

Quito, D.M., 14 de febrero de 2025

CASO 2-25-RC

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

DICTAMEN 2-25-RC/25

Resumen: El presente dictamen de procedimiento examina la propuesta de reforma parcial al artículo 77 números 1 y 11 de la Constitución presentada por el presidente de la República. Luego del análisis constitucional correspondiente, la Corte Constitucional concluye que la propuesta no puede ser tramitada a través del procedimiento previsto en el artículo 442 de la Constitución, debido a que el cambio propuesto de reforma parcial incurre en la prohibición de restricción de derechos y garantías.

1. Antecedentes y procedimiento

1. El 5 de febrero de 2025, Daniel Roy-Gilchrist Noboa Azín, presidente constitucional de la República del Ecuador (“**presidente de la República**”), presentó ante esta Corte un proyecto de modificación a la Constitución, mediante reforma parcial, para que se realice el respectivo control previo de constitucionalidad y se califique el procedimiento correspondiente. En esta misma fecha, por sorteo automático, le correspondió el conocimiento de esta causa al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento el 10 de febrero de 2025.

2. Competencia

2. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para emitir el presente dictamen de conformidad con lo prescrito en el artículo 443 de la Constitución y 99 número 1 de la LOGJCC, con el fin de determinar el procedimiento o vía que debe darse a la propuesta de modificación constitucional puesta en su conocimiento.

3. Legitimación activa

3. El artículo 442 de la Constitución establece que el presidente de la República puede proponer modificaciones constitucionales a través del procedimiento de reforma parcial. Al respecto, el número 1 del artículo 100 de la LOGJCC dispone que, cuando la iniciativa proviene del presidente de la República, el proyecto de reforma debe remitirse a la Corte Constitucional “antes de expedir el decreto por el cual se convoca a referendo, o antes de emitir el decreto por el cual se remite el proyecto a la Asamblea

Nacional”. Así mismo, debe “anexar un escrito en el que se sugiera el procedimiento a seguir, y las razones de derecho que justifican esta opción”.

4. En este caso, el proyecto de modificación constitucional lo presenta el presidente de la República previo a enviarlo a la Asamblea Nacional, e incluye un escrito en el que sugiere el procedimiento de reforma parcial y fundamenta las razones de derecho en las que justifica su petición. Por consiguiente, se cumple con la legitimación activa y requisitos formales establecidos en la Constitución y la ley.

4. Contenido de la propuesta

5. El presidente de la República propone modificar los números 1 y 11 del artículo 77 de la Constitución referente a las garantías básicas de todo proceso penal en el que se haya privado de la libertad a una persona. En particular, la propuesta plantea establecer una excepción a la procedencia de última *ratio* de la prisión preventiva, “por razones de combate al terrorismo y crimen organizado”.¹ A continuación, se presenta un cuadro comparativo entre el texto constitucional vigente y la propuesta de reforma:

Cuadro 1: Texto constitucional y texto propuesto

Texto constitucional vigente	Texto de propuesta de reforma
<p>Artículo 77.- En todo proceso penal en que se haya privado de la libertad a una persona, se observarán las siguientes garantías básicas:</p> <p>1. La privación de la libertad no será la regla general y se aplicará para garantizar la comparecencia del imputado o acusado al proceso, el derecho de la víctima del delito a una justicia pronta, oportuna y sin dilaciones, y para asegurar el cumplimiento de la pena; procederá por orden escrita de jueza o juez competente, en los casos, por el tiempo y con las formalidades establecidas en la ley. Se exceptúan los delitos flagrantes, en cuyo caso no podrá mantenerse a la persona detenida sin formula de juicio por más de veinticuatro horas. Las medidas no privativas de libertad se aplicarán de conformidad con los casos, plazos, condiciones y requisitos establecidos en la ley. [...]</p>	<p>Artículo 77.- En todo proceso penal en que se haya privado de la libertad a una persona, se observarán las siguientes garantías básicas:</p> <p>1. La privación de la libertad no será la regla general y se aplicará para garantizar la comparecencia del imputado o acusado al proceso, el derecho de la víctima del delito a una justicia pronta, oportuna y sin dilaciones, y para asegurar el cumplimiento de la pena, así como por razones de combate al terrorismo y crimen organizado, según los casos y condiciones que determine la ley; procederá por orden escrita de jueza o juez competente, en los casos, por el tiempo y con las formalidades establecidas en la ley. Se exceptúan los delitos flagrantes, en cuyo caso no podrá mantenerse a la persona detenida sin formula de juicio por más de veinticuatro horas. Las medidas no privativas de</p>

¹ Expediente constitucional 2-25-RC, escrito del presidente de la República, p. 2.

<p>11. La jueza o juez aplicará las medidas cautelares alternativas a la privación de libertad contempladas en la ley. Las sanciones alternativas se aplicarán de acuerdo con los casos, plazos, condiciones y requisitos establecidos en la ley.</p>	<p>libertad se aplicarán de conformidad con los casos, plazos, condiciones y requisitos establecidos en la ley. [...]</p> <p>11. La jueza o juez aplicará las medidas cautelares alternativas a la privación de libertad contempladas en la ley, salvo las situaciones en que, por razones de combate al terrorismo y crimen organizado, según los casos y condiciones que determine la ley, se deba ordenar obligatoriamente la prisión preventiva. Las sanciones alternativas se aplicarán de acuerdo con los casos, plazos, condiciones y requisitos establecidos en la ley.</p>
---	--

Elaboración Corte Constitucional del Ecuador

6. Así, sobre el **procedimiento a seguir**, el presidente de la República propone la vía de **reforma parcial**, porque considera que este mecanismo garantiza la deliberación democrática y da “la amplitud suficiente para que tanto la Asamblea Nacional como la ciudadanía sean los partícipes de la decisión de reforma, y determinen su conveniencia”.²

7. Respecto a la **prohibición de restricción en los derechos y garantías constitucionales**, el presidente de la República manifiesta sus razones por las que la propuesta de reforma no restringe derechos. Estas razones se sintetizan a continuación:

7.1. El artículo 77 de la Constitución dispone que la privación de libertad no será la regla general, pero no prohíbe que pueda ser aplicada en ciertos casos. De tal manera:

el establecer excepciones y condiciones expresas, claras y taxativas para su aplicación principal a través de una norma con el rango legal suficiente, basados en criterios técnico jurídicos de orden político criminal, no restringe el ejercicio de derechos constitucionales y permite establecer nuevos mecanismos de respuesta judicial ante ciertos fenómenos delictivos que lo requieren.³

7.2. La propuesta incluye “una nueva finalidad de la privación de la libertad como medida cautelar”. En tal sentido, ante la situación de seguridad y administración de justicia nacional “es necesario reforzar las medidas que permitan garantizar la

² *Ibíd.*, p. 4.

³ *Ibíd.*

defensa nacional, protección interna y orden público, y posteriormente asegurar el cumplimiento de la pena; sin que esto afecte el derecho al debido proceso y las garantías derivadas del mismo”.⁴

- 7.3. La reforma fortalece los “objetivos constitucionales de la prisión preventiva”, es decir, garantizar “su excepcionalidad y la presunción de inocencia” ante la diversidad y complejidad de fenómenos delictivos como:

el terrorismo y su financiación, producción y tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización, delincuencia organizada, sicariato, tenencia y porte no autorizado de armas, municiones o componentes de uso privativo de las Fuerzas Armadas o de la Policía Nacional, entre otros; así como por la complejidad, diversidad y constante cambio de las formas en las que pueden llevarse a cabo estas conductas delictivas, la gravedad de sus resultados en cuanto a los bienes jurídicos protegidos y la preparación coordinada y organizada del hecho delictivo, al tratarse de delitos que representan un alto riesgo de fuga que requieren una respuesta eficaz y eficiente para su procesamiento y prevención, la prisión preventiva garantizaría de mejor manera la presentación del imputado o acusado al proceso.⁵

8. Sobre la **prohibición de modificar el procedimiento de reforma de la Constitución**, el presidente de la República refiere que su propuesta no incurre en esta prohibición y “tampoco infiere [sic] en las potestades de las entidades competentes para este tipo de procedimientos de reforma”.⁶
9. Finalmente, el presidente de la República solicita a esta Corte que realice el control previo de constitucionalidad del procedimiento respecto de la propuesta y “declare que el procedimiento de reforma parcial establecido en el artículo 442 de la Constitución, es el adecuado para la modificación constitucional propuesta”.⁷

5. Planteamiento del problema jurídico

10. Ante la propuesta de **reforma parcial** al texto constitucional, en los términos del artículo 442 de la Constitución, planteado por el presidente de la República, corresponde a este Organismo realiza el análisis correspondiente al **dictamen de vía o procedimiento** de la propuesta. Al respecto, la Corte recuerda que este control de constitucionalidad tiene como objeto determinar si la vía elegida para tramitar la propuesta de cambio constitucional es apta o no. De tal manera, no corresponde a esta

⁴ *Ibíd.*

⁵ *Ibíd.*

⁶ *Ibíd.*

⁷ *Ibíd.*, p. 5.

Corte valorar la conveniencia de la propuesta,⁸ ni realizar control alguno sobre su correspondiente proyecto preliminar de convocatoria a referéndum.⁹

11. Ahora bien, conforme el artículo 442 de la Constitución, el mecanismo de **reforma parcial** posibilita realizar modificaciones al texto constitucional siempre que no se transgreda los siguientes **límites materiales**: i) prohibición de restringir derechos o garantías constitucionales; o, ii) prohibición de alterar los procedimientos de reforma constitucional.
12. En el presente caso, la propuesta del presidente de la República no se refiere de ningún modo a los procedimientos de reforma constitucional (arts. 441-444 CRE), sino que alude solamente a modificar la noción de la privación de la libertad como una medida cautelar que no debe ser aplicada como regla general. Es decir, la propuesta establece una excepción a la procedencia de *ultima ratio* de la prisión preventiva, que afecta al artículo 77 números 1 y 11 de la Constitución. La propuesta contiene modificaciones a dos numerales del artículo 77: los fines de aplicación (número 1) y la procedencia de aplicación (número 11) de la prisión preventiva. De esta forma, ambas modificaciones inciden conjuntamente en la naturaleza y alcance de la prisión preventiva, por lo que es pertinente analizar la propuesta en su integralidad.
13. De tal manera, como se ha realizado en ocasiones previas,¹⁰ se prescindirá del examen del segundo límite ii), y se analizará únicamente el primer límite i). Es decir, si la propuesta establece restricciones a derechos o garantías constitucionales. Para el efecto, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿La propuesta de reforma al artículo 77 números 1 y 11 de la Constitución para establecer una excepción a la procedencia de última ratio de la prisión preventiva, por razones de combate al terrorismo y crimen organizado para ciertos delitos y según los casos y condiciones que determine la ley, restringe derechos o garantías constitucionales?**

⁸ Únicamente a la ciudadanía y, en caso de reforma parcial, a la Asamblea Nacional les corresponde juzgar sobre la conveniencia de la propuesta de modificación constitucional (Ver, por ejemplo: CCE, dictámenes 5-24-RC/24, 03 de octubre de 2024, párr. 17; 1-24-RC/24, 24 de enero de 2024, párr. 16; 2-23-RC/23, 22 de noviembre de 2023, párr. 9; 7-22-RC/22, 28 de noviembre de 2022, párr. 12; 8-24-RC/24, 21 de noviembre de 2024, párr.10).

⁹ Que incluye: considerandos, la pregunta y su anexo —tal como consta en el escrito presentado por el presidente de la República ante esta Magistratura, el 5 de febrero de 2025, y con el cual se inició este proceso—, pues el examen sobre aquel corresponde al segundo momento de control previo de constitucionalidad, conforme los artículos 99 y 102-105 de la LOGJCC. (Ver, por ejemplo: CCE, dictamen 8-24-RC/24, 21 de noviembre de 2024, párr.10).

¹⁰ CCE, dictamen 1-24-RC/24, 24 de enero de 2024, párr. 22; dictamen 8-24-RC/24, 21 de noviembre de 2024, párr.13.

6. Resolución del problema jurídico

6.1. ¿La propuesta de reforma al artículo 77 números 1 y 11 de la Constitución para establecer una excepción a la procedencia de última *ratio* de la prisión preventiva, por razones de combate al terrorismo y crimen organizado para ciertos delitos y según los casos y condiciones que determine la ley, restringe derechos o garantías constitucionales?

14. La Constitución establece, en su artículo 11 número 4, que “[n]inguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales”. En igual sentido, el número 8 del mismo artículo constitucional determina que “[s]erá inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos”. Respecto a las garantías normativas de los derechos,¹¹ el artículo 84 de la Constitución, en la parte pertinente, dispone: “En ningún caso, la reforma de la Constitución, las leyes, otras normas jurídicas ni los actos del poder público atentarán contra los derechos que reconoce la Constitución”. Finalmente, los derechos y garantías gozan también de especial protección en los procedimientos de modificación constitucional (arts. 441-442), como límites infranqueables al poder de reforma.

15. De lo anterior, la Corte ha subrayado que existe una protección reforzada por parte de la Constitución frente a restricciones o menoscabo a los derechos reconocidos en ella, lo que incluye al procedimiento de reforma a partes del texto constitucional.¹² Este Organismo también ha establecido que no cualquier relación o afectación a derechos o garantías constitucionales es una restricción. En tal sentido, ha subrayado que la restricción a un derecho o garantía constitucional se configura cuando se genera una limitación injustificada o irrazonable. Al respecto, la Corte ha precisado que una restricción de derecho constituye:

un tipo radical de limitación de derechos. La restricción implica que la limitación no es razonable; por ejemplo, cuando la limitación genera un tratamiento diferenciado que es discriminatorio; cuando la limitación anula de manera permanente el ejercicio de un derecho; o cuando limita una regla cuya validez no ha sido cuestionada a partir de principios.¹³

16. Ahora bien, la propuesta de reforma constitucional pretende incluir una excepción a la procedencia de *ultima ratio* de la prisión preventiva. Esta propuesta se dirige a modificar los números 1 y 11 del artículo 77 de la Constitución. Estas disposiciones

¹¹ CCE, dictamen 8-24-RC/24, 21 de noviembre de 2024, párr.15.

¹² *Ibíd.*, párr. 16.

¹³ CCE, dictamen 4-22-RC/22, 12 de octubre de 2022, párr. 87.

constitucionales se encuentran en el título II, capítulo octavo denominado “derechos de protección”, y se desarrollan como parte de las **garantías básicas de todo proceso penal en que se haya privado de la libertad a una persona**.

17. En este sentido, la Corte evidencia que esta propuesta, por su contenido, tiene relación con los **derechos de protección**.¹⁴ En particular, con el derecho al debido proceso en la **garantía de presunción de la inocencia** de toda persona y a ser tratada como tal, mientras no se declare su responsabilidad mediante resolución firme o sentencia ejecutoriada (art. 76.2 CRE). Además, guarda relación con las garantías básicas de toda persona privada de la libertad en un proceso penal (art. 77 CRE) y el derecho a la libertad ambulatoria del procesado¹⁵ (art. 66.14 CRE).
18. En la Constitución, los derechos de protección de las personas se desarrollan frente a todo proceso en el que se determinan derechos y obligaciones de cualquier orden. En el proceso penal, los derechos de protección tienen especial importancia porque, además de las garantías básicas de todo proceso como la presunción de inocencia y la motivación de las resoluciones (art. 76 CRE), en este tipo de procesos se deben observar las garantías básicas en favor de las personas privadas de la libertad (art. 77 CRE). De ahí que, la **prisión preventiva** y la **presunción de inocencia** son garantías constitucionales interdependientes en todo proceso penal.
19. La **prisión preventiva** es una medida cautelar y excepcional que garantiza la eficacia del proceso penal a través de la privación preventiva de libertad del procesado.¹⁶ Es decir, persigue “garantizar la comparecencia del imputado o acusado al proceso, el derecho de la víctima del delito a una justicia pronta, oportuna y sin dilaciones, y para asegurar el cumplimiento de la pena” (art. 77.1 CRE). Sin embargo, la Corte ha determinado que “ésta constituye la **medida más gravosa** que el Estado puede adoptar sin que aún exista previamente una sentencia condenatoria ejecutoriada”.¹⁷ Esta medida cautelar es la más grave porque supone una tensión entre la eficacia del proceso penal y la protección de los derechos de la persona procesada a la garantía de presunción de inocencia (art. 76.2 CRE) y a la libertad ambulatoria (art. 66.14 CRE), que “a su vez, tiene serias repercusiones sobre sus distintas actividades y relaciones familiares, sociales y laborales, así como sobre su integridad física y psíquica”.¹⁸

¹⁴ CRE, Capítulo VIII, “Derechos de protección”.

¹⁵ CCE, sentencia 8-20-CN/21, 18 de agosto de 2021, párr. 37.

¹⁶ CCE, sentencia 8-20-CN/21, 18 de agosto de 2021, párr. 37.

¹⁷ *Ibíd.*

¹⁸ *Ibíd.*, párrs. 37 y 38.

20. La **garantía de la presunción de inocencia** es reconocida en la Constitución y en los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos¹⁹ como un derecho que pertenece al investigado, procesado o acusado de un delito. Esta garantía comprende ser tenido por inocente y tratado como tal, antes que se inicie el proceso y a lo largo del mismo, hasta que se demuestre su culpabilidad o responsabilidad penal mediante sentencia ejecutoriada.²⁰
21. El **derecho a la libertad ambulatoria** (art. 66.14. CRE) garantiza a toda persona la facultad de desplazarse libremente dentro del territorio ecuatoriano, a salir y a retornar de él, sin más restricciones que las establecidas por la Constitución y la ley. Además, este derecho también comprende la protección a detenciones arbitrarias. Es decir, que solo se podría limitar la libertad de una persona mediante un procedimiento legal y con garantías procesales aplicables. Cualquier detención injustificada implica una restricción grave a un derecho fundamental como es la libertad de las personas.
22. Por lo dicho, para el análisis de la posible transgresión del límite material sobre la prohibición de restringir derechos y garantías, esta Magistratura examinará si la propuesta de reforma restringe: **i)** el carácter excepcional de la prisión preventiva, y, en consecuencia, **ii)** la garantía de presunción de inocencia del procesado, y, **iii)** el derecho a la libertad ambulatoria.

Restricción del carácter excepcional de la prisión preventiva (art. 77.1 y 11 CRE)

23. Ahora bien, la propuesta de reforma parcial planteada por el presidente de la República se dirige a modificar la noción de la privación de la libertad como una medida cautelar que no debe ser aplicada como regla general. Es decir, la propuesta busca crear una excepción a la procedencia de *ultima ratio* de la prisión preventiva, por razones de combate al terrorismo y crimen organizado para ciertos delitos y según los casos y condiciones que determine la ley. Es decir, la modificación al texto constitucional presentada se dirige a reformar la naturaleza excepcional de la prisión preventiva como medida cautelar, para hacerla “obligatoria” en los casos que determine la ley sobre los delitos de terrorismo y crimen organizado.
24. Al respecto, cabe precisar que, independientemente del tipo de delito, en la norma constitucional, la prisión preventiva no trastoca la presunción de inocencia de una persona. Lo anterior, **siempre y cuando** esta medida cautelar se aplique como última

¹⁹ Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 11.1. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 14.2. Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 8. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, artículo 26.

²⁰ CCE, sentencia 14-19-CN/20, 12 de agosto de 2020, párr. 15.

medida posible “para buscar la eficacia del proceso penal”.²¹ Es decir, cuando exista una **finalidad procesal** para privar de la libertad al procesado, ya sea para garantizar su comparecencia, el cumplimiento de la pena o el derecho de la víctima a una justicia pronta.

25. De lo anterior que, esta Corte ha determinado que la prisión preventiva es una medida cautelar de *ultima ratio* que **únicamente es justificable** desde una perspectiva constitucional si:

(i) persigue fines constitucionalmente válidos tales como los establecidos en el artículo 77 de la CRE; (ii) es idónea como medida cautelar para cumplir estas finalidades; (iii) es necesaria al no existir medidas cautelares menos gravosas que igualmente puedan cumplir la finalidad que la prisión preventiva persigue; y, (iv) si la salvaguarda de la eficacia del proceso penal es proporcional frente al alto nivel de afectación en las esferas de libertad del procesado. De otro modo, la imposición de la prisión preventiva supone una restricción injustificada y arbitraria.²²

26. En el presente caso, la propuesta de reforma constitucional pretende determinar como obligatoria a la prisión preventiva para fines ajenos a los contemplados en el artículo 77 de la Constitución: “garantizar la comparecencia del imputado o acusado al proceso, el derecho de la víctima del delito a una justicia pronta, oportuna y sin dilaciones, y para asegurar el cumplimiento de la pena” (art. 77.1 CRE). En palabras del presidente de la República, se propone incluir “una nueva finalidad de la privación de la libertad como medida cautelar”, esta es, “el combate al terrorismo y crimen organizado, según los casos y condiciones que determine la ley”.

27. Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos establece que los fines legítimos de la detención preventiva deben tener “carácter procesal”, como el peligro de fuga o la obstaculización del proceso.²³ En ese sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (“Corte IDH”) ha analizado la figura de la prisión preventiva oficiosa y ha determinado su incompatibilidad parcial con la Convención Americana de Derechos humanos. De tal manera, la Corte IDH estableció que la **imposición automática de la prisión preventiva, sin un análisis individualizado de su necesidad, vulnera los derechos a la libertad personal y a la presunción de inocencia**, pues convierte una medida cautelar en una pena anticipada. Así mismo, precisó que la prisión preventiva goza únicamente de dos

²¹ CCE, sentencia 22-20-CN/24, 5 de diciembre de 2024, párr. 48; sentencia 8-20-CN/21, 18 de agosto de 2021, párr. 37.

²² CCE, sentencia 8-20-CN/21, 18 de agosto de 2021, párr. 38. Corte IDH. Caso Chaparro Álvarez y Lapo Ñíguez vs. Ecuador. 21 de noviembre de 2007, párr. 93.

²³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas. 30 diciembre 2013, p. 8.

finalidades legítimas y que la “prevención general” o el “efecto disuasivo” de ciertos delitos, por más graves que sean, no son parte de dichas finalidades.²⁴

- 28.** Además, la Corte IDH ha determinado que la prisión preventiva oficiosa supone también una afectación grave al derecho a la defensa para los imputados de ciertos delitos, porque la privación de la libertad resulta una imposición preceptiva en su contra, sin posibilidad de contradicción. De ahí que, para la Corte IDH, la aplicación automática de esta medida cautelar sin considerar el caso concreto y las finalidades legítimas para restringir la libertad de una persona “supone necesariamente una lesión al derecho a [...] gozar, en plena igualdad, ciertas garantías del debido proceso”.²⁵
- 29.** De tal manera, la Corte anota que el combate al terrorismo y al crimen organizado no son fines de carácter procesal ni que se relacionen con las medidas cautelares en el desarrollo de un proceso penal.²⁶ Más bien, de la propuesta, se observa que el presidente ahonda en que esta “nueva finalidad” de la medida cautelar responde a la necesidad de “reforzar las medidas que permitan garantizar la defensa nacional, protección interna y orden público, y posteriormente asegurar el cumplimiento de la pena”. Es decir, más que un fin de carácter procesal, su propuesta parece dirigirse al cumplimiento de sus propias atribuciones y deberes constitucionales de velar por el “orden interno y de la seguridad pública, y ejercer la dirección política de la defensa nacional” (arts. 147.17, 158 y 261 CRE).
- 30.** En tal contexto, esta Corte no puede interpretar que la propuesta de reforma a la Constitución sobre la aplicación obligatoria de la prisión preventiva, para ciertos “fenómenos delictivos” relacionados con el terrorismo y el crimen organizado, sea compatible con la naturaleza cautelar y excepcional de la prisión preventiva. Aunque la protección interna, el orden público o la defensa nacional, podrían ser fines constitucionalmente válidos, como lo señaló el presidente de la República, no se advierte que estos objetivos tengan un carácter procesal que guarden correspondencia con la naturaleza de la prisión preventiva. Al contrario, su imposición obligatoria con fines de política de seguridad desvirtúa su función cautelar y la convierte en una pena anticipada en el marco de ciertos delitos. En ese sentido, la propuesta de reforma no persigue un fin constitucionalmente válido para imponer la obligatoriedad de la prisión preventiva en ciertos delitos.

²⁴ Corte IDH. Caso Tzompaxtle Tecpile y otros vs. México, excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, 7 de noviembre de 2022, párrs. 162 y 163.

²⁵ Corte IDH. Caso García Rodríguez y otro vs. México, excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, 7 de noviembre de 2022, párrs. 173 y 174.

²⁶ Ver también el artículo 519 del COIP.

- 31.** En ese sentido, la obligatoriedad de la prisión preventiva no podría llegar a ser una medida idónea para alcanzar el objetivo de “combate al terrorismo y crimen organizado”, porque esta rebasa claramente la misma naturaleza de la prisión preventiva que tiene fines estrictamente procesales. Así, como ya se señaló, la prisión preventiva obligatoria para ciertos delitos significaría en el fondo una pena anticipada, y ya no una medida cautelar propiamente dicha.
- 32.** Por otro lado, el presidente de la República expresa que la complejidad de ciertos fenómenos delictivos requiere una respuesta eficaz de la Función Judicial. Por ejemplo, que permita a los jueces dictar medidas cautelares que resulten eficaces y eficientes “para evitar fugas o riesgos de continuar en actividades delictivas”. Sin embargo, esta Corte observa que tales objetivos ya son posibles en la manera en que la Constitución y la norma legal penal (art. 522 COIP) ya regulan diversas medidas cautelares de carácter personal.
- 33.** En efecto, el artículo 534 del Código Orgánico Integral Penal (“COIP”) ya establece que cualquier juez penal puede ordenar la prisión preventiva, incluso en delitos de crimen organizado y terrorismo, cuando: **i)** encuentre elementos de convicción suficientes de la existencia de un delito de acción pública, así como elementos de convicción claros, precisos y justificados de que la o el procesado es autor o cómplice de la infracción; **ii)** indicios de que las medidas cautelares no privativas de la libertad son insuficientes y que es necesario asegurar su presencia en la audiencia de juicio o el cumplimiento de la pena; y, **iii)** que se trata de una infracción sancionada con pena privativa de libertad superior a un año.
- 34.** Es decir, la regulación de la prisión preventiva en el ordenamiento jurídico ecuatoriano sí permite que se dicte esta medida cautelar en los delitos de crimen organizado y terrorismo a los que se refiere el presidente de la República, pero bajo las condiciones que hacen que la prisión preventiva tenga un carácter estrictamente cautelar y excepcional. De esta forma, la Corte no encuentra que la propuesta de reforma sea necesaria, pues ya es posible dictar la prisión preventiva en los delitos de crimen organizado y terrorismo, de acuerdo con los fines procesales constitucionalmente establecidos, y con menor impacto en los derechos y garantías de los procesados.
- 35.** Ahora bien, aunque la aplicación de la prisión preventiva es posible de acuerdo con la legislación penal vigente, la propuesta va más allá y establece la imposición automática u obligatoria de su aplicación en delitos asociados al crimen organizado y terrorismo. Al respecto, la imposición obligatoria de la prisión preventiva, incluso en delitos de crimen organizado y terrorismo, resulta desproporcionada e invasiva, pues

implica una restricción automática e indiscriminada de la libertad personal sin una valoración judicial individualizada. Esto convierte a la prisión preventiva en una pena anticipada, desnaturalizando su carácter cautelar. Además, la ausencia de una evaluación concreta sobre la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de la medida genera una afectación arbitraria a otros derechos fundamentales, sin que exista una justificación procesal legítima que la respalde. Lo que implicaría una restricción desproporcionada de derechos de todos los ciudadanos que no se compensa con los supuestos beneficios para garantizar fines tan abstractos como la protección interna, el orden público o la defensa nacional, que no pueden justificar sin más la imposición de restricciones a las garantías procesales constitucionales.

36. En suma, como se analizó, la idea de la prisión preventiva obligatoria en los términos de la propuesta de reforma constitucional constituye una restricción injustificada de derechos, pues anula totalmente la presunción de inocencia del procesado y su derecho a la libertad de movilidad, sin posibilidades del derecho a la defensa. Lo anterior, porque, desde el inicio del proceso, se obliga a la o el juzgador a imponer la prisión preventiva de manera automática, sin permitir una valoración individual y sin mediar una finalidad procesal debidamente justificada, lo que desvirtúa su carácter cautelar y la convierte en una pena anticipada.

Restricción de la garantía de presunción de inocencia (art. 76.2 CRE)

37. Este Organismo ha determinado que existen dos reglas que surgen de la presunción de inocencia: **i)** la regla de tratamiento procesal y **ii)** la regla de juicio.²⁷ La primera regla exige “no adoptar decisiones que impliquen asunción de culpabilidad antes de una condena”. Lo que obliga a toda autoridad pública de “abstenerse de prejuzgar el asunto” antes de que concluya el proceso con una sentencia condenatoria ejecutoriada. Esta regla también obliga que la autoridad pública prevenga que ciertos sectores sociales o los medios de comunicación se pronuncien anticipadamente sobre la responsabilidad del procesado y puedan influir en la decisión judicial.²⁸
38. La segunda regla, por su lado, sitúa en la Fiscalía o a la persona que acuse, la carga de probar que el procesado es responsable del delito, mediante pruebas lícitas de culpabilidad.²⁹ Esto implica que está prohibido legislar en la norma penal una presunción de culpabilidad, pues ello configuraría una presunción legal indebida al trasladar la carga de la prueba al procesado.³⁰ Por ello, la Fiscalía también tiene la

²⁷ CCE, sentencia 14-19-CN/20, 12 de agosto de 2020, párr. 17.

²⁸ *Ibíd.*

²⁹ CCE, sentencia 14-19-CN/20, párr. 18.

³⁰ *Ibíd.*, párrs. 18 y 19.

obligación de proporcionar todos los elementos necesarios para permitir que el juzgador pueda evaluar y resolver sobre la pertinencia de dictar prisión preventiva en contra de un procesado.

39. En este caso, la propuesta de reforma constitucional para incluir una excepción a la procedencia de *ultima ratio* de la prisión preventiva, haciendo que sea obligatoria en los casos de los delitos de crimen organizado y terrorismo, vulneraría la **i)** primera regla, porque el juzgador partiría de la asunción de culpabilidad del procesado sobre este tipo particular de fenómenos delictivos. También vulneraría la **ii)** segunda regla, porque anularía la función del titular de la acción penal pública de proporcionar elementos necesarios sobre los cuales el juzgador podría dictar prisión preventiva y de demostrar que otras medidas cautelares son insuficientes para asegurar la presencia del procesado en el juicio o el cumplimiento de la pena. Asimismo, la tarea del juez de motivar su decisión se reduciría solamente a justificar los presupuestos para la aplicación automática de la prisión preventiva, sin ninguna oportunidad para valorar los indicios presentados por la Fiscalía y la proporcionalidad de la imposición de la medida. Todo ello, constituiría una presunción de culpabilidad de facto.
40. De lo anterior, la propuesta del presidente de la República para reformar la prisión preventiva no solo modificaría la naturaleza de esta garantía mínima de toda persona ante un proceso penal, sino que restringiría injustificadamente el derecho al debido proceso en la garantía de la presunción de inocencia establecido en la norma constitucional.

Restricción al derecho a la libertad de movilidad (art. 66.14 CRE)

41. La Constitución reconoce el derecho de toda persona a la libertad ambulatoria o de movilidad, lo que implica la facultad de desplazarse libremente dentro del territorio ecuatoriano, así como salir y retornar al país sin más restricciones que las establecidas en la Constitución y la ley (art. 66.14 CRE). Este derecho también comprende la protección frente a detenciones arbitrarias, de modo que cualquier privación de la libertad debe ajustarse estrictamente a las causales constitucional y legalmente previstas y garantizar el debido proceso. Por ello, la privación preventiva es una forma excepcional de restricción a la libertad ambulatoria que solo puede justificarse en los términos expresamente reconocidos en la Constitución y la ley.
42. Determinar que la prisión preventiva se aplique obligatoriamente a algunos tipos de delitos (crimen organizado y terrorismo), sin que se justifique en cada caso la real necesidad de la imposición de esta medida, constituye una restricción grave e injustificada al derecho de libertad ambulatoria de las personas. Puesto que, no haría

falta demostrar que hay razones suficientes y necesarias para dictar una prisión preventiva, lo que constituiría, como ya se dijo, una presunción de culpabilidad.

43. Además, el establecimiento de una privación obligatoria de la libertad para ciertos delitos elimina la posibilidad de aplicar en ciertos casos medidas cautelares menos lesivas y permite detenciones arbitrarias y automáticas, dado que no habría un marco para una evaluación judicial individual. La afectación es grave, porque no solo restringe injustificadamente el derecho a la libertad de movilidad, sino que también implica un retroceso en la protección de los derechos procesales y las garantías fundamentales de los procesos.
44. De ahí que, este Organismo concluye que la propuesta de reforma del presidente de la República vulnera el derecho a la libertad de movilidad al instaurar un mecanismo de privación obligatoria de la libertad, pues desconoce el carácter cautelar de la prisión preventiva y la convierte en una pena anticipada, sin que medie una justificación individualizada.
45. En virtud del análisis realizado, esta Corte concluye que la propuesta de reforma constitucional a los números 1 y 11 del artículo 77 de la Constitución, para incluir que “por razones de combate al terrorismo y crimen organizado, según los casos y condiciones que determine la ley, se deba ordenar obligatoriamente la prisión preventiva”, configura una restricción injustificada y grave a la garantía de presunción de inocencia y al derecho a la libertad de movilidad. Además, desnaturaliza el carácter excepcional de la prisión preventiva al transformarla en una sanción automática y anticipada en lugar de una medida cautelar sujeta a principios de necesidad y proporcionalidad, desconociendo los límites constitucionales de esta figura. En consecuencia, la modificación propuesta rebasa el límite material impuesto por el artículo 442 de la Constitución para el procedimiento de reforma parcial.
46. La Corte considera pertinente recalcar que todas las garantías procesales y derechos constitucionales no constituyen privilegios ni excepciones aplicables a determinados grupos, sino que son garantías fundamentales que protegen a toda la ciudadanía y aseguran el sometimiento a un debido proceso. La restricción injustificada de estas garantías y derechos tienen un impacto significativo en toda la población, pues disminuyen las protecciones judiciales a las que puede estar sometido cualquier ciudadano.
47. Por último, esta Magistratura llama nuevamente la atención al presidente de la República por plantear múltiples propuestas de reforma constitucional de manera fragmentada, pues los mecanismos de reforma constitucional constituyen

herramientas sensibles en el sistema constitucional. Estos mecanismos deben activarse con responsabilidad y considerando las profundas implicaciones en el Estado constitucional y en la garantía de los derechos fundamentales de todas y todos los ecuatorianos.

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 el procedimiento de reforma parcial, establecido en el artículo 442 de la Constitución, no es apto para tramitar la modificación constitucional propuesta por el presidente de la República.
- 2.** Notifíquese, publíquese y archívese.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz (voto concurrente), Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, dos votos salvados de los jueces constitucionales Carmen Corral Ponce y Teresa Nuques Martínez, el viernes 14 de febrero de 2025, en la continuación de la sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 13 de febrero de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

DICTAMEN 2-25-RC/25

VOTO CONCURRENTENTE

Juez constitucional Joel Escudero Soliz

1. Antecedente

1. En la sesión de Pleno Ordinario de 14 de febrero de 2025, la Corte Constitucional aprobó el dictamen 2-25-RC/25 en el cual concluyó que la propuesta de reforma de los artículos 77 números 1 y 11 de la Constitución presentada por el presidente de la República no puede ser tramitada a través del procedimiento previsto en el artículo 442 de la Constitución. Esto debido a que la reforma establecía la aplicación obligatoria de la prisión preventiva para ciertos delitos, lo cual contravenía el límite de prohibición de restricción de derechos y garantías establecido en el 442 de la Constitución.
2. Coincido con la decisión del dictamen y con el razonamiento formulado, excepto con la interpretación que se hace al límite para la reforma constitucional de restricción a los derechos y garantías establecido en el artículo 442 de la Constitución. Por este motivo, sobre la base del artículo 92 de la (“LOGJCC”) a continuación explico las razones de mi voto concurrente.

2. Análisis

3. La Constitución establece una protección especial a los derechos y garantías en los procedimientos de modificación constitucional, prohibiendo que estos puedan ser restringidos. Lo dicho se encuentra en concordancia con el artículo 11 número 4, que “[n]inguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales”. De la misma manera, el número 8 del mismo artículo constitucional que determina que “[s]erá inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos”. Respecto a las garantías normativas de los derechos, el artículo 84 de la Constitución, en la parte pertinente, dispone: “En ningún caso, la reforma de la Constitución, las leyes, otras normas jurídicas ni los actos del poder público atentarán contra los derechos que reconoce la Constitución”.
4. Si bien no se excluye la posibilidad de que los derechos y garantías puedan ser modificados, bajo ninguna circunstancia estos pueden ser restringidos. Por ello, el artículo 442 de la Norma Suprema establece que la reforma procede cuando “no suponga una restricción en los derechos y garantías”. Como se observa, esta

prohibición no prevé una gradación o matiz que deba ser examinado, ni tampoco confiere a este organismo la facultad de ponderar si el beneficio de una reforma conlleva o no sacrificios para los derechos.

5. En el presente caso, la nueva reforma presentada por el presidente de la República flexibiliza la excepcionalidad de la prisión preventiva, lo cual, por sí misma, restringe: i) el carácter excepcional de la prisión preventiva, establecido en el artículo 77.1 CRE, ii) la garantía de presunción de inocencia del procesado, reconocido en el artículo 76.2 de la Constitución, y, iii) el derecho a la libertad ambulatoria reconocido en el artículo 66.14 de la Constitución. Tal constatación es suficiente para que la prohibición constitucional restablecida en el artículo 442 sea transgredida, pues afecta derechos constitucionales como la presunción de inocencia, la libertad ambulatoria y la misma naturaleza excepcional de la prisión preventiva.

6. Al respecto, como he razonado en votos particulares previos:

[...] efectuar un examen de proporcionalidad para relativizar una prohibición establecida por el constituyente originario conlleva realizar una interpretación de una norma constitucional clara, que trae el riesgo de debilitar la rigidez material exigida para la reforma a través de enmienda. Al detectar una restricción de una garantía de un derecho constitucional no cabe realizar, como solicita el presidente de la República, ponderación o test de proporcionalidad alguno.¹

7. Por tanto, es innecesario que en el dictamen 2-25-RC/25 se haya formulado el examen de proporcionalidad para verificar que la propuesta de reforma constitucional conlleva una restricción de derechos. Formular este tipo de razonamiento debilitaría la prohibición del artículo 442 de la Constitución que no da lugar a ningún margen o justificación para el debilitamiento de los derechos constitucionales o de sus garantías.

Joel Escudero Soliz
JUEZ CONSTITUCIONAL

¹ Voto salvado del juez Joel Escudero Solíz en el dictamen 6-24-RC/24 de 24 de enero de 2024, párr. 22.

Razón: Siento por tal que el voto concurrente del juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, anunciado en el dictamen de la causa 2-25-RC fue presentado en Secretaría General el 20 de febrero de 2025, mediante correo electrónico a las 09:55; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 2-25-RC/25

VOTO SALVADO

Jueza constitucional Carmen Corral Ponce

1. El Presidente de la República propone una modificación al numeral 1 del artículo 77 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”), luego de la disposición que determina que la prisión preventiva se adoptará para “garantizar la comparecencia del imputado o acusado al proceso, el derecho de la víctima del delito a una justicia pronta, oportuna y sin dilaciones, y para asegurar el cumplimiento de la pena”, esto es, que se añada una finalidad específica: “así como por razones de combate al terrorismo y crimen organizado, según los casos y condiciones que determine la ley”.
2. Así mismo, la modificación planteada al número 11 del artículo 77 de la CRE que establece que el juzgador “aplicará las medidas cautelares alternativas a la privación de libertad contempladas en la ley. Las sanciones alternativas se aplicarán de acuerdo con los casos, plazos, condiciones y requisitos establecidos en la ley”, propone incluir lo siguiente: “salvo las situaciones en que, por razones de combate al terrorismo y crimen organizado, según los casos y condiciones que determine la ley, se deba ordenar obligatoriamente la prisión preventiva”.
3. El Dictamen 2-25-RC/25 (“**dictamen de mayoría**”), antes de plantear el problema jurídico, parte de la premisa de que la propuesta pretende “modificar la noción de privación de libertad como una medida cautelar que no debe ser aplicada como regla general [...] una excepción a la procedencia de última ratio de la prisión preventiva, que afecta al artículo 77 números 1 y 11 de la Constitución” (párrafo 12).
4. La pregunta del problema jurídico cuestiona si ¿establecer una excepción a la procedencia de última ratio de la prisión preventiva, por razones de combate al terrorismo y crimen organizado para ciertos delitos y según los casos y condiciones que determine la ley, restringe derechos o garantías constitucionales? (párrafo 13).
5. Entonces el dictamen de mayoría alude desde el principio a que se “afecta” la noción de esta medida cautelar; y, asume que se propone establecer una “excepción” a la procedencia de la prisión preventiva como de “última ratio”, adelantando criterio de que “no debe ser aplicada como regla general”.
6. La afectación aludida condiciona el examen a realizar, tanto más que desde el inicio de la resolución del problema jurídico se insiste en que “se pretende incluir una excepción a la procedencia de última ratio de la prisión preventiva” (párrafo 16); y, se

refiere a que “esta propuesta, por su contenido, tiene relación con los derechos de protección” (párrafo 17), en especial si “la prisión preventiva y la presunción de inocencia son garantías constitucionales interdependientes en todo proceso penal” (párrafo 18); señalando desde el principio que se busca “modificar la noción de la privación de la libertad como una medida cautelar que no debe ser aplicada como regla general [...] para hacerla ‘obligatoria’ en los casos que determine la ley sobre delitos de terrorismo y crimen organizado” (párrafo 23).

7. No obstante, mi lectura de la demanda y de los textos de las reformas planteadas en la propuesta bajo análisis, difiere del dictamen de mayoría. En cuanto al carácter excepcional de la prisión preventiva, se debe considerar que el artículo 77 número 1 de la CRE determina en su primera parte: “La privación de la libertad no será la regla general y se aplicará para garantizar la comparecencia del imputado o acusado al proceso, el derecho de la víctima del delito a una justicia pronta, oportuna y sin dilaciones, y para asegurar el cumplimiento de la pena”.
8. Según lo planteado por el Presidente de la República, no se elimina la esencia de que la privación de la libertad no sea la regla general, sino que se propone agregar una finalidad adicional y específica, esto es, que esta medida cautelar personal se aplicará “así como por razones de combate al terrorismo y crimen organizado, según los casos y condiciones que determine la ley”.
9. Es decir, se especifica que la orden de prisión preventiva además de las finalidades ya contempladas constitucionalmente, tenga también como fin particular la posibilidad de dictarse en los delitos de crimen organizado y terrorismo, sin que se proponga eliminar que “no será la regla general”, ni que se suprima que la misma se ordenará para los tres fines ya previstos de garantizar la comparecencia del procesado, la justicia oportuna para la víctima y asegurar el cumplimiento de la pena, ni que no sea ordenada por juez.
10. La orden de prisión preventiva que se dictaría por razones de combate al terrorismo y crimen organizado, entonces no sería siempre obligatoria, sino que se emitiría respetando lo ya contemplado constitucionalmente, como última ratio y con las finalidades procesales ya previstas, puesto que estos elementos no son objeto de la reforma planteada al artículo 77 numeral 1 de la CRE.
11. En definitiva, el carácter de última ratio y las tres finalidades de la prisión preventiva se mantendrían, planteándose que se agregue un cuarto fin, que se desarrollará por la remisión constitucional en la ley. Así cuando el legislador detalle las razones en las que se dictaría la prisión preventiva para el combate al terrorismo y crimen organizado, deberá preservar que no se la ordene como regla general, porque esta categorización y

los tres fines de garantizar la presencia del procesado, la justicia oportuna para la víctima y asegurar el cumplimiento de la pena, no se reforman en el numeral 1 del artículo 77 de la CRE.

12. Por otro lado, la reforma planteada al número 11 del artículo 77 de la CRE, propone que, si bien el juzgador aplicará las medidas cautelares alternativas, deberá considerar “salvo las situaciones en que, por razones de combate al terrorismo y crimen organizado, según los casos y condiciones que determine la ley, se deba ordenar obligatoriamente la prisión preventiva”.
13. Así de la lectura de la reforma planteada, no se propone que la orden de prisión preventiva por razones de combate al terrorismo y crimen organizado sea siempre obligatoria, sino que es el legislador el que desarrollará cuando “se deba ordenar obligatoriamente la prisión preventiva”; es decir, no siempre en todo caso de crimen organizado y terrorismo se deberá dictar prisión preventiva, sino en las circunstancias que determine la ley; y, por ello cuando se la ordene bajo esos criterios legales no podrá ser sustituida por una medida cautelar alternativa.
14. Las circunstancias para el efecto las debe ponderar el legislador, apreciando las connotaciones de alarma, gravedad e impacto en la sociedad de estos fenómenos criminológicos, por ello no comparto que el dictamen de mayoría de plano determine que la propuesta no cuenta con una finalidad constitucional.
15. Es así que el artículo 3 número 8 de la Constitución establece como un deber primordial del Estado: “Garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral” ; y, por ello en la reciente reforma al artículo 158 de la CRE se permite el apoyo complementario de las Fuerzas Armadas a la Policía Nacional para los fines de la seguridad integral precisamente en ciertos delitos de gravedad extrema como “narcotráfico, lavado de activos, tráfico de armas, tráfico de personas y delitos asociados a los grupos delictivos organizados” ; y, en esta protección según el artículo 393 de la CRE: “El Estado garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos”.
16. La Constitución contempla como fin primordial del Estado afrontar las connotaciones de alarma, gravedad e impacto social de los delitos que ponen en riesgo la convivencia ciudadana, seguridad integral y paz social; esta finalidad constitucional deberá ser desarrollada por el legislador para la determinación de qué circunstancias se “deba ordenar obligatoriamente la prisión preventiva”, y una vez ordenada no se la pueda sustituir.

17. En este punto se enfatiza que la imposibilidad de cambio a una medida cautelar alternativa se desprende del actual texto del numeral 11 del artículo 77 de la CRE que ya remite al legislador la determinación de cuando no podrá sustituirse la prisión preventiva, así consta en el artículo 536 del Código Orgánico Integral Penal (“COIP”) que prohíbe esta sustitución en “delitos de peculado, sobrepuestos en contratación pública o actos de corrupción en el sector privado”.
18. De otra parte, el dictamen de mayoría menciona que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (“Corte IDH”), ha analizado la figura de la prisión preventiva oficiosa (Caso Tecpile vs México) la que “estableció que la imposición automática de la prisión preventiva, sin un análisis individualizado de su necesidad, vulnera los derechos a la libertad personal y a la presunción de inocencia” (párrafo 27); así como indica que “su imposición obligatoria con fines de política de seguridad desvirtúa su función cautelar y la convierte en pena anticipada en el marco de ciertos delitos” (párrafo 30); y, señala que con la propuesta “la tarea del juez de motivar su decisión se reduciría solamente a justificar los presupuestos para la aplicación automática de la prisión preventiva [...] constituiría una presunción de culpabilidad de facto” (párrafo 39); por lo que la propuesta “vulnera el derecho a la movilidad al instaurar un mecanismo de privación obligatoria de la libertad, pues desconoce el carácter cautelar de la prisión preventiva y la convierte en una pena anticipada” (párrafo 44).
19. La propuesta bajo análisis, no se puede asimilar con la figura de la “prisión preventiva oficiosa” del caso en la Corte IDH Tecpile vs México, ya que en aquella no se permitía escuchar al procesado antes de su adopción, ni la finalidad estaba contemplada en la norma y aplicaba como regla general sin casos individualizados. La prisión preventiva oficiosa se parece más a la extinta figura de “detención en firme” que fue declarada inconstitucional en el Ecuador y que por reforma al CPP (no de la Constitución) obligaba a confirmar siempre la prisión preventiva en el auto de llamamiento a juicio en cualquier delito.
20. En cambio, esta propuesta, plantea modificar al artículo 77 números 1 y 11 de la CRE, que acorde a este voto salvado, no implica la aplicación “automática” de la prisión preventiva como “pena anticipada”, pues: i) no es en todos los delitos, solo los de crimen organizado y terrorismo; y, ii) dentro de ellos no todos, solo los que determine el legislador.
21. De tal modo que será la ley la que determine cuáles de estos delitos de crimen organizado y terrorismo son los que ponen en riesgo la convivencia ciudadana, seguridad integral y paz social, dadas sus connotaciones de alarma, gravedad e impacto social, en los que deberá dictarse la medida cautelar de la prisión preventiva, figura

que contrario a lo que afirma el dictamen de mayoría es compatible con el derecho a la libertad personal y la presunción de inocencia.

22. Al respecto el artículo 11 numeral 9 inciso final de la CRE al referirse a la responsabilidad estatal “por las violaciones de los principios y reglas del debido proceso”, realiza una distinción que permite determinar que dentro del artículo 76 de la CRE algunas garantías del debido proceso se configuran como reglas que contienen una estructura normativa con una consecuencia imperativa; y, otras como principios, es decir mandatos de optimización o postulados que se cumplen acorde a las circunstancias concretas; siendo precisamente la presunción de inocencia, en la manera que la contempla el número 2 del artículo 76 de la CRE, un principio, mas no una regla sin excepciones, y por ello como un postulado axiológico es compatible con la prisión preventiva, dada su posibilidad de optimizarse o ponderarse.
23. La prisión preventiva no se trata entonces de una “pena anticipada”, pues se aplica en función de las finalidades constitucionalmente válidas del numeral 1 del artículo 77 de la CRE ya expuestas; razón por la cual el procesado con esta medida cautelar será considerado inocente hasta que sea declarado culpable en condena ejecutoriada, ya que es la sentencia en firme la que contiene la imposición de la pena privativa de libertad.
24. Así el inciso final del artículo 59 del COIP diferencia la prisión preventiva como medida cautelar de la sentencia condenatoria que impone la pena de privación de la libertad al establecer que: “En caso de condena, el tiempo efectivamente cumplido bajo medida cautelar de prisión preventiva o de arresto domiciliario, se computará en su totalidad a favor de la persona sentenciada”, ratificándose la conciliación entre la figura de la prisión preventiva con la presunción de inocencia y libertad personal.
25. En este punto se enfatiza que la propuesta debía confrontarse con los límites para que proceda o no la vía de la reforma parcial a la Constitución, como un mecanismo de modificación constitucional que permite efectuar puntualizaciones de orden orgánico dentro de los elementos constitutivos del Estado y la estructura fundamental de la Constitución, encontrándosele prohibida desde el plano dogmático, la restricción de derechos y garantías.
26. La reforma parcial a la Constitución requiere de la presentación del proyecto respectivo para su aprobación parlamentaria y la posterior ratificación en referéndum popular. Se trata de un procedimiento agravado de modificación constitucional, pues luego de la deliberación democrática por los representantes parlamentarios, es el mismo pueblo como mandante soberano y titular del poder constituyente el que decide su entrada en vigencia.

27. Por lo expuesto, según el análisis planteado, disiento del dictamen de mayoría 2-25-RC/25, al considerar que la propuesta no incurre en restricción de derechos y garantías; y, sí podía ser tramitada por la vía de reforma parcial a la Constitución conforme al artículo 442 de la CRE.

Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado de la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, anunciado en la sentencia de la causa 2-25-RC fue presentado en Secretaría General el 24 de febrero de 2025, mediante correo electrónico a las 08:11; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

DICTAMEN 2-25-RC/25

VOTO SALVADO

Jueza constitucional Teresa Nuques Martínez

1. Antecedentes relevantes

1. Con fecha 05 de febrero de 2025, el presidente de la República, Daniel Noboa Azín presentó, ante la Corte Constitucional del Ecuador, una “solicitud de control previo de procedimiento de reforma parcial a la Constitución [...]”. Conforme se desprende de la solicitud, se pretendía que esta Corte “efectúe el control previo en un primer momento del proyecto de reforma parcial a la Constitución que se presenta y que, a través de un dictamen se pronuncie respecto de la vía a través de la cual se lo debe tramitar, de acuerdo con lo previsto en el artículo 99 de la [LOGJCC]”.
2. La decisión de mayoría resolvió “declarar que el procedimiento de reforma parcial, establecido en el artículo 442 de la Constitución, no es apto para tramitar la modificación constitucional propuesta por el presidente de la República”.¹

2. Disidencia

3. Sobre la base del artículo 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, se formula el presente voto salvado. Con la finalidad de razonar el presente voto se plantearán, en primer lugar, contenidos preliminares a considerar y, en segundo lugar, cuestiones particulares de la decisión de mayoría sobre las cuales versa la disidencia.

2.1. Contenidos preliminares

Sobre el dictamen de procedimiento que emite la Corte Constitucional

4. Conforme el artículo 443 de la Constitución y el artículo 99 numeral 1 de la LOGJCC, en el marco de procedimientos orientados a la modificación del texto constitucional “[l]a Corte Constitucional calificará cuál de los procedimientos previstos en este capítulo corresponde en cada caso.”² Así, durante el control de modificaciones constitucionales, este Organismo interviene a través de los siguientes mecanismos: “1. Dictamen de procedimiento. 2. Sentencia de constitucionalidad de la convocatoria a referendo. 3. Sentencia de constitucionalidad de las enmiendas, reformas y cambios

¹ CCE, dictamen 2-25-RC/25, 14 de febrero de 2025, párr. 48.

² Constitución de la República, artículo 443.

constitucionales”.³

5. Así, ante la solicitud del Ejecutivo de la emisión de un dictamen de procedimiento, tal como lo ha previsto la jurisprudencia constitucional, a este Organismo le corresponde evaluar si la vía propuesta por el presidente de la República —reforma en el presente caso— para tramitar la modificación constitucional es apta. En consecuencia, durante este primer momento no le corresponde a la Corte “[...] valorar la conveniencia de la propuesta, ni realizar, en este momento control alguno sobre su correspondiente proyecto preliminar de convocatoria a referéndum”.⁴
6. Este Organismo ha sido reiterativo en señalar que la evaluación de la conveniencia de una propuesta de modificación le corresponde únicamente a la ciudadanía y a la Asamblea Nacional, en casos de reforma parcial.⁵ Más en detalle, la Corte ha señalado que:

Es necesario recalcar que en ninguno de los momentos de actuación de la Corte Constitucional corresponde que este Organismo juzgue la conveniencia o no de las propuestas de modificación constitucional, pues la competencia de esta Corte se circunscribe a precautelar los límites materiales previstos para los mecanismos de modificación constitucional, a controlar la constitucionalidad de los considerandos y del cuestionario y, de ser el caso, a controlar posteriormente la constitucionalidad formal y procedimental de la modificación ya aprobada. Los órganos llamados a juzgar la conveniencia de cada propuesta son otros y se encuentran previstos en la Constitución: en el caso de la **enmienda parlamentaria**, corresponde a la Asamblea Nacional; en el de la **enmienda por referéndum**, a la ciudadanía en su conjunto; en el caso de la **reforma parcial** tanto a la Asamblea como a la ciudadanía y, en el caso de la **Asamblea Constituyente**, a la propia Asamblea que se convoque para el efecto y al posterior pronunciamiento de la ciudadanía en referéndum. [énfasis original].⁶

7. De ahí que, para quien suscribe, la labor de la Corte en el control de propuestas de modificación constitucional requiere guardar un estricto celo de sus competencias, sus actuaciones y el contenido de sus decisiones. En el caso in examine el contenido de la decisión de mayoría debió circunscribirse a los límites constitucionales y jurisprudenciales establecidos para su decisión en este primer momento; de este modo, debió i) valorar exclusivamente los límites materiales del mecanismo de modificación propuesto por el presidente de la República y ii) evitar establecer valoraciones sobre la conveniencia o no de la propuesta planteada.

³ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 99.

⁴ CCE, dictamen 8-24-RC/24, 21 de noviembre de 2024, párr. 10.

⁵ CCE, dictamen 8-24-RC/24, 21 de noviembre de 2024, nota al pie 5; dictamen 5-24-RC/24, 03 de octubre de 2024, párr. 17; 1-24-RC/24, 24 de enero de 2024, párr. 16, dictamen 2-23-RC/23, 22 de noviembre de 2023, párr. 9.

⁶ CCE, dictamen 6-22-RC/22, 27 de octubre de 2022, párr. 20.

Antecedentes históricos del artículo 77 de la CRE

8. Conforme se desprende de la solicitud remitida por el Ejecutivo, la modificación constitucional que se pretendía afectaba a los numerales 1 y 11 del artículo 77 de la CRE. En ese sentido, el presente voto considera adecuado tomar en cuenta los antecedentes de modificación constitucional del artículo 77.
9. El texto actual del artículo 77 de la CRE, fue el resultado de una modificación constitucional previa del año 2011. En aquella ocasión, el texto se vio modificado a través del mecanismo de enmienda constitucional, por decisión de la Corte Constitucional que “[...] en aplicación de la facultad interpretativa y del ejercicio del control de constitucionalidad, [replanteó] la pregunta y los anexos [...]”.⁷ En ese sentido, es relevante tomar nota del desarrollo normativo del referido artículo desde su concepción original, su modificación en el año 2011 y la propuesta de reforma que atañe al presente caso. Así:
 - 9.1. En el texto original, el artículo 77 de la CRE consideraba que “[l]a privación de la libertad **se aplicará excepcionalmente cuando sea necesaria para garantizar la comparecencia en el proceso, o para asegurar el cumplimiento de la pena**; procederá por orden escrita de jueza o juez competente, en los casos, por el tiempo y con las formalidades establecidas en la ley [...]”.
 - 9.2. En el texto vigente a día de hoy el artículo 77 de la CRE considera que “[l]a privación de la libertad **no será la regla general y se aplicará para garantizar la comparecencia del imputado o acusado al proceso, el derecho de la víctima del delito a una justicia pronta, oportuna y sin dilaciones, y para asegurar el cumplimiento de la pena [...]**.”
 - 9.3. La propuesta remitida por el presidente de la República en el caso en examine plantea que el artículo 77 de la CRE considere que [l]a privación de la libertad **no será la regla general y se aplicará para garantizar la comparecencia del imputado o acusado al proceso, el derecho de la víctima del delito a una justicia pronta, oportuna y sin dilaciones, y para asegurar el cumplimiento de la pena, así como por razones de combate al terrorismo y crimen organizado, según los casos y condiciones que determine la ley [...]**
10. De ahí, es posible anticipar que (i) el artículo 77 de la CRE ha sido previamente

⁷ CCE, dictamen 001-11-DRC-CC, caso 0001-11-RC, 15 de febrero de 2011, pp. 38 y 39.

modificado, incluso a través de enmienda constitucional; ii) que el lenguaje constitucional empleado sobre la prisión preventiva pasó de referir su aplicación como “excepcional” a “no ser la regla general”, cuestión última que se mantiene de la literalidad de la propuesta remitida a este Organismo; y, iii) que las finalidades constitucionales desde su concepción original hasta la actualidad se han visto modificadas incorporando nuevos supuestos; específicamente el de “**el derecho de la víctima del delito a una justicia pronta, oportuna y sin dilaciones**”.

2.2. Cuestiones particulares del análisis realizado por la decisión de mayoría

11. A la luz de los párrafos precedentes, a continuación, se contrastará el razonamiento plasmado por la mayoría, y que, a criterio de quien suscribe, amerita cuestionamientos sobre su procedencia.

12. En primer lugar, es posible llamar la atención sobre la aseveración contenida en el párrafo 12 de la sección “5. Planteamiento del problema jurídico”, de la decisión de mayoría, por cuanto propone una valoración ajena a la carga argumentativa del presidente de la República, sin realizar el abordaje de la cuestión, previamente. A criterio de quien suscribe, esto implica una interpretación de los argumentos planteados por las partes procesales sin una justificación que sirva de base. Señala el párrafo 12 que:

[...] la propuesta del presidente de la República no se refiere de ningún modo a los procedimientos de reforma constitucional (arts. 441-444 CRE), sino que alude solamente a modificar la noción de la privación de la libertad como una medida cautelar que no debe ser aplicada como regla general. Es decir, la propuesta establece una excepción a la procedencia de ultima ratio de la prisión preventiva, que afecta al artículo 77 números 1 y 11 de la Constitución.

13. De este modo, arribar a la conclusión de que la propuesta de reforma parcial pretende modificar la noción de privación de libertad, trastocando la idea de que no debe ser aplicada como regla general, es una cuestión que debía, necesariamente, derivarse del análisis y resolución del problema jurídico planteado por la Corte. En contrario, la decisión de mayoría parte de conclusiones preliminares en ausencia del análisis correspondiente, lo cual permite cuestionar el silogismo empleado para arribar su decisión.

14. En segundo lugar, se disiente con relación a la coherencia lógica del razonamiento planteado por el dictamen. Conforme el párrafo 15 de la decisión, una restricción de derechos es una limitación de derechos radical y no razonable que ocurre “[...] por ejemplo, cuando la limitación genera un **tratamiento diferenciado que es discriminatorio**; cuando la limitación **anula de manera permanente el ejercicio de**

un derecho; o cuando limita una regla cuya validez no ha sido cuestionada a partir de principios” [énfasis añadido].

15. A la luz de la jurisprudencia citada por la propia mayoría, correspondía verificar si la propuesta planteada por el Ejecutivo conlleva, al menos, un trato diferenciado pero discriminatorio, una anulación permanente de derechos o una limitación a reglas no cuestionadas a partir de principios. De la lectura del dictamen, no se dilucida cuál de los supuestos se verifica en el presente caso. En contrario, el dictamen aborda la resolución del caso in examine desde una perspectiva circular, basada en la restricción del carácter excepcional de la prisión preventiva. Así, señala como conclusión que “[...] esta Corte no puede interpretar que la propuesta de reforma a la Constitución sobre la aplicación obligatoria de la prisión preventiva, para ciertos “fenómenos delictivos” [...] sea compatible con la naturaleza cautelar y excepcional de la prisión preventiva”. Ante dicho razonamiento, el presente voto cuestiona la falta de pronunciamiento, sobre si la propuesta de modificación conlleva un trato diferenciado pero discriminatorio, una anulación permanente o una limitación de reglas no amparada en principios.
16. Atendiendo al análisis del dictamen, parece poco plausible, para quien suscribe, que éste se haya amparado en tratos discriminatorios por cuanto no se evidencia una evaluación de los elementos definidos por la jurisprudencia constitucional para configurar un trato discriminatorio: comparabilidad, constatación de un trato diferenciado y la verificación del resultado.⁸
17. Tampoco resulta plausible circunscribir el análisis del dictamen en la limitación a una regla cuya validez no ha sido cuestionada a partir de principios; ello por cuanto no se desprende que este Organismo haya partido de la identificación de reglas o principios a ser limitados. En ese supuesto esta Corte ha señalado que:

[...] si los derechos y garantías fundamentales están dados por una regla o por un principio. Toda limitación a una regla tal —cuya validez no ha sido cuestionada a partir de principios—constituye siempre una limitación injustificada y, por tanto, una restricción. En cambio, si se trata de un principio, su limitación será injustificada, es decir, habrá restricción, solo si aquella es desproporcionada.⁹
18. En contrario, y por descarte, el análisis de mayoría parece encuadrarse en la verificación de la anulación de derechos reconocidos en la CRE. En apoyo de esta presunción se encuentra, por ejemplo, el contenido de los párrafos 16, 17, 21 y 22 del dictamen sobre los denominados “derechos de protección”. Bajo ese enfoque, como ya se ha indicado, le correspondía a este Organismo dilucidar si la propuesta remitida

⁸ CCE, dictamen 1-18-RC/19, 28 de mayo de 2019, párrs 31-46.

⁹ CCE, dictamen 4-19-RC/19, 21 de agosto de 2019, párr. 15.

por el Ejecutivo constituye una restricción de tal envergadura que se traduzca en una anulación permanente de derechos. Así se ha abordado esta problemática en casos previos donde la Corte ha concluido, por ejemplo, que “[...] la propuesta en su conjunto está anulando en su totalidad y a perpetuidad el goce de los derechos a la seguridad jurídica, a la defensa, y al debido proceso en la presunción de inocencia [...]”.¹⁰

19. En tercer lugar, y sujeto al contenido de párrafos precedentes, quien suscribe cuestiona el razonamiento plasmado en la decisión de mayoría, por considerarlo contradictorio. Así, bajo la consigna de dilucidar la existencia de una anulación de derechos, cabe preguntarse si es posible concluir que un determinado derecho se ve anulado permanentemente si se parte, tal como señala la decisión de mayoría, en el párrafo 23, de “[...] **crear una excepción** a la procedencia de última ratio de la prisión preventiva, por razones de combate al terrorismo y crimen organizado para ciertos delitos y **según los casos y condiciones que determine la ley**” [énfasis añadido].
20. Es decir, pareciera no haber un silogismo lógico entre el diseño de una excepción —lo que implica reconocer la existencia de una regla general relativa a la prisión preventiva como medida de última ratio— y la reforma de “la naturaleza excepcional de la prisión preventiva como medida cautelar, para hacerla “obligatoria” [...]” (párrafo 23). En otras palabras, la prisión preventiva como excepción se vería anulada en tanto y en cuanto la propuesta de reforma se orientara a un cambio absoluto sobre su régimen de procedencia; en palabras llanas, si se buscara que la CRE señale en su artículo 77 a la prisión preventiva como la regla general, estaríamos en un supuesto, plausible, de anulación permanente y una restricción injustificada de derechos y garantías incapaz de ser tramitada a través del mecanismo de enmienda o reforma parcial. Como agregado, a decir de quien suscribe, aquello no es posible de concluir a través de un dictamen de procedimiento. Pero, además, resulta prudente recordar que la propuesta del Ejecutivo condiciona la aplicación de una nueva excepción, a “los casos y condiciones que determine la ley”.
21. En cuarto lugar, el presente voto disiente sobre la categorización que realiza la decisión de mayoría respecto del artículo 77.1 de la CRE, por cuanto se desatiende las palabras empleadas por la jurisprudencia de este Organismo. A fin de denotar lo señalado se tiene que:
 - 21.1. El párrafo 24 del dictamen señala que la prisión preventiva no trastoca la presunción de inocencia siempre que se aplique como medida de última ratio que propenda a la eficacia del proceso penal, “ya sea para garantizar su

¹⁰ CCE, dictamen 1-24-RC/24, 24 de enero de 2024, párrs. 54.

comparecencia [la del procesado], el cumplimiento de la pena o el derecho de la víctima a una justicia pronta”. A párrafo seguido, la decisión de mayoría señala expresamente que “la prisión preventiva es una medida cautelar de ultima ratio que **únicamente es justificable** desde una perspectiva constitucional” [énfasis original] si se cumple con lo señalado en la sentencia 8-20-CN/21. En apoyo de su argumentación, el dictamen cita expresamente al párrafo 38 de la antedicha sentencia.

- 21.2.** Es precisamente sobre el uso de la referida jurisprudencia que el presente voto disiente. Lo dicho, por cuanto el lenguaje empleado por este Organismo en su decisión 8-20-CN/21, específicamente en su párrafo 38, denota la existencia de fines constitucionales —ejemplificativos— para la procedencia de la prisión preventiva. Ese lenguaje no taxativo de la jurisprudencia constitucional contrasta, por contradictorio, con lo señalado por la decisión de mayoría que ha calificado a dichos fines como únicos. Para mostrar lo señalado basta con citar lo que sigue:

[...] Es por ello que la prisión preventiva es una medida cautelar de última ratio que únicamente es justificable desde una perspectiva constitucional si (i) persigue fines constitucionalmente válidos **tales como** los establecidos en el artículo 77 de la CRE; (ii) es idónea como medida cautelar para cumplir estas finalidades; (iii) es necesaria al no existir medidas cautelares menos gravosas que igualmente puedan cumplir la finalidad que la prisión preventiva persigue; y, (iv) si la salvaguarda de la eficacia del proceso penal es proporcional frente al alto nivel de afectación en las esferas de libertad del procesado. [...] ¹¹ [énfasis añadido]

- 21.3.** Así las cosas, de una simple lectura de la sentencia empleada por la mayoría, los fines constitucionales definidos por el artículo 77 de la CRE para la procedencia de la prisión preventiva, constituyen ejemplos de fines constitucionales válidos. Con anterioridad, esta Corte ha indicado que la prisión preventiva es únicamente justificable si de forma copulativa se verifican los siguientes requisitos: i) fin constitucional válido, ii) idoneidad de cara al fin constitucional, iii) necesidad y iv) proporcionalidad; más no que procede, únicamente, por los fines constitucionales definidos por el artículo 77 de la CRE.
- 21.4.** Por lo dicho, para quien suscribe, el dictamen incurre en una lectura particular de la jurisprudencia del Organismo, por cuanto los fines constitucionales de la prisión preventiva reconocidos en el artículo 77 de la CRE, no son únicos ni exclusivos; son, al contrario, ejemplificativos;

¹¹ CCE, sentencia 8-20-CN/21, 18 de agosto de 2021, párr. 38.

aquello deja abierta la posibilidad de que por determinadas circunstancias, se diseñen nuevos fines igual de válidos y de constitucionales, claro está, sujetos al control de constitucionalidad respectivo. Muestra de la lectura dada por la decisión mayoritaria se refleja, por ejemplo, en el párrafo 26 que señala:

[...] la propuesta de reforma constitucional pretende determinar como obligatoria a la prisión preventiva para fines ajenos a los contemplados en el artículo 77 de la Constitución. [...] En palabras del presidente de la República, se propone incluir “una nueva finalidad de la privación de la libertad como medida cautelar”, esta es, “el combate al terrorismo y crimen organizado, según los casos y condiciones que determine la ley”.

22. En quinto lugar, se disiente con relación a la lectura parcial de la propuesta de reforma dada por el dictamen. En relación con lo dicho, se denota el empleo de criterios brindados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte IDH (párrafos 27 y 28) relativos al “carácter procesal” de la prisión preventiva, su “imposición automática [...], sin un análisis individualizado de su necesidad [...]” y su “aplicación automática [...] sin considerar el caso concreto y las finalidades legítimas”. No obstante, a criterio de quien suscribe, la propuesta de modificación constitucional debió leerse en su integralidad; por ello, al ejercer el control constitucional la Corte debió valorar la referencia expresa del texto propuesto relativa a la procedencia de la nueva excepción “según los casos y condiciones que determine la ley” como posibles límites para su aplicación “obligatoria”. En definitiva, la decisión de mayoría parte de presunciones no derivadas al menos de la literalidad de la propuesta; aquello pone en el centro de discusión cuestiones tan incontrovertibles como ajenas al presente caso; para ello se puede referenciar a los párrafos 35 y 36 del dictamen donde se indica:

Ahora bien, aunque la aplicación de la prisión preventiva es posible de acuerdo con la legislación penal vigente, la propuesta va más allá y establece la imposición **automática** u **obligatoria** de su aplicación en delitos asociados al crimen organizado y terrorismo. Al respecto, la imposición obligatoria de la prisión preventiva, incluso en delitos de crimen organizado y terrorismo, resulta desproporcionada e invasiva, pues implica una restricción **automática e indiscriminada** de la libertad personal **sin una valoración judicial individualizada**. Esto convierte a la prisión preventiva en una pena anticipada, desnaturalizando su carácter cautelar. Además, la **ausencia de una evaluación concreta** sobre la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de la medida genera una afectación arbitraria a otros derechos fundamentales, sin que exista una justificación procesal legítima que la respalde[...] [énfasis añadido].

En suma, como se analizó, la idea de la prisión preventiva obligatoria en los términos de la propuesta de reforma constitucional constituye una restricción injustificada de derechos, pues **anula totalmente la presunción de inocencia del procesado** y su derecho a la libertad de movilidad, sin posibilidades del derecho a la defensa. Lo anterior, porque, desde el inicio del proceso, se obliga a la o el juzgador a imponer la prisión

preventiva de manera **automática, sin permitir una valoración individual y sin mediar una finalidad procesal debidamente justificada**, lo que desvirtúa su carácter cautelar y la convierte en una pena anticipada [énfasis añadido].

23. Como corolario, el presente voto insiste en que una valoración del contenido de la regulación que se pretendía con la propuesta de modificación para ejercer control de la forma en que pretendía aplicarse, es una cuestión ajena al primer momento de control de este Organismo; cuyo margen de acción debe limitarse a un dictamen de procedimiento.
24. En sexto lugar corresponde abordar cuestionamientos sobre los alcances del ejercicio de control constitucional que pretende la decisión mayoritaria. Tal como se señaló en el párrafo 5 supra, no le compete a este Organismo plantear valoraciones sobre la conveniencia de la propuesta. Bajo ese marco, el presente voto cuestiona la pertinencia de aseveraciones como las contenidas en el párrafo 34 del dictamen que parecerían denotar valoraciones del Organismo sobre la conveniencia de la propuesta:

Es decir, la regulación de la prisión preventiva en el ordenamiento jurídico ecuatoriano sí permite que se dicte esta medida cautelar en los delitos de crimen organizado y terrorismo a los que se refiere el presidente de la República, pero bajo las condiciones que hacen que la prisión preventiva tenga un carácter estrictamente cautelar y excepcional. De esta forma, la Corte no encuentra que la propuesta de reforma sea necesaria, pues ya es posible dictar la prisión preventiva en los delitos de crimen organizado y terrorismo, de acuerdo con los fines procesales constitucionalmente establecidos, y con menor impacto en los derechos y garantías de los procesados.

25. En el contexto de lo expresado reposan las razones de la disidencia.

Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, anunciado en el dictamen de la causa 2-25-RC, fue presentado en Secretaría General el 25 de febrero de 2025, mediante correo electrónico a las 11:33; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL