

SEÑORES JUECES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Gonzalo Humberto Muñoz Hidalgo, portador de la cédula de ciudadanía N.º 1713146866, y **Gustavo Marcelo Silva Cajas**, portador de la cédula de ciudadanía N.º 1717097412, **María Dolores Miño Buitrón**, portadora de la cédula de ciudadanía N.º 1713220786, **Pablo Andrés Játiva Moya**, portador de la cédula de ciudadanía N.º 1720990587, **Vicente Solano Paucay**, portador de la cédula de ciudadanía N.º 0105017289, **Sebastián López Hidalgo**, portador de la cédula de ciudadanía N.º 0103113080, **Mauricio Martín Alarcón Salvador**, portador de la cédula de ciudadanía N.º 1711858819, **Marcela Soledad Estrella Bucheli**, portador de la cédula de ciudadanía N.º 1722862412, **Melania Noemí Carrión Gualán**, portador de la cédula de ciudadanía N.º 1103869622, **Alfredo Espinosa Rodriguez**, portador de la cédula de ciudadanía N.º 1721674776, **Pablo Encalada Hidalgo**, portador de la cédula de ciudadanía N.º 1103857700, **Henry Cucalón Camacho**, portador de la cédula de ciudadanía N.º 0908888373, **Salim Zaidán Albuja**, portador de la cédula de ciudadanía N.º 1713673802, **Ramiro Avila Santamaría**, portador de la cédula de ciudadanía N.º 1704181435, **Arturo Moscoso**, portador de la cédula de ciudadanía N.º 1710011840, **Felipe Castro**, portador de la cédula de ciudadanía N.º 1804264461, **Marco Fonseca**, portador de la cédula de ciudadanía N.º 1723559579, y **Agustin Grijalva**, portador de la cédula de ciudadanía N.º 1708753676, todas y todos con ciudadanía ecuatoriana, en ejercicio del derecho reconocido en los artículos 436 numeral 2 de la Constitución de la República, los artículos 77 (y siguientes) y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, comparecemos y presentamos la siguiente **ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD** en contra del **Decreto Ejecutivo N.º 148** de 19 de septiembre de 2025, emitido por el Presidente Constitucional de la República, Daniel Noboa Azín, mediante el cual, sin cumplir

con los requisitos exigidos en la Constitución, la ley y sendos dictámenes de la Corte Constitucional, convoca a consulta popular para instalar una Asamblea Nacional Constituyente.

ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD

I. IDENTIFICACIÓN DEL ACTO NORMATIVO IMPUGNADO

La presente acción se dirige en contra de las siguientes disposiciones:

Los artículos 1, 2 y 3 del Decreto Ejecutivo N.º 148 de 19 de septiembre de 2025, emitido por el presidente Constitucional de la República, Daniel Noboa Azín, mediante el cual convoca a una Asamblea Nacional Constituyente.

En el artículo 1, se menciona lo siguiente:

“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?”

En los artículos 2 y 3, se ordena al Consejo Nacional Electoral la ejecución del proceso, incluyendo la forma de elección de representantes y la incorporación del estatuto constituyente en la papeleta electoral.

Las 3 disposiciones son objeto de impugnación por razones de forma.

Estas disposiciones son inconstitucionales por contravenir a la Constitución y los más elementales principios republicanos y la democracia constitucional, constituyéndose en un claro golpe de Estado, toda vez que se ha procedido a

convocar a consulta popular para decidir la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente y ha dispuesto al Consejo Nacional Electoral continuar con el proceso, todo ello en claro incumplimiento de lo dispuesto en los artículos 438.2, 443 y 444 de la Constitución que disponen que la Corte Constitucional emitirá dictamen previo y vinculante de constitucionalidad para todas las convocatorias a consultas populares de carácter nacional y que la Asamblea Constituyente sólo podrá ser convocada a través de consulta popular.

Finalmente, se solicita a esta Corte Constitucional que, en virtud de lo previsto en el artículo 436.3 de la Constitución y del principio de unidad normativa consagrado en el artículo 76, numeral 9, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, analice no solo las disposiciones expresamente impugnadas, sino también otras normas de igual o distinta jerarquía que guarden conexión material con las aquí demandadas.

II. IDENTIFICACIÓN DEL ÓRGANO EMISOR DE LA DISPOSICIÓN JURÍDICA OBJETO DE LA DEMANDA

El órgano que emitió las normas objeto de esta demanda y las demás entidades con quienes se deberá contar en la presente acción pública de inconstitucionalidad son los siguientes:

1. El Presidente Constitucional de la República, Daniel Noboa Azín.

En su calidad de entidad emisora, debe ser tomada en cuenta en el proceso para el ejercicio de su derecho a la defensa y contradicción.

2. La Procuraduría General del Estado, representada por el doctor Juan Carlos Larrea Valencia, en su calidad de órgano que ejerce la representación judicial del Estado ecuatoriano, debe intervenir conforme lo establece la normativa

constitucional y legal, a fin de garantizar el adecuado patrocinio del interés público en este proceso.

III. LEGITIMACIÓN ACTIVA

El art. 439 de la Constitución establece que las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente, y el art. 77 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece que la demanda de inconstitucionalidad puede ser propuesta por cualquier persona, individual o colectivamente; con lo cual las y los accionantes tienen legitimación activa amplia y suficiente dentro de la presente causa.

IV. FUNDAMENTOS DE INCONSTITUCIONALIDAD

El Decreto Ejecutivo N.º 148 se fundamenta en considerandos relativos a la soberanía popular, a la crisis de seguridad y al antecedente de la Asamblea Constituyente de 2007-2008.

Sin embargo, el presidente de la República omitió cumplir con el requisito esencial de obtener el dictamen previo de la Corte Constitucional, previsto en los artículos 438.2, 443 y 444 de la Constitución de la República, como condición necesaria para la validez de la convocatoria a una consulta popular que pregunte a la ciudadanía si está de acuerdo con que se convoque e instale una Asamblea Constituyente.

En consecuencia, el presidente ha ejercido una competencia que no le corresponde, alterando el diseño institucional previsto en la Constitución de 2008 y contrariando expresamente el texto constitucional.

La omisión de este requisito formal (pronunciamiento previo de constitucionalidad en lo relativo a (i) dictamen de vía y (ii) dictamen de constitucionalidad) convierte al decreto en un acto manifiestamente

inconstitucional por la forma, pues quebranta el principio de supremacía constitucional, de separación de funciones y de legalidad.

a. Inconstitucionalidad por la forma

El Decreto Ejecutivo N.º 148, mediante el cual el Presidente de la República convoca a consulta popular para instalar una Asamblea Nacional Constituyente, es inconstitucional por la forma, al incumplir los requisitos establecidos expresamente en la Constitución (arts. 438.2, 443 y 444) y desarrollados en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, particularmente en los Dictámenes 2-24-RC/24, 10-24-RC/25 y 3-25-CP/25.

1. Requisito del dictamen previo de la Corte Constitucional

El art. 443.2 de la Constitución exige de manera expresa que toda convocatoria a Asamblea Nacional Constituyente sea calificada previamente por la Corte Constitucional.

- En el Dictamen 2-24-RC/24, la Corte fue clara en señalar que: La Constitución y la LOGJCC prevén la forma, los requisitos y los límites que enfrenta cada tipo de mecanismo de cambio constitucional. Además, enfatizan en que la Corte Constitucional tiene un rol importante en la calificación de los tres procedimientos previstos (art. 443 CRE) y establecen que esta Magistratura intervendrá a través de dos mecanismos: i) dictamen de procedimiento (art. 99.1 LOGJCC) y, luego, ii) dictamen de constitucionalidad de la convocatoria a referendo (art. 99.2 LOGJCC). Por otro lado, es posible un control posterior a través de una iii) sentencia de constitucionalidad de las enmiendas, reformas y cambios constitucionales ya aprobados (art. 99.3 LOGJCC). En consecuencia, la Corte ha diferenciado

que existen tres momentos en los que podría requerirse su intervención y estricto escrutinio respecto de las modificaciones constitucionales¹.

- En el Dictamen 10-24-RC/25, la Corte señaló que la convocatoria solo es válida si se cuenta con un dictamen previo vinculante que verifique la claridad de la pregunta y la idoneidad del mecanismo constituyente frente a los de enmienda o reforma parcial.
- En el Dictamen 3-25-CP/25, la Corte fue aún más enfática al sostener que sin dictamen previo no existe procedimiento constitucionalmente válido de convocatoria a Constituyente, por lo que cualquier acto que omita este control deviene en inconstitucionalidad formal.

El Decreto 148 no hace referencia a que se hubiera solicitado ni obtenido dictamen previo, incumpliendo de forma flagrante 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.

2. Justificación de la vía escogida

- En el Dictamen 10-24-RC/25, la Corte estableció que la convocatoria debe ir acompañada de una justificación de vía, esto es, un análisis que demuestre por qué los mecanismos ordinarios de reforma previstos en los artículos 441 y 442 resultan insuficientes para atender la crisis institucional.

¹ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen 2-24-RC/24, párrafo 21.

² El Consejo Nacional Electoral, una vez que conozca el decreto ejecutivo con la decisión de la Presidenta o Presidente de la República, de la Asamblea Nacional o de los gobiernos autónomos descentralizados, o acepte la solicitud presentada por la ciudadanía **y con el dictamen previo de la Corte Constitucional**, en los casos que amerite, convocará en el plazo de quince días a referéndum o consulta popular, que deberá efectuarse en el plazo de sesenta días. (énfasis agregado)

- En el Dictamen 3-25-CP/25, la Corte reforzó este punto, indicando que la sola invocación de la “soberanía popular” o de una “crisis nacional” no exime al convocante de sustentar técnica y jurídicamente la necesidad de acudir al poder constituyente.

El Decreto 148 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.

3. Claridad y precisión de la pregunta electoral

- La Corte ha insistido (Dictamen 10-24-RC/25) en que la pregunta a someterse a consulta popular debe ser clara, precisa y sin ambigüedades, de modo que el electorado comprenda cabalmente las consecuencias de su respuesta, tal como también ordena el artículo 104 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.
- En el Dictamen 3-25-CP/25 se reiteró que la Corte debe verificar previamente la claridad del texto de la pregunta y del estatuto constituyente adjunto.

El Decreto 148 formula una pregunta extensa, pero no sometida a control de constitucionalidad previo, con lo cual la consulta popular convocada por el presidente de la República elude el filtro de claridad y constitucionalidad exigido, y no garantiza la libertad del elector, los derechos fundamentales de participación, y otras reglas o principios constitucionales³, tal como ya se ha expresado ampliamente la jurisprudencia constitucional.

³ Ver: Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 5-20-CP/20, párrafo 9.

4.- Infracción al principio de legalidad y a la seguridad jurídica contenidos en los artículos 226 y 82 de la Constitución.

El principio de legalidad o juridicidad se encuentra consagrado en el artículo 226 de la Constitución, proclamando la importancia de que las actuaciones del poder público se rigen por sus competencias, como límite de las atribuciones y por las cuales todo órgano público en un régimen constitucional está limitado y ceñido al ejercicio de su deber, que es también su poder de autoridad. Este principio se encuentra en el Art. 126 de la Carta Magna:

“Art. 226.- Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución”. (énfasis añadido).

Este principio, que no es otra cosa que la fuente de las facultades y competencias de cada institución y funcionario público consagra a su vez el principio de legalidad, como una garantía para el correcto ejercicio de los derechos constitucionales y pilar de la seguridad jurídica; convirtiéndose en la medida que delimita el ejercicio del poder público.

Con respecto a este principio, la Corte Constitucional ha sido clara al determinar en su sentencia No. 007-13-SEP-CC del 02 de abril del 2013 que: *“el principio de legalidad garantiza al ciudadano no ser víctima de una actuación estatal ilegal o arbitraria ya sea porque no se enmarque en los postulados de la ley nacional o se encuentre en contradicción con las normas constitucionales o de tratados y convenios internacionales de derechos humanos. El principio de legalidad emerge cuando todas las acciones que emanan del poder público, se encuentran en completa armonía con las reglas de derecho”. (énfasis añadido).*

La Corte Constitucional ha definido y desarrollado las acciones que exige este principio a las instituciones estatales en varias sentencias, entre ellas, las No. 17-14-IN/20, 114-20-IN/22 y 17-18-IN/21.

En todas estas sentencias la Corte desarrolla las tres actuaciones sobre este principio:

“Este principio exige un comportamiento restrictivo por parte de quienes ejercen potestades públicas: **i) actuar con competencia y con las facultades otorgadas por la Constitución o la ley, ii) coordinar con otras entidades y órganos de la administración pública para lograr sus fines, y iii) lograr el efectivo goce y ejercicio de los derechos**”. (énfasis añadido).

En el primer punto, es una exigencia del principio de legalidad que las instituciones públicas actúen solamente con las competencias y facultades que les otorga la Constitución y la Ley.

Es claro que la Constitución de 2008 y la Corte Constitucional han establecido un procedimiento claro para la convocatoria a Asamblea Nacional Constituyente:

- Art. 443 CRE: La convocatoria requiere dictamen previo de justificación de vía por parte de la Corte Constitucional y sobre la claridad de la pregunta y la idoneidad del mecanismo. Asimismo sobre el estatuto.
- El Presidente de la República no tiene atribución unilateral para convocar directamente a consulta popular con ese objeto.

De este modo, la competencia presidencial es limitada: puede proponer o solicitar el inicio del procedimiento, pero está condicionado al control previo de la Corte.

El Decreto Ejecutivo N.º 148 vulnera este principio en dos dimensiones:

a) Exceso competencial (ultra vires): El Presidente asumió una facultad que no le corresponde, al convocar directamente a la consulta sin esperar el dictamen previo. Con ello, actuó fuera de la competencia que le otorga la Constitución.

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 contraviene la estructura constitucional de separación de funciones.

5.- Violación al Principio de Separación de Funciones

El artículo 424 de la Constitución consagra la supremacía constitucional, mientras que el artículo 425 establece la jerarquía normativa. En lo que respecta al reparto de competencias estatales, el artículo 226 de la Constitución ya delimita las facultades de cada poder.

Este precepto constitucional refleja el principio de separación de funciones, que asegura un equilibrio entre poderes y evita la concentración arbitraria de competencias.

La Corte Constitucional del Ecuador ha desarrollado este principio en múltiples precedentes:

- Sentencia No. 0006-09-SIN-CC: la Corte señaló que el principio de separación de funciones es una garantía institucional del Estado constitucional de derechos, que impide que un órgano invada la esfera competencial de otro.
- Dictamen 3-25-CP/25: recordó la convocatoria a Asamblea Constituyente sin dictamen previo de la Corte equivale a sustituir al órgano de control constitucional, afectando la arquitectura institucional prevista en la Constitución de 2008.

En síntesis, la jurisprudencia reconoce que la separación de funciones opera como un mecanismo de frenos y contrapesos, cuya transgresión acarrea la nulidad de los actos emitidos fuera de competencia.

Montesquieu en “El espíritu de las leyes” planteó que la libertad política solo existe cuando el poder legislativo, ejecutivo y judicial están separados, de lo contrario “todo se pierde”.

Asimismo, Luigi Ferrajoli sostiene que la separación de funciones en un Estado constitucional no es meramente organizativa, sino una garantía estructural de los derechos fundamentales, porque evita que un solo órgano concentre competencias sin límites.

El Decreto 148 transgrede de manera flagrante este principio por cuanto el Presidente de la República se arrogó competencias de la Corte Constitucional, al convocar directamente a consulta popular para instalar una Asamblea Constituyente sin el dictamen previo obligatorio (art. 443 CRE).

Esto configura una arrogación de funciones, pues sustituyó el rol de control previo de la Corte, alterando el equilibrio de poderes diseñado por la Constitución.

La separación de funciones exige que la Corte sea el “árbitro constitucional” que garantice la regularidad del procedimiento. Al excluirla, el Ejecutivo concentra en sí mismo dos competencias: la de proponer y la de validar la convocatoria, lo que contraviene el diseño del Estado constitucional de 2008.

En conclusión, el Decreto Ejecutivo N.º 148 viola el principio de separación de funciones porque:

- Sustituye al órgano competente (Corte Constitucional),
- Invade competencias exclusivas que no le corresponden al Ejecutivo, y

- Erosiona el sistema de frenos y contrapesos que protege la supremacía constitucional y los derechos.

En consecuencia, el decreto debe ser declarado inconstitucional por la forma, conforme lo prevén los artículos 226 y 425 de la Constitución, y en aplicación de la jurisprudencia antes citada.

6.- Conclusión

El Decreto Ejecutivo N.º 148 incurre en inconstitucionalidad por la forma, porque:

1. Convoca a consulta popular para convocar e instalar una Asamblea Constituyente, sin el dictamen previo obligatorio de la Corte Constitucional. Es decir, fue dictado sin cumplir el procedimiento previsto en la Constitución y las leyes.
2. Carece de un documento de justificación de vía que sustente la necesidad de una Constituyente frente a los mecanismos ordinarios de reforma.
3. Plantea una pregunta cuya claridad no ha sido verificada por el órgano competente.
4. Constituye una arrogación de funciones, al sustituir al órgano de control constitucional.

V. SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL DE LA NORMA IMPUGNADA

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 79 numeral 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), es procedente solicitar la suspensión provisional de las normas impugnadas en una acción pública de inconstitucionalidad. Esta medida tiene naturaleza cautelar y, por tanto, debe cumplir los requisitos establecidos por la

jurisprudencia constitucional: i) verosimilitud de la pretensión, ii) inminencia del daño, y iii) gravedad de la afectación.

En el presente caso se cumplen los tres requisitos indicados.

- i. En primer lugar, la pretensión es verosímil, debido a que es público y notorio que previo 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. Más aún, de la revisión del sistema de casos de la Corte Constitucional se desprende que no existe expediente abierto sobre este tema.
- ii. En relación con la inminencia del daño, corresponde indicar que el decreto impugnado contiene una orden directa y de inmediato cumplimiento, dirigida al Consejo Nacional Electoral. De ejecutarse lo dispuesto al Consejo Nacional Electoral en el decreto ejecutivo, se daría inicio al período electoral. En tal contexto, la lesión a las normas constitucionales indicada en la parte relacionada con los fundamentos de la demanda se consolidaría.
- iii. Por último, en relación con la gravedad de la afectación, esta se evidencia en el grado de transgresión a las normas constitucionales involucradas. Como se ha indicado en la fundamentación de la demanda, esta tiene tal intensidad que llega a anular la efectividad de los preceptos constitucionales en cuestión. Asimismo, los efectos que tendría la convocatoria a un proceso electoral se reflejarían inmediatamente en el traslado de recursos de los que podría disponer el Consejo Nacional Electoral.

VI. SOLICITUD DE AUDIENCIA PÚBLICA

De conformidad con lo establecido en el Art. 86 numeral 3 de la Constitución, solicito a ustedes, señores Jueces Constitucionales, se sirvan convocar a las partes a la audiencia pública respectiva, para lo cual se señalará día y hora.

VII. SOLICITUD DE ATENCIÓN PRIORITARIA

Al ser un caso de trascendencia nacional, que además compromete una vulneración a derechos se solicita que de acuerdo con lo previsto en el artículo 7.2 numerales 3 y 7 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, solicitamos que el Pleno le otorgue el carácter de prioritario y excepcione su tratamiento de orden cronológico.

Es de trascendencia nacional porque es público y notorio que una convocatoria a consulta popular para preguntar a la ciudadanía sobre la convocatoria e instalación de una Asamblea Constituyente tiene un importante impacto en la vida republicana, y puede producir efectos inesperados.

Por otro lado, compromete derechos de participación porque al no contarse con los dictámenes previos expedidos por la Corte Constitucional (i) el de vía, y (ii) la sentencia de constitucionalidad, no se garantiza el contenido de los derechos de participación, particularmente la libertad del elector estaría seriamente comprometida si el Decreto Ejecutivo N.º 148 de 19 de septiembre de 2025 no es expulsado del ordenamiento jurídico.

Por estas dos razones, la Corte Constitucional debe darle prioridad a la presente acción pública de inconstitucionalidad.

VIII. PRETENSIÓN

Por las razones desarrolladas a lo largo de esta demanda, solicitamos a la Corte Constitucional que se sirva:

1. Admitir a trámite la presente acción pública de inconstitucionalidad, darle tratamiento prioritario y disponer la suspensión provisional de la aplicación de las normas impugnadas dada la inminencia y gravedad de los efectos que produciría una convocatoria a Consulta popular para convocar e instalar una Asamblea Constituyente sin control previo de constitucionalidad, incumpliendo la forma prevista en la Constitución y leyes de la materia vigentes.
2. Declarar la inconstitucionalidad por la forma de las normas impugnadas, así como de cualquier disposición conexas.

IX. AUTORIZACIÓN Y NOTIFICACIONES

Notificaciones que nos correspondan la recibiremos en los siguientes correos electrónicos: gonmunozh@gmail.com y gustavo.silva.c@outlook.com.

Firmamos en conjunto

Gonzalo Muñoz Hidalgo C.C. 1713146866	Gustavo Silva C. C.C. 1717097412
Ramiro Ávila Santamaría C.C. 1704181435	María Dolores Miño Buitrón 1713220786

Pablo Andrés Játiva Moya 1720990587	Vicente Solano Paucay 0105017289
Sebastián López Hidalgo C.C. 0103113080	Mauricio Martín Alarcón Salvador C.C. 1711858819
Marcela Soledad Estrella Bucheli C.C. 1722862412	Melania Noemí Carrión Gualán C.C. 1103869622
Alfredo Espinosa Rodríguez C.C. 1721674776	Pablo Encalada Hidalgo C.C. 1103857700
Henry Cucalón Camacho C.C. 0908888373	Salim Zaidán Albuja C.C. 1713673802
Agustín Grijalva C.C. 1708753676	Arturo Moscoso C.C. 1710011840

Felipe Castro C.C. 1804264461	Marco Fonseca C.C. 1723559579
--	--