es clara al establecer que ninguna convocatoria a consulta popular puede realizarse sin el control previo de la Corte Constitucional. Añaden que el artículo 104 de la Constitución establece que en todos los casos “se requerirá dictamen previo de constitucionalidad de las preguntas” y que el artículo 438 “refuerza este mandato al señalar que dicho dictamen debe ser vinculante cuando se trate de consultas de carácter nacional o local”.

- 7.1.** Alegan que el artículo 444 de la Constitución establece que el mecanismo extraordinario de la asamblea constituyente solo puede activarse mediante consulta popular, y “fija condiciones materiales y procedimentales: la consulta debe incluir la forma de elección de las y los representantes, las reglas del proceso electoral y, además, el nuevo texto constitucional sólo entrará en vigencia si es aprobado mediante referéndum”.
- 7.2.** Establecen que el Decreto, al convocar directamente a una consulta de Asamblea Constituyente desconoce el sistema de garantías, por cuanto omitió el dictamen previo de la Corte Constitucional “en abierta infracción de los artículos 104 y 438 en relación con el artículo 226 de la Constitución”.
- 7.3.** Finalmente, cita el dictamen 2-24-RC/24, en los siguientes términos:

De este modo, en atención a los artículos 444 de la Constitución, 99 a 106 de la LOGJCC y a la jurisprudencia de esta Corte, en lo que fuera aplicable respecto al caso de una convocatoria a asamblea constituyente, este Organismo, de acuerdo al dictamen o momento correspondiente, debe expedir un i) dictamen de vía o procedimiento para convocar a asamblea constituyente; ii) un dictamen de constitucionalidad de la convocatoria a asamblea constituyente y, ante la presentación de una acción de inconstitucionalidad sobre un cambio constitucional aprobado, iii) una sentencia de constitucionalidad de las enmiendas, reformas y cambios constitucionales.

6. Inconstitucionalidad por el fondo

- 8.** Respecto de los cargos de inconstitucionalidad por el fondo, los accionantes señalan que el Decreto es incompatible con el artículo 1 de la Constitución y el artículo 82 de la Constitución, por las siguientes razones:
- 8.1.** Respecto del artículo 1 de la Constitución, los accionantes citan el mismo y señalan que el artículo consagra al Ecuador como un Estado constitucional de derechos y justicia “lo que implica la vigencia del principio de supremacía constitucional y la obligación de que todos los poderes públicos ejerzan sus competencias dentro del marco normativo previsto”.
- 8.2.** Alegan que la Corte Constitucional ha señalado que los dictámenes de vía cumplen con dos funciones “: i) asegurar la supremacía de la Constitución frente a eventuales intentos de modificación que no observen los parámetros y ii) asegurar y respetar los límites dispuestos en su propio texto”.

- 8.3.** Alegan que la Constitución contempla un sistema de rigidez que impide que las normas fundamentales se modifiquen de forma arbitraria. Añaden que, para ello se “prevé controles institucionales que garantizan que cualquier iniciativa de cambio constitucional se someta a procedimientos previamente definidos y jerarquizados”.
- 8.4.** Señalan que el convocar a una Asamblea Constituyente “sin seguir los procedimientos establecidos restringe el principio de rigidez constitucional propio de un Estado Constitucional de Derechos”.
- 8.5.** Por otro lado, los accionantes citan el artículo 82 de la Constitución. Alegan que la seguridad jurídica contiene tres elementos: confiabilidad, certeza y no arbitrariedad. Añaden que el Decreto vulnera la seguridad jurídica, por cuanto inobserva el criterio de previsibilidad.
- 8.6.** Alegan que se afectan las legítimas expectativas de que el ordenamiento jurídico siempre se aplique de la misma manera. Determinan que la Constitución y el ordenamiento jurídico prevé tres mecanismos para realizar modificaciones constitucionales: la enmienda, la reforma parcial y la Asamblea Constituyente.
- 8.7.** Finalmente, señalan que el Decreto convoca a Asamblea Constituyente sin la existencia de un dictamen previo de la Corte Constitucional, alterando la jerarquía prevista en los artículos 441, 442 y 44 que establecen las vías de modificación constitucional.

7. Solicitud de suspensión provisional del decreto impugnado

- 9.** Los accionantes solicitan como medida cautelar la suspensión provisional de la disposición demandada. Para fundamentar su solicitud, los accionantes alegan que:
- 9.1.** El Decreto Ejecutivo No. 148 fue publicado oficialmente y despliega efectos jurídicos inmediatos. La existencia del decreto y la pregunta es un hecho cierto y una realidad normativa verificable. Con lo que se satisface el requisito de verosimilitud.
- 9.2.** La consulta popular dispuesta en el decreto es un proceso que ya se encuentra en curso. El artículo 2 del decreto ordena al CNE dar continuidad al procedimiento, lo que supone la ejecución inmediata de los actos preparatorios como elaboración de papeletas, la inclusión del “estatuto constituyente”, definición de plazos electorales. Por lo que la amenaza se configura como inminente en los términos del artículo 27 de la LOGJCC.

- 9.3.** Una asamblea constituyente instalada con base en una convocatoria viciada podría reemplazar en su totalidad la integridad de la Constitución, alterando de manera permanente la estructura del Estado, la organización de poderes y el catálogo de derechos. Sus efectos serían definitivos e irreversibles.
- 9.4.** El decreto amenaza el derecho a la seguridad jurídica (Art. 82), al convocar una consulta sin un dictamen previo el Ejecutivo genera incertidumbre respecto de la validez del procedimiento constituyente. Y, amenaza a los derechos a la participación política en condiciones de igualdad y transparencia (Arts. 61 y 95 de la CRE), al omitirse el control de constitucionalidad se coloca a los electores frente a una consulta viciada de origen, por lo que la participación política pierda legitimidad.

8. Admisibilidad

- 10.** El artículo 83 de la LOGJCC dispone que la inadmisión de la acción pública de inconstitucionalidad procederá cuando no se cumplan los requisitos de la demanda, siempre que estos no sean subsanables.
- 11.** De acuerdo con el artículo 79 de la LOGJCC, los requisitos de la demanda de inconstitucionalidad son los siguientes: (1) la designación de la autoridad ante quien se propone; (2) los datos de las personas accionantes; (3) la denominación de los órganos emisores de las disposiciones atacadas; (4) la indicación de las disposiciones acusadas como inconstitucionales; (5) el fundamento de la pretensión con (5.1) la especificación de las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con explicación de su contenido y alcance y (5.2) argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa; (6) información para recibir notificaciones; y, (7) la firma de la persona demandante o de su representante, y de la abogada o abogado patrocinador de la demanda.
- 12.** De la revisión de la demanda, este Tribunal verifica que en el presente caso cumple todos los requisitos identificados en el párrafo precedente, por lo que la acción es admisible.
- 13.** Por otro lado, respecto de la solicitud de suspensión provisional, con base en el artículo 27 de la LOGJCC, los requisitos para la concesión de medidas cautelares son: (i) verosimilitud fundada de la pretensión, que incluye que esta se encuentre dirigida a prevenir la amenaza o detener la violación de derechos reconocidos en la Constitución o en instrumentos internacionales de derechos humanos, así como que sea probable y

plausible; (ii) gravedad; e, (iii) inminencia. La gravedad se mide conforme los daños irreversibles, por la intensidad o frecuencia de la violación.¹

14. De las razones planteadas en la demanda sobre la suspensión de la disposición impugnada, este Tribunal encuentra que las alegaciones se limitan a reiterar en que el Decreto es inconstitucional por los cargos que presenta en su demanda. Por lo tanto, se niega la solicitud de suspensión provisional de la norma impugnada

9. Decisión

1. Por las razones expuestas, este Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional resuelve **ADMITIR** a trámite la demanda de acción pública de inconstitucionalidad **131-25-IN**, **DISPONER LA ACUMULACIÓN** de la presente causa a la causa **130-25-IN** y **NEGAR** la solicitud de suspensión provisional de la disposición impugnada.
2. 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.
3. Córrese traslado con la demanda de acción pública de inconstitucionalidad y con el presente auto a la Presidencia de la República del Ecuador para que, **en el término de quince días** contados desde la notificación del presente auto, para que intervenga defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma demandada, debiendo señalar correos electrónicos para futuras notificaciones.
4. 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, por cuanto en la causa **129-25-IN** se dispuso la suspensión provisional de la disposición impugnada.

¹ CCE, sentencia 118-22-JC/23, 22 de noviembre de 2023, párr. 64.

5. Poner en conocimiento de la ciudadanía la existencia del presente proceso a través de la publicación de un resumen completo y fidedigno de la demanda en el Registro Oficial y en el portal electrónico de la Corte Constitucional.
6. **Solicitar** a las partes procesales que, en el marco de lo dispuesto en el artículo 7 de la Resolución 007-CCE-PLE-2020, 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.
7. **Notifíquese y cúmplase.-**

Documento firmado electrónicamente
Jhoel Escudero Soliz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Documento firmado electrónicamente
Richard Ortiz Ortiz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Documento firmado electrónicamente
Claudia Salgado Levy
JUEZA CONSTITUCIONAL

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

Documento firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA SALA DE ADMISIÓN