

Quito, D.M. 26 de mayo de 2025

CASO 12-25-IN

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

SENTENCIA 12-25-IN/25

Resumen: La Corte Constitucional resuelve la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra de los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 7 de la Resolución 006-2025 expedida por el Pleno del Consejo de la Judicatura, mediante los cuales se crean las judicaturas especializadas constitucionales. Luego de analizadas las normas impugnadas se verifica que: a) Transgreden el artículo 86 de la CRE. b) Transgreden el artículo 75 de la Constitución al configurar barreras en el acceso a órganos de justicia.

Contenido

1. Antecedentes Procesales	1
2. Competencia	2
3. De las disposiciones jurídicas demandadas	2
4. Pretensión y fundamentos	5
a) Argumentos de los accionantes	5
b) Contestación a la demanda por el Consejo de la Judicatura	7
c) Argumentos de los terceros con interés	9
d) Argumentos de los <i>amici curiae</i>	10
5. Planteamiento de problemas jurídicos	11
6. Resolución de los problemas jurídicos	13
7. Decisión	34

1. Antecedentes Procesales

1. El 4 de febrero de 2025, David Cordero Heredia, Efrén Guerrero Salgado y Felipe Castro León presentaron una demanda de inconstitucionalidad¹ por el fondo en contra de la Resolución 006-2025 emitida el 24 de enero de 2025 por el Pleno del Consejo de la Judicatura (“**Resolución 006-25**”), mediante el cual se crean las dependencias judiciales especializadas de lo constitucional a nivel nacional.

¹ El 5 de febrero de 2025, la secretaria general de la Corte Constitucional emitió la certificación del caso en la que se estableció que no se han presentado otras demandas con identidad de objeto y acción; sin embargo, se dejó constancia que la causa tiene relación con el caso 1-24-RC.

2. Según el acta de sorteo de 4 de febrero de 2025, le correspondió el conocimiento de la causa a la ex Jueza Carmen Corral Ponce. El 18 de marzo de 2025, como consecuencia del proceso de renovación parcial de las juezas y jueces de la Corte Constitucional, se realizó el resorteo de causas. En tal virtud, se designó al juez constitucional Jorge Benavides Ordóñez como ponente de la presente causa.
3. El 25 de marzo de 2025, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la causa y negó la medida cautelar de suspensión de la norma, solicitada por los accionantes.²
4. El 10 de abril de 2025, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó la solicitud de priorización del tratamiento de la causa.³
5. El 11 de abril de 2025, el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa y requirió a los legitimados pasivos presenten sus argumentos en relación con las normas impugnadas, así como convocó a audiencia pública.
6. El 21 de abril de 2025, se celebró la audiencia pública dispuesta mediante providencia de 11 de abril de 2025.

2. Competencia

7. La Corte Constitucional del Ecuador es competente para conocer y resolver acciones públicas de inconstitucionalidad por el fondo y por la forma, contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado, de conformidad con el numeral 4, artículo 436 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”), en concordancia con el artículo 138 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

3. De las disposiciones jurídicas demandadas

8. Los accionantes en la demanda señalan que impugnan la constitucionalidad de los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 7 de la Resolución 006-25.
9. A efectos del orden en el análisis, se cita la normativa acusada de inconstitucionalidad:

² El Segundo Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, conformado por los jueces constitucionales Jorge Benavides Ordóñez y Alí Lozada Prado; y, la jueza constitucional Claudia Salgado Levy admitieron la causa en virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 20 de marzo de 2025.

³La priorización se la estableció de conformidad al inciso final del artículo 7 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, así como al artículo 5 números 4 y 7 y artículo 6 de la Resolución número 003-CCE-PLE-2021.

Artículo 1.- Aprobar el Informe Técnico No. DNDMCSJ-SNID-INF-2025-0002, contenido en el Memorando No. CJ-DNDMCSJ-2025-0018-MC, de 23 de enero de 2025, de la Dirección Nacional de Innovación, Desarrollo y Mejora Continua del Servicio Judicial, que contiene el dimensionamiento de jueces y equipos jurisdiccionales, así como equipos de apoyo administrativo jurisdiccional, para la creación de las dependencias judiciales especializadas de lo Constitucional a nivel nacional, de conformidad con el anexo que forma parte de la presente Resolución.

Artículo 2.- Creación en razón del territorio de las Unidades Judiciales Especializadas de primera instancia: Crear, en primera instancia, con competencia en razón del territorio las siguientes Unidades Judiciales Especializadas de lo Constitucional:

- Unidad Judicial Especializada de lo Constitucional con sede en el cantón Quito, provincia de Pichincha.
- Unidad Judicial Especializada de lo Constitucional con sede en el cantón Machala, provincia de El Oro.
- Unidad Judicial Especializada de lo Constitucional con sede en el cantón Babahoyo, provincia de Los Ríos.
- Unidad Judicial Especializada de lo Constitucional con sede en el cantón Portoviejo, provincia de Manabí.
- Unidad Judicial Especializada de lo Constitucional con sede en el cantón Puerto Baquerizo Moreno, provincia de Galápagos.

Artículo 3.- Creación en razón del territorio de las Unidades Judiciales Distritales Especializadas de primera instancia: Crear, en primera instancia, en razón del territorio las siguientes Unidades Judiciales Distritales Especializadas de lo Constitucional:

- Unidad Judicial Distrital Especializada de lo Constitucional con sede en el cantón Cuenca, provincia de Azuay.
- Unidad Judicial Distrital Especializada de lo Constitucional con sede en el cantón Ambato, provincia de Tungurahua.
- Unidad Judicial Distrital Especializada de lo Constitucional con sede en el cantón Guayaquil, provincia de Guayas.
- Unidad Judicial Distrital Especializada de lo Constitucional con sede en el cantón de Ibarra, provincia de Imbabura.
- Unidad Judicial Distrital Especializada de lo Constitucional con sede en el cantón Loja, provincia de Loja.
- Unidad Judicial Distrital Especializada de lo Constitucional con sede en el cantón Francisco de Orellana, provincia de Orellana.
- Unidad Judicial Distrital Especializada de lo Constitucional con sede en el cantón Santo Domingo, provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas.

Artículo 4.- Competencia en razón del territorio para las Unidades Judiciales Distritales Especializadas de primera instancia de lo Constitucional: Las juezas y los jueces que integrarán las Unidades Judiciales Distritales Especializadas de primera instancia de lo Constitucional tendrán competencia en razón del territorio según la siguiente descripción:

- Unidad Judicial Distrital Especializada de lo Constitucional con sede en el cantón Cuenca, provincia de Azuay, que tendrá competencia en razón del territorio para

las provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago.

- Unidad Judicial Distrital Especializada de lo Constitucional con sede en el cantón Ambato, provincia de Tungurahua, que tendrá competencia en razón del territorio para las provincias de Tungurahua, Bolívar, Chimborazo, Cotopaxi y Pastaza.
- Unidad Judicial Distrital Especializada de lo Constitucional con sede en el cantón Guayaquil, provincia de Guayas, que tendrá competencia en razón del territorio para las provincias de Guayas y Santa Elena.
- Unidad Judicial Distrital Especializada de lo Constitucional con sede en el cantón Ibarra, provincia de Imbabura, que tendrá competencia en razón del territorio para las provincias de Imbabura y Carchi.
- Unidad Judicial Distrital Especializada de lo Constitucional con sede en el cantón Loja, provincia de Loja, que tendrá competencia en razón del territorio para las provincias de Loja y Zamora Chinchipe.
- Unidad Judicial Distrital Especializada de lo Constitucional con sede en el cantón Francisco de Orellana, provincia de Orellana, que tendrá competencia en razón del territorio para las provincias de Orellana, Napo y Sucumbíos.
- Unidad Judicial Distrital Especializada de lo Constitucional con sede en el cantón Santo Domingo, provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas, que tendrá competencia en razón del territorio para las provincias de Santo Domingo de los Tsáchilas y Esmeraldas.

Artículo 5.- Competencia en razón de la materia para las Unidades Judiciales y Distritales Especializadas de primera instancia de lo constitucional: Las juezas y los jueces que integrarán las Unidades Judiciales y Distritales Especializadas de primera instancia de lo Constitucional tendrán competencia en razón de la materia para sustanciar y resolver de manera especializada las causas relativas a garantías constitucionales, conforme las disposiciones comunes de garantías jurisdiccionales constitucionales previstas en el Título III de la Constitución de la República del Ecuador y el artículo 167 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Artículo 6.- Creación: Crear, en segunda instancia, las siguientes Salas Distritales Especializadas de lo Constitucional a nivel nacional:

- Sala Distrital Especializada de lo Constitucional de la Corte Provincial de Justicia de Azuay, con sede en el cantón Cuenca, provincia de Azuay.
- Sala Distrital Especializada de lo Constitucional de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua, con sede en el cantón Ambato, provincia de Tungurahua.
- Sala Distrital Especializada de lo Constitucional de la Corte Provincial de Justicia de Guayas, con sede en el cantón Guayaquil, provincia de Guayas.
- Sala Distrital Especializada de lo Constitucional de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de los Tsáchilas, con sede en el cantón Santo Domingo, provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas.
- Sala Distrital Especializada de lo Constitucional de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, con sede en el cantón Quito, provincia de Pichincha.

Artículo 7.- Competencia en razón del territorio y materia: Las juezas y los jueces que integrarán las Salas Distritales Especializadas de segunda instancia de lo Constitucional creadas en el artículo precedente, tendrán competencia en razón del territorio según la siguiente descripción:

- Sala Distrital Especializada de lo Constitucional de la Corte Provincial de Justicia de Azuay, con competencia en razón del territorio para las provincias de Azuay,

- Cañar, El Oro, Loja, Morona Santiago y Zamora Chinchipe.
- Sala Distrital Especializada de lo Constitucional de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua, con competencia en razón del territorio para las provincias de Tungurahua, Bolívar, Chimborazo, Cotopaxi y Pastaza.
 - Sala Distrital Especializada de lo Constitucional de la Corte Provincial de Justicia de Guayas, con competencia en razón del territorio para las provincias de Guayas, Galápagos, Los Ríos y Santa Elena.
 - Sala Distrital Especializada de lo Constitucional de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de los Tsáchilas, con competencia en razón del territorio para las provincias de Santo Domingo de los Tsáchilas, Esmeraldas y Manabí.
 - Sala Distrital Especializada de lo Constitucional de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, con competencia en razón del territorio para las provincias de Pichincha, Carchi, Imbabura, Napo, Orellana y Sucumbíos.

Las Salas Distritales Especializadas de lo Constitucional tendrán competencia en razón de la materia para sustanciar y resolver de manera especializada las causas relativas a garantías jurisdiccionales constitucionales, conforme las disposiciones comunes de garantías jurisdiccionales previstas en el Título III de la Constitución de la República del Ecuador y el artículo 168 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (Los textos en negrita corresponden al documento original).

4. Pretensión y fundamentos

a) Argumentos de los accionantes

- 10.** Consta de la demanda, que si bien los accionantes refieren la inconstitucionalidad de toda la Resolución 006-25 esto lo hacen de manera general, y solo se centran en los artículos 1, 3, 4, 5, 6 y 7 de la mencionada resolución.
- 11.** Se desprende de la demanda y de la audiencia pública que los accionantes establecen que los artículos 1, 3, 4, 5, 6 y 7 de la Resolución 006-2025 transgreden el artículo 86 de la Constitución que fue enmendado en virtud de la publicación de los resultados del referéndum de 21 de abril de 2024 en el Suplemento del Registro Oficial No. 554 de 9 de mayo de 2024; en correspondencia, transcriben la pregunta:

“¿Está usted de acuerdo con el establecimiento de judicaturas especializadas en materia constitucional, tanto en primera como en segunda instancia, para el conocimiento de las garantías jurisdiccionales que les corresponda, enmendando la Constitución y reformando la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, de acuerdo con el Anexo 2?”

- 12.** Señalan que, conforme el referido Anexo 2, se enmendaron los numerales 2 y 3 del artículo 86 de la Constitución y citan:

“I. Enmiéndese el artículo 86, número 2, y número 3, inciso segundo, de la Constitución, para que diga lo que sigue:
Art. 86.- Las garantías jurisdiccionales se regirán, en general, por las siguientes

disposiciones:

2. Será competente la jueza o juez constitucional especializado del lugar en el que se origina el acto o la omisión o donde se producen sus efectos. La jueza o juez que, pese a ser incompetente, admita a trámite y resuelva una garantía jurisdiccional, responderá administrativa y penalmente.

Serán aplicables las siguientes normas de procedimiento [...]

3. [...] Las sentencias de primera instancia podrán ser apeladas para ante la Sala Especializada de lo Constitucional de la Corte Provincial competente. Los procesos judiciales sólo finalizarán con la ejecución integral de la sentencia o resolución”

- 13.** En función de aquello, manifiestan que el párrafo 77 del Dictamen 1-24-RC/24 sustancialmente concluyó que, respecto de la propuesta de introducir judicaturas especializadas en materia constitucional, la Corte Constitucional no observó que se afecten los principios o valores que fundamentan la Constitución, pues se mantiene la forma sustancial del procedimiento para tramitar una garantía jurisdiccional establecido actualmente en el texto constitucional. Es decir, su conocimiento sigue estando a cargo de jueces de primer y segundo nivel y no se han modificado las normas generales de procedimiento establecidas constitucionalmente.
- 14.** Con relación a lo mencionado, citan el párrafo 81 del Dictamen en la parte que señala “no altera su diseño orgánico ni modifica las competencias y fines de esta Función ni de sus órganos” y el párrafo 83 en referencia a que, la modificación constitucional que se pretende implementar, como tal, no acarrea una afectación a la prestación del servicio de administración de justicia y, por lo tanto, no restringe el acceso a la justicia pues, de acuerdo con la propuesta, el servicio se brindará a nivel nacional, de modo desconcentrado, a través de jueces de primer nivel y Salas de las Cortes Provinciales especializadas.
- 15.** Mencionan que se puede observar, tanto de la propuesta como del control constitucional efectuado por la Corte Constitucional, que la enmienda al artículo 86 de la Constitución única y exclusivamente estuvo dirigida a la creación de judicaturas especializadas de lo constitucional para tramitar las garantías jurisdiccionales, que esa finalidad también se encuentra en las reformas efectuadas a la LOGJCC, en los artículos 7, 24, 44 y 48, de conformidad con el Anexo 2.
- 16.** Respecto de lo mencionado, los accionantes también alegan que los “artículos 1, 3, 4, 5, 6 y 7 de la Resolución 006-2025 contravienen el artículo 75 de la Constitución”, por cuanto, en ningún momento se habilitó al Consejo de la Judicatura para crear judicaturas distritales, tanto de primer nivel como de segundo nivel, pues la finalidad de la enmienda del mencionado artículo fue crear en cada circunscripción territorial judicaturas especializadas de lo constitucional, lo que alejaría a las personas de los órganos de administración de justicia constitucional.

17. En este sentido, dicen que, en la tramitación de las garantías jurisdiccionales, se puede presentar demandas de manera oral o sin patrocinio de abogado con un procedimiento de formalidad condicionada; es decir, la jurisdicción constitucional fue creada para garantizar el acceso a todas las personas, pero la creación de jueces y juezas distritales aleja la administración de justicia de las víctimas de violaciones de derechos constitucionales, lo cual va en contra del diseño constitucional y de la reforma aprobada por el pueblo ecuatoriano.
18. Por esto, consideran que la Resolución 006-25, en los artículos impugnados, constituye una medida regresiva al limitar el contenido mínimo del acceso a la justicia de las personas a las garantías jurisdiccionales, pues la enmienda planteó establecer en los mismos lugares donde existían judicaturas de diferentes materias que conocían garantías jurisdiccionales judicaturas nuevas de carácter constitucional especializadas; por lo que, además, en este sentido contraviene la garantía de la motivación.

b) Contestación a la demanda por el Consejo de la Judicatura

19. El Consejo de la Judicatura, a través de su presidente, abogado Mario Godoy, compareció de manera escrita y a través de su intervención oral en la audiencia realizada en el presente caso, señalando que, con la creación de las Unidades Judiciales Distritales y las Salas Distritales Especializadas en materia constitucional, no se vulneran los numerales 2 y 3 del artículo 86 de la Constitución de la República, por cuanto:

[...] (i) se mantiene el procedimiento para tramitar una garantía jurisdiccional, es decir, su conocimiento sigue estando a cargo de los jueces de primer nivel (Unidades Judiciales Distritales Especializadas) y de los jueces segundo nivel (Salas Distritales Especializadas), por lo que, no se ha modificado las normas generales de procedimiento;

(ii) al haberse creado dependencias judiciales especializadas en materia constitucional tanto en primera como en segunda instancia a través de un modelo distrital, no se está restringiendo el derecho que tienen los accionantes para proponer su acción, ya sea en el lugar en donde se originó el acto violatorio de sus derechos o en donde este produce sus efectos (Art. 86 # 2 CRE), puesto que, al haberse integrado a dos o más provincias en una unidad judicial distrital, las mismas tendrán competencia en razón del territorio, por lo que, continuará existiendo la competencia de los jueces del lugar en donde se originó el acto o en donde este produce sus efectos, solo que ahora a través de un modelo distrital concentrado [...]

20. Refiere que el Consejo de la Judicatura, de acuerdo con lo establecido en los numerales 1 y 5 del artículo 181 de la CRE, tiene como función definir y ejecutar políticas para el mejoramiento y modernización del sistema judicial, así como velar por la transparencia y eficiencia de la Función Judicial.

21. Señala que los artículos 264 y 157 inciso segundo del Código Orgánico de la Función Judicial (“COFJ”), establecen que el Consejo de la Judicatura puede, por excepción y previo estudio técnico que justifique la necesidad del servicio, modificar la competencia determinada por la ley, únicamente en los casos de creación de salas, cortes y juzgados. En tal sentido, el Consejo de la Judicatura tiene la competencia constitucional y legal para crear las Unidades Judiciales Distritales y las Salas Distritales Especializadas en materia constitucional y, en el presente caso se efectuó en un estudio técnico previo, conforme consta del Informe DNDMCSJ-SNID-INF-2025-0002.
22. Dice que el mencionado informe DNDMCSJ-SNID-INF-2025-0002 estableció que el número de causas ingresadas durante el año 2024 en materia constitucional correspondió a 20803 y representa el 2%, versus el volumen de causas del resto de materias a nivel nacional que corresponde a 896821 y representa el 98%.
23. Adicionalmente, menciona que el promedio de carga procesal en materia constitucional en primera y segunda instancia a nivel nacional, conforme se desprende del Informe DNDMCSJ-SNID-INF-2025-0002, corresponde a 12843 (60%) y 8666 (40%), respectivamente. Indica que, además, de las 12.843 causas de garantías jurisdiccionales ingresadas en promedio a nivel nacional a dependencias judiciales de primer nivel, más de 5.600 han ingresado en las provincias de Guayas y Pichincha, lo que representa aproximadamente el 44% de carga procesal a nivel nacional concentrada en estas dos provincias; mientras que en las demás provincias la carga procesal ingresada no representa más allá del 8% en su valor más alto.
24. Establece que, por la carga laboral, existen provincias que no justifican la creación de unidades judiciales especializadas en materia constitucional y que, además, el presupuesto inicial sobrepasaba los treinta millones de dólares, mientras que el aprobado para la implementación por distritos llega a los nueve millones de dólares, por lo que, a través de la resolución 006-2025, lo que se buscó fue optimizar los recursos financieros con los que cuenta la Función Judicial.
25. Con la creación de las Unidades Judiciales Distritales y las Salas Distritales Especializadas en materia constitucional, a su juicio, no se vulnera ninguna norma constitucional, puesto que no se ha modificado el procedimiento para tramitar una garantía jurisdiccional y se sigue manteniendo la aplicación de los principios de celeridad, intermediación y acceso, teniendo a disposición el sistema SATJE, notificaciones y firmas electrónicas y audiencias virtuales.
26. Menciona que el artículo 1 de la resolución 006-2025 aprueba el informe técnico DNDMCSJ-SNID-INF-2025-0002, en el cual se presentan estadísticas referentes a:

“[...] carga procesal, evolutivo de causas constitucionales de los años 2021 al 2024; promedio de carga procesal en materia constitucional entre primera y segunda instancia a nivel nacional; carga procesal en materia constitucional de las dependencias judiciales de primera instancia; carga procesal en materia constitucional de las dependencias judiciales de segunda instancia; situación propuesta de las unidades judiciales especializadas en lo Constitucional; dimensionamiento de jueces y equipos jurisdiccionales; dimensionamiento de personal para servicios de apoyo administrativo jurisdiccional; situación propuesta salas distritales especializadas en lo constitucional; dimensionamiento de jueces y equipos jurisdiccionales de segunda instancia; dimensionamiento de personal para servicios de apoyo administrativo jurisdiccional de segunda instancia; competencia en razón del territorio y número de jueces de las dependencias judiciales de primer nivel; y competencia en razón del territorio y número de jueces de las dependencias judiciales de segunda instancia”.⁴

27. Finalmente, menciona que es menester recordar que la jurisdicción contenciosa administrativa, que funciona en el país desde 1992, se ejerce por distritos que aglutinan varias provincias, sin que esa forma de funcionamiento de la justicia haya significado una violación de derecho alguno, pues es atribución del Pleno del Consejo de la Judicatura, conforme a la normativa expuesta y con base en un análisis técnico, establecer el espacio territorial en el que actuarán, conforme ha sucedido en el caso de las judicaturas constitucionales. El mismo caso, menciona, se ha dado en las competencias de la Corte Nacional de Justicia y Corte Constitucional.

c) Argumentos de los terceros con interés

Presidencia de la República

28. El 16 de abril de 2025 el Secretario General Jurídico de la Presidencia de la República, designado mediante Decreto Ejecutivo No. 522 de 07 de febrero de 2025, conforme a las atribuciones conferidas mediante Decreto Ejecutivo No. 175 de 30 de agosto de 2021, reformado mediante Decreto Ejecutivo No. 326 de 11 de julio de 2024, por los derechos que representa al señor Presidente Constitucional de la República, Daniel Noboa Azín, se ha limitado a señalar:

La acción pública de inconstitucionalidad busca que la Corte Constitucional del Ecuador verifique la constitucionalidad de la norma impugnada, con la finalidad de garantizar principios y normas que rigen nuestro ordenamiento jurídico, sea en el fondo como en la forma. Por lo que el control abstracto de constitucionalidad es una herramienta plenamente vigente para el control de la potestad normativa que aplican varias autoridades del Estado, ya que en un inicio todas las normas nacen con la presunción de

⁴ 2021: 19667
2022: 21221
2023: 24344
2024: 20803

constitucionalidad, y por ende se aplican en el día a día en el marco de la seguridad jurídica.

El accionante tiene derecho a impugnar la constitucionalidad de las normas y como tal está obligado a sustentar y demostrar a su Autoridad las inconstitucionalidades que alega, de tal forma que las presunciones de constitucionalidad e in dubio por legislatorum de la norma sean desvirtuadas.

Asamblea Nacional

29. El procurador judicial de la presidenta de la Asamblea Nacional, y como tal representante legal de la Asamblea Nacional ratificó la intervención de la abogada delegada para el caso concreto, quien se ha limitado a fijar medios de notificación.

Procuraduría General del Estado

30. La Procuraduría General del Estado a través de su delegado de manera general manifestó que existen varios informes, entre los cuales el DNDMCSJ-SNID-INF-2025-0002 constituye un elemento de medición que permite ver el número de las causas constitucionales ingresadas a nivel nacional, con base en el cual se ha dictado la Resolución 006-2025; en este sentido, la carga procesal en materia constitucional en primera y segunda instancia a nivel nacional, ha justificado la creación de las judicaturas constitucionales mediante distritos.
31. En tal sentido, el Pleno del Consejo de la Judicatura ha actuado dentro de sus competencias y con base en estudios previos, que justifican el modelo de implementación de las judicaturas constitucionales a nivel nacional, que no limita un acceso adecuado a los órganos de justicia pues se desprende de la enmienda del artículo 86 de la Constitución de la República y de las reformas a la LOGJCC.

d) Argumentos de los *amici curiae*

32. Se han presentado varios escritos en calidad de *amicus curiae* a través de la ventanilla física y virtual de la Corte Constitucional.⁵

⁵ Mediante escrito presentado el 17 de abril de 2025, Dominique Dávila Silva, Alexander Barahona Nejer y Ximena Ron Erráez, por sus propios derechos han establecido que la Resolución es incompatible con la naturaleza sencilla, rápida y eficaz de las garantías jurisdiccionales, así como con los tiempos en que estas deben sustanciarse; resulta contraria al mandato popular expresado en las urnas ya que el elector no conoció que su decisión implicaría una distritalización de la justicia constitucional

Mediante escrito presentado el 21 de abril de 2025, Aquiles Alfredo Hervas Parra, María Fernanda Baquerizo Hidalgo y Alison Janina Gavilanes Rosero, docente investigador y estudiantes de la Universidad Politécnica Salesiana, respectivamente, establecen que la implementación de judicaturas especializadas en materia constitucional que tienen como base la Resolución 006-2025 emitida por el Consejo de la Judicatura, vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva en especial el acceso a la justicia, por lo que piden se revise su inconstitucionalidad.

5. Planteamiento de problemas jurídicos

- 33.** En virtud de su naturaleza, la Corte, mediante esta acción, no realiza un análisis de casos o situaciones concretas, en las que se determina vulneraciones de derechos de sujetos de derechos específicos.
- 34.** Lo dicho es relevante al momento de analizar la alegada inconstitucionalidad de una norma, pues, en virtud de la presunción de constitucionalidad de las normas, previsto en el artículo 76 numeral 2 de la LOGJCC, se entiende que las mismas, en principio, guardan conformidad con la Constitución. De ahí que esta Corte ha sostenido que los accionantes tienen la obligación de argumentar y demostrar la inconstitucionalidad de las normas demandadas, derrotando la presunción de constitucionalidad. La mera invocación de una norma o principio constitucional no es suficiente para consolidar un argumento que obligue a realizar el examen de constitucionalidad.
- 35.** Con base en los argumentos expuestos por las partes en esta causa, que se centran predominantemente en la posible transgresión del artículo 86 enmendado de la Constitución, que establece el régimen de competencias en la estructura de la justicia constitucional especializada por la falta de justificación en la implementación territorial propuesta por la Resolución 006-25 y la afectación que tendría el accionamiento de las garantías jurisdiccionales por el alejamiento de los órganos de justicia, la Corte examinará exclusivamente la aparente incompatibilidad que existiría

Mediante escrito presentado el 19 de abril, Paul Córdova Vinuesa expresa su adhesión a que se declare inconstitucional la Resolución 006-25 y se disponga la creación de otro modelo de unidades judiciales especializadas que cumpla con los parámetros de la Constitución de la República.

Mediante Escrito presentado el 28 de abril de 2025, Steven Calvopiña Ayabaca y Daniel Gallegos Herrera, por sus propios derechos, han establecido que la propuesta del Consejo de la Judicatura de limitar la competencia de los jueces constitucionales al ámbito distrital transgrede el derecho al acceso a la justicia y la tutela judicial efectiva, por lo que debe ser declarada inconstitucional.

Mediante escrito presentado el 29 de abril de 2025, Narda Solanda Goyes, por sus propios derechos, señala que haber aprobado la resolución de dimensionamiento para la creación de las unidades judiciales que tendrán competencia para el tratamiento de las garantías jurisdiccionales recién en enero de 2025, ocho meses después de que fueron publicados en el Registro Oficial los resultados de la consulta popular, acumula retrasos en el cumplimiento del mandante popular, ya que, para avanzar en conseguir la justicia especializada en esta materia, corresponde continuar con la aprobación del perfil del juez, el reglamento del concurso y la convocatoria del mismo, aspectos que fueron requeridos desde su vocalía.

Mediante escrito presentado el 5 de mayo de 2025, las comunidades y nacionalidades indígenas de Sucumbíos y Pastaza representadas por Luis Fermín Enqueri Alvarado (organización Waorani de Pastaza), Marcelo Piaguaje (Consejo de Gobierno Nación Siekopai), Wider Guaramag (Comunidad A'i Cofán Sinangoe) y Luis Fernando Canelos Vargas (Pastaza Kikin Kichwa Runakuna Nacionalidad Kichwa de Pastaza – Pakkiru) establecen que se garantice el derecho de comunidades, pueblos y nacionalidades originarias a la tutela judicial efectiva, en el acceso a la justicia y el debido proceso en la garantía de diálogo intercultural y que se determinen medidas para garantizar que los jueces existentes actualmente sean capacitados en materia constitucional, de tal forma que se conviertan en jueces constitucionales multicompetentes y con ello no se pongan barreras geográficas, económicas y culturales para el acceso a la justicia.

en la implementación de las judicaturas constitucionales especializadas, frente a la aprobación del casillero C y su anexo 2 en el proceso electoral de referéndum y consulta popular y al derecho a la tutela judicial efectiva en el componente de acceso a los órganos de justicia. Por lo que, respecto a la insinuación que de manera general hacen los accionantes sobre una posible transgresión de la motivación, se descarta por las siguientes razones:

Al respecto, cabe precisar que la motivación, como garantía del derecho al debido proceso, no es aplicable respecto de actos normativos o actos administrativos con efectos generales, toda vez que a través de aquella se busca asegurar el ejercicio del derecho a la defensa respecto de actos emitidos por órganos judiciales o administrativos que afecten la esfera jurídica de las personas. En el caso de actos normativos y actos administrativos con efectos generales no se extinguen, crean o modifican derechos subjetivos singularizados o singularizables que puedan afectar de forma directa la esfera jurídica de una persona determinada o determinable. Por lo que, la garantía de la motivación, como tal, no puede verse menoscabada en este tipo de actos.⁶

Por lo que, si bien existe un deber de motivación de los actos administrativos con efectos generales, no es posible exigir, a través del control abstracto de constitucionalidad, que cuenten con una motivación específica y elaborada del tipo que se exige para fundamentar una decisión judicial o un acto administrativo con efectos individuales o plurindividuales en tanto estos afectan la esfera jurídica de personas determinadas que deben recibir decisiones motivadas para ejercer su derecho a la defensa.¹⁷ Por tanto, no es posible plantear un problema jurídico al respecto.⁷

- 36.** Es necesario establecer, que los argumentos dados por los accionantes se centran en los artículos 1, 3, 4, 5, 6 y 7 de la Resolución 006-25, por lo que esta Corte realizará estrictamente un control sobre las normas referidas.
- 37.** Bajo estas consideraciones, se desarrollarán los siguientes problemas jurídicos, en el orden que se expone a continuación:
 - A.** La Resolución 006-25 en sus artículos 1, 3, 4, 5, 6 y 7 ¿al establecer un modelo distrital para las judicaturas constitucionales inobserva el régimen de competencias en la estructura de la justicia constitucional establecida en el artículo 86 de la CRE enmendado por la aprobación en el proceso electoral de referéndum y consulta popular 2024 de 21 de abril de 2024 constante en el anexo 2 del casillero C?

⁶ CCE, sentencia 97-20-IN/24, 13 de marzo de 2024, párr. 55 esta sentencia para construir ese criterio, el párrafo señalado se basa en la sentencia 32-21-IN/21 y acumulado de 11 de agosto de 2021, párrs. 53 y 54.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 97-20-IN/24, 13 de marzo de 2024, párr. 58 esta sentencia para construir ese criterio, el párrafo señalado se basa en la sentencia 32-21-IN/21 y acumulado de 11 de agosto de 2021, párrs. 51 y 54.

- B. La Resolución 006-25 en sus artículos 1, 3, 4, 5, 6 y 7 ¿constituye una limitación al acceso a los órganos de justicia siendo incompatible con el artículo 75 de la CRE, que contempla la tutela judicial efectiva, al crear unidades judiciales, unidades judiciales distritales y salas distritales especializadas constitucionales de primera y segunda instancia?

6. Resolución de los problemas jurídicos

A. La Resolución 006-25, en sus artículos 1, 3, 4, 5, 6 y 7 ¿al establecer un modelo distrital para las judicaturas constitucionales transgrede el régimen de competencias en la estructura de la justicia constitucional establecida en el artículo 86 de la CRE, enmendado por la aprobación en el proceso electoral de referéndum y consulta popular 2024, de 21 de abril de 2024, constante en el anexo 2 del casillero C?

38. Para empezar el análisis, es necesario tener presente que la enmienda del artículo 86 de la Constitución, en su contenido expreso, establece que el conocimiento de las garantías jurisdiccionales corresponde, en primera instancia, a las juezas o jueces constitucionales especializados del lugar en el que se origina el acto o la omisión o donde se producen sus efectos y, en segunda instancia, a las Salas Especializadas de las Cortes Provinciales. Garantiza de esta manera el criterio de especialización, de jurisdicción territorial y de garantía (procedimiento célere y eficaz).
39. En ese marco, la Resolución 006-25 debe concebirse como un mecanismo operativo de implementación de la enmienda del artículo 86 de la Constitución. En tal medida, no podría contradecir lo dispuesto por la CRE y la LOGJCC respecto a las normas comunes de procedimiento de las garantías jurisdiccionales la LOGJCC (reformadas como producto de la enmienda).
40. Por lo tanto, para entender el problema jurídico, es necesario señalar que el anexo 2 del casillero C, correspondiente a la aprobación de la implementación de judicaturas constitucionales especializadas, enmendó el artículo 86 de la Constitución, reformando los artículos 7, 24, 44, 48, 166, 167, 168 y 169 de la LOGJCC.
41. Con lo mencionado, para esta Corte resulta importante realizar un análisis de cómo estaba estructurado el artículo 86 de la Constitución de la República antes de la enmienda y cómo quedó después, por lo que a continuación se establece el siguiente cuadro comparativo que contiene resaltados los textos que corresponden a las nuevas incorporaciones normativas:

Tabla 1. Enmienda al artículo 86 de la CRE

Artículo 86 CRE antes de la enmienda	Artículo 86 CRE después de la enmienda
<p>Art. 86.- Las garantías jurisdiccionales se regirán, en general, por las siguientes disposiciones:</p> <p>1. Cualquier persona, grupo de personas, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá proponer las acciones previstas en la Constitución.</p> <p>2. Será competente la jueza o juez del lugar en el que se origina el acto o la omisión o donde se producen sus efectos, y serán aplicables las siguientes normas de procedimiento:</p> <p>a) El procedimiento será sencillo, rápido y eficaz. Será oral en todas sus fases e instancias.</p> <p>b) Serán hábiles todos los días y horas.</p> <p>c) Podrán ser propuestas oralmente o por escrito, sin formalidades, y sin necesidad de citar la norma infringida. No será indispensable el patrocinio de un abogado para proponer la acción.</p> <p>d) Las notificaciones se efectuarán por los medios más eficaces que estén al alcance del juzgador, del legitimado activo y del órgano responsable del acto u omisión.</p> <p>e) No serán aplicables las normas procesales que tiendan a retardar su ágil despacho.</p> <p>3. Presentada la acción, la jueza o juez convocará inmediatamente a una audiencia pública, y en cualquier momento del proceso podrá ordenar la práctica de pruebas y designar comisiones para recabarlas. Se presumirán ciertos los fundamentos alegados por la persona accionante cuando la entidad pública requerida no demuestre lo contrario o no suministre información. La jueza o juez resolverá la causa mediante sentencia, y en caso de constatarse la vulneración de derechos, deberá declararla, ordenar la reparación integral, material e inmaterial, y especificar e individualizar las obligaciones, positivas y negativas, a cargo del destinatario de la decisión judicial, y las circunstancias en que deban cumplirse.</p> <p>Las sentencias de primera instancia podrán ser apeladas ante la corte provincial. Los procesos</p>	<p>Art. 86.- Las garantías jurisdiccionales se regirán, en general, por las siguientes disposiciones:</p> <p>1. Cualquier persona, grupo de personas, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá proponer las acciones previstas en la Constitución.</p> <p>2. Será competente la jueza o juez constitucional especializado del lugar en el que se origina el acto o la omisión o donde se producen sus efectos. La jueza o juez que, pese a ser incompetente, admita a trámite y resuelva una garantía jurisdiccional, responderá administrativa y penalmente. Serán aplicables las siguientes normas de procedimiento:</p> <p>a) El procedimiento será sencillo, rápido y eficaz. Será oral en todas sus fases e instancias.</p> <p>b) Serán hábiles todos los días y horas.</p> <p>c) Podrán ser propuestas oralmente o por escrito, sin formalidades, y sin necesidad de citar la norma infringida. No será indispensable el patrocinio de un abogado para proponer la acción.</p> <p>d) Las notificaciones se efectuarán por los medios más eficaces que estén al alcance del juzgador, del legitimado activo y del órgano responsable del acto u omisión.</p> <p>e) No serán aplicables las normas procesales que tiendan a retardar su ágil despacho.</p> <p>3. Presentada la acción, la jueza o juez convocará inmediatamente a una audiencia pública, y en cualquier momento del proceso podrá ordenar la práctica de pruebas y designar comisiones para recabarlas. Se presumirán ciertos los fundamentos alegados por la persona accionante cuando la entidad pública requerida no demuestre lo contrario o no suministre información. La jueza o juez resolverá la causa mediante sentencia, y en caso de constatarse la vulneración de derechos, deberá declararla, ordenar la reparación integral, material e inmaterial, y especificar e individualizar las obligaciones, positivas y negativas, a cargo del destinatario</p>

<p>judiciales sólo finalizarán con la ejecución integral de la sentencia o resolución.</p> <p>4. Si la sentencia o resolución no se cumple por parte de servidoras o servidores públicos, la jueza o juez ordenará su destitución del cargo o empleo, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal a que haya lugar. Cuando sea un particular quien incumpla la sentencia o resolución, se hará efectiva la responsabilidad determinada en la ley.</p> <p>5. Todas las sentencias ejecutoriadas serán remitidas a la Corte Constitucional, para el desarrollo de su jurisprudencia.</p>	<p>de la decisión judicial, y las circunstancias en que deban cumplirse.</p> <p>Las sentencias de primera instancia podrán ser apeladas para ante la Sala Especializada de lo Constitucional de la Corte Provincial competente. Los procesos judiciales sólo finalizarán con la ejecución integral de la sentencia o resolución.</p> <p>4. Si la sentencia o resolución no se cumple por parte de servidoras o servidores públicos, la jueza o juez ordenará su destitución del cargo o empleo, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal a que haya lugar. Cuando sea un particular quien incumpla la sentencia o resolución, se hará efectiva la responsabilidad determinada en la ley.</p> <p>5. Todas las sentencias ejecutoriadas serán remitidas a la Corte Constitucional, para el desarrollo de su jurisprudencia.</p>
--	---

42. De lo citado, se puede verificar que la enmienda del artículo 86 de la CRE, respecto de las reglas generales para la tramitación de las garantías jurisdiccionales, planteó un escenario similar en su tratamiento, con una sola variante –sustancial–, que sean jueces y juezas en primera y segunda instancia especializados en lo constitucional quienes las conozcan.
43. La especialización en un sistema constitucional implica contar con una jurisdicción constitucional que la materialice, sin que con ello se restrinja la calidad de la justicia ni su accesibilidad sino, más bien, convertirla en un medio para concretizar la Constitución, entendida como límite al poder y garantía de los derechos de las personas. Una justicia especializada además obliga a tener presente las particularidades y naturaleza que tienen las garantías jurisdiccionales.
44. En este sentido, el carácter supremo de la Norma Fundamental, con sus efectos de irradiación y con el establecimiento de los mecanismos de protección, establece a la especialización constitucional como un asunto de suma importancia, que no se resuelve por disminuir el número de jueces distritalizando el territorio para configurar su competencia; por el contrario, el efecto de esa disminución de judicaturas contravendría el artículo 86 de la CRE e impondría barreras irrazonables al acceso a la justicia.
45. La especialización de las autoridades judiciales que conocen garantías jurisdiccionales incluye criterios de eficacia, pues esto estaría marcado por la celeridad con la que

puedan amparar su sustanciación, estableciéndose un estrecho margen de vinculación con la competencia en función del territorio; en este sentido, entre más centralizada esté la especialización, menos se abarcará territorialmente, contrario a lo cual, entre menos se centralice esas competencias, más territorio estaría cubierto.

46. En esta circunstancia, el criterio de especialización como regente fundamental para cumplir con el deber de garantizar la administración de justicia en materia constitucional, genera un impacto amplio y no limitado de la jurisdicción territorial, y sobre la categoría de celeridad y eficacia en los procesos; por lo que, para que aquello se cumpla, las normas comunes de procedimiento fijadas por la Ley Fundamental, deben ser observadas para la materialización de las judicaturas.
47. En este sentido, la regulación de la especialización en las judicaturas constitucionales, para el caso del conocimiento de las garantías jurisdiccionales, constitucionalmente está regulada en un sentido amplio, por lo que debe evitar todo tipo de concentración como medio para la implementación y funcionamiento de los órganos jurisdiccionales, pues esa competencia nace de la Constitución y enfoca un régimen nacional no distrital.
48. Así también, la creación de las judicaturas constitucionales acorde a la enmienda del artículo 86 de la CRE, responde a la necesidad de contar con un sistema eficiente frente a la alta complejidad que reviste el tratamiento de las garantías jurisdiccionales, por lo que el parámetro la jurisdicción territorial juega un papel preponderante y deviene en un componente abierto y amplio para poder acceder a su planteamiento, en tanto, el concebirlo a nivel nacional no podría agrupar competencias.
49. En el caso concreto de la disposición territorial, en la norma constitucional existe una disposición que indica taxativamente que, para el conocimiento de las garantías jurisdiccionales, será competente la jueza o juez constitucional especializado del lugar en el que se origina el acto o la omisión o donde se producen sus efectos. Por lo que la circunscripción territorial específica se adecúa a estos dos presupuestos, que a su vez pueden converger en cualquier parte del territorio nacional.
50. Lo mencionado es aún más claro cuando la enmienda del artículo 86 de la CRE trae un apartado en el que establece que “La jueza o juez que, pese a ser incompetente, admita a trámite y resuelva una garantía jurisdiccional, responderá administrativa y penalmente” circunstancia que haría incompatible que las judicaturas constitucionales se las establezca de manera concentrada o deliberada solo en algunos cantones y en otros no.
51. Ahora bien, el ámbito de garantía de celeridad y eficacia en las garantías

jurisdiccionales, a su vez, a más de estar garantizado a través de procesos de capacitación y formación continua, en el caso de las judicaturas constitucionales, esa especialización debe resguardar que esté presente al momento de acceder a los órganos de justicia a nivel nacional, como en sentido estricto lo determina el artículo 86 de la CRE, por lo que cualquier medida concentradora permanente en la administración de justicia constitucional llegaría a inobservarlo y transgredirlo.

52. Continuando con el orden comparativo, la enmienda del artículo 86 de la CRE incluyó reformas a la LOGJCC en las normas comunes de las garantías jurisdiccionales, estableciéndolas de la siguiente manera (se resalta en negritas los cambios):

Tabla 2. Reformas a la LOGJCC

Artículo 7 LOGJCC (antes)	Artículo 7 LOGJCC (actualmente)
<p>Art. 7.- Competencia. - Será competente cualquier jueza o juez de primera instancia del lugar en donde se origina el acto u omisión o donde se producen sus efectos. Cuando en la misma circunscripción territorial hubiere varias juezas o jueces competentes, la demanda se sorteará entre ellos. Estas acciones serán sorteadas de modo adecuado, preferente e inmediato. En caso de que se presente la demanda oralmente, se realizará el sorteo sólo con la identificación personal. En las acciones de hábeas data y acceso a la información pública, se estará a lo dispuesto en esta ley.</p> <p>La jueza o juez que deba conocer las acciones previstas en este título no podrá inhibirse, sin perjuicio de la excusa a que hubiere lugar.</p> <p>La jueza o juez que sea incompetente en razón del territorio o los grados, inadmitirá la acción en su primera providencia.</p> <p>La jueza o juez de turno será competente cuando se presente una acción en días feriados o fuera del horario de atención de los otros juzgados.</p>	<p>Art. 7.- Competencia. - En primera instancia, será competente la jueza o juez constitucional especializado del lugar en donde se origina el acto u omisión o donde se producen sus efectos. Cuando en la misma circunscripción territorial hubiere varias juezas o jueces constitucionales especializados competentes, la demanda se sorteará entre ellos. Estas acciones serán sorteadas de modo adecuado, preferente e inmediato. En caso de que se presente la demanda oralmente, se realizará el sorteo sólo con la identificación personal.</p> <p>En las acciones de hábeas data y acceso a la información pública, se estará a lo dispuesto en esta ley.</p> <p>La jueza o juez que, por las reglas previstas en la Constitución y esta ley, sea incompetente para conocer las acciones previstas en este título deberá inadmitir la demanda mediante auto, que podrá ser apelado para ante la Sala Especializada de lo Constitucional de la Corte Provincial competente.</p> <p>La jueza o juez que, pese a ser incompetente, admita a trámite y resuelva una garantía jurisdiccional, responderá administrativa y penalmente.</p> <p>La jueza o juez constitucional especializado que, siendo competente, deba conocer las acciones previstas en este título no podrá</p>

	<p>inhibirse, sin perjuicio de la excusa o recusación a que hubiere lugar.</p> <p>La jueza o juez constitucional especializado de turno será competente cuando se presente una acción en días feriados o fuera del horario de atención de los otros juzgados.</p>
--	---

Artículo 24 LOGJCC (antes)	Artículo 24 LOGJCC (actualmente)
<p>Art. 24.- Apelación. - Las partes podrán apelar en la misma audiencia o hasta tres días hábiles después de haber sido notificadas por escrito. La apelación será conocida por la Corte Provincial; si hubiere más de una sala, se radicará por sorteo. La interposición del recurso no suspende la ejecución de la sentencia, cuando el apelante fuere la persona o entidad accionada.</p> <p>Cuando hubiere más de una sala, la competencia se radicará por sorteo. La Corte Provincial avocará conocimiento y resolverá por el mérito del expediente en el término de ocho días. De considerarlo necesario, la jueza o juez podrá ordenar la práctica de elementos probatorios y convocar a audiencia, que deberá realizarse dentro de los siguientes ocho días hábiles; en estos casos, el término se suspende y corre a partir de la audiencia.</p>	<p>Art. 24 Apelación. - Las partes podrán apelar en la misma audiencia o hasta tres días hábiles después de haber sido notificadas por escrito. La apelación será conocida por la Sala Especializada de lo Constitucional de la Corte Provincial; si hubiere más de una sala, se radicará por sorteo. La interposición del recurso no suspende la ejecución de la sentencia, cuando el apelante fuere la persona o entidad accionada.</p> <p>La Sala Especializada de lo Constitucional de la Corte Provincial avocará conocimiento y resolverá por el mérito del expediente en el término de ocho días. De considerarlo necesario, la jueza o juez podrá ordenar la práctica de elementos probatorios y convocar a audiencia, que deberá realizarse dentro de los siguientes ocho días hábiles; en estos casos, el término se suspende y corre a partir de la audiencia.</p>

Artículo 44 LOGJCC (antes)	Artículo 44 LOGJCC (actualmente)
<p>Art. 44.- Trámite.- La acción de hábeas corpus, en lo que no fueren aplicables las normas generales, seguirá el siguiente trámite:</p> <p>1. La acción puede ser interpuesta ante cualquier jueza o juez del lugar donde se presuma está privada de libertad la persona. Cuando se desconozca el lugar de privación de libertad, se podrá presentar la acción ante la jueza o juez del domicilio del accionante. Cuando la orden de privación de la libertad haya sido dispuesta en un proceso penal, la acción se interpondrá ante la Corte Provincial de Justicia; de haber más de una sala, se sorteará entre ellas.</p> <p>2. Dentro de las veinticuatro horas siguientes a la presentación de la acción, la jueza o juez</p>	<p>Art. 44.- Trámite.- La acción de hábeas corpus, en lo que no fueren aplicables las normas generales, seguirá el siguiente trámite:</p> <p>1. La acción puede ser propuesta ante cualquier jueza o juez constitucional especializado del lugar donde se presuma o se conozca que está privada de libertad la persona. Cuando se desconozca el lugar de privación de libertad, se podrá presentar la acción ante la jueza o juez constitucional especializado del domicilio del accionante. En los casos de prisión preventiva, se seguirán las siguientes reglas para fijar la competencia del juez en primera instancia:</p> <p>a) Cuando la orden de privación de la libertad haya sido dispuesta por un juez de garantías penales, la acción se interpondrá</p>

dirigirá y realizará la audiencia, en la que se deberán presentar las justificaciones de hecho y de derecho que sustentan la medida privativa de libertad. La jueza o juez deberá ordenar la comparecencia de la persona privada de la libertad y de la autoridad a cuya orden se encuentre la persona y la defensora o defensor público. De considerarlo necesario la jueza o juez, la audiencia se realizará en el lugar donde ocurre la privación de la libertad.

3. La jueza o juez dictará sentencia en la audiencia y, dentro de las veinticuatro horas después de finalizada, notificará la resolución por escrito a las partes.

4. Procede la apelación de conformidad con las normas comunes a las garantías jurisdiccionales. Cuando la privación haya sido dispuesta en la Corte Provincial de Justicia, se apelará ante la Presidenta o Presidente de la Corte Nacional; y, cuando hubiere sido dispuesta por la Corte Nacional de Justicia, se apelará ante cualquier otra sala que no ordenó la prisión preventiva.

ante cualquier jueza o juez constitucional especializado del lugar donde se la haya ordenado. b) Cuando la orden de privación de la libertad haya sido dispuesta por la Corte Provincial, la acción se presentará ante Sala Especializada de lo Constitucional de la Corte Provincial de Justicia del lugar donde se la haya ordenado. c) Cuando la orden de privación de la libertad haya sido dispuesta por la Corte Nacional de Justicia, la acción se presentará ante el Presidente de dicha Corte

2. Dentro de las veinticuatro horas siguientes a la presentación de la acción, la jueza o juez dirigirá y realizará la audiencia, en la que se deberán presentar las justificaciones de hecho y de derecho que sustentan la medida privativa de libertad. La jueza o juez deberá ordenar la comparecencia de la persona privada de la libertad y de la autoridad a cuya orden se encuentre la persona y la defensora o defensor público. De considerarlo necesario la jueza o juez, la audiencia se realizará en el lugar donde ocurre la privación de la libertad.

3. La jueza o juez dictará sentencia en la audiencia y, dentro de las veinticuatro horas después de finalizada, notificará la resolución por escrito a las partes.

4. En las acciones de hábeas corpus presentadas contra privaciones de libertad no ordenadas en un proceso penal, el recurso de apelación será conocido y resuelto por la Sala Especializada de lo Constitucional de la Corte Provincial de Justicia. En los casos de prisión preventiva, para la interposición del recurso de apelación se seguirán las siguientes reglas: a) Contra la sentencia dictada por la jueza o juez constitucional especializado se podrá interponer recurso de apelación ante la Sala Especializada de lo Constitucional de la Corte Provincial de Justicia. b) Contra la sentencia dictada por la Sala Especializada de lo Constitucional de la Corte Provincial de Justicia se podrá interponer recurso de apelación ante el Presidente de la Corte Nacional de Justicia. c) Contra la sentencia dictada por el Presidente de la Corte

	Nacional de Justicia se podrá interponer recurso de apelación ante cualquiera de las Salas Especializadas que no haya ordenado la prisión preventiva.
--	--

Artículo 48 LOGJCC (antes)	Artículo 48 LOGJCC (actualmente)
<p>Art. 48.- Normas especiales.- Para efectos de la presentación de la acción, la violación del derecho se entenderá ocurrida en el lugar en el que real o presuntamente se encuentra la información requerida.</p> <p>Si la información no consta en el archivo de la institución solicitada, la entidad pública deberá comunicar el lugar o archivo donde se encuentra la información solicitada.</p> <p>La jueza o juez deberá actuar conforme a lo establecido en la Constitución y la Ley que regula esta materia.</p>	<p>Art. 48.- Normas especiales. - Para efectos de la presentación de la acción, la violación del derecho se entenderá ocurrida en el lugar en el que real o presuntamente se encuentra la información requerida.</p> <p>Si la información no consta en el archivo de la institución solicitada, la entidad pública deberá comunicar el lugar o archivo donde se encuentra la información solicitada.</p> <p>Será competente para conocer la acción la jueza o juez constitucional especializado del lugar en el que, real o presuntamente, se encuentre la información requerida, y deberá actuar conforme a lo establecido en la Constitución y la Ley que regula esta materia. El recurso de apelación se interpondrá ante la Sala Especializada de lo Constitucional de la Corte Provincial de Justicia del lugar en el que real o presuntamente, se encuentre la información requerida.</p>

Artículo 166 LOGJCC (antes)	Artículo 166 LOGJCC (actualmente)
<p>Art. 166.- Órganos de la administración de justicia constitucional.- La justicia constitucional comprende:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Los juzgados de primer nivel. 2. Las Cortes Provinciales. 3. La Corte Nacional de Justicia. 4. La Corte Constitucional. 	<p>Art. 166.- Órganos de la administración de justicia constitucional. - La justicia constitucional comprende:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Los jueces constitucionales especializados de primera instancia. 2. Las Salas Especializadas de lo Constitucional de las Cortes Provinciales. 3. La Corte Nacional de Justicia, exclusivamente en lo relativo a las acciones de hábeas corpus que le compete conocer. 4. La Corte Constitucional.

Artículo 167 LOGJCC (antes)	Artículo 167 LOGJCC (actualmente)
<p>Art. 167.- Juezas y jueces de primer nivel.- Compete a las juezas y jueces de primer nivel conocer y resolver, en primera instancia, la acción de protección, hábeas corpus, hábeas data, acceso a la información pública, petición</p>	<p>Art. 167.- Juezas y jueces constitucionales especializados de primer nivel.- Compete a las juezas y jueces constitucionales especializados de primer nivel conocer y resolver, en primera instancia, la acción de</p>

de medidas cautelares; y ejercer control concreto en los términos establecidos en esta ley.	protección, hábeas corpus, hábeas data, acceso a la información pública y petición de medidas cautelares y ejercer control concreto en los términos establecidos en esta ley.
---	---

Artículo 168 LOGJCC (antes)	Artículo 168 LOGJCC (actualmente)
<p>Art. 168.- Cortes Provinciales de Justicia.- Compete a las Cortes Provinciales:</p> <p>1. Conocer y resolver los recursos de apelación que se interpongan en contra de los autos y las sentencias de las juezas y jueces de instancia respecto de las acciones de protección, hábeas corpus, hábeas data y acción de acceso a la información.</p> <p>2. Conocer las acciones de hábeas corpus en los casos de fuero y de órdenes de privación de libertad dictadas por jueza o juez penal de primera instancia.</p> <p>3. Ejercer el control concreto de constitucionalidad en los términos previstos en esta Ley.</p>	<p>Art. 168.- Salas Especializadas de lo Constitucional de las Cortes Provinciales de Justicia. - Compete a las Cortes Provinciales:</p> <p>1. Conocer y resolver los recursos de apelación que se interpongan en contra de los autos y las sentencias de las juezas y jueces constitucionales especializados de primera instancia respecto de las acciones de protección, hábeas data y acción de acceso a la información.</p> <p>2. Conocer las acciones de hábeas corpus y los recursos de apelación de esa garantía jurisdiccional, en los casos previstos en esta ley.</p> <p>3. y ejercer control concreto en los términos previstos en esta ley.</p>

Artículo 169 LOGJCC (antes)	Artículo 169 LOGJCC (actualmente)
<p>Art. 169.- Corte Nacional de Justicia.- Compete a la Corte Nacional de Justicia:</p> <p>1. Conocer y resolver los recursos de apelación de las acciones de hábeas corpus resueltos por las cortes provinciales, en los términos establecidos en esta ley.</p> <p>2. Conocer las acciones de hábeas corpus en los casos de fuero.</p> <p>3. Ejercer el control concreto de constitucionalidad en los términos establecidos en esta ley.</p>	<p>Art. 169.- Corte Nacional de Justicia. - Compete a la Corte Nacional de Justicia y, en lo que corresponda, a su Presidente:</p> <p>1. Conocer y resolver los recursos de apelación de las acciones de hábeas corpus, en los términos establecidos en esta ley.</p> <p>2. Conocer las acciones de hábeas corpus en los casos previstos en esta ley.</p> <p>3. y ejercer control concreto en los términos previstos en esta ley.</p>

Agrega dos disposiciones transitorias
<p>Décimo octava: Las presentes reformas legales entrarán en vigencia en el plazo de un año desde su publicación en el Registro Oficial. (En el Registro Oficial – Suplemento número 554 de 9 de mayo de 2024 se publicó la Resolución PLE-CNE-1-8-5-2024 que a su vez contiene los resultados definitivos del Proceso Electoral de Referéndum y Consulta Popular 2024, efectuado el día domingo 21 de abril de 2024</p>

Décimo novena: Dentro del plazo mencionado en la disposición anterior, el Consejo de la Judicatura deberá organizar, a nivel nacional, el proceso de selección, mediante concurso de méritos y oposición, para designar a las y los jueces constitucionales especializados tanto de primera instancia como los que integrarán las Salas Especializadas de lo Constitucional de las Cortes Provinciales. El concurso seguirá todas las reglas, etapas y procedimientos establecidos en el Código Orgánico de la Función Judicial. Las y los jueces nombrados formarán parte de la carrera judicial y gozarán, conforme la Constitución y la ley, de la estabilidad de la que gozan todos los jueces, y se someterán al control, vigilancia y disciplina del Consejo de la Judicatura. Mientras se nombran los jueces constitucionales especializados, las acciones de garantía jurisdiccional que se estén sustanciando y que se presenten en lo posterior, seguirán las reglas de competencia que estaban vigentes hasta antes de la publicación de las reformas a esta ley. Una vez nombrados los jueces constitucionales especializados, todas las acciones de garantía jurisdiccional que, a la fecha de su posesión en el cargo, hayan estado siendo resueltas por otros jueces, deberán concluir con las reglas procesales con las que iniciaron y en conocimiento de los jueces que las hayan estado resolviendo, incluyendo la etapa de ejecución, en los casos que corresponda. El Ministerio de Economía y Finanzas deberá destinar las partidas presupuestarias necesarias para el cumplimiento del mandato popular, de acuerdo con los requerimientos técnicos y financieros que realice el Consejo de la Judicatura.

53. De las reformas a la LOGJCC, se puede deducir dos firmes conclusiones que desarrolla el artículo 86 de la CRE en lo que respecta a las competencias en el conocimiento de las garantías jurisdiccionales: i. La primera instancia estará integrada por las juezas y jueces constitucionales especializados y ii. La segunda instancia estará configurada por las salas especializadas de lo constitucional en las Cortes Provinciales de Justicia correspondientes (con las particularidades que implica el hábeas corpus), así:

Tabla 3. Normas comunes de competencia

Normas comunes de competencia en primera instancia	Normas comunes de competencia en segunda instancia
Será competente la jueza o juez constitucional especializado del lugar en el que se origina el acto o la omisión o donde se producen sus efectos	Será competente la Sala Especializada de lo Constitucional de la Corte Provincial
En el caso puntual del hábeas corpus: Será competente cualquier jueza o juez constitucional especializado del lugar donde se presuma o se conozca que está privada de libertad la persona. Cuando se desconozca el lugar de privación de libertad, se lo podrá presentar ante la jueza o juez constitucional especializado del domicilio del accionante.	En el caso puntual del habeas corpus Cuando la orden de privación de la libertad haya sido dispuesta por la Corte Provincial, será competente la Sala Especializada de lo Constitucional de la Corte Provincial de Justicia del lugar donde se la haya ordenado. Cuando la orden de privación de la libertad haya sido dispuesta por la Corte Nacional de Justicia, será competente el Presidente de dicha Corte
En los casos de prisión preventiva:	

<p>Cuando la orden de privación de la libertad haya sido dispuesta por un juez de garantías penales, la acción se la interpondrá ante cualquier jueza o juez constitucional especializado del lugar donde se la haya ordenado.</p>	<p>En las acciones de hábeas corpus presentadas contra privaciones de libertad no ordenadas en un proceso penal, el recurso de apelación será conocido y resuelto por la Sala Especializada de lo Constitucional de la Corte Provincial de Justicia</p> <p>En los casos de prisión preventiva:</p> <p>a) Contra la sentencia dictada por la jueza o juez constitucional especializado se podrá interponer recurso de apelación ante la Sala Especializada de lo Constitucional de la Corte Provincial de Justicia.</p> <p>b) Contra la sentencia dictada por la Sala Especializada de lo Constitucional de la Corte Provincial de Justicia se podrá interponer recurso de apelación ante el Presidente de la Corte Nacional de Justicia.</p> <p>c) Contra la sentencia dictada por el Presidente de la Corte Nacional de Justicia se podrá interponer recurso de apelación ante cualquiera de las Salas Especializadas que no haya ordenado la prisión preventiva.</p>
<p>En el caso puntual del hábeas data Será competente para conocer la acción la jueza o juez constitucional especializado del lugar en el que, real o presuntamente, se encuentre la información requerida</p>	<p>En el caso puntual del hábeas data El recurso de apelación será la Sala Especializada de lo Constitucional de la Corte Provincial de Justicia del lugar en el que real o presuntamente, se encuentre la información requerida</p>

- 54.** Ahora bien, la Resolución 006-25 en sus artículos 1, 3, 4, 5, 6 y 7, de manera expresa, propone la creación de unidades judiciales distritales para la primera instancia y la de salas distritales especializadas en lo constitucional, para la segunda instancia.
- 55.** La configuración en primera instancia parte de una segmentación en razón del territorio, creando unidades judiciales especializadas en Quito, Machala, Babahoyo, Portoviejo y Puerto Baquerizo Moreno y a partir del artículo 3 incluye un modelo distrital.
- 56.** Respecto de las unidades judiciales distritales especializadas, plantea su creación en algunos cantones y entregarles competencias sobre algunas provincias, del siguiente modo:

Tabla 4. Unidades Judiciales Distritales especializadas y su competencia por provincias.

Creación de Unidades Judiciales Distritales Especializadas	Competencia por provincias
Cuenca	Azuay, Cañar y Morona Santiago

Ambato	Tungurahua, Bolívar, Chimborazo, Cotopaxi y Pastaza
Guayaquil	Guayas y Santa Elena
Ibarra	Imbabura y Carchi
Loja	Loja y Zamora Chinchipe
Francisco de Orellana	Orellana, Napo y Sucumbíos
Santo Domingo	Santo Domingo de los Tsáchilas y Esmeraldas

57. En segunda instancia, por otra parte, la resolución impugnada crea salas distritales solo en algunas Cortes Provinciales de Justicia (aun cuando son existentes en cada provincia del Ecuador) y les entrega competencias sobre otras provincias, conforme se puede observar en el siguiente cuadro:

Tabla 5. Salas distritales provinciales especializadas y su competencia por provincias

Creación de Salas Distritales Especializadas en Cortes Provinciales	Competencia por provincias
Azuay	Azuay, Cañar, El Oro, Loja, Morona Santiago y Zamora Chinchipe.
Tungurahua	Tungurahua, Bolívar, Chimborazo, Cotopaxi y Pastaza
Guayas	Guayas, Galápagos, Los Ríos y Santa Elena
Santo Domingo de los Tsáchilas	Santo Domingo de los Tsáchilas, Esmeraldas y Manabí
Pichincha	Pichincha, Carchi, Imbabura, Napo, Orellana y Sucumbíos

58. En contraste con lo señalado en la enmienda del artículo 86 de la CRE, que reformó los artículos 7, 24, 44, 48, 166, 167, 168 y 169 de la LOGJCC, que se analizó en líneas anteriores, se verifica que la Resolución 006-25 crea un ámbito de competencias distritales, agrupando provincias y estableciendo un modo concentrado para atender las garantías jurisdiccionales en primera y segunda instancia, desnaturalizando con ello el sentido amplio de territorialidad –nacional– y mayor cercanía dispuesto constitucionalmente y la protección de derechos bajo una accesibilidad, rápida, eficaz y sencilla.
59. En este punto es importante señalar que existiría incluso una regla competencial implícita, según la cual, si la Sala de alzada se constituye como provincial, en sentido estricto y en línea de principios, la de primera instancia no tendría que ser distrital. Esto, además, permite determinar que la Constitución sí dice -como regla clara- que la segunda instancia debe ser provincial y el concepto de distrital no corresponde al orden provincial, en tal medida, el que sea una circunscripción más grande (distrito) y, por tanto, menos accesible, genera una trasgresión al artículo 86 de la CRE.
60. Así, la Resolución 006-25, a través de sus artículos 1, 3, 4, 5, 6 y 7, está trasgrediendo

el artículo 86 mencionado y el régimen de competencias de la estructura de la justicia constitucional especializada, aprobada en referéndum y consulta popular de 21 de abril de 2024 (pregunta constante en el casillero C y descrita en el anexo 2), pues, en función de lo que establece, esas competencias no pueden ser reducidas a través de un sistema distrital, que si bien podría garantizar la especialidad constitucional, contraviene abiertamente el orden territorial natural de las garantías jurisdiccionales, tanto en primera como en segunda instancia, que es nacional.

61. En esa línea, es importante recordar que, en el dictamen 1-24-RC/24, esta Corte determinó:

77. La cuarta propuesta busca introducir judicaturas especializadas en materia constitucional para el conocimiento de garantías jurisdiccionales y determina responsabilidades para el juzgador que le dé trámite a una garantía jurisdiccional pese a ser incompetente. De esto, no se observa que se afecten los principios o valores que fundamentan la Constitución, pues se mantiene la forma sustancial del procedimiento para tramitar una garantía jurisdiccional establecido actualmente en el texto constitucional. Es decir, su conocimiento sigue estando a cargo de jueces de primer y segundo nivel y no se han modificado las normas generales de procedimiento establecidas constitucionalmente.

62. Claramente este organismo concluyó que la forma de la propuesta de reforma –que fue establecida vía enmienda– mantenía la forma sustancial del procedimiento de las garantías jurisdiccionales, en virtud de que estas seguirían a cargo de juezas y jueces de primer y segundo nivel, por lo tanto, no variaban las normas generales para su conocimiento –incluyendo las reglas de competencia en materia de territorialidad–.

63. Bajo este presupuesto, la adopción de la especialización de los jueces en materia constitucional bajo un único criterio de distrito, que es lo que plantea la Resolución 006-25, transgrede el sentido de la propuesta de enmienda y su posterior aprobación. Sustancialmente, en su dictamen, esta Corte ha observado que la propuesta no establece un modelo desconcentrado y que por ello no afecta derechos (“no restringe el acceso a la justicia pues, de acuerdo con la propuesta, el servicio se brindará a nivel nacional, de modo desconcentrado”). Lo que permite aclarar que el cambio constitucional nunca debió entenderse como una posibilidad de concentración.⁸

64. Respecto al sentido amplio de las garantías jurisdiccionales, el artículo 86 prevé la competencia, en primera instancia, de todos las juezas y jueces a nivel nacional; y, en segunda instancia, de todas las juezas y jueces integrantes de Corte Provincial de Justicia porque el sistema fue diseñado de esta manera al momento de su creación y, en sentido estricto, se sigue manteniendo en la enmienda aprobada.

⁸ CCE, dictamen 1-24-RC/24, 24 de enero de 2024, párr. 83.

- 65.** La implementación de un sistema distrital de competencias para la justicia constitucional destruye el sentido amplio al que deben responder las garantías jurisdiccionales, pues, con la presentación específica en un lugar determinado, obligaría a jueces a conocerlas, aun cuando no correspondan al lugar en el que se originó el acto o la omisión o donde se producen sus efectos, debido al efecto de concentración que generan los distritos. Este no es un problema menor, pues la afectación se podría incluso acentuar al momento de tramitarse un hábeas corpus, medidas cautelares autónomas o un hábeas data.
- 66.** Como ya se ha mencionado, la enmienda del artículo 86 de la Constitución conservó el ámbito competencial existente y lo especializó en materia constitucional, por lo que, una resolución que lo implemente (Resolución 006-25), solo debería viabilizar la decisión soberana aprobada mediante referéndum y consulta popular con una iniciativa del ejecutivo. En sentido estricto, la distritalización establece una afectación directa a la estructura competencial de la justicia constitucional y concentra competencias a través de distritos, no solamente en primera instancia, sino también en el orden provincial.
- 67.** Finalmente, la aplicación de las normas del COFJ (artículos 157 y 264), que invoca el Consejo de la Judicatura como sustento para la creación de las judicaturas constitucionales, si bien corresponde a su ámbito de competencias administrativas, no puede utilizarse como un mecanismo de desviación de la materialidad del artículo 86 enmendado de la Constitución, que claramente establece la especialización con territorialidad amplia y con franca conservación de la celeridad y eficacia en un régimen de competencias nacionales, mas no a unas reducidas con modelo distrital. Por otro lado, si bien la LOGJCC fija la competencia en el conocimiento de las garantías jurisdiccionales, esta nace de un estrato más alto (CRE), por lo que, en línea de principios, no se puede limitar administrativamente la justicia constitucional, utilizando criterios destinados a regular administrativamente la jurisdicción ordinaria (distritos).
- 68.** Por lo tanto, considerando estos derechos y principios, la competencia debe atenderse a lo señalado en el art. 86 de la CRE (que su cambio constitucional solo se limitó a la especialidad), por lo que las regulaciones que configuran la competencia material de las judicaturas constitucionales, en afán de resguardar la especialización en un sentido amplio, deben cumplir también con los principios de legalidad, seguridad jurídica, reserva de ley para que no vayan en detrimento del marco de tutela de los derechos que busquen ser reparados.
- 69.** La Resolución 006-25, si bien tiene la característica de configurar las judicaturas

constitucionales bajo el parámetro fundamental de la especialización, remite al tratamiento de las garantías jurisdiccionales a un espectro reducido de competencias distritales en primera y segunda instancia, trasgrediendo el artículo 86 de la CRE, afectando los principios de legalidad, seguridad jurídica y reserva de ley.

70. Sin perjuicio de lo dicho, la Corte estima pertinente señalar que la implementación de judicaturas especializadas debe redundar –como garantía– en el evidente mejoramiento de la administración de justicia, con respuestas oportunas y eficaces para los justiciables, garantizando la seguridad para las partes procesales, así como para los operadores de justicia. Esto debe ser parte de una política sostenida de fortalecimiento de la administración de justicia y responden a la complejidad que reviste el conocimiento y sustanciación de las garantías jurisdiccionales.
71. En este sentido, los artículos 1, 3, 4, 5, 6 y 7 de la Resolución 006-25 transgreden el artículo 86 enmendado de la CRE que solo fue enmendado por la especialidad, y que mantiene el régimen de competencias y procedimiento (tal como la Corte Constitucional lo observó en el 1-24-RC/24), al establecer para la creación de judicaturas constitucionales un modelo distrital que, si bien garantiza esa especialización, no la configura adecuadamente en un ámbito territorial.
72. Para dar más sentido a lo manifestado en párrafos *supra* en el segundo problema jurídico se establecerá que una justicia especializada obliga a tener presente las particularidades y naturaleza que tienen las garantías jurisdiccionales. En ese sentido, es necesario analizar cómo se configura una barrera irrazonable, para un sistema que exige constitucionalmente la accesibilidad y eficiencia y aún más en procesos urgentes, como en el caso de las medidas cautelares y el hábeas corpus (que además dentro de su procedimiento exige la presentación de la persona privada de libertad a la audiencia), que en función de esas particularidades, sería imposible de lograr si se distritalizan las causas, y se concentra a la justicia constitucional tanto a nivel local como provincial, volviéndola más inaccesible.

B. La Resolución 006-25 en sus artículos 1, 3, 4, 5, 6 y 7 ¿constituye una limitación al acceso a los órganos de justicia siendo incompatible con el artículo 75 de la CRE, que contempla el derecho a la tutela judicial efectiva, al crear unidades judiciales, unidades judiciales distritales y salas distritales especializadas constitucionales de primera y segunda instancia?

73. Para empezar el análisis de este segundo problema jurídico, es necesario tener presente que el artículo 75 de la CRE establece como uno de sus componentes al derecho al acceso a órganos de administración de justicia, concebido como el acceso más expedito posible, por lo que, la Resolución 006-25 dictada por el Pleno del Consejo de

la Judicatura crea una tensión al establecer un modelo distrital para la implementación de las judicaturas constitucionales, razón por la que cabe mencionar que ambas no coexisten en igual grado, de ahí la necesidad de que este Organismo establezca su compatibilidad.

74. Como se ha mencionado en párrafos *supra*, la Resolución 006-25 expedida por el Consejo de la Judicatura, en los artículos 1, 3 y 6, crea por razones del territorio unidades judiciales distritales para la primera instancia y salas distritales especializadas constitucionales para la segunda instancia; asimismo, en sus artículos 4, 5 y 7, se ha establecido sus competencias en razón del territorio.
75. En este sentido, para abordar el problema jurídico, de conformidad con el artículo 3.2 de la LOGJCC, se realizará un test de proporcionalidad en el que se examinará si la medida de implementar judicaturas constitucionales, a través de la conformación por territorio de unidades judiciales, unidades judiciales distritales y salas distritales, establece una medida restrictiva al derecho a la tutela judicial efectiva⁹ (en el primer elemento correspondiente al acceso a órganos de justicia).¹⁰
76. La Corte Constitucional ha determinado que la tutela judicial efectiva tiene tres componentes, que podrían concretarse en tres derechos:

“i) el derecho al acceso a la administración de justicia; ii) el derecho a un debido proceso judicial; y iii) el derecho a la ejecutoriedad de la decisión. La nominación de derechos, y no solamente momentos o elementos, cabe porque cada uno de ellos tiene titular, contenido propio, sujeto obligado y pueden ser exigibles; además, denota la importancia que tiene cada uno de sus componentes para el sistema de administración de justicia y

⁹ La Constitución reconoce en el artículo 75 el derecho a la tutela judicial efectiva, 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”. Esta Corte, en su jurisprudencia, ha sostenido que, “la tutela judicial efectiva tiene tres componentes, que podrían concretarse en tres derechos: i) el derecho al acceso a la administración de justicia; ii) el derecho a un debido proceso judicial; y iii) el derecho a la ejecutoriedad de la decisión”. Además, este organismo ha sostenido que el titular del derecho a la tutela judicial efectiva es, “toda persona que tiene una pretensión que busca una respuesta de carácter jurisdiccional”. Siguiendo este razonamiento, esta Corte ha señalado que el derecho al acceso a la administración de justicia, como componente del derecho a la tutela judicial efectiva, se concreta en el derecho a la acción y en el derecho a tener respuesta a su pretensión.

¹⁰ Para el efecto, la Corte con base en el artículo 3.2 de la LOGJCC realizará el test de proporcionalidad: i) si las normas impugnadas son idóneas para el fin constitucional que en párrafos previos ha sido identificado, es decir, si los medios elegidos se corresponden adecuada y racionalmente al fin perseguido, ii) si es necesaria, para lo cual, se valorará que la medida adoptada sea la menos gravosa en relación al derecho aparentemente afectado; y, iii) si es estrictamente proporcional, esto significa sopesar los beneficios obtenidos por la medida bajo análisis a una administración de justicia especializada, frente a las posibles afectaciones ocasionadas. Estos parámetros han sido desarrollados también en la sentencia 28-15-IN/21, párr. 147.

para las personas que requieren tutela efectiva de sus derechos”.¹¹

- 77.** Respecto al derecho al acceso a la administración de justicia, ha señalado la Corte que este se concreta en el derecho a la acción y en el derecho a tener respuesta a la pretensión. Se viola el derecho a la acción cuando existen barreras, obstáculos o impedimentos irrazonables al acceso a la administración de justicia, y el derecho a recibir respuesta por parte de la autoridad competente se viola cuando no se permite que la pretensión sea conocida.¹²
- 78.** En el caso concreto, la restricción está en el acceso a los órganos de justicia, en razón de haberse establecido un modelo distrital para la implementación de las judicaturas especializadas constitucionales, que desaparece la posibilidad real de presentar las demandas en el lugar en que se produce la afectación, por la acción u omisión, o donde se generen sus efectos; asimismo, que el Pleno del Consejo de la Judicatura, al utilizar el modelo señalado, las crea solo en algunas ciudades y provincias para garantizar en función de la concentración de competencias, el accionamiento y resolución de las garantías jurisdiccionales. Es decir, el Consejo de la Judicatura pretende asegurar la eficiencia en la administración de justicia utilizando la especialización en un número reducido de juezas y jueces, realizado por segmentos distritales territoriales, con base en una media de carga laboral establecida en el informe técnico que aprueba el artículo 1 de la Resolución 006-25.
- 79.** Entonces, esta Corte observa que la medida de establecer judicaturas especializadas constitucionales persigue el fin establecido en el artículo 169 de la CRE, que garantiza sustancialmente el aseguramiento de la eficiencia en la administración de justicia con la especialización.
- 80.** Ese fin se desarrolla en cumplimiento del artículo 86 de la Constitución de la República (enmendado) y artículos 6 y siguientes de la LOGJCC, respecto a las normas comunes de tramitación de las garantías jurisdiccionales (incluyendo los artículos 7, 24, 44, 48, 166, 167, 168 y 169 reformados por el referéndum y consulta popular), en virtud garantizar la eficacia de la administración de justicia.
- 81.** En relación con la idoneidad, la Corte analizará si las normas impugnadas cumplen con el fin constitucionalmente referido en párrafos previos. Al respecto, la Resolución 006-25 emitida por el Pleno del Consejo de la Judicatura –norma bajo análisis– busca crear e implementar competencias para las judicaturas especializadas constitucionales, que son producto de la aprobación del casillero C y anexo 2 del referéndum y consulta

¹¹ CCE, sentencia 889-20-JP/21, 10 de marzo de 2021, párr. 110 y sentencia 724-17-EP/23, 15 de febrero de 2023, párr. 30

¹² *Ibid*, párrs. 112-115.

popular de 2024.

- 82.** En este sentido, conforme el artículo 167 de la Constitución, la potestad jurisdiccional es un poder que emana del pueblo, se regula mediante la ley y, por lo tanto, está a su servicio¹³. La Función Judicial, a través de sus órganos administrativos, debe adoptar decisiones adecuadas para garantizar el correcto ejercicio de la potestad jurisdiccional por parte de los jueces y, consecuentemente, la materialización del derecho de las personas a la tutela judicial efectiva al garantizar el correcto acceso a los órganos de justicia.
- 83.** Como se ha mencionado antes, la aplicación de las normas del COFJ (157 y 264) o el artículo 181 de la CRE, que, si bien son parte de las competencias del Consejo de la Judicatura para la creación de judicaturas, en el caso de las constitucionales -para su implementación- necesariamente deben observar lo dispuesto por el artículo 86 de la CRE.
- 84.** En afán de cumplir con el fin mencionado en el párrafo *supra*, el Consejo de la Judicatura emitió la Resolución 006-25, cuyo artículo 1 aprueba el “Informe Técnico No. DNDMCSJ-SNID-INF-2025-0002, contenido en el Memorando No. CJ-DNDMCSJ-2025-0018-MC, de 23 de enero de 2025, de la Dirección Nacional de Innovación, Desarrollo y Mejora Continua del Servicio Judicial”. Además, a través de los artículos 1, 3, 4, 5, 6, y 7, la mencionada resolución implementa y establece un régimen de competencias para las judicaturas constitucionales. En tal virtud, la Corte verifica que las normas contenidas en la resolución impugnada apuntan a lograr el fin de asegurar la eficiencia en la administración de justicia en virtud de la carga laboral y de informes jurimétricos.
- 85.** Pasando al análisis de la necesidad de la medida, los accionantes consideran que la creación de jueces y juezas constitucionales especializados distritales, aleja la administración de justicia de las víctimas de violaciones de derechos constitucionales, lo cual va en contra del diseño constitucional, creando barreras irrazonables, lo que constituye la utilización de una medida gravosa para tal efecto.
- 86.** Es preciso indicar que el modelo de jurisdicción constitucional anterior a la enmienda del artículo 86 de la Constitución partía de la generalidad, es decir, las garantías jurisdiccionales podían presentarse ante cualquier jueza o juez del país, lo cual implicaba que estos se investían como jueces constitucionales al momento de conocerlas. En ese sentido, como se ha mencionado en la resolución del primer problema jurídico, el cambio sustancial que la enmienda trajo consigo es que la

¹³ CCE, sentencia 9-22-IN/22, párr. 55.

especialidad de esas juezas y jueces esté prevenida y que, por lo tanto, sea ejercida de manera excluyente solo por judicaturas constitucionales a nivel nacional.

87. En la especie, los artículos impugnados utilizan un método de concentración de competencias a partir del cual crea, para la primera instancia, unidades judiciales distritales en Cuenca, Ambato, Guayaquil, Ibarra, Loja, Francisco de Orellana y Santo Domingo (artículo 4), concediéndoles competencias sobre otras provincias¹⁴; y, para la segunda instancia, salas distritales en Azuay, Tungurahua, Guayas, Santo Domingo y Pichincha (artículo 6), también con competencias ampliadas a otras provincias.¹⁵
88. Frente a lo señalado, la medida adoptada de crear unidades judiciales y salas por distritos, constituye *per se* un franco alejamiento del régimen de competencias nacionales regulado por el artículo 86 enmendado de la Constitución. Esta concentración tiene consecuencias que afectan el componente de acceso a la justicia del derecho a la tutela judicial efectiva, toda vez que las garantías pueden ser presentadas oralmente y sin abogado; al establecer judicaturas constitucionales en localidades específicas y reducidas, se merma a los accionantes la facultad de presentar

¹⁴ Unidad Judicial Distrital Especializada de lo Constitucional con sede en el cantón Cuenca, provincia de Azuay, que tendrá competencia en razón del territorio para las provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago.

Unidad Judicial Distrital Especializada de lo Constitucional con sede en el cantón Ambato, provincia de Tungurahua, que tendrá competencia en razón del territorio para las provincias de Tungurahua, Bolívar, Chimborazo, Cotopaxi y Pastaza.

Unidad Judicial Distrital Especializada de lo Constitucional con sede en el cantón Guayaquil, provincia de Guayas, que tendrá competencia en razón del territorio para las provincias de Guayas y Santa Elena.

Unidad Judicial Distrital Especializada de lo Constitucional con sede en el cantón Ibarra, provincia de Imbabura, que tendrá competencia en razón del territorio para las provincias de Imbabura y Carchi.

Unidad Judicial Distrital Especializada de lo Constitucional con sede en el cantón Loja, provincia de Loja, que tendrá competencia en razón del territorio para las provincias de Loja y Zamora Chinchipe.

Unidad Judicial Distrital Especializada de lo Constitucional con sede en el cantón Francisco de Orellana, provincia de Orellana, que tendrá competencia en razón del territorio para las provincias de Orellana, Napo y Sucumbíos.

Unidad Judicial Distrital Especializada de lo Constitucional con sede en el cantón Santo Domingo, provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas, que tendrá competencia en razón del territorio para las provincias de Santo Domingo de los Tsáchilas y Esmeraldas.

¹⁵ Sala Distrital Especializada de lo Constitucional de la Corte Provincial de Justicia de Azuay, con competencia en razón del territorio para las provincias de Azuay, Cañar, El Oro, Loja, Morona Santiago y Zamora Chinchipe.

Sala Distrital Especializada de lo Constitucional de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua, con competencia en razón del territorio para las provincias de Tungurahua, Bolívar, Chimborazo, Cotopaxi y Pastaza.

Sala Distrital Especializada de lo Constitucional de la Corte Provincial de Justicia de Guayas, con competencia en razón del territorio para las provincias de Guayas, Galápagos, Los Ríos y Santa Elena.

Sala Distrital Especializada de lo Constitucional de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de los Tsáchilas, con competencia en razón del territorio para las provincias de Santo Domingo de los Tsáchilas, Esmeraldas y Manabí.

Sala Distrital Especializada de lo Constitucional de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, con competencia en razón del territorio para las provincias de Pichincha, Carchi, Imbabura, Napo, Orellana y Sucumbíos.

las garantías según las normas de procedimiento establecidas en la CRE.

- 89.** Se verifica, entonces, que la Resolución 006-25 adopta como única forma de implementación de las judicaturas constitucionales un régimen de competencias concentradas en distritos, tanto para la primera como para la segunda instancia. Si bien este esquema obedece a razones de territorio, no expresa razones técnicas o metodológicas suficientes que justifiquen su adopción o prelación frente a otros mecanismos.
- 90.** Respecto de lo manifestado, el Pleno del Consejo de la Judicatura, tanto en la resolución impugnada como en el informe técnico DNDMCSJ-SNID-INF-2025-0002 apunta como única alternativa viable de implementación de las judicaturas constitucionales (no describe o llega a descartar otra) para la creación de unidades judiciales únicamente en 6 cantones y de unidades distritales en 7 ciudades, para la primera instancia, y la creación de salas distritales en 5 provincias, para la segunda instancia, sin llegar a tomar en cuenta otras medidas que habrían ampliado la cobertura para ajustarse de mejor manera al fin constitucional que se persigue (en un sistema que exige la constitucionalización del derecho, la accesibilidad y la eficiencia, en el caso de las medidas cautelares o el hábeas corpus, que son procesos urgentes, sería imposible de lograr si se distritalizan las causas, y se concentra a la justicia constitucional volviéndola más inaccesible).
- 91.** Con relación a lo manifestado, hay que destacar que la tramitación de garantías jurisdiccionales implica una especial atención y cuidado (por enfocar derechos constitucionales), en virtud de que se trata de una jurisdicción que atiende temas urgentes que se refieren a la verificación de vulneraciones de derechos constitucionales (y aún más urgentes en los casos de hábeas corpus o medidas cautelares), por lo que el aseguramiento de acceso amplio es primordial para el cumplimiento del parámetro de la necesidad. Su naturaleza no se puede comparar con otros mecanismos procesales y de competencias de la justicia ordinaria, en cuyo ámbito la asignación de competencias distritales (tribunales de lo contencioso administrativo o tributario) o especializadas concentradas en un cantón o ciudad (jueces anticorrupción) pueda funcionar. En el caso de la jurisdicción constitucional, el factor geográfico llega a ser sustancial, no solo para su accionamiento –con base en las reglas generales y el territorio- sino en su tramitación, impulso y culminación.
- 92.** Respecto de lo cual, este Organismo ha establecido, en referencia al acceso a la justicia, que una barrera geográfica ocurriría cuando la localización de los órganos de justicia provoca obstáculos irrazonables e insalvables que impidan a los justiciables obtener la tutela judicial efectiva de sus derechos, debido a la distancia y costos. Esta categoría no es absoluta, pues debe contrastarse con la posibilidad de asegurar la imparcialidad,

independencia y especialidad, principios que se verían afectados si los operadores de justicia no cuentan con condiciones estructurales y personales para cumplir con sus funciones¹⁶.

- 93.** En este sentido, la implementación de unidades y salas distritales en la justicia constitucional, del mismo modo en que funciona el modelo de la justicia ordinaria, busca hacer equiparables a dos jurisdicciones que son totalmente distintas, en un contexto en el que los tiempos y la cercanía de atención al usuario del sistema de justicia varían sustancialmente en razón de la materia que tratan. Si bien la celeridad y tutela de derechos también se produce en la jurisdicción ordinaria, en el caso de la justicia constitucional el orden de competencias resulta sustancial, pues esta responde a la necesidad de garantizar que, en procesos céleres, se brinde auxilio inmediato y, de ser el caso, se repare derechos vulnerados, a partir de un fácil acceso a las judicaturas que la integran. El efecto directo e inmediato que produciría la creación de un modelo de justicia constitucional basado en distritos es que la especialización constitucional sólo se incorporaría en algunas ciudades y provincias, mas no a nivel nacional, por lo que el cometido resulta incompleto y, por tanto, utiliza la medida más gravosa para garantizar su acceso.
- 94.** Respecto a lo señalado, esta Corte observa que el acceso a la justicia se vería afectado en el caso de las judicaturas constitucionales distritales debido a la localización de los órganos de justicia, que se concentran únicamente en ciertas cabeceras cantonales. Esto provoca una inconsistencia constitucional que parte del modelo de distritos, ya que, al ser utilizados como único medio de implementación de las judicaturas constitucionales, se convierte en la medida más gravosa. Tal concentración crea una barrera insalvable, tanto para el ejercicio de las garantías jurisdiccionales como para el tiempo de espera en que se resuelven.
- 95.** Lo mismo se puede observar, respecto del acceso a la justicia constitucional en segunda instancia, pues por la ubicación geográfica de las Salas Distritales –solo en algunas provincias y que también absorben competencias de otras– obligaría a las partes a recorrer grandes distancias y asumir elevados costos para la comparecencia, revisión de expedientes o asistencia a audiencias presenciales, pues en ninguna parte del articulado de la Resolución 006-25 se establece mecanismos de saneamiento o acompañamiento. También podría tornar al proceso ajeno para las partes, llegando a impulsarse con la sola voluntad del juzgador.
- 96.** En este sentido, los artículos 1, 3, 4, 5, 6 y 7 de la Resolución 006-25, utilizados para crear las judicaturas constitucionales especializadas en primera y segunda instancia e

¹⁶ CCE, sentencia 9-22-IN/22, 19 de septiembre de 2022, párr. 52.

implementar sus competencias en razón del territorio, al emplear el modelo de distritos, usan la medida más gravosa para el aseguramiento de acceso a los órganos de justicia como componente de la tutela judicial efectiva, por lo que no supera el elemento de la necesidad dentro del test de proporcionalidad.

97. En cuanto a la proporcionalidad, implica analizar la existencia de un debido equilibrio entre la protección y la restricción constitucional. Sin embargo, al no superar el examen de necesidad, debido a que la norma impugnada no constituyó la medida menos restrictiva, esta Corte considera no pronunciarse al respecto¹⁷.
98. Finalmente, la Corte considera que la Resolución 006-25 es inconstitucional, en tanto resulta incompatible con la regla de competencia en razón del territorio para el conocimiento de las garantías jurisdiccionales establecida en el art. 86 de la CRE y, al establecer judicaturas constitucionales concentradas en distritos, pues se configura una barrera irrazonable en el componente de acceso a la administración de justicia. Asimismo, se recuerda al Consejo de la Judicatura, que, a fin de cumplir el mandato popular, debe garantizar un régimen que se ajuste a lo dispuesto en el art. 86 de la CRE, las normas de la LOGJCC, para lo cual, para crear las judicaturas constitucionales, debe gestionar los recursos económicos correspondientes.

8. 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. **Aceptar** la acción de inconstitucionalidad **12-25-IN**.
2. Declarar la inconstitucionalidad de los artículos 1, 3, 4, 5, 6 y 7 de la Resolución 006-25 dictada por el Pleno del Consejo de la Judicatura, mediante la cual se crean las judicaturas especializadas constitucionales. En razón de esta declaratoria, los actos posteriores relacionados con la implementación de las mencionadas judicaturas constitucionales y su configuración que se hayan dictado, carecen de valor por desarrollar el modelo concentrado.
3. Disponer que el Pleno del Consejo de la Judicatura, dicte una nueva resolución para la implementación de las judicaturas constitucionales basándose en la enmienda del artículo 86 de la CRE, en las reformas a las LOGJCC y en nuevos informes técnicos acorde a sus competencias.

¹⁷ CCE, sentencia 7-15-IN/21,7 de abril de 2021, párr. 43.

4. Disponer al Consejo de la Judicatura, realice las gestiones que sean necesarias para la asignación presupuestaria que demande la implementación de las judicaturas constitucionales, recordando que se debe observar en todo momento el contenido de la Disposición transitoria décimo novena de la LOGJCC.

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordoñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional extraordinaria de lunes 26 de mayo de 2025, sin contar con la presencia del juez constitucional Alí Lozada Prado, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL