

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 los jueces constitucionales Jorge Benavides Ordóñez, Alí Lozada Prado y José Luis Terán Suárez, 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 130-25-IN, **acción pública de inconstitucionalidad.**

1. Antecedentes procesales

1. El 19 de septiembre de 2025, Gonzalo Humberto Muñoz Hidalgo, Gustavo Marcelo Silva Cajas, María Dolores Miño Buitrón, Pablo Andrés Játiva Moya, Vicente Solano Pauçay, Sebastián López Hidalgo, Mauricio Martín Alarcón Salvador, Marcela Soledad Estrella Bucheli, Melania Noemí Carrión Gualán, Alfredo Espinosa Rodríguez, Pablo Encalada Hidalgo, Henry Cucalón Camacho, Salim Zaidán Albuja, Ramiro Ávila Santamaría, , Arturo Moscoso, Felipe Castro, Marco Fonseca y Agustín Grijalva (“**accionantes**”) presentaron una acción pública de inconstitucionalidad, por la forma, en contra de los artículos 1, 2 y 3 del Decreto Ejecutivo 148 de 19 de septiembre de 2025. Mediante este, el presidente de la República, Daniel Noboa Azín, convocó a consulta popular para decidir respecto de la instalación de una Asamblea Nacional Constituyente.

2. Oportunidad

2. De lo expuesto en el párrafo previo, se desprende que la presente acción de inconstitucionalidad por la forma ha sido presentada dentro del tiempo correspondiente, por lo que la misma es oportuna.

3. Normas impugnadas

3. Las disposiciones impugnadas son las siguientes:

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.

4. Pretensiones y fundamentos

4. Los accionantes solicitan a esta Corte que declare la inconstitucionalidad por la forma de las normas impugnadas del Decreto Ejecutivo 148 de 19 de septiembre de 2025, así como de cualquier disposición conexa. Además, solicitan que, por su connotación, se dé un tratamiento prioritario a la causa y que se disponga la suspensión provisional de la aplicación de las normas impugnadas. Como fundamento de sus pretensiones, presentan las siguientes alegaciones:
5. Los accionantes argumentan que las disposiciones impugnadas son inconstitucionales por la forma porque fueron dictadas sin cumplir el requisito del dictamen previo y vinculante de la Corte Constitucional, exigido expresamente en los artículos 438.2, 443 y 444 de la Constitución y en la jurisprudencia constitucional (dictámenes 2-24-RC/24, 10-24-RC/25 y 3-25-CP/25). Consideran que el presidente de la República ha ejercido una competencia que no le corresponde, lo que alteraría el diseño institucional previsto en la Constitución del 2008 y contrariaría expresamente el texto constitucional. Agregan que la omisión de este requisito formal (pronunciamiento previo de constitucionalidad en lo relativo a (i) dictamen de vía y (ii) dictamen de constitucionalidad) convertiría al decreto impugnado en un acto manifiestamente inconstitucional por la forma. Esto, en virtud de que quebrantaría los principios de supremacía constitucional, de separación de funciones y de legalidad.
6. Por otro lado, los accionantes sostienen que el artículo 443.2 de la Constitución exige de manera expresa que toda convocatoria a Asamblea Nacional Constituyente sea calificada previamente por la Corte Constitucional y citan los criterios jurisprudenciales de los dictámenes 2-24-RC/24, 10-24-RC/25 y 3-25-CP/25. Sobre esta base, sostienen que el decreto impugnado no hace referencia a que se hubiera solicitado ni obtenido dictamen previo. Esto implicaría un incumplimiento flagrante de este requisito esencial, que incluso se encuentra previsto no solo en los artículos 438.2, 443 y 444 de la Constitución, sino también en el artículo 1842 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, y en los artículos 102 y 104 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.
7. Respecto de la “justificación de la vía escogida”, refieren los dictámenes 10-24-RC/25 y 3-25-CP/25 y manifiestan que el decreto impugnado carece de una justificación de la vía

escogida, pues se limita a señalar que el Ecuador enfrenta una crisis de seguridad y gobernabilidad, pero no explica por qué esas problemáticas no pueden canalizarse mediante enmiendas o reformas parciales, ni aporta un documento de justificación de vía.

8. Sobre la “claridad y precisión de la pregunta electoral”, alegan que el decreto impugnado formula una pregunta extensa, que no ha sido sometida a control previo de constitucionalidad, con lo cual, la consulta popular convocada por el presidente de la República incumpliría con el filtro de claridad y constitucionalidad exigido, y no garantizaría la libertad del elector, los derechos fundamentales de participación, y otras reglas o principios constitucionales, tal como ya expresaría ampliamente la jurisprudencia constitucional. Para respaldar su alegación, refieren los dictámenes 10-24-RC/25 y 3-25-CP/25.
9. Además, afirman que el decreto impugnado sería contrario a los principios de legalidad y a la seguridad jurídica, contenidos en los artículos 226 y 82 de la Constitución, debido a que incurría en un exceso competencial (*ultra vires*) por cuanto el presidente de la República habría asumido una facultad que no le corresponde, al convocar directamente a la consulta sin esperar el dictamen previo. Con ello, habría actuado fuera de la competencia que le otorga la Constitución. Agregan que la Corte Constitucional es el órgano exclusivo para determinar la procedencia de la convocatoria (arts. 436 y 444 CRE). Al sustituir este control, el Ejecutivo asume indebidamente competencias de otro poder del Estado, lo que contravendría la estructura constitucional de separación de funciones.
10. Finalmente, respecto de la violación al principio de separación de funciones, los accionantes señalan que los artículos 424, 425 y 226 la Constitución delimitan las facultades de cada poder. Este principio constitucional reflejaría el principio de separación de funciones, que asegura un equilibrio entre poderes y evita la concentración arbitraria de competencias. En esta línea, afirman que el decreto ejecutivo sustituiría al órgano competente (Corte Constitucional), invadiría competencias exclusivas que no le corresponden al Ejecutivo, y erosionaría el sistema de frenos y contrapesos que protege la supremacía constitucional y los derechos.

5. Admisibilidad

11. Este Tribunal observa que los argumentos sintetizados en la sección previa son claros, determinados, específicos y pertinentes en relación con las normas constitucionales que se consideran infringidas. En consecuencia, la demanda cumple con los artículos 77, 78 y 79 de la LOGJCC, sin que se advierta causal de rechazo conforme lo señala el artículo 84 de la Constitución.

6. Solicitud de suspensión provisional de la norma

12. El número 6 del artículo 79 de la LOGJCC habilita que los accionantes soliciten la suspensión provisional de la disposición demandada de forma sustentada. En el presente caso, como medida cautelar, los accionantes solicitan que se suspendan provisionalmente los artículos 1, 2 y 3 del Decreto Ejecutivo 148 de 19 de septiembre de 2025.
13. Esta Magistratura ha determinado que nuestro ordenamiento constitucional reconoce la presunción de constitucionalidad de sus normas. La vigencia y valor de la ley proviene, además de su autoridad formal, es decir, del legislador; y del debate basado en la confrontación de razones de los ciudadanos a través de sus representantes, principales exponentes de la democracia deliberativa.¹ Por consiguiente, toda argumentación que pretenda fundamentar la suspensión de normas vigentes provenientes de un órgano competente y deliberativo, requiere una mayor solidez y contundencia.
14. Los accionantes alegan la **verosimilitud**, porque “es público y notorio que previamente a la emisión de convocatoria a consulta popular para la instalación de una asamblea constituyente no le precedió ninguna acción tendiente a obtener el dictamen de la Corte Constitucional.” En cuanto a la **inminencia** del daño, los accionantes señalan que el decreto cuestionado dispone una orden inmediata y de obligatorio cumplimiento dirigida al Consejo Nacional Electoral. Y que de ejecutarse lo previsto en dicho acto, se daría inicio al proceso electoral correspondiente. En ese escenario, las vulneraciones a las normas constitucionales expuestas en los fundamentos de la demanda se materializarían de manera efectiva. Finalmente, en lo relativo a la **gravedad** de la afectación, los accionantes manifiestan que en la intensidad de la transgresión es tal que anula la eficacia de las disposiciones constitucionales invocadas. Asimismo, la convocatoria a un proceso electoral generaría de inmediato repercusiones en el uso de los recursos a disposición del Consejo Nacional Electoral.
15. En el caso concreto, se verifica la **verosimilitud de la pretensión**, dado que de la revisión del sistema de causas de esta Corte no consta la existencia de expediente mediante el cual la Presidencia de la República hubiera solicitado el dictamen previo que la Constitución exige para convocar a una Asamblea Constituyente. Este hecho otorga plausibilidad a la alegación de los accionantes en el sentido de que el decreto carece de un requisito de validez constitucional.
16. En relación con la **inminencia y gravedad del daño**, en el caso concreto, se advierte que las disposiciones impugnadas ordenan al Consejo Nacional Electoral dar inicio a un procedimiento de magnitud constituyente. La activación de tal proceso no es un acto

¹ CCE, Sentencia 10-18-CN/19, de 12 de junio de 2019, párr. 59.

neutro: genera consecuencias jurídicas, políticas, logísticas y presupuestarias de carácter irreversible en el corto plazo. Por ello, resulta indispensable aplicar el principio de precaución constitucional, a fin de evitar que un eventual vicio inconstitucional quede consumado en los hechos antes de que la Corte ejerza plenamente su función de control.

17. Por lo anterior, la solicitud satisface las condiciones mínimas para la adopción de una medida cautelar constitucional. Sin embargo, se recuerda que este pronunciamiento no constituye un juicio anticipado sobre la conformidad o no de dicha ley con la Constitución.
18. Finalmente, en virtud de la relevancia del caso, este Tribunal recomienda su priorización y, de conformidad con el artículo 7.3 del RSPCCC, la elaboración del respectivo informe.

7. Decisión

19. Con base en los antecedentes y consideraciones que preceden, este Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional resuelve **ADMITIR** a trámite la causa **130-25-IN** y conceder la suspensión provisional de las disposiciones impugnadas.
20. 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.
21. Córrase traslado con la demanda de acción pública de inconstitucionalidad y con el presente auto a la Presidencia de la República y a la Procuraduría General del Estado, a efecto de que, en el término de quince días, contados desde la notificación del presente auto, intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de las normas impugnadas.
22. 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.
23. 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.

24. Se recuerda a las partes que los escritos y documentación solicitada podrán ser remitidos a través del Sistema Automatizado de la Corte Constitucional o en las instalaciones de la Corte Constitucional.
25. El Tercer Tribunal de la Sala de Admisión que conoció la acción pública de inconstitucionalidad in examine, recomienda al juez sustanciador realizar el informe pertinente para el tratamiento prioritario de esta causa, con prescindencia de su orden cronológico atendiendo a las circunstancias del caso.
26. En consecuencia, se dispone notificar este auto y continuar el trámite para su sustanciación.

Jorge Benavides Ordoñez
JUEZ CONSTITUCIONAL

Alí Lozada Prado
JUEZ CONSTITUCIONAL

José Luis Terán Suárez
JUEZ CONSTITUCIONAL

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

Documento firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA SALA DE ADMISIÓN