

Quito, D.M., 23 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/25A

Resumen: La Corte Constitucional analiza el segundo momento de control de la propuesta para convocar a consulta popular para una Asamblea Constituyente presentada por el presidente de la República, Daniel Noboa Azín. Esta Magistratura verifica que la propuesta tiene: 1) considerandos que cumplen con las exigencias de los artículos 103.3 y 104 de la LOGJCC y otros que podrían ser revisados y subsanados por la Presidencia de la República, para cumplir con dichas exigencias; 2) la pregunta cumple con los parámetros establecidos en el artículo 105 de la LOGJCC; y, 3) las disposiciones del estatuto de la Asamblea Constituyente cumplen con el artículo 444 de la Constitución, excepto el artículo 5, en conexidad con el artículo 4, que podría ser subsanado. En consecuencia, la Presidencia de la República podrá remitir a esta Corte la subsanación de acuerdo con lo establecido en este Dictamen. Efectuada la subsanación, esta Corte resolverá sobre la constitucionalidad de los artículos 4 y 5 del Estatuto y de los considerandos.

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, contenida en el mencionado decreto.¹
2. El caso fue sorteado electrónicamente el mismo día a la jueza ponente Alejandra Cárdenas Reyes.
3. El 20 de septiembre de 2025, la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes avocó conocimiento de la causa para realizar el control de constitucionalidad respecto de la convocatoria a consulta popular destinada a la instalación de una Asamblea Constituyente, y notificó al presidente de la República, al presidente de la Asamblea Nacional, a la presidenta del Consejo Nacional Electoral, al procurador general del Estado; y, a la ciudadanía en general.

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

4. 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 3 *supra* mediante la presentación de un escrito en el que solicitó la celeridad para la sustanciación de la causa.
5. El 21 de septiembre de 2025, mediante dictamen 11-25-RC/25, la Corte Constitucional determinó que el procedimiento de Asamblea Constituyente es apto para la propuesta planteada en el Decreto Ejecutivo 153 de 20 de septiembre de 2025. Por lo que dispuso que se lleve a cabo el control constitucional de los considerandos y de la pregunta, de acuerdo con los artículos 103 numeral 3, 104 y 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”) y la jurisprudencia de la Corte.²
6. El 21 de septiembre de 2025, la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes avocó conocimiento de la causa 11-25-RC-A para realizar el segundo momento de control de constitucionalidad de la convocatoria a consulta popular destinada a la instalación de una Asamblea Constituyente, y notificó al presidente de la República, al presidente de la Asamblea Nacional, a la presidenta del Consejo Nacional Electoral y al procurador General del Estado.

2. Competencia

7. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para emitir dictamen de constitucionalidad respecto de la convocatoria a referendo, de conformidad con lo prescrito en el artículo 438.2 y 443 de la Constitución y los artículos 75, 99, 100, 102 al 105 de la LOGJCC.

3. Consideraciones preliminares

8. De conformidad con los artículos 99 y 100 de la LOGJCC, así como con la jurisprudencia de esta Corte, la actuación de este Organismo en los procesos de modificación constitucional comprende tres momentos diferenciados: **i.** Dictamen previo de vía, mediante el cual se determina el procedimiento adecuado para la modificación constitucional solicitada. **ii.** Dictamen de constitucionalidad de la convocatoria a referendo, que implica el control de los considerandos y de la pregunta o cuestionario, cuando la vía de modificación constitucional lo requiera.³ **iii.** Sentencia

² Ver, por ejemplo, dictamen 4-18-RC/19 y 4-22-RC/22.

³ Es preciso mencionar, conforme lo señaló la Corte en el dictamen 7-22-RC/24, a pesar de que el artículo 99 de la LOGJCC le llama “sentencia” al pronunciamiento de control de la convocatoria a referendo, esta Corte encuentra que, por su naturaleza, constituye realmente un “dictamen”, sin que el uso de dicho término acarree consecuencia jurídica alguna que afecte su contenido. Corte Constitucional, dictamen 7-22-RC/24, 5 de febrero de 2024, pie de página 5.

de constitucionalidad ex post, respecto de la modificación constitucional finalmente aprobada.

9. Tal como se indicó en el párrafo 5 *supra*, el 21 de septiembre de 2025, la Corte emitió dictamen de vía con lo cual dio cumplimiento al primer momento referido.
10. Así, el presente dictamen es uno relativo al segundo momento, por lo que la Corte debe realizar un examen de constitucionalidad de la propuesta de convocatoria a referendo. Este análisis consiste en verificar que los considerandos y las preguntas, que componen dicha convocatoria, cumplan con los requisitos y parámetros exigidos en los artículos 104 y 105 de la LOGJCC. El control constitucional de los considerandos y preguntas cumple la función de salvaguardar la garantía plena de la libertad del elector, y en particular, el cumplimiento de las cargas de claridad y lealtad, establecidas en el artículo 103 numeral 3 de la LOGJCC.⁴ Además, al tratarse de una consulta popular cuya finalidad es la convocatoria a la Asamblea Constituyente, corresponde también realizar una valoración del estatuto que debe adjuntarse a la propuesta. Esto de conformidad con el artículo 444 de la CRE que dispone que debe examinarse “la forma de elección de las 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”.
11. Esta Corte ha señalado que la libertad del elector constituye una garantía institucional destinada a asegurar la neutralidad del poder público en los procesos electorales y a preservar la voluntad ciudadana, de modo que cada persona pueda formarse una opinión razonablemente objetiva sobre los temas sometidos a consulta.⁵ En el presente caso, al tratarse de la propuesta para una Asamblea Constituyente, corresponde verificar si, en el caso concreto, los considerandos y la pregunta observan las exigencias de claridad y lealtad con el elector.
12. En relación con la **carga de claridad**, en los procesos de consulta popular mediante referéndum los considerandos deben estar redactados de manera que no induzcan a error ni sugieran una respuesta determinada, mientras que las preguntas deben formularse en términos objetivos y esencialmente descriptivos. Por su parte, la **carga de lealtad** exige que tanto los considerandos como las preguntas estén planteados de modo que promuevan una reflexión auténtica del elector, dotando al proceso de la transparencia necesaria para que la decisión ciudadana se adopte a partir de

⁴ LOGJCC, artículo 103 “Alcance del control constitucional. - La Corte Constitucional efectuará un control formal de la convocatoria a referendo. En el desarrollo de este control, la Corte Constitucional verificará al menos: 1. El cumplimiento de las reglas procesales para la realización de la convocatoria; 2. La competencia en el ejercicio del poder de reforma a la Constitución; y, 3. La garantía plena de la libertad del elector, y en particular, el cumplimiento de las cargas de claridad y lealtad”.

⁵ Corte Constitucional, Dictamen No. 9-19-CP/19, 17 de septiembre de 2019, párr.48.

información suficiente y pertinente.⁶ Como se advierte, ambas cargas son de carácter transversal y, en consecuencia, aplicables tanto a los considerandos como a las preguntas de toda convocatoria a referéndum.

13. La Corte Constitucional ha señalado que los considerandos introductorios cumplen la función de contextualizar la pregunta y proporcionar al elector información suficiente, objetiva y pertinente que le permita comprender adecuadamente el objeto de la consulta.⁷ En concordancia, el artículo 104 de la LOGJCC establece los requisitos que deben observar los considerandos que introducen las preguntas en un referéndum.
14. En consideración de lo anterior, este Organismo observa que el artículo 147, numeral 14, de la Constitución atribuye al presidente de la República la facultad de convocar a consulta popular en los casos y con los requisitos allí previstos; mientras que en el último inciso del artículo 104 de la misma establece que, en todos los casos, se requerirá dictamen previo de esta Corte sobre la constitucionalidad de convocatoria correspondiente.
15. En este marco, la Corte estima que el análisis de constitucionalidad de los considerandos que introducen a las preguntas debe guiarse por un criterio de escrutinio leve.⁸ Ello significa, por un lado, que la Corte únicamente podrá excluir o suprimir palabras o frases cuando ello sea estrictamente necesario para garantizar la libertad del elector, siempre que dicha intervención no altere el objeto ni la secuencia lógica de la consulta, ni impida el cumplimiento del fin propio de la parte considerativa de la propuesta de modificación constitucional.⁹ Por otro lado, implica que, tratándose de una modificación que se persigue mediante Asamblea Constituyente, la Corte debe reconocer al proponente —en este caso, al presidente de la República— un **margen argumentativo amplio** para exponer las razones que justifican la convocatoria de una Asamblea Constituyente, y que, generalmente, se incluyen en los considerandos.
16. Este margen de argumentación faculta al proponente justificar la pertinencia de los considerandos que introducen a las preguntas desde una perspectiva amplia en atención a los criterios detallados en el párrafo precedente, sin que corresponda a esta Corte evaluar la utilidad, conveniencia o pertinencia de las propuestas sometidas a consulta.

⁶ *Ibid.*

⁷ Dictamen 10-19-RC/20A, 11 de marzo de 2020, párr.16.

⁸ CCE, sentencia 4-22-RC/22A, 9 de noviembre de 2022, párr. 14; dictamen 1-24-RC/24A, 5 de febrero de 2024, párr. 13; dictamen 6-24-RC/25, 11 de septiembre de 2025, párr. 12.

⁹ *Ibid.*

17. Bajo este marco y en virtud del artículo 104 de la LOGJCC, esta Magistratura debe evaluar los considerandos, y analizar si los mismos respetan las garantías de claridad y lealtad del elector.
18. En consecuencia, corresponde a esta Corte constatar **que los considerandos** cumplan con los siguientes requisitos: **(i)** que no induzcan la respuesta de la electora o elector; **(ii)** que exista plena concordancia entre el considerando que introduce la pregunta y el texto normativo sometido a consulta; **(iii)** que se utilice un lenguaje valorativamente neutro, sin carga emotiva, sencillo y comprensible para la ciudadanía; **(iv)** que se evidencie una relación directa de causalidad entre el texto normativo sometido a aprobación y la finalidad o propósito señalado en el considerando; y **(v)** que no se incorpore información superflua que no guarde relación respecto del texto normativo sometido a ser aprobado por el electorado.¹⁰
19. En **relación con las preguntas**, la Corte Constitucional debe verificar que cumplan tanto con las garantías de claridad y lealtad cuanto con los requisitos del artículo 105 de la LOGJCC, de modo que deben **cumplir, entre otros, los siguientes parámetros**: **(i)** que cada pregunta contenga una sola cuestión, salvo que exista una interrelación o interdependencia entre los distintos componentes normativos; **(ii)** que en una misma consulta sea posible aceptar o rechazar individualmente varios temas; **(iii)** que la propuesta normativa no esté orientada a establecer excepciones puntuales que favorezcan a un proyecto político específico; y **(iv)** que la propuesta normativa genere efectos jurídicos y suponga modificaciones al sistema jurídico.¹¹ Con base en estas consideraciones, corresponde a esta Corte realizar el control constitucional tanto de los considerandos como de las preguntas propuestas por el presidente de la República, respecto de las cuales este Organismo dictaminó previamente que podían ser tramitadas por la vía de Asamblea Constituyente.

4. Propuesta de consulta popular

20. La propuesta de modificación constitucional presentada por el presidente de la República mediante el Decreto Ejecutivo 153 y remitida a este Organismo por el Consejo Nacional Electoral y convalidada por el presidente de la República (párr. 4), se compone de treinta y tres considerandos, una sección decisoria integrada por tres artículos, una disposición final y el "Estatuto para la elección, instalación y funcionamiento de la Asamblea Constituyente del Ecuador", conforme se detalla a continuación.

Considerandos:

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ LOGJCC, artículo 105.

[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 habitantes,¹² 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 cárceles.¹³ 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

¹² Boletín Anual de Homicidios Intencionales en Ecuador, Análisis de las Estadísticas Finales del año 2023, disponible en: <https://oeco.pdf.org/wp-content/uploads/2024/04/OECO.-BOLETINANUAL-DE-HOMICIDIOS-2023.pdf>.

¹³ 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/la-mafias-ponen-en-jaque-a-ecuador-desde-las-carceles.html>.

penitenciarios en feudos de bandas criminales.¹⁴ 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 2023,¹⁵ 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;¹⁶ Consecuentemente, solo un

¹⁴ 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 Abril 2023.

¹⁵ 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.

¹⁶ 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%20los%20ecuatorianos%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.

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;¹⁷

[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;¹⁸

[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;

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>.

¹⁷ 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

¹⁸ Véase: Revista Industrias, La Inversión Extranjera Directa en el Ecuador. Disponible en: <https://revistaindustrias.com/la-inversion-extranjera-directa-en-ecuador/> x 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.

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

[22] Que precisamente para replantear la visión política, económica y social del país, 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;

Artículos:

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.

Disposición final:

El presente Decreto Ejecutivo entrará en vigencia a partir de la fecha de su suscripción, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial.

[Estatuto]

Estatuto para la elección, instalación y funcionamiento de la Asamblea Constituyente del Ecuador:

Capítulo I: Naturaleza, finalidad, duración y disolución

Artículo 1.- Naturaleza y finalidad. La Asamblea Constituyente es un órgano extraordinario y temporal de representación popular, convocado mediante consulta popular conforme al artículo 444 de la Constitución de la República, con el encargo de redactar y aprobar el proyecto de una nueva Constitución; y, las disposiciones transitorias necesarias para su implementación. El texto final del proyecto de nueva Constitución será sometido a referéndum aprobatorio por parte de las y los ecuatorianos.

Artículo 2.- Duración y disolución. La Asamblea Constituyente durará ciento ochenta (180) días, contados a partir de su instalación y prorrogables una sola vez por hasta sesenta (60) días adicionales mediante resolución motivada adoptada por las dos terceras partes de sus integrantes. La Asamblea Constituyente se disolverá con la remisión del proyecto de Constitución aprobado al Consejo Nacional Electoral, para el referéndum correspondiente, o al vencimiento del plazo indicado en el inciso anterior.

Artículo 3.- Calendario y convocatoria. Dentro de los noventa (90) días posteriores a la proclamación del resultado de la consulta popular para la conformación de una Asamblea Constituyente, el Consejo Nacional Electoral aprobará el calendario electoral correspondiente y convocará a elección de Asambleístas Constituyentes.

La campaña se sujetará al régimen de promoción electoral y control de gasto establecido en la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador (Código de la Democracia) y las regulaciones emitidas por el Consejo Nacional Electoral. El Consejo Nacional Electoral acreditará a los Asambleístas Constituyentes electos; y, la Asamblea Constituyente se instalará en la sede que determine la autoridad electoral, en los plazos previstos en el calendario electoral.

Capítulo II: Asignación de escaños, requisitos, integración y representación

Artículo 4.- Número de escaños. La Asamblea Constituyente estará integrada por ochenta (80) Asambleístas Constituyentes, quienes tendrán sus respectivos suplentes, y estarán distribuidos de la siguiente manera: 1. Cincuenta y dos (52) asambleístas por circunscripciones provinciales. 2. Veinte y dos (22) asambleístas por circunscripción nacional (lista nacional). 3. Seis (6) asambleístas por circunscripciones especiales del exterior, distribuidos en tres zonas (Europa–Asia–Oceanía; Estados Unidos–Canadá; América Latina– Caribe–África), con dos escaños cada una, respectivamente.

Artículo 5.- Asignación de escaños o distribución provincial. Los 52 escaños provinciales se asignarán con los siguientes criterios: a) Piso mínimo de un escaño por provincia. b) Asignación adicional por población, tomando como referencia el último censo nacional,

con un escaño adicional por cada 200.000 habitantes o fracción superior a 150.000, hasta completar el total de 52. El CNE emitirá el Reglamento técnico de distribución y publicará el cuadro provincial definitivo aplicando el método *D'Hondt*.

Artículo 6.- Requisitos para ser Asambleísta Constituyente. Para ser candidato a Asambleísta Constituyente se deberán reunir los mismos requisitos que para ser Asambleísta Nacional, y serán aplicables las inhabilidades y prohibiciones conforme el texto constitucional actualmente vigente y la normativa aplicable. Los Asambleístas Constituyentes percibirán la misma remuneración que los Asambleístas Nacionales, a partir de la primera sesión de instalación.

Artículo 7.- Del tipo de voto, paridad y alternancia. Los candidatos a Asambleístas Constituyentes serán elegidos mediante elecciones nacionales. La forma de elección deberá cumplir lo dispuesto en la Constitución de la República del Ecuador y el artículo 160 del Código de la Democracia. Las listas de candidatos observarán los criterios de paridad y alternancia entre mujeres y hombres, conforme al artículo 65 de la Constitución de la República del Ecuador, el Código de la Democracia y las resoluciones del Consejo Nacional Electoral.

Artículo 8.- Pérdida de la calidad de Asambleísta Constituyente: El Asambleísta elegido que incurra en cualquiera de las inhabilidades o incompatibilidades establecidas en la Constitución o la ley, será reemplazado por el respectivo suplente.

Capítulo III: Instalación, organización y funcionamiento

Artículo 9.- Instalación. La Asamblea Constituyente se instalará sin necesidad de convocatoria previa a los diez (10) días siguientes de la proclamación de los resultados por parte del Consejo Nacional Electoral. La sesión será conducida provisionalmente por los tres Asambleístas Constituyentes más votados en la circunscripción nacional, quienes ejercerán la Presidencia, Vicepresidencia y Secretaría, respectivamente.

Artículo 10.- Mesa Directiva y Mesas de Trabajo. En la primera sesión, los Asambleístas Constituyentes decidirán la conformación de:

1. La Mesa Directiva paritaria conformada por Presidencia, dos Vicepresidencias y cuatro Vocalías.
2. Ocho (8) Mesas de Trabajo, cada una integrada por diez (10) asambleístas, distribuidos proporcionalmente según la representación de las circunscripciones. Las temáticas de las Mesas de Trabajo serán: a) Derechos y Garantías Fundamentales; b) Organización y Funciones del Estado; c) Régimen Económico y Finanzas Públicas; d) Justicia y Sistema Judicial; e) Participación Ciudadana y Control Social; f) Régimen Territorial y Descentralización; g) Naturaleza y Ambiente; y, h) Régimen de Desarrollo e Inclusión Social.
3. La designación de una Unidad Técnica encargada de asegurar la coherencia, armonización y lenguaje claro del texto constitucional.

Artículo 11.- Secretaría General. La Mesa Directiva conformará una Secretaría General con funciones de archivo, actas, certificación y apoyo logístico.

Artículo 12.- Quórum y mayorías. El quórum para la instalación de las sesiones será de la mayoría absoluta de los Asambleístas Constituyentes. Las decisiones que refieran a aspectos estructurales del proyecto de Constitución como forma de Estado, catálogo de derechos, organización de funciones; y, la aprobación final del proyecto de Constitución requerirá del voto de las dos terceras partes del Pleno. Las decisiones ordinarias se adoptarán por mayoría simple.

Artículo 13.- Garantía de publicidad y participación. Las sesiones serán públicas y transmitidas directamente por medios digitales. Se recibirá en audiencias a los representantes de la academia, gobiernos locales, pueblos y nacionalidades, y sectores sociales que lo requieran, con el propósito de brindar aportes y colaboraciones al texto de la nueva Constitución. La Asamblea Constituyente habilitará una plataforma digital para iniciativas ciudadanas.

Capítulo IV: De los asambleístas constituyentes

Artículo 14.- Derechos de los Asambleístas Constituyentes. Los Asambleístas Constituyentes gozarán de inmunidad por las opiniones emitidas y votos formulados en el ejercicio de sus funciones, y tendrán fuero de Corte Nacional en materia penal durante el período que dure la Asamblea Constituyente.

Artículo 15.- Iniciativa normativa. Los proyectos de artículos o bloques temáticos podrán ser presentados por cualquier Asambleísta Constituyente, por las Mesas de Trabajo, la Mesa Directiva o por iniciativa ciudadana con respaldo de al menos el 0,5% del padrón electoral.

Artículo 16.- Transparencia y rendición de cuentas. La Asamblea Constituyente publicará semanalmente un boletín de avance, así como el registro de asistencia y votaciones. Se garantizará el derecho de acceso a la información pública.

Artículo 17.- Suplencias. Los Asambleístas Constituyentes suplentes se incorporarán en caso de falta temporal o definitiva de los titulares, respetando el orden de elección.

Artículo 18.- Coordinación interinstitucional. La Asamblea Constituyente mantendrá relaciones de coordinación con las demás Funciones del Estado únicamente para efectos administrativos, presupuestarios y de seguridad.

Artículo 19.- Régimen laboral y administrativo. El personal administrativo de la Asamblea Constituyente se regirá por el Código del Trabajo y las disposiciones del presente Estatuto.

Artículo 20.- Presupuesto. El financiamiento de la Asamblea Constituyente estará garantizado por el Presupuesto General del Estado, con autonomía de gestión en su ejecución. La Contraloría General del Estado ejercerá control posterior sobre el manejo del presupuesto asignado por el Ministerio de Economía y Finanzas.

Artículo 21.- Reglamento interno. El Pleno aprobará un Reglamento Interno en un plazo máximo de quince (15) días desde la instalación de la Asamblea Constituyente, que desarrollará las normas procedimentales secundarias y que sean necesarias para el funcionamiento diario.

Artículo 22.- Disciplina y ética. La Asamblea Constituyente elaborará y aprobará un Código de Ética para sus integrantes. La inobservancia de lo dispuesto en dicha norma dará lugar a sanciones que van desde la amonestación escrita hasta la suspensión temporal de derechos políticos dentro de la Asamblea Constituyente, de manera gradual.

Artículo 23.- Disposiciones transitorias. Solo podrán incluirse disposiciones necesarias y proporcionales para implementar la nueva Constitución.

Artículo 24.- Remisión a referéndum. Aprobado el texto final, la Presidencia de la Asamblea Constituyente lo remitirá al CNE para el referéndum aprobatorio

Disposición General Única:

En todo lo no previsto en este Estatuto para el funcionamiento y procedimiento parlamentario de la Asamblea Constituyente se aplicará lo previsto en la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

5. Control constitucional

- 21.** El análisis de los considerandos se realizará en conjunto y estará destinado, principalmente, a controlar que estos no incumplan los requisitos establecidos en los artículos 103, numeral 3;¹⁹ y 104 de la LOGJCC.²⁰ En relación con la pregunta, se analizará que ésta cumpla con los parámetros establecidos en los artículos 103, numeral 3; y 105 de la LOGJCC.²¹ Respecto del estatuto, se analizará si cumple con

¹⁹ LOGJCC, artículo 103 numeral 3: “Alcance del control constitucional.- La Corte Constitucional efectuará un control formal de la convocatoria a referendo. En el desarrollo de este control, la Corte Constitucional verificará al menos: 3. La garantía plena de la libertad del elector, y en particular, el cumplimiento de las cargas de claridad y lealtad”.

²⁰ LOGJCC, artículo 104: “Control constitucional de los considerandos que introducen la pregunta.- Para controlar la constitucionalidad de los considerandos introductorios, la Corte Constitucional verificará el cumplimiento de los siguientes requisitos: 1. No inducción de las respuestas en la electora o elector; 2. Concordancia plena entre el considerando que introduce la pregunta y el texto normativo. Esta concordancia comprende la relación entre las finalidades que se señalan en el considerando que introduce la pregunta y el texto sometido a consideración del pueblo; 3. Empleo de lenguaje valorativamente neutro y sin carga emotiva, sencillo y comprensible para el elector; 4. Relación directa de causalidad entre el texto normativo sometido a aprobación del pueblo y la finalidad o propósito que se señala en el considerando que introduce la pregunta, de modo que una vez aprobada la disposición jurídica, la finalidad perseguida se obtenga con una alta probabilidad; y, 5. No se proporcione información superflua o ninguna otra que no guarde relación con el texto normativo a ser aprobado por el electorado”.

²¹ LOGJCC, artículo 105: “Control constitucional del cuestionario. - Para garantizar la libertad del elector o electora, la Corte Constitucional verificará que el cuestionario sometido a votación cumpla, entre otros, con los siguientes parámetros: 1. La formulación de una sola cuestión por cada pregunta, salvo que exista una interrelación e interdependencia entre los distintos componentes normativos; 2. La posibilidad de aceptar o negar varios temas individualmente en la misma consulta. Se prohíbe la aprobación o rechazo en bloque; 3. La propuesta normativa no esté encaminada a establecer excepciones puntuales que beneficien un proyecto político específico; y, 4. La propuesta normativa tenga efectos jurídicos y modificaciones al sistema jurídico. Si la Corte Constitucional no resolviere sobre la convocatoria, los considerandos y el cuestionario del referendo, dentro del término de veinte días siguientes a haber iniciado el respectivo control previo, se entenderá que ha emitido dictamen favorable. Esta omisión dará lugar a las sanciones administrativas que correspondan”.

los parámetros establecidos en el artículo 444 de la Constitución y los principios democráticos.

5.1. Control formal de constitucionalidad de los considerandos que introducen la pregunta

22. A partir de los criterios y estándares determinados *supra*, corresponde que, en primer lugar, esta Magistratura verifique si los considerandos satisfacen las cargas establecidas en el artículo 104 de la LOGJCC. Conforme se señaló en la sección III de este dictamen, esta Corte tomará - como punto de partida – **un criterio de escrutinio leve**. Además, en el presente caso, examinará los considerandos de la convocatoria de una Asamblea Constituyente, por lo que se tomará en cuenta que el proponente cuenta con un **margen argumentativo amplio** para exponer las razones políticas, sociales o programáticas que justifican la convocatoria.
23. Bajo estas premisas, este Organismo advierte que algunos considerandos cumplen con los requisitos de objetividad, neutralidad y pertinencia previstos en el artículo 104 de la LOGJCC, por lo que no requieren ajustes y permanecen en el texto. Por el contrario, existen considerandos que, al no satisfacer dichas exigencias, no pueden ser incorporados en la convocatoria, pues su inclusión afectaría la libertad del elector o introduciría información superflua. En consecuencia, corresponde disponer su exclusión del texto sometido a control.
24. Así, los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto, octavo, décimo segundo, décimo cuarto, décimo quinto, décimo sexto, décimo séptimo, décimo octavo, vigésimo, vigésimo primero, vigésimo segundo, vigésimo tercero, vigésimo cuarto, vigésimo quinto, vigésimo sexto, vigésimo séptimo y trigésimo tercero cumplen con los requisitos previstos en el artículo 104 de la LOGJCC. En efecto, se enuncian de manera clara, objetiva y comprensible (3), sin utilizar expresiones que induzcan o condicionen la decisión del elector (1), ni introducir información innecesaria o ajena al objeto de la consulta (5). Asimismo, cada uno mantiene concordancia con la pregunta sometida a votación (2) y establece una relación lógica y suficiente con la finalidad que persiguen (4). Por tanto, estos considerandos resultan compatibles con la garantía de libertad del elector y pueden ser mantenidos en su integridad.
25. Ahora bien, incluso bajo la aplicación de un margen argumentativo más amplio, por tratarse de una propuesta de cambio constitucional, esta Corte debe garantizar que los considerandos que acompañan a la pregunta cumplan mínimamente con los requisitos de neutralidad, objetividad y pertinencia establecidos en el artículo 104 de la LOGJCC. Bajo esta óptica, este Organismo concluye que los siguientes considerandos no

satisfacen dichas exigencias y, por tanto, deben ser eliminados, conforme las razones que se exponen a continuación.

26. En cuanto al **quinto** considerando, esta Corte advierte que su redacción no se ajusta plenamente a los parámetros del artículo 104 de la LOGJCC. En efecto, expresiones como “crisis de seguridad sin precedentes” y, sobre todo, la afirmación de 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”, configuran un lenguaje valorativo y con carga emotiva que vulnera la neutralidad exigida (3) e inducen al elector a una determinada respuesta (1). Asimismo, estas afirmaciones no guardan una relación de causalidad directa (4) con la pregunta sometida a consulta, pues atribuyen a la convocatoria efectos que no se derivan necesariamente de su aprobación. De esta manera, el considerando no cumple con las cargas previstas en la norma y corresponde suprimirlo en su integridad.
27. El **sexto** considerando incumple lo previsto en los numerales 1, 3 y 4 del artículo 104 de la LOGJCC. Si bien contiene referencias fácticas, incluye expresiones como “*al borde del colapso*”, “*obligaron al Ejecutivo a reconocer un conflicto armado interno*” y que “*la situación revela una descomposición institucional profunda*”, que no se enmarcan en un lenguaje neutro, ni en un lenguaje sencillo y comprensible para la ciudadanía (3) y tienen carga emotiva. Estas frases inducen al elector a una respuesta (1), al sugerir implícitamente que la aprobación de la propuesta es necesaria para enfrentar la crisis, influenciando la percepción y decisión de quién vota. Por lo que el considerando debe suprimirse.
28. Respecto del considerando **séptimo**, que asevera que “*el enfoque de la Constitución de la República vigente*” habría: i) “*fracasado en su rol de rehabilitación*”, debido a que desde el año 2019 se registraron 14 masacres carcelarias con más de 600 reclusos asesinados, “*convirtiendo los centros penitenciarios en feudos criminales*”. Y, si bien la Constitución de 2008 está “*orientada a proteger derechos de personas privadas de libertad, no previó mecanismos eficaces de control penitenciario*”, cuyo ii) “*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 [...]*”. En este considerando, la propuesta concluye que “[l]a ciudadanía vive con temor; la paz social está gravemente erosionada”.
29. Del detalle expuesto se evidencia que el considerando **séptimo** no cumple con las cargas de claridad y lealtad al elector. Principalmente porque su texto resulta valorativo, al calificar al sistema de rehabilitación como un “*fracaso*”; aseverar que los centros penitenciarios son “*feudos de bandas criminales*”; calificar al régimen vigente como “*permisivo*”; y, afirmar que la “*ciudadanía vive con temor*”. Estas

afirmaciones contienen una carga valorativa que, a su vez, induce al elector a una respuesta (1 y 3), al caracterizar expresamente al orden constitucional vigente como deficiente, omitiendo un lenguaje neutro, como lo exige la Constitución y la LOGJCC. En consecuencia, el considerando incumple integralmente con el artículo 104 de la LOGJCC y debe ser eliminado en su totalidad.

30. El considerando **noveno**, prima facie, parecería cumplir con las cargas requeridas. No obstante, dicho considerando también afirma que “la sociedad demanda un giro de 180 grados”; “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”; y, que se requiere “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”. De ahí que el considerando se vuelve valorativo e inductivo, e incumple los numerales 1 y 3 del artículo 104 de la LOGJCC.
31. Las consideraciones citadas previamente revisten de una carga emotiva tal que inobserva los principios de claridad y lealtad con el elector, a quien se le debe garantizar el conocimiento claro y objetivo de la información que motiva la propuesta de convocatoria. Por estas razones, este considerando debe ser eliminado.
32. El **décimo** considerando califica que existe “*debilidad institucional y la fragmentación política*”, lo cual no incluye un lenguaje neutro sino uno con carga valorativa. A su vez, hace referencia a la “*pérdida de confianza ciudadana en los órganos de poder público*” y “*disfuncionalidad*” del sistema de pesos y contrapesos, por los supuestos conflictos entre el Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Estas calificaciones evidencian ser inductivas (1) y muestran el incumplimiento del requisito de lenguaje neutro (3). Asimismo, el considerando hace referencia a ejemplos pasados sobre la disolución de la Asamblea Nacional y la destitución del presidente del CPCCS del año 2023. Sin embargo, estos hechos proporcionan información superflua con antecedentes históricos ambiguos por lo que se incumple con el requisito (5), además, no guardan relación causal directa con la pregunta (4). Por tanto, el considerando debe suprimirse en su totalidad.
33. El **décimo primer** considerando menciona que la existencia de cinco funciones del Estado y el diseño del CPCCS “*no ha garantizado estabilidad ni meritocracia*”, lo que implica una valoración que induce al lector a la propuesta, sin contener un lenguaje neutro, de modo que se incumplen los requisitos 1 y 3 del artículo 104 de la LOGJCC.

34. El **décimo tercer** considerando sostiene que, pese al “*extenso catálogo de derechos de la Constitución de 2008*”, en el país persisten elevados niveles de pobreza y desigualdad. En tal sentido, se afirma que resulta necesario “*fortalecer las competencias estatales y territoriales*” mediante un nuevo pacto social orientado a “*promover la cohesión social y la equidad territorial*”. Para fundamentar esta conclusión, se señala que, en junio de 2023, la pobreza por ingresos alcanzó el 27% a nivel nacional, y que el 46% de este índice se concentró en el sector rural, lo cual evidenciaría “*rezagos de bienestar y cohesión territorial que las herramientas actuales no han logrado corregir*”.
35. Estas afirmaciones, calificativos y expresiones no reflejan un uso de lenguaje valorativamente neutro, en tanto establecen una conexión directa entre el catálogo de derechos previsto en la Constitución de 2008 y la persistencia de la pobreza y desigualdad en el país (2). Tal formulación implica una valoración implícita sobre la supuesta ineficacia de dicho catálogo, lo cual excede el marco de objetividad que deben observar los considerandos de una convocatoria a consulta popular.
36. De igual manera, a criterio de esta Corte, el considerando décimo tercero induce al voto de la persona electora (1), al plantear que únicamente mediante un nuevo pacto social podría corregirse la situación de pobreza descrita. Este razonamiento otorga a la propuesta de consulta un carácter de solución necesaria y exclusiva, que compromete la libertad del elector o electora al momento de decidir. Por tanto, el considerando debe suprimirse en su totalidad.
37. El **considerando décimo noveno** sostiene que la respuesta estatal ordinaria — específicamente, los mecanismos de enmienda y reforma parcial de la Constitución— resultan “*insuficiente ante la magnitud y simultaneidad de las crisis descritas*”. Asimismo, plantea la necesidad de discutir mecanismos de justicia penal y penitenciaria “*más eficaces*” y criterios de elegibilidad de la representación política, con el propósito de “*garantizar un futuro de desarrollo y progreso*”.
38. Este Organismo advierte que dicho considerando induce al voto de la persona electora (1) al afirmar que los mecanismos ordinarios de reforma constitucional no han resultado suficientes frente a las crisis mencionadas, lo que sugiere implícitamente que la única alternativa viable sería la convocatoria a un nuevo proceso constituyente. De igual manera, al incorporar expresiones como “*mecanismos de justicia penal y penitenciaria más eficaces*” y “*criterios de elegibilidad [...] para garantizar un futuro de desarrollo y progreso*”, se introduce una valoración positiva de la propuesta, que compromete la neutralidad exigida (3).

39. Adicionalmente, este Organismo verifica que no existe plena concordancia entre tales referencias y el objeto de la consulta planteada, en tanto dichas materias corresponden al ámbito del ordenamiento legal o infraconstitucional (2), lo cual desborda el marco material de la convocatoria. En consecuencia, este Organismo determina que el considerando décimo noveno no se ajusta a los parámetros constitucionales y, por lo tanto, debe ser suprimido en su integridad.
40. Los considerandos **vigésimo octavo, vigésimo noveno, trigésimo, trigésimo primero y trigésimo segundo** comparten referencias y alegaciones sobre el artículo 444 de la Constitución y de cómo este debería ser interpretado. En ese sentido, se estima adecuado examinarlos en conjunto, de acuerdo con lo indicado a continuación.
41. Al respecto, los referidos considerandos sostienen que el artículo 444 es claro, que no admite requisitos adicionales ni interpretaciones extensivas, pues ello implicaría usurpar la voluntad constituyente. Además, incluyen expresiones valorativas como “*sin lugar a equívocos*”, “*de manera precisa*” y “*sin realizar remisión expresa alguna a otra norma*”. Afirman que el diseño normativo responde a una decisión política soberana que ningún órgano estatal puede alterar mediante procedimientos no previstos. También señalan que la Asamblea Constituyente encarna directamente la soberanía popular y se sitúa por encima de los poderes constituidos, por lo que su convocatoria no puede depender de su aprobación o validación, ni requiere de control de constitucionalidad, porque no realizaría remisión expresa a ninguna otra norma.
42. Estas afirmaciones en realidad configuran razonamientos inductivos que desconocen el diseño integral de la Constitución. Lejos de brindar certeza y seguridad jurídica, introducen un razonamiento que desconoce los límites normativos establecidos para la convocatoria a una asamblea constituyente. Además, carecen de concordancia y no guardan una relación directa de causalidad con la propuesta de convocar a una Asamblea Constituyente. Tampoco guardan causalidad alguna con la propuesta de convocar a asamblea constituyente, pues omiten de manera deliberada la existencia de disposiciones constitucionales expresas que regulan los mecanismos de reforma constitucional. Por último, al incluir expresiones valorativas, estas desbordan la función meramente expositiva que corresponde a un considerando y lo transforma en una construcción argumentativa de carácter subjetivo, que busca orientar la interpretación hacia una conclusión predeterminada.
43. En suma, al sostener que ningún órgano del Estado puede establecer requisitos adicionales a los previstos en el artículo 444, los considerandos tergiversan el sentido del texto constitucional. En realidad, el diseño constitucional contempla un sistema de controles y garantías cuyo propósito es preservar la supremacía de la Constitución y asegurar que los procesos de reforma o convocatoria se desarrollen dentro de los

cauces jurídicos previstos. Por ello, dichos considerandos ensayan justificar, mediante un uso fragmentario de la norma constitucional, un procedimiento que pasa por alto las competencias de control previo atribuidas a la Corte Constitucional y los principios de seguridad jurídica y lealtad democrática frente al electorado. De allí que los considerandos incumplen con los parámetros establecidos en el artículo 104 numerales 1, 2, 3 y 4 de la LOGJCC. Por tanto, deben ser eliminados.

5.2. Control formal de la pregunta

- 44.** Este Organismo procederá a realizar el control constitucional de la propuesta de pregunta, conforme los parámetros establecidos en el artículo 105 de la LOGJCC. Esto implica garantizar la libertad del elector mediante preguntas que i) aborden un solo tema, ii) permitan aceptar o rechazar cada aspecto individualmente, iii) no busquen beneficios políticos específicos y iv) generen efectos jurídicos claros. De esta forma, se asegura que el elector pueda decidir de manera libre, informada y neutral.
- 45.** El numeral 1 del artículo 105 exige la formulación de una sola cuestión por cada pregunta, salvo que exista una interrelación e interdependencia estricta entre los distintos componentes normativos. De la lectura de la pregunta se advierte que la propuesta contiene cuatro elementos: i) convocatoria e instalación de la Asamblea Constituyente, ii) la elección de sus representantes conforme las reglas previstas en el Estatuto; iii) la competencia de la Asamblea Constituyente para redactar una nueva Constitución; y iv) la entrada en vigencia de dicha Constitución únicamente si es aprobada posteriormente en referéndum.
- 46.** Al respecto, se advierte que estos componentes constituyen fases necesarias de un mismo procedimiento. Ello debido a que la propuesta se limita a un solo aspecto, que es consultar si la ciudadanía está de acuerdo con la convocatoria e instalación de una Asamblea Constituyente con reglas de elección predefinidas y una finalidad clara: elaborar una nueva Constitución, que entraría en vigor si esta es aprobada en referéndum. Estos aspectos se encuentran estrechamente relacionados por lo que se cumple con lo señalado en el artículo 105.1 de la LOGJCC.
- 47.** En cuanto al parámetro ii), el artículo 105.2 de la LOGJCC prohíbe la aprobación o rechazo en bloque. Este Organismo verifica que la pregunta garantiza que el elector pueda aceptar o rechazar la propuesta en su conjunto sin verse obligado a pronunciarse sobre materias diversas agrupadas en bloque. El contenido de la propuesta es claro y delimitado, y no introduce decisiones independientes que requieran ser sometidas separadamente a consulta. Las frases descritas son instrumentales e interdependientes entre sí, de modo que convergen en un solo aspecto esencial: la habilitación del proceso constituyente. En consecuencia, no restringe la libertad del elector ni lo

condiciona a aceptar en bloque de temas dispersos. De modo que se cumple con dicho parámetro.

48. Asimismo, el 105.3 de la LOGJCC prohíbe que la propuesta “esté encaminada a establecer excepciones puntuales que beneficien un proyecto político específico”. En efecto, conforme se observa que la consulta no busca aquello. De hecho, se observa que la propuesta se centra en la convocatoria e instalación de una Asamblea Constituyente sin hacer referencia a un proyecto político determinado, lo cual guarda lealtad con la ciudadanía. De modo que, se cumple el parámetro iii).
49. Finalmente, el artículo 105.4 establece que la propuesta normativa debe tener efectos jurídicos y modificaciones al sistema jurídico. Al respecto, la Corte observa que se satisface el parámetro iv). En caso de un voto afirmativo por parte del electorado, la consecuencia es la instalación de una Asamblea Constituyente, la elaboración de un nuevo texto constitucional y la eventual entrada en vigor de este únicamente si resulta aprobado mediante referéndum.
50. En conclusión, la pregunta propuesta por el presidente de la República cumple con los parámetros establecidos en el artículo 105 de la LOGJCC, pues se enmarca en el artículo 444 de la Constitución y no plantea una Asamblea Constituyente de plenos poderes.

6. Control de la forma de elección de las representantes y los representantes; y, las reglas del proceso electoral, conforme al artículo 444 de la Constitución

51. En virtud de lo dispuesto en el artículo 444 de la Constitución, la consulta popular para convocar a una Asamblea Constituyente debe incluir “la forma de elección de las 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”.
52. Estos requisitos constan en el estatuto que forma parte de la convocatoria a la consulta popular de Asamblea Constituyente. En el examen de constitucionalidad de esta convocatoria, la Corte, ha señalado que en el primer momento del análisis de la propuesta se constata únicamente la *existencia* formal del estatuto.
53. De este modo, en el primer momento de esta causa, esta Corte en el dictamen 11-25-RC/25 determinó que el estatuto contenía los elementos mínimos previstos en la Constitución, esto es, la 1) forma de elección de las y los representantes a la Asamblea Constituyente y 2) las reglas del proceso electoral. Finalmente, aclaró 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”.²²

54. En este segundo momento corresponde examinar la constitucionalidad material de dicho estatuto, en tanto constituye parte esencial de la pregunta sometida al electorado, y por ello, debe ser objeto de control conforme a los parámetros establecidos en el propio artículo 444 de la Constitución y al principio de democracia deliberativa.²³
55. En ese sentido, el análisis del estatuto debe orientarse a verificar que su diseño garantice la democracia, la representación y la transparencia en la elección, distribución y funcionamiento de la Asamblea Constituyente. Esto implica asegurar que la forma de elección respete principios mínimos de la participación política, como la igualdad del voto, la inclusión territorial y poblacional, la paridad de género, y la pluralidad; de modo que la conformación y actuación de la Asamblea Constituyente refleje auténticamente la voluntad ciudadana.
56. El artículo 444 de la Constitución fija el eje del control; así, la consulta debe incluir (i) la forma de elección de las y los asambleístas constituyentes y (ii) las reglas del proceso electoral. A partir de ese mandato y de los principios de democracia representativa y deliberativa y lealtad con el elector, esta Corte verificará, como mínimos exigibles:
- (i) **Forma de elección y reglas electorales:** tipo de circunscripciones y escaños; requisitos de candidaturas (elegibilidad/inhabilidades); paridad y alternancia; medidas de inclusión territorial y poblacional; mecanismos de votación y escrutinio; fórmula de asignación de escaños; calendario y plazos (incluida convocatoria y proclamación de resultados); garantías de integridad, transparencia y equidad (financiamiento, propaganda, control y fiscalización); recursos e impugnaciones; y rol de la autoridad electoral.
 - (ii) **Reglas del proceso constituyente:** sujetos intervinientes (Pleno, Mesa Directiva, comisiones/mesas); instalación y reglamento interno; publicidad y transparencia (sesiones públicas, transmisión); participación ciudadana significativa; procedimiento deliberativo (registro de debates, informes); quórum y mayorías; plazo de elaboración; producto final y sometimiento a referéndum aprobatorio; y remisión al CNE para su organización.

²² CCE, dictamen 11-25-RC, 21 de septiembre de 2025, párr. 13.v)

²³ Este principio se vincula directamente con el artículo 23 de la Constitución, que reconoce el derecho de las ciudadanas y los ciudadanos a acceder y participar en el espacio público como **ámbito de deliberación**, y también con el artículo 95, que consagra el principio de participación en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, bajo los principios de igualdad, autonomía y **deliberación pública**, entre otros.

- 57.** La labor de la Corte consiste en constatar el cumplimiento material de estos elementos y su compatibilidad con la democracia representativa y deliberativa, pues la omisión o indefinición de alguno de ellos compromete la claridad del estatuto y el derecho del electorado a conocer las reglas que regirán el ejercicio del poder constituyente.
- 58.** Ahora bien, el estatuto se estructura en cinco capítulos y una disposición general; sin embargo, para efectos de análisis, su contenido puede sistematizarse en dos secciones: **1)** la forma de elección de las y los representantes (Capítulo II); y **2)** las reglas del proceso constituyente (Capítulos I, III, IV, y V, junto con la disposición general).
- 59.** Bajo estos criterios, la Corte procederá a verificar separadamente la forma de elección y las reglas del proceso constituyente, examinando su conformidad con los parámetros fijados en el artículo 444 de la Constitución.

6.1. Forma de elección de las y los representantes y reglas electorales

- 60.** En lo relativo a los requisitos de los candidatos (Cap. II), el estatuto establece que serán los mismos que para ser asambleísta nacional, con las inhabilidades y prohibiciones previstas en la Constitución y la ley (artículo 6). La Corte observa que este diseño respeta los principios de igualdad y no discriminación, pues no crea condiciones diferenciadas o restrictivas para postular a la Asamblea Constituyente. Asimismo, mantiene un estándar ya reconocido constitucionalmente para cargos de elección popular, lo que asegura legitimidad democrática.
- 61.** Respecto del mecanismo de votación, el estatuto fija que la elección de los asambleístas constituyentes se realice mediante elecciones nacionales y sufragio universal, y listas cerradas y bloqueadas o incorporan reglas de paridad y alternancia (artículo 7) en cumplimiento de los artículos 11.2 y 65 de la Constitución, así como de lo previsto en el artículo 160 del Código de la Democracia. Ello, en aplicación de las circunscripciones provinciales, nacional y del exterior (artículos 4 y 5).
- 62.** Ahora bien, de acuerdo con el artículo 4, la Asamblea Constituyente se conformará por 80 asambleístas principales con sus suplentes, distribuidos en tres niveles de representación: 52 provinciales; 22 de lista nacional; y, 6 por circunscripciones en el exterior, conforme la siguiente tabla:

Tabla 1

Asambleístas nacionales	22
Asambleístas provinciales	52
Asambleístas del exterior	6

TOTAL	80
-------	----

Cuadro elaborado por la Corte Constitucional

63. Por su parte, conforme el artículo 5 del estatuto presenta algunas inconsistencias. De acuerdo con el referido artículo, la distribución provincial se regirá por dos reglas: **Regla a):** cada provincia tendrá mínimo de un asambleísta (24 en total). Por lo que, del total de 52 asambleístas provinciales menos los 24 asambleístas solo quedarían 28. **Regla b):** un asambleísta adicional por cada 200.000 habitantes o fracción que supere los 150.000, hasta completar los 52 escaños provinciales. Esta regla b) trae inconsistencias insuperables, pues ata la distribución de asambleístas provinciales a la población y a un límite fijo de 52, lo que no resulta congruente con la regla de la distribución por población, ni con el hecho de que solo quedan 28 escaños para distribuir. En efecto, solo asambleístas por provincia en función de la población se obtiene la siguiente distribución numérica de 80 escaños (regla b), más los 24 que corresponden en función del criterio territorial (regla a). Es decir, resultaría la siguiente distribución solo de asambleístas provinciales, que serían en total 104:²⁴

Tabla 2

Provincia	Población	Asambleístas Regla A	Asambleístas Regla B
Guayas	4.391.923	1	22
Pichincha	3.089.573	1	15
Manabí	1.592.840	1	8
Los Ríos	898.652	1	4
Azuay	801.609	1	4
El Oro	714.592	1	3
Tungurahua	563.532	1	3
Esmeraldas	553.900	1	3
Sto. Domingo de los T.	492.969	1	2
Loja	485.421	1	2
Chimborazo	471.933	1	2
Cotopaxi	470.210	1	2
Imbabura	469.879	1	2
Santa Elena	385.735	1	2
Cañar	227.578	1	1
Bolívar	199.078	1	1
Sucumbíos	199.014	1	1
Morona Santiago	192.508	1	1

²⁴ La presente tabla guarda valor ilustrativo únicamente para efectos del presente Dictamen.

Orellana	182.166	1	1
Carchi	172.828	1	1
Napo	131.675	1	0
Pastaza	111.915	1	0
Zamora Chinchipe	110.973	1	0
Galápagos	28.583	1	0
TOTAL:	16.939.086	24	80

Cuadro elaborado por la Corte Constitucional

- 64.** Es decir, solo aplicando la regla (b), se obtienen 80 asambleístas provinciales y no se explica cómo se puede limitar solamente a 52. Y si se suman los 24 asambleístas provinciales que se obtiene un total de 104 asambleístas, lo que no es congruente con el límite impuesto en el artículo 4 de 52 asambleístas provinciales.
- 65.** Por lo dicho, se obtendría el siguiente tamaño y composición de la Asamblea Constituyente siguiendo las reglas (a) y (b), que es diferente a lo establecido en el artículo 4:

Tabla 3

Asambleístas nacionales	22
Asambleístas provinciales	104
Asambleístas del exterior	6
TOTAL	132

Cuadro elaborado por la Corte Constitucional

- 66.** Esta incongruencia debería ser aclarada por el proponente, pues si se mantiene la redacción del artículo 5 no sería posible determinar el tamaño y la composición de la nueva Asamblea Constituyente.
- 67.** Asimismo, este Organismo advierte que la frase “El CNE emitirá el Reglamento técnico de distribución y publicará el cuadro provincial definitivo aplicando el método D’Hondt”, contenida en el artículo 5, introduce un margen de indeterminación que no resuelve los problemas señalados. Aunque no es objetable que el CNE emita reglamentos técnicos para organizar la distribución de asambleístas en las distintas circunscripciones, ello exige que las reglas estén previamente definidas en el estatuto. En la causa, al no contar con parámetros claros de elección, no sería posible realizar ni siquiera la convocatoria a elecciones de la Asamblea Constituyente.
- 68.** Además, cabe precisar que el método D’Hondt no determina el tamaño de las circunscripciones, sino que se aplica únicamente a la adjudicación de escaños una vez obtenidos los resultados electorales. Por ello, el proponente también debería aclarar

que el método D'Hondt es solo el método de adjudicación de escaños que se aplican a los resultados electoral en todas las circunscripciones (no solo las provinciales). Todas las imprecisiones señaladas podrían comprometer la observancia de la claridad y lealtad hacia el elector, pues no brinda certeza sobre cómo se definirá la representación en cada circunscripción. Esta omisión podría generar dudas interpretativas sobre la uniformidad del mecanismo de asignación de escaños en todas las circunscripciones, e incluso hacer imposible la misma convocatoria a elecciones.

69. Por lo expuesto, esta Magistratura considera que, el artículo 5, en concordancia con el artículo 4, no es claro en cómo se establecerá el tamaño de las circunscripciones provinciales, ni tampoco si el método D'Hondt servirá únicamente para la asignación de escaños después de obtener los resultados electorales. En consecuencia, el artículo 5 en conexión el artículo 4 del estatuto desconocen los principios transparencia y de lealtad al elector, pues introducen ambigüedades sustantivas que impiden determinar con claridad la conformación de la Asamblea Constituyente. Esta indeterminación compromete la posibilidad misma de instalar el órgano constituyente en condiciones democráticas y legítimas.
70. De esta manera, este Organismo considera importante exhortar al presidente de la República que aclare el alcance de los artículos 4 y 5, en el que se precise las reglas de distribución de escaños y el alcance del método D'Hondt, dado que estos aspectos inciden de manera fundamental y directa en la composición de la Asamblea Constituyente. Asimismo, resulta necesario que la Presidencia de la República precise el alcance del reglamento técnico del CNE, con la finalidad de garantizar que el diseño electoral de la Asamblea Constituyente cumpla con los estándares de transparencia, democracia y seguridad jurídica exigidos por la Constitución.
71. Finalmente, el artículo 8 establece que los asambleístas constituyentes que incurran en inhabilidades o incompatibilidades previstas en la Constitución o la ley perderán su calidad y serán reemplazados por suplentes. Esta disposición asegura la coherencia normativa con el régimen general aplicable a los cargos de elección popular y refleja el principio de supremacía constitucional, en tanto remite directamente causales de ilegitimidad e incompatibilidad definidas en el texto constitucional y la legislación electoral. Adicional, el mecanismo de reemplazo inmediato por suplentes refuerza la representación democrática y la continuidad institucional, al impedir vacíos en la integración de la Asamblea Constituyente. De este modo, se garantiza que los escaños mantengan la representatividad otorgada por el voto popular, sin que situaciones individuales de los candidatos afecten la composición del órgano constituyente.

6.2. Reglas del proceso constituyente

72. El capítulo I (artículos 1-3) fija los rasgos generales del carácter, finalidad, duración y disolución de la Asamblea Constituyente. Respecto de su carácter, determina que es un “órgano extraordinario y temporal de representación popular”, que se convoca mediante consulta popular “de acuerdo al artículo 444 de la Constitución”, y cuya finalidad es redactar una nueva Constitución. Su duración es de 180 días, prorrogables por una sola vez hasta 60 días adicionales—siempre que haya una aprobación de las dos terceras partes de sus integrantes. Se disolverá con la remisión del proyecto aprobado de Constitución al Consejo Nacional Electoral, y también por el vencimiento del plazo señalado, de acuerdo con el artículo 2 del estatuto. Con ello, delimita claramente la naturaleza, la duración y la forma de terminación de la Asamblea y, al asignarle una misión específica sujeta a referéndum, reafirma que no se trata de una asamblea de “plenos poderes”, conforme lo precisado en el dictamen 11-25-RC/25.
73. No obstante, esta Corte advierte que, junto a la finalidad de elaborar la nueva Constitución, el artículo 1 prevé también la elaboración de “las disposiciones transitorias necesarias para su implementación”. La Corte precisa que dicha referencia se circunscribe exclusivamente al régimen de transición de la nueva Constitución, en los términos del artículo 23 del estatuto. Por eso, la frase “las disposiciones transitorias necesarias para su implementación” debe interpretarse de la siguiente manera: normas transitorias y necesarias de la Constitución, que forman parte del nuevo texto constitucional que será aprobado por referéndum. En consecuencia, no es posible interpretar esta cláusula como habilitación para emitir reglas con efectos externos sobre el funcionamiento ordinario de la Asamblea, materia que corresponde a su reglamento interno.
74. De igual forma, en relación con la temporalidad de funcionamiento de la Asamblea, el estatuto fija una duración de 180 días, prorrogable una sola vez por hasta 60 días, mediante resolución motivada adoptada por la mayoría de las dos terceras partes de sus integrantes. Con lo cual se constata que cumple con el parámetro de temporalidad.
75. Por otro lado, se dispone que, dentro del plazo de los 90 días siguientes a la proclamación de resultados de la consulta popular, el CNE apruebe el calendario y convoque a elecciones. Esto garantiza certeza temporal y evita dilaciones que pudieran vulnerar el principio de representación y legitimidad democrática. Asimismo, el sometimiento del calendario a la autoridad electoral refuerza la transparencia y la no intervención de otros poderes en el proceso de instalación de la Asamblea Constituyente.
76. Sin embargo, la Corte observa que el artículo 3 dispone que “la Asamblea Constituyente se instalará en la sede que determine la autoridad electoral (...)”. Sobre este punto, a fin de preservar la autonomía funcional de la Asamblea Constituyente y

evitar injerencias de la autoridad electoral en su desenvolvimiento ordinario, esta Corte precisa que la determinación de la sede por parte del CNE debe entenderse circunscrita a efectos logístico-organizativos de la sesión de instalación. Concluida la instalación, corresponde a la propia Asamblea decidir el lugar de su sede operativa y, en su caso, desplazarse o sesionar de forma itinerante para garantizar la participación ciudadana y la deliberación pública.

- 77.** Finalmente, los artículos 1 y 24 del estatuto prevén, tanto en el sometimiento del texto final a referéndum aprobatorio como su remisión al CNE para ese efecto. En consecuencia, el decreto cumple con el requisito constitucional de ratificación popular previsto en el artículo 444.
- 78.** En relación al Capítulo III, la Corte nota que, conjunto, los artículos 9 al 11, ordenan la instalación, la elección de la Mesa Directiva y la estructura de trabajo (mesas/comisiones), fijando un cauce procedimental que es coherente con la democracia representativa y deliberativa:
- (i) Instalación y orden del día inicial: al prever una sesión de instalación con agenda definida (posesión, elección de autoridades, adopción del reglamento interno y de un plan de trabajo), se reduce el margen de discrecionalidad y se incentiva la planificación pública del proceso. Ello contribuye a la integridad e imparcialidad del arranque institucional y evita dilaciones tácticas.
 - (ii) Mesa Directiva con paridad/alternancia: la exigencia de criterios de paridad y distribución equilibrada en la Mesa robustece la representación efectiva.
 - (iii) Mesas/Comisiones temáticas y metodología de trabajo: la previsión de órganos temáticos con reglas de convocatoria, registro de debates y elevación de informes al Pleno asegura el seguimiento público del debate: los argumentos quedan asentados, pueden ser contrastados públicamente y alimentan decisiones del Pleno. Esta arquitectura facilita la deliberación pública y la evaluación ciudadana de los avances.
- 79.** Con este diseño, esta Magistratura observa que los artículos 9–11 materializan los principios que guían el control del segundo momento: transparencia procedimental, deliberación ordenada y representación plural.
- 80.** Por su parte, el artículo 12 regula el quórum y las mayorías de la Asamblea Constituyente. Establece, en primer lugar, que el quórum para la instalación de las sesiones será de mayoría absoluta de los asambleístas constituyentes, lo que constituye un estándar razonable y acorde con el principio democrático, pues garantiza que las deliberaciones no puedan iniciarse sin la presencia de al menos la mitad más uno de los integrantes del órgano constituyente. También, dispone que las decisiones relativas a “aspectos estructurales del proyecto de Constitución”, como la forma del Estado, el catálogo de derechos, la organización de funciones, así como la aprobación final del

texto deberán adoptarse con el voto favorable de las dos terceras partes del Pleno, y distingue a las “decisiones ordinarias”, que serán adoptadas por mayoría simple. Esta previsión responde a la necesidad de contar con consensos amplios en materias de máxima trascendencia constitucional, lo que fortalece la legitimidad democrática y preserva el pluralismo en la toma de decisiones.

- 81.** Por otro lado, el estatuto dispone que las sesiones sean públicas, transmitidas digitalmente, y que se reciban audiencias de academia, pueblos y sectores sociales, además de habilitar una plataforma digital de participación (artículo 13). El texto no impide adoptar medidas de accesibilidad e interculturalidad; antes bien, su diseño faculta un funcionamiento plural e inclusivo, compatible con los principios de universalidad, pluralismo y acceso a la información. Sin perjuicio de ello, esta Corte exhorta a que, en el reglamento interno, se prevean medidas razonables de accesibilidad (p. ej., interpretación o traducción en las sesiones plenarias y formatos accesibles), conforme a la naturaleza extraordinaria y temporal del órgano.
- 82.** El capítulo IV, referido a los assembleístas constituyentes, regula un conjunto de disposiciones que busca garantizar la independencia, el correcto ejercicio de las funciones, transparencia y responsabilidad de quienes integran la Asamblea Constituyente. A través de normas relativas a los derechos e inmunidades, iniciativa normativa, transparencia y rendición de cuentas, suplencias, coordinación interinstitucional, régimen laboral, presupuesto, disciplina y ética, este capítulo establece un marco integral orientado a asegurar que las y los representantes ejerzan su mandato bajo condiciones de autonomía, control ciudadano y responsabilidad institucional.
- 83.** De manera que, el artículo 14 asegura libertad deliberativa mediante inmunidad por opiniones y votos y fuero penal temporal; el artículo 15 habilita el debate a múltiples fuentes (assembleístas, mesas, Mesa Directiva y ciudadanía), ampliando los canales de participación ciudadana; el artículo 17 preserva la continuidad representativa con suplencias por orden de elección, lo que protege la representación democrática y asegura que los escaños respondan siempre a la voluntad ciudadana expresada en las urnas; el artículo 18 blinda de autonomía constituyente y asegura la no intervención de otros poderes en el ejercicio de sus funciones. Por su parte, los artículos 19 y 20 aportan seguridad jurídica y responsabilidad fiscal, en tanto el primero regula el régimen laboral y administrativo, y al control posterior sobre el manejo del presupuesto, asegurando un manejo financiero autónomo, pero sujeto a control estatal. El artículo 21 exige un reglamento interno para dar previsibilidad procedimental y el artículo 22 instala integridad pública mediante un código de ética y un sistema gradual de sanciones.

84. En este capítulo, cabe destacar el artículo 16, eje de transparencia y rendición de cuentas, es un elemento clave en el proceso constituyente ya que ordena publicar semanalmente un boletín de avance y los registros de asistencia y votaciones. Esto garantiza el acceso a la información pública. Estos productos dotan al proceso de mecanismos de seguimiento público de la deliberación en el proceso constituyente (i.e. quién asiste, en qué avanza cada mesa), por tanto, habilita el control ciudadano efectivo y refuerza la lealtad con el elector.
85. Por último, sin perjuicio de la validez del artículo 19, esta Corte exhorta a la Presidencia a evaluar la conveniencia de sujetar el personal administrativo de la Asamblea Constituyente al régimen LOSEP, o, en su defecto, mantener el Código de Trabajo incorporando salvaguardas de mérito y transparencia. Ello podría reforzar la integridad administrativa sin afectar la agilidad operativa requerida por la naturaleza extraordinaria y temporal del órgano.
86. Sin perjuicio de que, la convocatoria cumple los parámetros de los artículos 104, 105 y 444 de la Constitución, esta Corte enfatiza que la Asamblea Constituyente no es ni puede erigirse en órgano de “plenos poderes”. En un Estado constitucional y democrático de derecho, ninguna autoridad puede colocarse por encima del orden normativo que la habilita ni desconocer los valores que le dan sentido. La Asamblea Constituyente queda, además, sometida a límites materiales implícitos que informan y constriñen su competencia y sus decisiones, tales como el reconocimiento de la dignidad humana como fundamento del sistema jurídico, el respeto debido a los instrumentos internacionales de derechos humanos y a las normas imperativas de *ius cogens*. En coherencia con ello, su función se circunscribe a la elaboración del proyecto de nueva Constitución —que deberá ser sometido a referéndum aprobatorio— y a dictar su reglamento interno de funcionamiento, careciendo de facultades para expedir otras disposiciones con efectos externos.

7. 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 los considerandos, en su conjunto, cumplirían con los artículos 103.3 y 104 de la LOGJCC siempre y cuando se excluyan los considerandos **quinto, sexto, séptimo, noveno, décimo, décimo primero, décimo tercero, décimo noveno, vigésimo octavo, vigésimo noveno, trigésimo, trigésimo primero y trigésimo segundo.**

2. **Declarar** que la pregunta cumple con los requisitos del artículo 105 de la LOGJCC.
3. **Declarar** que las disposiciones del estatuto cumplen con el artículo 444 de la Constitución, con excepción del artículo 5 en conexidad con el artículo 4.
4. **Determinar** que, en relación con el estatuto y los considerandos, la Presidencia de la República podrá remitir a esta Corte la subsanación de acuerdo con lo establecido en este Dictamen. Efectuada la subsanación esta Corte resolverá sobre la constitucionalidad de los artículos 4 y 5 del Estatuto y de los considerandos.
5. **Disponer** que el CNE únicamente continúe con el proceso después de que la Presidencia de la República haya subsanado lo requerido, y esta Corte haya constatado y resuelto sobre dichos requerimientos.
6. **Recordar** que el presente dictamen no constituye un juicio de valor de esta Magistratura sobre la conveniencia o no de convocar a una Asamblea Constituyente. La Corte se ha limitado a revisar el cumplimiento de los parámetros exigidos por el Derecho para que, en consulta popular, el pueblo ecuatoriano pueda eventualmente decidir sobre si se convoca o no a una Asamblea Constituyente.
7. **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 (voto concurrente) y José Luis Terán Suárez, el martes 23 de septiembre de 2025, en la continuación de la sesión jurisdiccional extraordinaria del lunes 22 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

DICTAMEN 11-25-RC/25A

VOTO CONCURRENTE

Jueza constitucional Claudia Salgado Levy

1. En ejercicio de la facultad prevista en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”) y el artículo 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de los Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“**Reglamento**”), respetuosamente, formulo mi voto concurrente respecto del dictamen **11-25-RC/25**.
2. Comparto el criterio de la Corte de que la **pregunta** cumple con los requisitos establecidos en el artículo 105 de la LOGJCC. Asimismo, coincido con la conclusión de que, en términos generales, las **disposiciones del estatuto** se ajustan al artículo 444 de la Constitución, con la salvedad del **artículo 5, en conexidad con el artículo 4 del estatuto**, razón por la cual dispuso que dichos preceptos debían ser subsanados. Sin embargo, no comparto el criterio de la mayoría en cuanto a disponer a la Presidencia de la República la subsanación de los considerandos que no cumplieron con los requisitos previstos en la LOGJCC, por las razones que expongo a continuación:
3. El dictamen establece que los considerandos deben ser analizados conforme a los artículos 103, numeral 3, y 104 de la LOGJCC. Efectuado dicho análisis, se concluye que algunos cumplen con los requisitos de estas disposiciones, mientras que otros no. Así, el propio dictamen dispone que aquellos considerandos que no satisfacen las exigencias legales no pueden ser incorporados en la convocatoria, pues su inclusión afectaría la libertad del elector o introduciría información superflua. En consecuencia, lo procedente es su exclusión del texto sometido a control.
4. Cabe señalar que, de los treinta y tres considerandos contenidos en el decreto, veinte cumplen con los requisitos legales. El resto, en cambio, inducen al elector, no están redactados en lenguaje neutro, contienen carga emotiva o incluyen información superflua.
5. De manera particular, los considerandos vigésimo octavo, vigésimo noveno, trigésimo, trigésimo primero y trigésimo segundo presentan un problema mayor: no guardan causalidad alguna con la propuesta de convocar a una asamblea constituyente, omiten de forma deliberada disposiciones constitucionales que regulan los mecanismos de reforma y, además, tergiversan el sentido del texto constitucional. Por tanto, estos no solo incumplen los requisitos de la LOGJCC, sino que contienen un vicio sustantivo que imposibilita cualquier subsanación.

6. Por ello, aun cuando comparto el análisis efectuado respecto de los considerandos, me aparto de la parte resolutive en cuanto dispone que la Presidencia de la República, remita a esta Corte la subsanación de los considerandos observados y que, una vez subsanados, la Corte resolverá sobre su constitucionalidad.
7. En mi criterio, la subsanación únicamente sería procedente si, luego del análisis, no quedara ningún considerando válido para cumplir con la finalidad de ofrecer al elector un contexto claro sobre el alcance de la cuestión sometida a votación. Sin embargo, con los veinte considerandos que superaron el control constitucional, el elector cuenta ya con un marco suficiente y claro para comprender la consulta.
8. Además, resulta jurídicamente inviable que la Presidencia subsane los considerandos vigésimo octavo a trigésimo segundo, cuando este Organismo concluyó expresamente que tergiversan el sentido del texto constitucional. En consecuencia, considero que la Corte debió disponer simplemente la exclusión de los considerandos que no superaron el control constitucional, sin necesidad de solicitar a la Presidencia la subsanación que, en este caso, se vuelve infructuosa.
9. En consecuencia, habiendo esta Corte ya depurado los considerandos que no superaron el control constitucional, en aplicación de los artículos 103, numeral 3 y 104 de la LOGJCC, lo único que resultaba procedente era requerir a la Presidencia de la República la subsanación exclusiva de los artículos 4 y 5 del Estatuto, sin extender tal obligación a aspectos previamente descartados por este Organismo.

Claudia Salgado Levy
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de la jueza constitucional Claudia Salgado Levy, anunciado en el dictamen de la causa 11-25-RC, fue presentado en Secretaría General el 23 de septiembre de 2025, mediante correo electrónico a las 17:56; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL