

Quito, D.M. 05 de mayo de 2021

**CASO No. 48-14-IN**

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

**SENTENCIA**

**Tema:** La presente sentencia analiza la constitucionalidad de los artículos 224 y 228 de la Ley Orgánica de Salud y determina que no contravienen los artículos 75 y 76 numeral 7 literal c) de la Constitución de la República del Ecuador ni el principio de igualdad.

**I. Antecedentes procesales**

1. El 17 de octubre de 2014, José Javier Suasnavas Alarcón y otros, por sus propios derechos, presentaron una acción pública de inconstitucionalidad respecto de los artículos 224 y 228 de la Ley Orgánica de Salud (“LOS”).
2. El 09 de diciembre de 2014, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción pública de inconstitucionalidad y dispuso correr traslado al Presidente de la República, a la Presidenta de la Asamblea Nacional y al Procurador General del Estado. Asimismo, solicitó a la Asamblea Nacional remitir el expediente con los informes y demás documentos que dieron origen a las normas impugnadas. Finalmente, solicitó que se ponga en conocimiento del público la existencia del proceso.
3. En virtud del sorteo de 21 de enero de 2015, el conocimiento de la causa correspondió a la ex jueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra.
4. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, por sorteo realizado el 09 de julio de 2019, correspondió el conocimiento del presente caso a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, quien avocó conocimiento en auto de 02 de febrero de 2021.
5. El 19 de marzo de 2021, se celebró la audiencia pública dentro de la presente causa, diligencia a la que concurrieron: (i) Gabriela Monserrat Flores Villacís, en representación de los accionantes; (ii) Myriam Pilar Zarsosa Osorio, en representación de la Presidencia de la República; (iii) Daniel Teodoro Acero, en representación de la Asamblea Nacional; (iv) Elvia Susana Pachacama Sangoquiza, en representación de la Procuraduría General del Estado; (v) María Denisse Andino Eguez, en representación del Ministerio de Salud Pública; (vi) Jorge Luis Suquilanda Subia, en representación de la Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria (“ARCSA”); y, (vii) Lorena Ortiz y Marlon Rohn, en

representación de la Agencia de Aseguramiento de la Calidad de los Servicios de Salud y Medicina Prepagada (“ACCESS”).

## **II. Competencia**

6. La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver acciones públicas de inconstitucionalidad, en virtud del artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”).

## **III. Normas impugnadas**

7. El artículo 224 de la LOS establece:

*“Cuando se actúe de oficio o mediante informe o denuncia, la autoridad de salud correspondiente dictará un auto inicial que contendrá:*

- a) La relación sucinta de los hechos y del modo como llegaron a su conocimiento;*
- b) La orden de citar al presunto infractor, disponiendo que señale domicilio para entregar las notificaciones, bajo prevención de que será juzgado en rebeldía en caso de no comparecer;*
- c) La orden de agregar al expediente el informe o denuncia, si existieren, y de que se practiquen las diligencias que sean necesarias para comprobar la infracción;*
- d) El señalamiento del día y hora para que tenga lugar la audiencia de juzgamiento; y,*
- e) La designación del secretario que actuará en el proceso”.*

8. El artículo 228 de la LOS establece:

*“En la audiencia de juzgamiento, se oirá al infractor, que intervendrá por sí o por medio de su abogado; se recibirán las pruebas que presente y se agregarán al proceso, de lo cual se dejará constancia en acta firmada por el compareciente, la autoridad de salud correspondiente y el secretario”.*

## **IV. Pretensión y fundamentos de la acción**

9. Los accionantes solicitan que se declare la inconstitucionalidad de los artículos 224 y 228 de la LOS por contravenir los artículos 75 y 76 numeral 7 literal c) de la CRE, así como el principio de igualdad.

### **Del derecho a la defensa y la prohibición de dejar a una persona en indefensión**

10. Respecto del artículo 228 de la LOS, los accionantes señalan que el denunciante no tendría la oportunidad de ser escuchado ni de realizar peticiones en la audiencia de juzgamiento dado que se excluye su participación. En este sentido, consideran que la norma vulnera el derecho a la defensa *“puesto que desvanece la obligación que mantienen los agentes estatales de escuchar a las partes en el momento oportuno”* e impide que el denunciante rebata, contradiga y objete argumentos y pruebas.

11. Respecto del artículo 224 de la LOS, manifiestan que *“profundiza la violación del derecho a la defensa, ya que manda a la autoridad de salud a no citar al denunciante con el auto inicial que señala el día y la hora que se llevará a cabo la Audiencia Oral de Juzgamiento”* y tampoco prevé la notificación con el contenido de los alegatos y pruebas presentadas en la audiencia. Agregan que la ausencia del denunciante en la audiencia y la falta de notificación incidirían en el resultado del proceso porque la resolución se emitiría *“únicamente escuchando a una parte procesal”*.
12. Sostienen que ambas normas vulneran los artículos 75 y 76 numeral 7 literal c) de la CRE porque limitan el derecho a la defensa del denunciante en los procesos que se tramitan por infracciones a la LOS, pese a que se debe tender a la participación equitativa de las partes en procesos contenciosos.

### **Del principio de inmediación**

13. Los accionantes alegan que las normas acusadas de inconstitucionales contrarían la CRE porque excluyen la participación del denunciante en la audiencia de juzgamiento *“lo que equivale un quiebre en la inmediata comunicación que debe existir entre la autoridad de salud y las personas que obran en el proceso [...] puesto que el proceso no va a ser vivido por el sentenciador y va a ser difícil encontrar la verdad”*.

### **Del principio de igualdad ante la ley**

14. Al respecto, los accionantes explican que en los procesos que afecten derechos y obligaciones, las partes deben contar con las mismas oportunidades para ejercer su derecho a la defensa y que los artículos 224 y 228 de la LOS *“rompen la igualdad de los ciudadanos ante la ley, pues otorga (sic) un beneficio procesal al infractor, al ser el único que concurre y va a ser escuchado en la audiencia oral de juzgamiento”*.

## **V. Fundamentos de las entidades accionadas**

### **5.1. Fundamentos de la Presidencia de la República**

15. En escrito de 22 de enero de 2015, Alexis Javier Mera Giler, en calidad de secretario general jurídico de la Presidencia de la República, solicitó que se deseche la demanda y que se declare que las normas impugnadas no contravienen la CRE *“dejando claro, sólo para quienes pretenden interpretar la ley de manera tan reducida, como los accionantes, que debe siempre contarse con el denunciante durante todas las etapas del procedimiento administrativo sancionador”*. Al respecto, manifiesta que deben considerarse los artículos 610 y 612 del Código Orgánico Integral Penal (“COIP”) que se refieren a los principios que deben ser observados en la audiencia de juzgamiento, como el principio de contradicción, y que admiten la intervención del acusador particular. En este sentido, argumenta que:

*“si bien la Ley Orgánica de Salud no ha previsto expresamente la intervención del denunciante, sus disposiciones sí pueden ser suplidas por las normas previstas en el Código Orgánico Integral Penal al que expresamente se ha remitido. Sostener lo contrario, al igual que los actores, implicaría desconocer lo previsto en la propia Ley y la interpretación integral de las normas”.*

## **5.2. Fundamentos de la Procuraduría General del Estado**

16. En escrito de 23 de enero de 2015, Marcos Edison Arteaga Valenzuela, en calidad de delegado del Procurador General del Estado, solicitó que se rechace la acción presentada por improcedente. Señala que los accionantes inobservaron lo previsto en el artículo 78 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”) al no haber determinado si la inconstitucionalidad acusada es por razones de forma o fondo. Asimismo, señala que la demanda presentada no cumple lo dispuesto en el artículo 79 numeral 5 literal b) de la LOGJCC.
17. La Procuraduría General del Estado sostiene que los accionantes parten de un criterio errado, esto es, considerar que el denunciante es parte procesal dentro del procedimiento administrativo que sanciona infracciones en materia de salud. Explica que de acuerdo al derecho penal (de aplicación análoga): **(i)** se debe proteger a los denunciantes y en especial a las víctimas garantizando su no revictimización, como establecen los artículos 78 de la CRE y 11 numerales 4, 5 y 8 del COIP sin perjuicio de que su denuncia pueda ser declarada maliciosa o temeraria; **(ii)** el denunciante no es parte procesal de acuerdo al artículo 431 del COIP; **(iii)** la víctima no está obligada a comparecer o participar en el proceso y puede dejar de hacerlo en cualquier momento, de acuerdo al artículo 11 numeral 1 del COIP y **(iv)** la víctima tiene derecho a ser informada, aun cuando no participe en el proceso según el artículo 11 numeral 11 del COIP.
18. Posteriormente, aduce que resulta lógico que el denunciante no sea parte procesal dado que su deber está limitado a *“informar a la autoridad competente sobre su conocimiento acerca de un hecho que se presume delictivo”*. Finalmente, sostiene que las normas impugnadas no contrarían lo dispuesto en los artículos 75 y 76 numeral 7 literal c) de la CRE y que *“se han fundamentado para su emisión dentro del contexto de la disposición contenida en el artículo 32 de la Constitución”*.

## **5.3. Fundamentos de la Asamblea Nacional del Ecuador**

19. En escrito de 28 de enero de 2015, Carla Espinosa Cueva, en calidad de procuradora judicial de la Presidenta de la Asamblea Nacional, solicitó que se deseche la demanda, que se declare improcedente y que se ordene su archivo.
20. Manifiesta que la denuncia constituye un deber ciudadano que no hace del denunciante parte procesal, pues en caso de que existan perjuicios personales

derivados de la infracción puede acudir a las vías civil y/o penal. Explica que de la lista de infracciones y sanciones previstas en la ley, “no existe ninguna que posibilite pensar en la necesaria participación del denunciante como parte procesal”, pues la sanción se aplica por inobservancia de una norma y no con la finalidad de resarcir al perjudicado.

21. Sostiene que la función del denunciante es dar a conocer los hechos que configurarían una infracción para que después de un procedimiento legal se imponga una sanción. Asimismo, alega que el efecto de la denuncia es movilizar al órgano competente con la finalidad de que inicie la investigación correspondiente, pero no supone para el denunciante una obligación de probar los hechos denunciados ni de intervenir en el proceso. Así, considera que el denunciante no es ni parte ni sujeto procesal pese a que en determinadas ocasiones se admita que declare o presente pruebas.

22. La Asamblea Nacional agrega que:

*“La condición de parte y, por tanto, la posibilidad de intervenir, acusar, recurrir las resoluciones que se dicten se obtiene cuando se le reconoce por las autoridades competentes, la condición de víctima o perjudicado y se le indica que tiene derecho a personarse en el procedimiento para el ejercicio de su defensa, a través de los mecanismos que le pone a disposición todo el sistema de administración de justicia”.*

23. Señala que la LOS se adecúa a la CRE y demás normativa supranacional y finalmente, hace referencia a los principios de conservación del derecho, control integral, presunción de constitucionalidad de las normas, permanencia de las disposiciones del ordenamiento jurídico y configuración de la unidad normativa.

## **VI. Análisis constitucional**

24. Los argumentos de los accionantes se centran en que las normas impugnadas contravienen los artículos 75 y 76 numeral 7 literal c) de la CRE, así como el principio de igualdad, en virtud de que no contemplan la notificación al denunciante con el auto inicial que señala día y hora para la audiencia de juzgamiento (excluyendo su participación en dicha diligencia) ni la notificación con los alegatos y pruebas presentadas en audiencia. En este sentido, consideran que el denunciante quedaría en indefensión al no ser escuchado ni contar con la posibilidad de presentar pruebas, rebatir, contradecir y objetar argumentos.
25. Respecto de las alegaciones sobre la prohibición de dejar a una persona en indefensión, contemplada en el artículo 75 de la CRE, esta Corte encuentra que tienen que ver con el derecho a la defensa que ha sido alegado por los accionantes al amparo del artículo 76 numeral 7 literal c) de la CRE, por lo que se conocerá dentro del problema jurídico en que se analiza la compatibilidad de las normas impugnadas con dicho derecho.

## 6.1. Resolución de problemas jurídicos

**La omisión de contar con la comparecencia del denunciante en la audiencia de juzgamiento y la omisión de notificarlo con los actos dictados dentro del procedimiento sancionatorio por infracciones a la LOS, ¿vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de defensa en cuanto a ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones?**

26. Respecto del derecho a la defensa, el artículo 76 numeral 7 literal c) de la CRE establece que:

*“En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: [...] 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: [...] c) Ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones”.*

27. La posibilidad de defenderse ha sido definida como el derecho que tiene todo aquel cuyos derechos e intereses sean objeto de discusión dentro de un procedimiento, ya sea judicial, administrativo o de cualquier índole, para acceder al sistema y hacer valer sus derechos respecto de este; en aquel sentido, supone iguales condiciones y oportunidades de las partes involucradas en el proceso para ser debidamente escuchadas en actuaciones tales como presentar y analizar pruebas y alegatos e interponer recursos dentro de plazos o términos<sup>1</sup>.

28. De acuerdo al artículo 224 de la LOS, sea que se actúe de oficio, mediante informe o a través de denuncia, la autoridad de salud emitirá un auto inicial que contendrá la orden de citar al presunto infractor así como el señalamiento del día y hora en que se realizará la correspondiente audiencia de juzgamiento. Por su parte, el artículo 228 de la LOS establece que en la audiencia de juzgamiento se escuchará al presunto infractor y se recibirán las pruebas que presente.

29. Los accionantes consideran que las normas impugnadas contrarían el derecho a la defensa al no notificar al denunciante con el auto de inicio, excluyendo su participación en la audiencia de juzgamiento, y al no notificarlo con el contenido de los alegatos y pruebas presentadas en la audiencia, pues aquello impediría que sea escuchado, que pueda rebatir, contradecir y objetar argumentos y pruebas y, por tanto, defenderse.

30. Ahora bien, para resolver estos cargos, es necesario hacer referencia a la finalidad de los procedimientos administrativos sancionatorios y al espacio que ocupa el denunciante dentro de ellos.

31. Los procedimientos administrativos sancionatorios tienen como finalidad el conocer presuntas infracciones a la ley, en este caso a la LOS, y de ser el caso

---

<sup>1</sup> Ver Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 2198-13-EP/19 de 04 de diciembre de 2019 y sentencia No. 005-17-SCN-CC, caso No. 0017-15-CN.

imponer una sanción al infractor. Por lo que, en estos, las partes son: (i) la administración –como ente con competencia para conocer e imponer sanciones de acuerdo a la ley–<sup>2</sup> y (ii) el administrado –persona natural o jurídica a la que se le imputa el cometimiento de la infracción (presunto infractor)–.

32. Es así que, recibida una denuncia en materia de salud, la autoridad administrativa, previo a iniciar el procedimiento administrativo sancionatorio, está facultada para efectuar actuaciones previas conforme al artículo 175 del Código Orgánico Administrativo (“COA”) para “conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento”<sup>3</sup> dado que la presentación de una denuncia no obliga a la administración a iniciar el procedimiento sancionatorio<sup>4</sup>. Una vez formalizado el inicio del procedimiento, le corresponde a la administración pública, a través del órgano instructor, realizar “de oficio las actuaciones que resulten necesarias para el examen de los hechos, recabando los datos e información que sean relevantes para determinar la existencia de responsabilidades susceptibles de sanción”<sup>5</sup>, correspondiéndole a este ente la carga de la prueba<sup>6</sup>. Conocidas las alegaciones y practicada la prueba de la administración y del presunto infractor, se dictará el acto administrativo que resuelve el procedimiento sancionador<sup>7</sup>. Es decir, del procedimiento descrito, el denunciante no es parte del proceso sancionatorio y su denuncia no es vinculante para la administración, por lo que no le corresponde llevar adelante el procedimiento administrativo.
33. Sin perjuicio de lo anterior, dentro de la audiencia pública de 19 de marzo de 2021, el representante de la ARCSA estableció que la presencia del denunciante puede ser solicitada por la administración pública<sup>8</sup>, para ser escuchado a través de un testimonio. Complementariamente, el representante de la ACESS dejó sentado que “si el denunciante quiere presentar un escrito o un pedido lo puede hacer”, por lo que, tiene la posibilidad de aportar elementos de prueba a la administración pública, sin que dichos elementos la obliguen, por corresponderle a la administración la carga de la prueba.

---

<sup>2</sup> Sin perjuicio de que la instrucción y sanción deban corresponder a servidores públicos distintos de acuerdo al numeral 1 del artículo 248 del COA.

<sup>3</sup> Artículo 175 del COA: “Todo procedimiento administrativo podrá ser precedido de una actuación previa, a petición de la persona interesada o de oficio, con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento”.

<sup>4</sup> Último inciso del artículo 187 del COA: “La denuncia no es vinculante para iniciar el procedimiento administrativo y la decisión de iniciar o no el procedimiento se comunicará al denunciante”.

<sup>5</sup> Artículo 255 del COA.

<sup>6</sup> De acuerdo al artículo 256 del COA, “[e]n el procedimiento administrativo sancionador la carga de la prueba corresponde a la administración pública, salvo en lo que respecta a los eximientes de responsabilidad [...]”.

<sup>7</sup> De acuerdo al artículo 257 del COA debe existir dictamen previo del órgano instructor que determine la infracción o la inexistencia de responsabilidad.

<sup>8</sup> De acuerdo al artículo 252 del Código Orgánico Administrativo la administración podría “requ[erir] la colaboración personal [del denunciante] en el procedimiento”.

34. Entonces, queda claro para este Organismo que el denunciante –como sujeto que pone en conocimiento de la autoridad una conducta presuntamente vulneradora de la ley para dar inicio al procedimiento sancionador– no figura como parte dentro del procedimiento administrativo; por lo que, no ostenta los derechos de contenido procesal propios de las partes que actúan en el mismo, pues sus pretensiones y derechos no son objeto de discusión. Es por esto que rebatir, contradecir y objetar pruebas y argumentos le corresponde exclusivamente al presunto infractor, que es contra quien se tramita el procedimiento y quien recibe directamente los efectos de la resolución que se emita.
35. Sin perjuicio de lo anterior, esta Corte advierte que el denunciante podría considerarse víctima de la conducta presuntamente infractora de la LOS y, como tal, ostentaría los derechos propios de las víctimas, pero aquello no corresponde ventilarlo dentro del procedimiento administrativo sancionatorio pues su propósito no es determinar si se han vulnerado derechos subjetivos ni dictar medidas de reparación a víctimas en caso de haberse producido daños. Tanto es así, que la LOS prevé que el sujeto que incurra en las infracciones contenidas en su capítulo IV, únicamente será sancionado<sup>9</sup> con: **(i)** multa, **(ii)** suspensión del permiso o licencia, **(iii)** suspensión del ejercicio profesional; **(iv)** decomiso o **(v)** clausura parcial, temporal o definitiva del establecimiento<sup>10</sup>.
36. Conforme expresó esta Corte en la sentencia No. 768-15-EP/20, las personas, cuando son víctimas, tienen los siguientes derechos específicos: **(i)** verdad, **(ii)** justicia, **(iii)** reparación y **(iv)** no revictimización. Los dos primeros se consiguen a través de “una sentencia judicial en la que se haya demostrado los hechos violatorios a los derechos”, el tercero “con medidas adecuadas al daño sufrido por la violación de los derechos o el delito” y el cuarto “entre otras medidas, con la prohibición de que la persona pueda volver a experimentar la vivencia o las consecuencias del delito o violación de derechos”<sup>11</sup>.
37. Es por esto que, quien se considere víctima producto de una infracción a la LOS, no podría satisfacer sus intereses ni garantizar los derechos mencionados, a través del procedimiento administrativo sancionatorio. El denunciante-víctima cuenta con las vías establecidas constitucional y legalmente para reclamar vulneraciones de derechos o perjuicios ocasionados por la conducta del presunto infractor, sin que el procedimiento administrativo sancionador sea la vía idónea para ello.
38. Por las razones expuestas, las normas impugnadas no contravienen el derecho al debido proceso en la garantía de la defensa del denunciante en cuanto a ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones.

<sup>9</sup> Vale recordar que estas sanciones no pueden ser consideradas como reparación porque la sanción tiene relación directa con el infractor y no con el daño producido a la víctima.

<sup>10</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 768-15-EP/20 de 02 de diciembre de 2020.

<sup>11</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 768-15-EP/20 de 02 de diciembre de 2020.

**La omisión de contar con la comparecencia del denunciante en la audiencia de juzgamiento y la omisión de notificarlo con los actos dictados dentro del procedimiento sancionatorio por infracciones a la LOS, ¿vulnera el principio de igualdad?**

39. Respecto del principio de igualdad, el numeral 2 del artículo 11 de la CRE dispone que “[e]l ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: [...] 2. Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades”.
40. Esta Corte ha expresado sobre la igualdad que cuando dos sujetos se encuentran en la misma situación, la CRE “manda a garantizar los mismos derechos, deberes y oportunidades”<sup>12</sup> y que de existir un trato diferenciado, tal diferenciación debe ser fundamentada, razonable y proporcional<sup>13</sup>.
41. Los accionantes consideran que el hecho de que las normas impugnadas excluyan la participación del denunciante en el procedimiento administrativo sancionatorio le otorga un “beneficio procesal” al presunto infractor “al ser el único que concurre y va a ser escuchado en la audiencia oral de juzgamiento”.
42. Ahora bien, como quedó establecido en la sección previa, mientras que el presunto infractor es parte dentro del procedimiento administrativo sancionatorio, el denunciante no lo es y sus derechos no son objeto de discusión en el mismo. En consecuencia, no existe comparabilidad entre los dos sujetos y es evidente que no se encuentran en iguales o semejantes condiciones, por lo que, no se puede decir que existe un beneficio procesal para el infractor<sup>14</sup>.
43. Este Organismo ya ha señalado que, al no existir el elemento de comparabilidad, no se podría considerar que un trato diferenciado efectuado en la norma vulnere la igualdad o sea discriminatorio, puesto que existen diferencias claras que lo justifican y que no permiten brindar un tratamiento idéntico o equiparable<sup>15</sup>, como ocurre en el presente caso.
44. Por las razones expuestas, las normas impugnadas no contravienen el principio de igualdad.

**La omisión de contar con la comparecencia del denunciante en la audiencia de juzgamiento y la omisión de notificarlo con los actos dictados dentro del**

---

<sup>12</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 117-13-SEP-CC de 11 de diciembre de 2013, caso No. 0619-12-EP.

<sup>13</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 003-14-SIN-CC de 17 de septiembre de 2014, caso 0014-13-IN y acumulados.

<sup>14</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencias No. 429-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 18 y No. 751-15-EP/21 de 17 de marzo de 2021 y dictamen No. 1-18-RC/19 de 28 de mayo de 2019, párr. 31.

<sup>15</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 14-18-CN/20 de 15 de enero de 2020, párrs. 20 y 21 y sentencia No. 23-17-IN/20 de 14 de octubre de 2020, párrs. 24 y 25.

**procedimiento sancionatorio por infracciones a la LOS, ¿vulnera el principio de inmediación?**

45. Los accionantes aducen que las normas impugnadas contravienen el principio de inmediación, reconocido en el artículo 75 de la CRE, porque al excluir la participación del denunciante en la audiencia de juzgamiento existiría un quiebre de comunicación entre la autoridad que conoce el proceso y quienes intervienen en él, haciendo que sea más complejo encontrar la verdad.
46. El principio de inmediación está contemplado en el artículo 75 de la CRE en los siguientes términos: *“Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley”* (énfasis añadido). En cuanto a procedimientos administrativos, dicho principio se encuentra consagrado en el artículo 137 del COA<sup>16</sup>.
47. Ahora, el artículo 228 de la LOS establece que en audiencia *“se recibirán las pruebas que [el presunto infractor] presente”* y el artículo 229 de la misma ley prevé que las partes del proceso puedan solicitar la apertura de un término de prueba. De este modo, una vez más queda claro que al no ser el denunciante parte procesal, la autoridad que emite la resolución sobre el cometimiento de la infracción imputada, conoce la prueba aportada por quienes son parte en el procedimiento administrativo, pudiendo *“convocar a las audiencias que requiera para garantizar la inmediación en el procedimiento administrativo”*, de acuerdo al artículo 137 del COA.
48. El hecho de que la administración pública no esté obligada a contar con el denunciante en la audiencia de juzgamiento no contraviene el principio de inmediación, pues este opera exclusivamente respecto de las partes en el procedimiento administrativo que, como ya se expresó, son el presunto infractor y la administración. Esto no obsta para que el denunciante pueda presentar escritos y pruebas –aún cuando no sean vinculantes para la administración– como parte de su denuncia o durante la tramitación del procedimiento sancionador para coadyuvar a la administración pública.
49. Por lo expuesto, las normas impugnadas no contravienen el principio de inmediación.

---

<sup>16</sup> El artículo 137 del COA establece que *“[l]a administración pública puede convocar a las audiencias que requiera para garantizar la inmediación en el procedimiento administrativo, de oficio o a petición de la persona interesada”*.

## **VII. 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. Desestimar la acción de inconstitucionalidad planteada.
2. Notifíquese, publíquese y archívese.

Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 05 de mayo de 2021; la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín no consigna su voto, en virtud de la excusa presentada en la causa, la misma que fue aprobada en sesión de 07 de abril de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**