

Quito, D.M., 21 de septiembre de 2025

CASO 11-25-RC

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

DICTAMEN 11-25-RC/25

Resumen: El presente dictamen analiza si la propuesta de cambio constitucional decretada por el presidente de la República, Daniel Noboa Azín, y remitida por el Consejo Nacional Electoral es procedente a través de la vía de Asamblea Constituyente, establecida en el artículo 444 de la Constitución. Tras el análisis correspondiente este Organismo, en el marco del artículo 443, encuentra que la vía de Asamblea Constituyente es apta para la propuesta analizada en este dictamen.

1. Antecedentes procesales

1. El 20 de septiembre de 2025, el presidente de la República, Daniel Noboa Azín, expidió el Decreto Ejecutivo 153. El Consejo Nacional Electoral (“CNE”) remitió el referido decreto a la Corte Constitucional para la emisión de un dictamen de vía respecto de la convocatoria a Asamblea Constituyente.¹
2. El caso fue sorteado electrónicamente el mismo día de su presentación a la jueza ponente Alejandra Cárdenas Reyes, quien avocó conocimiento del caso 11-25-RC el 20 de septiembre de 2025 y notificó al presidente de la República, al presidente de la Asamblea Nacional, a la presidencia del Consejo Nacional Electoral, al procurador General del Estado; y, a la ciudadanía en general.
3. El 21 de septiembre de 2025, Stalin Santiago Andino González, en su calidad de secretario general jurídico de la Presidencia de la República, respondió a la providencia señalada en el párrafo 2 *supra* mediante la presentación de un escrito en el que solicitó aplicar la celeridad necesaria para la sustanciación de la causa.

2. Competencia

4. El artículo 443 de la Constitución y los artículos 99.1 y 100 de la LOGJCC disponen a la Corte Constitucional emitir un dictamen previo y vinculante a fin de determinar el

¹ Mediante oficio CNE-SG-2025-000685-Of de 20 de septiembre de 2025.

procedimiento o vía que debe darse a la propuesta de modificación constitucional. Por tanto, este Organismo es competente para pronunciarse al respecto.

5. En el marco de la normativa constitucional y legal, la convocatoria a Asamblea Constituyente exige un control previo de vía por parte de esta Corte, sustentado en una solicitud motivada que justifique de manera clara y coherente la necesidad de la asamblea y la insuficiencia de los mecanismos de enmienda o reforma parcial. En consecuencia, no resulta constitucionalmente admisible activar el procedimiento constituyente mediante la emisión de un decreto que prescinda de dicho control previo. Este control se trata de una **condición necesaria** para que prospere cualquier convocatoria o iniciativa de modificación constitucional, tal como se ha señalado reiteradamente en la jurisprudencia de este Organismo.²

3. Legitimación activa

6. Los artículos 444 de la Constitución y 100 numeral 1 de la LOGJCC determinan que la propuesta de modificación de la Constitución, a través de una Asamblea Constituyente puede provenir de la o el presidenta o presidente de la República.
7. En el presente caso, este Organismo verifica que el presidente de la República mediante Decreto Ejecutivo 153 propuso someter a una consulta popular para convocar a Asamblea Constituyente. Por tanto, frente al trámite de control previo de constitucionalidad el Presidente tiene legitimación activa en un procedimiento como el presente.
8. Sin embargo, esta Corte precisa que si bien el proponente no remitió directamente la convocatoria a la Corte Constitucional, como corresponde a toda reforma de cambio constitucional, esta fue remitida por el CNE. Por su lado, el presidente de la República ha comparecido a este proceso mediante escrito de 21 de septiembre de 2025, solicitando celeridad en el trámite, por lo que la Corte constata la voluntad del presidente de la República para que esta Magistratura realice el examen correspondiente sobre su iniciativa de Asamblea Constituyente. En consecuencia, esta Corte verifica que el trámite se ha convalidado y se encuentra obligada, de conformidad con la Constitución y la LOGJCC, a realizar el respectivo examen de constitucionalidad y es consciente de la necesidad de dar trámite expedito a este proceso.³

² Artículos 438.2 y 443 de la Constitución; artículos 99.1 y 100 de la LOGJCC y dictámenes 6-19-RC/19, 13 de agosto de 2019, párr. 9; 3-23-RC/24, 11 de abril de 2024, párr. 11-14; 2-24-RC/24, 16 de mayo de 2024, párr. 20, 23 y 24; y 10-24-RC/25, de 25 de mayo de 2025, párr. 9

³ De acuerdo con el artículo 226 de la Constitución “las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad

4. Análisis de la propuesta de cambio constitucional

9. La reforma a la Constitución, sus límites y procedimiento son una garantía extraordinaria de la supremacía de la Constitución que, en textos rígidos como en el Ecuador, debe funcionar como un seguro para que los cambios efectuados no sobrepasen los límites de reforma establecidos en la Constitución.⁴ Así, la Norma Suprema ecuatoriana prevé un sistema gradado de cambio constitucional que comprende dos mecanismos de reforma: la enmienda (art. 441 CRE) y la reforma parcial (art. 442 CRE); y, uno de cambio del texto constitucional, esto es, la convocatoria a una Asamblea Constituyente (art. 444 CRE).⁵
10. El cambio de la Constitución, mediante una Asamblea Constituyente tiene, entre otras, la potencialidad de afectar aspectos sustanciales relativos a los derechos y garantías, la estructura fundamental del texto constitucional, elementos constitutivos del Estado y, las normas sobre la reforma constitucional. El reemplazo de la Constitución no se trata de un cambio simple, sino de una posible alteración que afectará su vigencia y, en consecuencia, a todo el ordenamiento jurídico y el mismo diseño del Estado.⁶ Ahora bien, este cambio, aunque pueda dirigir transformaciones sustanciales en la arquitectura constitucional, debe observar los límites materiales implícitos que condicionan todo ejercicio del poder constituyente, tales como: el reconocimiento de la dignidad humana como fundamento del sistema jurídico, el respeto a los instrumentos internacionales de derechos humanos y a las normas imperativas de *ius cogens*.
11. En tal razón, quienes poseen la iniciativa para presentar una propuesta de cambio constitucional, atendiendo la relevancia y sensibilidad que guarda este proceso, tienen la obligación de observar los parámetros dispuestos por el artículo 444 de la Constitución en armonía con lo previsto por el artículo 100 de la LOGJCC.⁷ El mecanismo previsto en el artículo 444 de la Constitución que consiste en cambiar el texto constitucional, exige la realización del procedimiento ahí establecido y requiere la participación del pueblo en tres momentos diferentes:⁸

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”.

⁴ CCE, dictamen 3-23-RC/24, 11 de abril de 2024, párr. 9.

⁵ CCE, dictamen 2-24-RC/24, 16 de mayo de 2024, párr. 15.

⁶ CCE, sentencia 10-24-RC/25, 1 de mayo de 2025, párr. 7.

⁷ CCE, dictamen 3-23-RC/24, 11 de abril de 2024, párr. 10.

⁸ CCE, sentencia 10-24-RC/25, 1 de mayo de 2025, párr. 7

- 11.1. Consulta popular, en la que el pueblo decide si está o no de acuerdo con que se **convoque** a una Asamblea Constituyente y se apruebe, como señala el artículo 444 de la Constitución, “la forma de elección de las representantes y los representantes y las reglas del proceso electoral” para conformar esta asamblea.
 - 11.2. Elección de las y los asambleístas constituyentes, conforme las reglas aprobadas en el primer momento.
 - 11.3. Referéndum de aprobación de la propuesta de nueva Constitución, el pueblo votará si está o no de acuerdo con el texto propuesto por la Asamblea Constituyente. Esto, de acuerdo con el artículo 444 de la Constitución que establece: “La nueva Constitución, para su entrada en vigencia, requerirá ser aprobada mediante referéndum con la mitad más uno de los votos válidos”.
12. En esa línea, conforme a los artículos 99 y 100 de la LOGJCC y de conformidad con el dictamen 4-18-RC/19 emitido por este Organismo,⁹ existen tres momentos diferenciados en la actuación de esta Corte respecto de las propuestas de modificación constitucional.
- 12.1. El primer momento corresponde a la calificación de vía, de conformidad con los artículos 441 al 444 de la Constitución.
 - 12.2. De ser superada la primera fase, salvo en el caso de enmienda tramitada en sede legislativa, se procede con el segundo, que consiste en el control de constitucionalidad de la convocatoria a referéndum. Este control es formal y tiene por finalidad garantizar la libertad del elector y cumplir con las cargas de claridad y lealtad.¹⁰
 - 12.3. Finalmente, el tercer momento corresponde al control *a posteriori* y formal de una modificación o cambio constitucional aprobado.¹¹ Este control posterior, de acuerdo con el artículo 106.5 y de la LOGJCC, solamente se reduce al análisis de “vicios de forma y procedimiento, de conformidad con las reglas determinadas por la misma Asamblea [Constituyente]” y podría ser interpuesta “dentro de los treinta días siguientes a su entrada en vigencia”.
13. En este marco, en varios dictámenes como los 2-24-RC/24 y, 10-24-RC/25, esta Corte consideró que el primer momento, dictamen de vía, deberá verificar la intención del

⁹ CCE, dictamen 4-18-RC/19, 09 de julio de 2019, párr. 17.

¹⁰ De acuerdo con el artículo 103.3, 104 y 105 de la LOGJCC.

¹¹ Conforme lo prevé el artículo 99 de la LOGJCC.

solicitante para que se convoque a una Asamblea Constituyente. Para el efecto, este Organismo verifica la **existencia formal** de los requisitos que se sintetizan de la siguiente forma:¹²

- (i) **Justificación de vía** o del mecanismo por separado en el que se expliquen “las razones de derecho que justifican esta opción” (art. 100 último inciso LOGJCC). En este requisito, el proponente de una convocatoria a Asamblea Constituyente debe identificar razones claras y coherentes (por ejemplo, de índole social, económica, política o jurídica, entre otras que considere el proponente) para justificar la necesidad de expedir una nueva Constitución e incorporar razones de derecho para fundamentar por qué el resto de los mecanismos de cambio constitucional –enmienda y reforma parcial– no son suficientes para atender el cambio propuesto.¹³ Esta Magistratura ha señalado que el análisis del contenido valorativo de la justificación de vía y de los considerandos debe ser realizado en conjunto y a partir de un estándar de baja intensidad.¹⁴
- (ii) **Considerandos y pregunta para convocar a Asamblea Constituyente mediante consulta popular.** Debe singularizarse un grupo de considerandos y una pregunta para convocar a la ciudadanía a una consulta popular acerca de la pertinencia de instalar una Asamblea Constituyente. Por un lado, los **considerandos** están destinados a proporcionar información suficiente que explique al elector la necesidad o conveniencia de convocar a una Asamblea Constituyente. Por otro lado, la **pregunta** debe estar redactada de manera sencilla y directa para la comprensión del electorado, con la finalidad de que quede clara la pretensión de convocar a una Asamblea Constituyente. En suma, tanto los considerandos como la pregunta deben estar formulados de tal modo que respeten las garantías de libertad y lealtad con el elector. La constitucionalidad del contenido de los considerandos y de la pregunta, de ser el caso, deberán ser analizados en el segundo momento.¹⁵
- (iii) **Estatuto** que contenga “la forma de elección de las y los representantes de la Asamblea Constituyente y las reglas del proceso electoral” (art. 444 CRE). Dentro de este requisito deberá constar, la **forma de elección** de los representantes a la Asamblea Constituyente, lo cual implica determinar, por lo menos, el número de asambleístas que conformarían la Asamblea Constituyente, la forma de presentar candidaturas, el tipo de voto, la fórmula

¹² CCE, dictamen 10-24-RC/25, párr. 9, dictamen 2-24-RC/24, 16 de mayo de 2024, párr. 25.

¹³ *Ibíd.*, párr. 28.1.

¹⁴ CCE, dictamen 2-24-RC/24, 16 de mayo de 2024, párr. 23.

¹⁵ *Ibíd.*, párr. 28.2.

electoral a emplearse para la asignación de escaños, las distintas circunscripciones electorales, la realización del referéndum constitucional y las demás disposiciones que se consideren necesarias para el correcto funcionamiento de la Asamblea Constituyente. Por otro lado, en cuanto a **las reglas del proceso electoral** se deberá incorporar disposiciones que, al menos, regulen el calendario electoral, el periodo de duración de la Asamblea Constituyente y la realización del referéndum constitucional. Finalmente, es parte esencial del estatuto que conste el **quórum** necesario para la aprobación parlamentaria del proyecto de nuevo texto constitucional.¹⁵ La Corte aclara que la identificación formal del Estatuto con las reglas señaladas no implica un pronunciamiento de la constitucionalidad de su contenido, que se realizará en el segundo momento, con el fin de verificar el respeto al principio de democracia deliberativa.

(iv) Que la propuesta no se contraponga expresamente a los valores intrínsecos de una sociedad democrática y del Estado constitucional, como que la solicitud no pretenda convocar a una Asamblea Constituyente de “*plenos poderes*”.

14. De no cumplirse con lo expuesto, esta Corte ha señalado que la convocatoria “sería incompatible con el principio republicano de la división de poderes y con la democracia constitucional”,¹⁶ quedando de esta forma al margen del alcance del poder Constituyente en los términos del artículo 444 de la Constitución.¹⁷
15. A continuación, este Organismo procede a examinar la existencia formal de los requisitos detallados en el párrafo que antecede, en la presente solicitud de modificación constitucional.¹⁸
16. Sobre el **(i) escrito de justificación de vía para convocar a Asamblea Constituyente**, esta Corte debe realizar ciertas consideraciones.
17. En la especie, la apertura de la causa se da por el escrito de remisión del CNE a la Corte Constitucional del Decreto Ejecutivo 153, para el control constitucional de la propuesta contenida en dicho documento. Así, el CNE establece:

Artículo 1.- Disponer al Secretario General remita a la Corte Constitucional el Decreto Ejecutivo No. 153 de 20 de septiembre de 2025, suscrito por el Presidente Constitucional de la República del Ecuador, para que de forma inmediata y en observancia del principio

¹⁶ *Ibíd.*, párr. 16.

¹⁷ CCE, dictamen 2-24-RC/24, 16 de mayo de 2024, párr. 25.

¹⁸ *Ibíd.*, párr.29.

de celeridad **emita el dictamen de constitucionalidad correspondiente.** (énfasis añadido)

18. Considerando la atención de la ciudadanía y de otras instituciones estatales en el trámite de esta causa y en atendiendo la solicitud formulada por la Presidencia de la República en su calidad de proponente, esta Corte ha otorgado un trámite célere en su resolución”.

19. En este marco, la Corte analizará si del Decreto Ejecutivo 153 es posible identificar justificaciones para activar el mecanismo de Asamblea Constituyente y que, a si a su vez se explican los motivos por los cuales las vías de enmienda y reforma no serían suficientes. Al respecto, el Decreto mencionado señala:

[...] Hoy el Ecuador enfrenta problemas estructurales y coyunturales que requieren ser abordados de manera urgente y los cuales no pueden ser tratados de manera adecuada a través de los mecanismos ordinarios de reforma constitucional (enmienda legislativa o reforma parcial vía referéndum), conforme están previstos actualmente. [..]

[...] Que no debe confundirse las vías de reforma o enmienda a uno o varios artículos de la Constitución vigente, con la emisión de una nueva Constitución; así como tampoco es asimilable la convocatoria a un referendo con la convocatoria a una consulta popular para instalar una Asamblea Constituyente;

[...] Que la crisis integral que atraviesa el Ecuador no puede atenderse con cambios puntuales, sino que requiere una reconfiguración total del Estado a través de un nuevo texto constitucional;

[...] Que la respuesta estatal ordinaria (enmiendas y reformas parciales) resulta insuficiente ante la magnitud y simultaneidad de las crisis descritas; en consecuencia, se requiere discutir mecanismos de justicia penal y penitenciaria más eficaces frente al crimen organizado, así como criterios de elegibilidad y profesionalización de la representación política, dentro de un nuevo pacto constitucional; y en general, una reestructuración del Estado acorde con las necesidades y exigencias de nuestra sociedad en la actualidad con miras a garantizar un futuro de desarrollo y progreso

20. A la justificación agrega el grave problema de seguridad que afronta el país debido a: los altos índices de criminalidad, la pérdida de control de los centros penitenciarios, la dificultad de contención de la violencia criminal por parte de la fuerza pública nacional, la infiltración de redes de corrupción en el sistema judicial, el debilitamiento institucional y la urgencia de recuperación de confianza en las instituciones representativas. Se refiere también a la necesidad de fortalecer las competencias estatales y territoriales en materia de desarrollo para promover la cohesión social y la equidad territorial, así como la urgencia de afrontar desafíos globales, tales como la crisis climática, transición energética, revolución tecnológica y digital y nuevas dinámicas migratorias. Hace relación, a la baja inversión extranjera, por un entorno

poco atractivo para la producción; y, la demanda de una mayor participación directa, transparencia y control social de la vida pública.

21. Estas razones, de modo integral, sí muestran ser de **carácter social** centradas en situaciones estructurales de violencia y de expansión de criminalidad que se desbordan sin que, para superarlo, sea suficiente el mecanismo de enmienda o reforma parcial. Así, señala que las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional se encuentran con factores estructurales que hacen que se requiera de una nueva Constitución. Según la Presidencia, esto demanda un giro de 180 grados en la visión y estructura del Estado. Además, para el presidente de la República, la Constitución actual no prevé mecanismos eficaces de control penitenciario ni herramientas excepcionales para el combate al crimen organizado.
22. El Decreto también identifica temas relacionados a afrontar desafíos globales, como la crisis climática, transición energética, la revolución tecnológica y digital, así como las nuevas dinámicas migratorias. Para la Presidencia, la Constitución de 2008 no responde a estas realidades emergentes.
23. Por otra parte, la Presidencia también presenta razones de **carácter político**, pues menciona que se requiere la Asamblea Constituyente para actuar ante la debilidad institucional, y la fragmentación política, y para recuperar la confianza en la institucionalidad pública, así como en la necesidad de fortalecer competencias estatales y territoriales en materia de desarrollo. Al mismo tiempo, en el ámbito político propone una mayor participación directa, así como transparencia y control social de la vida pública.
24. A su vez, como razones de carácter **político y social**, el presidente alude a “la pérdida de confianza ciudadana en los órganos [de] poder” que conlleva la “disfuncionalidad del esquema de pesos y contrapesos” e indica que se requiere una “reingeniería profunda para garantizar gobernabilidad”. Añade que, a pesar del extenso catálogo de derechos de la Constitución, “persisten altos niveles de pobreza y desigualdad” en especial en zonas rurales, fronterizas y amazónicas. Para fundamentar refiere a indicadores de pobreza y afirma que en junio 2023 alcanzó 27% a nivel nacional y cerca de 46% en el ámbito rural. Afirma que el Ecuador enfrenta una “crisis de seguridad” y menciona a la tasa de homicidios que en 2023 alcanzó la cifra de “47,25 por cada 100.000 habitantes”.
25. Asimismo, el documento refleja que también existen razones de carácter **económico** al señalarse que se requiere establecer un entorno atractivo para la productividad y el empleo, dado que el marco constitucional actual genera un entorno poco atractivo.

26. De esta manera, en el marco de la valoración de las razones de justificación de vía, bajo un análisis formal y de baja intensidad se verifica que contiene razones que justifican por qué se opta por la Asamblea Constituyente en lugar de los mecanismos de enmienda y reforma constitucional. Este examen, sin embargo, no implica la validación o suficiencia de las justificaciones presentadas, sino únicamente una singularización de la existencia de argumentos que justifiquen la activación de la vía y descarta, *prima facie*, la existencia de las vías de enmienda o reforma parcial para alcanzar lo propuesto.
27. Sobre el parámetro **(ii) considerandos y pregunta para convocar a Asamblea Constituyente mediante consulta popular**, la Corte anota que el presidente de la República formula los siguientes considerandos:

[1] Que la soberanía radica en el pueblo;

[2] Que durante la última convocatoria constituyente (2007-2008), el entonces Tribunal Constitucional legitimó la convocatoria a una Asamblea Constituyente como vía para superar una profunda crisis de gobernabilidad, señalando al pueblo como titular del poder constituyente originario;

[3] Que aquella Asamblea Constituyente redactó la Constitución de 2008, la cual introdujo cambios profundos, como la división del poder en cinco funciones estatales y un sinnúmero de disposiciones orientadas a una visión de un Estado de derechos y justicia en sustitución del Estado de Derecho;

[4] Que la realidad nacional de 2025 difiere sustancialmente de aquella del 2007. Hoy el Ecuador enfrenta problemas estructurales y coyunturales que requieren ser abordados de manera urgente y los cuales no pueden ser tratados de manera adecuada a través de los mecanismos ordinarios de reforma constitucional (enmienda legislativa o reforma parcial vía referéndum), conforme están previstos actualmente. En consecuencia, se plantea la necesidad de una convocatoria a consulta popular, con el propósito de devolverle al Pueblo el poder, mediante la conformación de una Asamblea Constituyente, de acuerdo al artículo 444 de la Constitución, como la única vía legítima y eficaz para redefinir el pacto social y reestructurar el Estado ante la crisis actual;

[5] Que como ejemplo de lo anterior, el Ecuador enfrenta una crisis de seguridad sin precedentes, con una tasa de homicidios que en 2023 se ubicó en alrededor de 47,25 por cada 100.000 habitantes¹⁹, lo que sitúa al país entre los más violentos de la región y evidencia la expansión del crimen organizado y su disputa por territorios y rutas del narcotráfico y la infiltración en instituciones estatales, por lo que, se requiere un rediseño constitucional que permita al Estado utilizar mecanismos adecuados para responder a este fenómeno y restaurar la paz a la ciudadanía;

[6] Que el 09 de enero de 2024, mafias orquestaron motines carcelarios, asesinatos de civiles y policías e incluso la toma violenta de un canal de televisión, en un desafío frontal al Estado. Estos hechos dejaron al país al borde del colapso y obligaron al Ejecutivo a reconocer la existencia de un “*conflicto armado interno*” para militarizar el control de las

¹⁹ Boletín Anual de Homicidios Intencionales en Ecuador. Análisis de las Estadísticas Finales del año 2023. Disponible en: <https://oeco.padf.org/wp-content/uploads/2024/04/OECO.-BOLETINANUAL-DE-HOMICIDIOS-2023.pdf>

cárceles.²⁰ La situación descrita revela una descomposición institucional profunda en aspectos clave como la justicia y seguridad;

[7] Que las cárceles ecuatorianas, bajo el enfoque de la Constitución de la República vigente, han fracasado en su rol de rehabilitación pues desde el año 2019 se registraron 14 masacres carcelarias con más de 600 reclusos asesinados, convirtiendo los centros penitenciarios en feudos de bandas criminales.²¹ La Constitución de la República del 2008, si bien orientada a proteger derechos de personas privadas de libertad, no previó mecanismos eficaces de control penitenciario ni herramientas excepcionales de combate al crimen organizado. El resultado ha sido un sistema permisivo donde las cárceles operan como oficinas del crimen y la violencia trasciende a las calles, con decapitaciones, atentados y asesinatos de fiscales, jueces y candidatos políticos. La ciudadanía vive con temor; la paz social está gravemente erosionada;

[8] Que pese al esfuerzo y el compromiso demostrado por las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional en la contención de la violencia criminal, su labor se ve sistemáticamente debilitada por dos factores estructurales: la infiltración de redes de corrupción en el sistema judicial; y un entramado jurídico-procesal que, en la práctica, opera en favor de la impunidad de los actores criminales;

[9] Que frente a esta realidad, la sociedad demanda un giro de 180 grados en la visión y estructura del Estado. Los valores fundamentales se han trastocado, la sensación de impunidad y falta de control estatal ha normalizado la delincuencia e incluso adolescentes y niños son cooptados por mafias ante la indulgencia de un sistema que iguala o incluso prioriza los derechos del infractor por encima de la protección de las víctimas y la sociedad en general. Esta situación es inadmisibles. Es por ello que se requiere un nuevo pacto social que refuerce la autoridad del Estado para restablecer el orden público, con procesos penales más expeditos contra el crimen organizado, medidas cautelares proporcionales a la peligrosidad y un rediseño del sistema de rehabilitación que devuelva el control efectivo de las cárceles al Estado;

[10] Que además, la debilidad institucional y la fragmentación política, evidenciadas en la disolución de la Asamblea Nacional y la destitución del Presidente del CPCCS, en el año 2023,²² los conflictos constantes entre el Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y la pérdida de confianza ciudadana en los órganos del poder público, demuestran la disfuncionalidad del esquema actual de pesos y contrapesos, por lo que se requiere una reingeniería profunda para garantizar gobernabilidad;

[11] Que la coexistencia de cinco funciones del Estado y el diseño del CPCCS no ha garantizado estabilidad ni meritocracia;

[12] Que la confianza ciudadana en las instituciones representativas se encuentra en mínimos históricos, lo cual demanda mecanismos de participación y control social más eficaces que reconstruyan la legitimidad democrática;²³ Consecuentemente, solo un

²⁰ The New York Times, Crisis en Ecuador: entre motines carcelarios y la desaparición de un líder criminal, <https://www.nytimes.com/es/2024/01/09/espanol/violencia-guayaquil-ecuador.html>; y, El País. Las mafias ponen en jaque a Ecuador desde las cárceles. Disponible en: <https://elpais.com/america/2024-01-10/mafias-ponen-en-jaque-a-ecuador-desde-las-carceles.html>

²¹ Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos, Acción de Protección por masacres carcelarias. Disponible en: <https://www.cdh.org.ec/actividades/596-accion-de-proteccion-por-masacrescarcelarias.html>, publicado el 29 de abril 2023.

²² Presidencia de la República del Ecuador, Decreto Ejecutivo 741, 17 de mayo de 2023, Registro Oficial Suplemento No. 312, 17 de mayo de 2023. Disponible en: https://www.comunicacion.gob.ec/wpcontent/uploads/2023/05/SRO312_20230517-DECRETO-741-2.pdf.

²³ Véase: Estudio Ipsos en Ecuador. ¿En quiénes confían los ecuatorianos?, pág. 4. Disponible en: <https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/202211/Percepci%C3%B3n%20de%20>

proceso constituyente participativo puede reconstruir esa confianza, al dar voz directa al pueblo en la definición del nuevo orden institucional;

[13] Que pese al extenso catálogo de derechos de la Constitución de 2008, persisten altos niveles de pobreza y desigualdad, particularmente en zonas rurales, fronterizas y amazónicas, lo cual exige fortalecer las competencias estatales y territoriales en materia de desarrollo, mediante un nuevo pacto constitucional que promueva la cohesión social y equidad territorial. Así, en junio de 2023 la pobreza por ingresos alcanzó 27% a nivel nacional y cerca de 46% en el ámbito rural, indicadores que muestran rezagos de bienestar y cohesión territorial que las herramientas actuales no han logrado corregir;²⁴

[14] Que el Ecuador debe actualizar su marco constitucional para enfrentar desafíos globales contemporáneos, tales como la crisis climática, la transición energética, la revolución tecnológica y digital, y las nuevas dinámicas migratorias;

[15] Que en este contexto, la Constitución de 2008 ha quedado rezagada y no provee herramientas idóneas para responder a estas realidades emergentes;

[16] Que la inversión extranjera directa es persistentemente baja, lo cual evidencia un entorno poco atractivo para la productividad y el empleo bajo el marco constitucional vigente;²⁵

[17] Que la ciudadanía demanda mayor participación directa, transparencia y control social en la vida pública, expectativas que deben reflejarse en un diseño constitucional que profundice la democracia participativa, con mecanismos efectivos que complementen la representación política tradicional;

[18] Que la crisis integral que atraviesa el Ecuador no puede atenderse con cambios puntuales, sino que requiere una reconfiguración total del Estado a través de un nuevo texto constitucional;

[19] Que la respuesta estatal ordinaria (enmiendas y reformas parciales) resulta insuficiente ante la magnitud y simultaneidad de las crisis descritas; en consecuencia, se requiere discutir mecanismos de justicia penal y penitenciaria más eficaces frente al crimen organizado, así como criterios de elegibilidad y profesionalización de la representación política, dentro de un nuevo pacto constitucional; y en general, una reestructuración del Estado acorde con las necesidades y exigencias de nuestra sociedad en la actualidad con miras a garantizar un futuro de desarrollo y progreso;

[20] Que la Asamblea Constituyente es el reflejo del poder soberano del pueblo;

[21] Que a través de una Asamblea Constituyente, se consagran las bases que regirán al Estado sientas estas las nuevas reglas constitucionales, los nuevos valores sociales, económicos y políticos que regirán;

los%20cuatorianos%20acerca%20de%20la%20Confianza%20en%20Instituciones_POV%20Julio%202022.pdf; Corporación Latinobarómetro. Informe 2023. La Recesión democrática de América Latina, pág. 38. Disponible en:

https://www.fundacioncarolina.es/wpcontent/uploads/2023/11/Latinobarometro_Informe_2023.pdf;

Grupo Banco Mundial, El Banco Mundial en Ecuador, 14 de abril de 2025 última actualización. Disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/country/ecuador/overview>.

²⁴ Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC, Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo, Subempleo 2023. Disponible en: https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/webinec/POBREZA/2023/Junio/202306_PobrezayDesigualdad.pdf

²⁵ Véase: Ibarra Villalva, Marco. La Inversión Extranjera Directa en el Ecuador, Revista Industrias, 30 de junio de 2022. Disponible en: <https://revistaindustrias.com/la-inversion-extranjera-directa-en-ecuador/>; Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca, Rendición de Cuentas 2024. pág. 30. Disponible en: https://www.produccion.gob.ec/wpcontent/uploads/2025/07/Informe_gestion_mpceip_2024_compressed.pdf.

[22] Que precisamente para replantear por completo la visión política, económica y social del país vigente a partir de la Constitución de 2008, el mecanismo jurídico correcto es la instauración de una Asamblea Constituyente. Esto, con el fin de que los representantes elegidos por la ciudadanía para la Asamblea Constituyente debatan ampliamente sobre los nuevos valores que deberán regir al país; modificaciones que deberán ser integrales y no solo a ciertas disposiciones particulares;

[23] Que la expedición de una nueva Constitución permitirá a la ciudadanía, a través de sus representantes, debatir sobre las necesidades actuales que tiene el país, de manera democrática y amplia. Más aún, cuando esta alternativa fue puesta como oferta de campaña electoral y tuvo un respaldo mayoritario de las y los ecuatorianos;

[24] Que para una Asamblea Constituyente se requiere: (i) aprobación del pueblo ecuatoriano previa, (ii) elección de los representantes por parte de las y los ecuatorianos y, luego de instalada y debatido el nuevo texto constitucional, para su aprobación, se requiere la (iii) ratificación del nuevo texto constitucional por las y los ecuatorianos. Es decir, el poder siempre recaerá en el pueblo ecuatoriano, siendo este el que decida si opta o no por un cambio constitucional;

[25] Que es necesario que el pueblo ecuatoriano se pronuncie sobre la posibilidad de convocar a una Asamblea Constituyente, conforme las normas dispuestas en el Estatuto, para que elabore una nueva Constitución de la República, la que debe ser aprobada por la ciudadanía;

[26] Que existe una imperiosa necesidad de acudir al poder constituyente originario como vía excepcional pero legítima para refundar el Estado ecuatoriano, fortalecer la democracia y sentar las bases de un futuro de seguridad, prosperidad y justicia para todos los habitantes de la República;

[27] Que el artículo 444 de la Constitución establece de manera expresa y específica el procedimiento para la convocatoria a una Asamblea Constituyente, al señalar: "La asamblea constituyente sólo podrá ser convocada a través de consulta popular. Esta consulta podrá ser solicitada por la Presidenta o Presidente de la República, por las dos terceras partes de la Asamblea Nacional, o por el doce por ciento de las personas inscritas en el registro electoral. La consulta deberá incluir la forma de elección de los representantes y los representantes y las reglas del proceso electoral. La nueva Constitución, para su entrada en vigencia, requerirá ser aprobada mediante referéndum con la mitad más uno de los votos válidos.". Estos candados aseguran que la refundación institucional se hará de manera ordenada, participativa y transparente, sin riesgos de autoritarismo;

[28] Que la precitada norma es clara, concreta y especial dentro del cuerpo constitucional, prevaleciendo sobre cualquier disposición de carácter general o cualquier pronunciamiento contrario al tenor literal de la norma, constituyendo un mandato expreso y claro para todos los poderes y organismos del Estado. El artículo 424 de la Constitución es claro en establecer que la Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico;

[29] Que el artículo en mención contempla, sin lugar a equívocos, el procedimiento para realizar una convocatoria a constituyente, estableciendo de manera precisa el órgano facultado a consultar, la forma de elección de los representantes, las reglas del proceso electoral, así como también el mecanismo de aprobación de la nueva Constitución, sin realizar remisión expresa alguna a otra norma;

[30] Que la claridad de la voluntad del constituyente de no establecer requisitos adicionales a los contemplados en el antedicho artículo no deja resquicio alguno de duda respecto a su aplicación, por lo que no es procedente el empleo de otros métodos de interpretación, pues, de hacerse, se incurriría en la usurpación de dicha voluntad;

[31] Que dicho diseño normativo no es un vacío, sino una decisión política soberana que debe ser respetada. Ningún órgano del Estado, puede crear procedimientos no escritos ni agregar requisitos adicionales que los ya contemplados en la Constitución, pues, de lo contrario se estaría incumpliendo un mandato constitucional expreso, arrogándose funciones que no competen y, más grave aún, socavando la democracia que radica en el pueblo y es el fundamento de la autoridad ejercida a través de los órganos públicos;

[32] Que la Asamblea Constituyente es, por su propia naturaleza, el órgano que representa la voluntad soberana del pueblo y se erige por sobre los poderes constituidos, por lo que someter su convocatoria a la aprobación o validación de los poderes constituidos resulta una contradicción lógica y jurídica que vulnera el principio democrático y la supremacía de la soberanía popular, contemplada en el artículo 1 de la Constitución;

[33] Que no debe confundirse las vías de reforma o enmienda a uno o varios artículos de la Constitución vigente, con la emisión de una nueva Constitución; así como tampoco es asimilable la convocatoria a un referendo con la convocatoria a una consulta popular para instalar una Asamblea Constituyente;

28. Asimismo, esta Corte observa que el proponente individualizó la pregunta para convocar a la ciudadanía a una consulta popular sobre la pertinencia de instalar una Asamblea Constituyente. De tal forma, identifica como 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? (se omiten las cursivas en el texto original)

29. En suma, la Corte observa la existencia de treinta y tres considerandos y una pregunta que componen la convocatoria a consulta popular para la convocatoria a una Asamblea Constituyente. Por ello, la Corte concluye que el requisito (ii) se cumple. Se advierte que el análisis formal de los considerandos y de la pregunta de la convocatoria se realizará en un segundo momento, a partir del artículo 103.3, 104 y 105 de la LOGCC.
30. Respecto al parámetro (iii) **estatuto de Asamblea Constituyente**, este Organismo verifica que el proponente adjuntó un documento denominado “Estatuto para la elección, instalación y funcionamiento de la Asamblea Constituyente del Ecuador” (“**Estatuto**”). Este se compone de 24 artículos que integran los siguientes capítulos: (I) naturaleza, finalidad, duración, y disolución; (II) asignación de escaños, requisitos, integración y representación; (III) instalación, organización y funcionamiento; (IV) de los asambleístas constituyentes; (V) del proyecto de Constitución; y una disposición general.
31. Respecto de la **forma de elección**, este Organismo observa que el Estatuto describe el número de asambleístas que conformarían la Asamblea Constituyente (art. 4.- número de escaños), la asignación o distribución de escaños y distribución provincial,

aplicando el método *D'Hondt* (art. 5.- asignación de escaños o distribución provincial), así como la forma de presentar candidaturas remitiéndose al Código de la Democracia (art. 3.- calendario y convocatoria) y formas de elección (art. 7.- del tipo de voto, paridad y alternancia), así como los requisitos para ser asambleísta (art.6.- requisitos para ser Asambleísta Constituyente).

32. En relación con las disposiciones necesarias para el **correcto funcionamiento** de la Asamblea Constituyente, el Estatuto contiene las formas de organización a través de la conformación de la comisión de instalación compuesta por los tres asambleístas constituyentes más votados en la circunscripción nacional (art. 9.- instalación); la conformación de las mesas directivas y las distintas temáticas de mesas de trabajo (art. 10.- mesa directiva y mesas de trabajo); la conformación de una secretaría general (art. 11.- secretaría general); el proceso de instalación de sesiones y toma de decisiones (art. 12.- quorum y mayorías); la presentación de una iniciativa de proyecto por parte de las y los asambleístas (art. 15.- iniciativa normativa), así como la incorporación de suplentes ante la ausencia definitiva o temporal (art.- 17 suplencias).
33. En cuanto a las **reglas del proceso electoral**, el Estatuto contempla reglas sobre la proclamación de resultados de la consulta popular, convocatoria a elecciones para la conformación de la Asamblea Constituyente, duración de la campaña electoral, financiamiento y elección de las y los candidatos a la Asamblea Constituyente (art. 3.- calendario y convocatoria); instalación y duración de la Asamblea Constituyente (art. 2.- duración y disolución); e incluye el quórum necesario para la aprobación parlamentaria del proyecto de nuevo texto constitucional, requiriendo el voto de las dos terceras partes del Pleno (art. 12.- quórum y mayorías).
34. En definitiva, de lo expuesto en los párrafos que anteceden, este Organismo observa que el Estatuto **formalmente** contiene los elementos mínimos previstos en la Constitución. En consecuencia, el proponente ha dado cumplimiento al requisito (iii).
35. Respecto al parámetro (iv), **que la propuesta no se contraponga a los valores intrínsecos de una sociedad democrática y de un Estado constitucional**, esta Corte constata que la propuesta no pretende convocar a una Asamblea Constituyente de *plenos poderes*. Por el contrario, la propuesta reconoce expresamente que la Asamblea Constituyente contará con las facultades parlamentarias para cumplir su función esencial de: “redactar y aprobar el proyecto de una nueva Constitución...” (art. 1).
36. Sobre la base de las consideraciones expuestas, bajo un análisis formal, el proyecto presenta razones que justifican acudir al mecanismo establecido en el 444 de la Constitución. También se cumple con presentar los considerandos y la pregunta para convocar a la Asamblea Constituyente mediante consulta popular. Sobre este punto,

se aclara que el presente pronunciamiento se limita únicamente a la verificación de que la propuesta contiene tanto considerandos como una pregunta. Respecto del examen de la constitucionalidad de los considerandos y pregunta, a la luz de los artículos 103.3, 104 y 105 de la LOGJCC, se recuerda que tal pronunciamiento corresponde al segundo momento de constitucionalidad de la convocatoria.

37. La propuesta también contiene el estatuto de Asamblea Constituyente. Dicha propuesta no se contrapone a los valores intrínsecos de una sociedad democrática y de un Estado constitucional, en tanto no establece una Asamblea Constituyente de plenos poderes ni se limita a aprobar un texto que no haya sido aprobado y debatido previamente en el propio seno de dicha Asamblea. Por lo tanto, el procedimiento de Asamblea Constituyente es apto para tramitar la presente propuesta. Se recuerda que este dictamen solo aprueba la vía de cambio constitucional, **sin prejuzgar** la constitucionalidad del contenido del Estatuto, considerandos y pregunta, lo cual corresponde a un análisis de segundo momento.

5. Decisión

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** que la vía de Asamblea Constituyente, prevista en el artículo 444 de la Constitución, es apta para la propuesta analizada en este dictamen, de acuerdo con el artículo 443 de la Norma Suprema.
2. **Enfatizar** que este cambio constitucional a través de Asamblea Constituyente en el cumplimiento de su potestad constitucional exclusiva y excluyente de aprobar un texto constitucional a ser sometido a aprobación popular, debe observar los límites materiales implícitos del ejercicio del poder constituyente, tales como: el reconocimiento de la dignidad humana como fundamento del sistema jurídico, y, el respeto a los instrumentos internacionales de derechos humanos y a las normas imperativas de *ius cogens*.
3. **Recordar** que, de conformidad con los artículos 443 y 444 de la Constitución, toda iniciativa de convocatoria a Asamblea Constituyente requiere, con carácter necesario y previo, la presentación de la solicitud de vía debidamente motivada ante esta Corte para la correspondiente emisión del dictamen de vía.
4. **Disponer** que el expediente vuelva, con la celeridad requerida por el contexto del caso, al despacho de la jueza sustanciadora, a efectos de que inicie de manera

inmediata el respectivo control previo de constitucionalidad de los considerandos, la pregunta y el Estatuto.

5. 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 con ocho votos a favor de los jueces constitucionales Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional extraordinaria de domingo 21 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