

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

DICTAMEN Y SENTENCIAS:

2-25-RC/25 En el Caso No. 2-25-RC Se declara que el procedimiento de reforma parcial, establecido en el artículo 442 de la Constitución, no es apto para tramitar la modificación constitucional propuesta por el Presidente de la República.	2
97-21-IN/25 En el Caso No. 97-21-IN Se desestima la acción pública de inconstitucionalidad No. 97-21-IN.....	36
368-19-EP/25 En el Caso No. 368-19-EP Se desestima la acción extraordinaria de protección No. 368-19-EP.....	52
740-20-EP/25 En el Caso No. 740-20-EP Se acepta parcialmente la acción extraordinaria de protección No. 740-20-EP.....	80

SALA DE ADMISIÓN:

RESUMEN DE CAUSA:

23-25-IN Acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos. Legitimado Activo: Jorge Washington Andrade Escobar	105
--	-----



Dictamen 2-25-RC/25
Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

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

CASO 2-25-RC

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

DICTAMEN 2-25-RC/25

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

1. Antecedentes y procedimiento

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

2. Competencia

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

3. Legitimación activa

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

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

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

4. Contenido de la propuesta

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

Cuadro 1: Texto constitucional y texto propuesto

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

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

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

Elaboración Corte Constitucional del Ecuador

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

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

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

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

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

² *Ibíd.*, p. 4.

³ *Ibíd.*

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

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

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

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

5. Planteamiento del problema jurídico

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

⁴ *Ibíd.*

⁵ *Ibíd.*

⁶ *Ibíd.*

⁷ *Ibíd.*, p. 5.

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

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

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

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

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

6. Resolución del problema jurídico

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

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

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

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

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

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

¹² *Ibíd.*, párr. 16.

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

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

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

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

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

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

¹⁷ *Ibíd.*

¹⁸ *Ibíd.*, párrs. 37 y 38.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

²⁶ Ver también el artículo 519 del COIP.

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

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

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

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

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

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

²⁸ *Ibíd.*

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

³⁰ *Ibíd.*, párrs. 18 y 19.

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

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

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

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

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

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

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

7. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

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

ALI VICENTE

LOZADA PRADO

Firmado digitalmente por
ALI VICENTE LOZADA
PRADO

Alí Lozada Prado

PRESIDENTE

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

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Juez: Jhoel Escudero Soliz

DICTAMEN 2-25-RC/25

VOTO CONCURRENTE

Juez constitucional Jhoel Escudero Soliz

1. Antecedente

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

2. Análisis

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

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

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

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

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

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



Firmado electrónicamente por:
JHOEL MARLIN
ESCUDERO SOLIZ

Jhoel Escudero Soliz
JUEZ CONSTITUCIONAL

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

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

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

Voto salvado**Jueza:** Carmen Corral Ponce**SENTENCIA 2-25-RC/25****VOTO SALVADO****Jueza constitucional Carmen Corral Ponce**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CARMEN
FAVIOLA
CORRAL PONCE
Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

Firmado digitalmente
por CARMEN
FAVIOLA CORRAL
PONCE

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

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado**Jueza:** Teresa Nuques Martínez**DICTAMEN 2-25-RC/25****VOTO SALVADO****Jueza constitucional Teresa Nuques Martínez****1. Antecedentes relevantes**

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

2. Disidencia

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

2.1. Contenidos preliminares**Sobre el dictamen de procedimiento que emite la Corte Constitucional**

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

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

² Constitución de la República, artículo 443.

constitucionales”.³

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

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

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

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

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

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

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

Antecedentes históricos del artículo 77 de la CRE

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

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

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

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

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

[...] la propuesta del presidente de la República no se refiere de ningún modo a los procedimientos de reforma constitucional (arts. 441-444 CRE), sino que alude solamente a modificar la noción de la privación de la libertad como una medida cautelar que no debe ser aplicada como regla general. Es decir, la propuesta establece una excepción a la procedencia de ultima ratio de la prisión preventiva, que afecta al artículo 77 números 1 y 11 de la Constitución.
13. De este modo, arribar a la conclusión de que la propuesta de reforma parcial pretende modificar la noción de privación de libertad, trastocando la idea de que no debe ser aplicada como regla general, es una cuestión que debía, necesariamente, derivarse del análisis y resolución del problema jurídico planteado por la Corte. En contrario, la decisión de mayoría parte de conclusiones preliminares en ausencia del análisis correspondiente, lo cual permite cuestionar el silogismo empleado para arribar su decisión.
14. En segundo lugar, se disiente con relación a la coherencia lógica del razonamiento planteado por el dictamen. Conforme el párrafo 15 de la decisión, una restricción de derechos es una limitación de derechos radical y no razonable que ocurre “[...] por ejemplo, cuando la limitación genera un **tratamiento diferenciado que es discriminatorio**; cuando la limitación **anula de manera permanente el ejercicio de**

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

15. A la luz de la jurisprudencia citada por la propia mayoría, correspondía verificar si la propuesta planteada por el Ejecutivo conlleva, al menos, un trato diferenciado pero discriminatorio, una anulación permanente de derechos o una limitación a reglas no cuestionadas a partir de principios. De la lectura del dictamen, no se dilucida cuál de los supuestos se verifica en el presente caso. En contrario, el dictamen aborda la resolución del caso in examine desde una perspectiva circular, basada en la restricción del carácter excepcional de la prisión preventiva. Así, señala como conclusión que “[...] esta Corte no puede interpretar que la propuesta de reforma a la Constitución sobre la aplicación obligatoria de la prisión preventiva, para ciertos “fenómenos delictivos” [...] sea compatible con la naturaleza cautelar y excepcional de la prisión preventiva”. Ante dicho razonamiento, el presente voto cuestiona la falta de pronunciamiento, sobre si la propuesta de modificación conlleva un trato diferenciado pero discriminatorio, una anulación permanente o una limitación de reglas no amparada en principios.
16. Atendiendo al análisis del dictamen, parece poco plausible, para quien suscribe, que éste se haya amparado en tratos discriminatorios por cuanto no se evidencia una evaluación de los elementos definidos por la jurisprudencia constitucional para configurar un trato discriminatorio: comparabilidad, constatación de un trato diferenciado y la verificación del resultado.⁸
17. Tampoco resulta plausible circunscribir el análisis del dictamen en la limitación a una regla cuya validez no ha sido cuestionada a partir de principios; ello por cuanto no se desprende que este Organismo haya partido de la identificación de reglas o principios a ser limitados. En ese supuesto esta Corte ha señalado que:
- [...] si los derechos y garantías fundamentales están dados por una regla o por un principio. Toda limitación a una regla tal —cuya validez no ha sido cuestionada a partir de principios— constituye siempre una limitación injustificada y, por tanto, una restricción. En cambio, si se trata de un principio, su limitación será injustificada, es decir, habrá restricción, solo si aquella es desproporcionada.⁹
18. En contrario, y por descarte, el análisis de mayoría parece encuadrarse en la verificación de la anulación de derechos reconocidos en la CRE. En apoyo de esta presunción se encuentra, por ejemplo, el contenido de los párrafos 16, 17, 21 y 22 del dictamen sobre los denominados “derechos de protección”. Bajo ese enfoque, como ya se ha indicado, le correspondía a este Organismo dilucidar si la propuesta remitida

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

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

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

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

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

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

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

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

- 21.3.** Así las cosas, de una simple lectura de la sentencia empleada por la mayoría, los fines constitucionales definidos por el artículo 77 de la CRE para la procedencia de la prisión preventiva, constituyen ejemplos de fines constitucionales válidos. Con anterioridad, esta Corte ha indicado que la prisión preventiva es únicamente justificable si de forma copulativa se verifican los siguientes requisitos: i) fin constitucional válido, ii) idoneidad de cara al fin constitucional, iii) necesidad y iv) proporcionalidad; más no que procede, únicamente, por los fines constitucionales definidos por el artículo 77 de la CRE.

- 21.4.** Por lo dicho, para quien suscribe, el dictamen incurre en una lectura particular de la jurisprudencia del Organismo, por cuanto los fines constitucionales de la prisión preventiva reconocidos en el artículo 77 de la CRE, no son únicos ni exclusivos; son, al contrario, ejemplificativos;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

HILDA TERESA
NUQUES
MARTINEZ

Firmado
digitalmente por
HILDA TERESA
NUQUES MARTINEZ

Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

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

Firmado electrónicamente
Aída García Berni



Firmado electrónicamente por:

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

SECRETARIA GENERAL

225RC-7ae64

**Caso Nro. 2-25-RC**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto del dictamen que antecede fue suscrito el día jueves veintisiete de febrero de dos mil veinticinco el Presidente de la Corte Constitucional, Alí Lozada Prado; el día viernes siete de marzo de dos mil veinticinco el voto concurrente del jueza constitucional Jhoel Escudero Soliz y el voto salvado de la jueza constitucional Carmen Corral Ponce; y, el día lunes diez de marzo de dos mil veinticinco el voto salvado de la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 97-21-IN/25
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

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

CASO 97-21-IN

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

SENTENCIA 97-21-IN/25

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción pública de inconstitucionalidad por el fondo en contra del literal a) del artículo 56 de la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas, del artículo 9 del Acuerdo Ministerial MDT-2024-080 y del artículo 9 del Acuerdo Ministerial MDT-2015-054. Concluye que dichos artículos no son contrarios al derecho a la contratación colectiva.

1. Antecedentes procesales

1. El 14 de octubre de 2021 María Gabriela Molina Menéndez, en su calidad de asambleísta por la provincia de Manabí (“**accionante**”), presentó una demanda de acción pública de inconstitucionalidad por el fondo¹ en contra de i) el literal a) del artículo 56 de la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas (“**LRFP**”); ii) el artículo 17 del Acuerdo Ministerial MRL-2013-0184; y, iii) el artículo 9 del Acuerdo Ministerial MDT-2015-054 (“**normas impugnadas**”).
2. En auto de 19 de noviembre de 2021, el Tribunal de la Sala de Admisión² resolvió admitir la demanda y dispuso que la Asamblea Nacional del Ecuador (“**Asamblea Nacional**”), el Ministerio del Trabajo, la presidencia de la República del Ecuador (“**Presidencia**”) y la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”) “intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la disposición impugnada”. Adicionalmente, solicitó que los órganos que emitieron las normas remitan los informes y demás documentos que dieron origen a las mismas.
3. El 10 de diciembre de 2021, la Asamblea Nacional remitió los documentos requeridos sobre el origen de las normas. El 21 de diciembre de 2021, la PGE presentó sus argumentos de descargo. El 22 de diciembre de 2021, la Presidencia y la Asamblea Nacional remitieron sus argumentos de descargo. Por último, el 30 de diciembre de

¹ Si bien en su demanda expone que su demanda se interpuso por razones de fondo y de forma, se verifica que sus argumentos se dirigen únicamente a la inconstitucionalidad por el fondo de las normas señaladas.

² Estuvo conformado por el ex juez constitucional Ramiro Ávila Santamaría, y el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet y la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.

2021, el Ministerio del Trabajo remitió los documentos requeridos sobre el origen de las normas junto con sus argumentos de descargo.

4. El 4 de febrero de 2025, el juez constitucional avocó conocimiento de la causa.

2. Competencia

5. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo previsto por el artículo 436 número 2 de la CRE, en concordancia con los artículos 75 y 76 de la LOGJCC.

3. Disposición cuya inconstitucionalidad se demanda

6. La accionante alega la inconstitucionalidad por el fondo de las siguientes normas:

- i) **LRFP. Artículo 56.- CONTRATOS COLECTIVOS O ACTAS TRANSACCIONALES.**- Para la celebración de contratos colectivos o actas transaccionales, previstos en los incisos segundo, tercero y cuarto del artículo 35 de la Constitución Política de la República las autoridades del trabajo, los directivos de las instituciones contratantes, los organismos de control y el Ministerio de Finanzas y Crédito Público (“MEF”) cumplirán obligatoriamente las siguientes reglas:
 - a) El Ministro de Finanzas y Crédito Público, en un plazo no mayor de treinta (30) días, dictaminará obligatoriamente sobre la disponibilidad de recursos financieros suficientes para cubrir los incrementos salariales y los demás beneficios económicos y sociales que signifiquen egresos, que se pacten en los contratos colectivos de trabajo y actas transaccionales. La institución del Estado deberá demostrar documentadamente el origen de los fondos con los cuales financiará los incrementos salariales a convenirse con la organización laboral. Se prohíbe que el financiamiento se haga con ingresos temporales. Se tendrá como inexistente y no surtirá ningún efecto legal el contrato colectivo de trabajo o el acta transaccional que se celebre sin el dictamen favorable del Ministerio de Finanzas y Crédito Público;
- ii) **Acuerdo Ministerial MRL-2013-0184. Artículo 17.- INFORME DEL MINISTERIO DE FINANZAS.**- Dentro del término de cuarenta y ocho horas de recibido el texto definitivo del Contrato Colectivo, remitido por cualquiera de las partes; o, previo a dictarse el fallo, conjuntamente con los cuadros valorativos, el o la Directora Regional del Trabajo, remitirá la documentación al Ministerio de Finanzas para que emita el dictamen correspondiente, dentro del término de quince días conforme a lo dispuesto en el Art. 28 de la Ley de Modernización.
- iii) **Acuerdo Ministerial MDT-2015-054. Artículo 9.-** Las instituciones del Estado cuyos presupuestos integren o no el Presupuesto General del Estado, en forma previa a la celebración y suscripción de los contratos colectivos de trabajo, contratos individuales de trabajo y actas transaccionales, deberán obtener informe y dictamen del Ministerio de Finanzas.

Igual requisito deberán observar aquellas entidades de derecho privado, cuyo capital social, patrimonio, fondo o participación esté integrado en el cincuenta por ciento o más instituciones del Estado o recursos públicos.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Fundamentos de la acción y pretensión

7. La accionante considera que las normas constitucionales transgredidas por las disposiciones impugnadas son los artículos 76, 82, 326.13, 326.12, y 424 de la CRE; 225 y 231 del Código del Trabajo y la resolución 10-2017 de 26 de abril de 2017 de la Corte Nacional de Justicia (“CNJ”).
8. Al respecto, señala que es “inconstitucional e incompatible que cuando un contrato colectivo de trabajo, ha sido sometido a conocimiento y resolución de un Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje, tenga que obtenerse un dictamen del Ministerio de Finanzas”. En este sentido señala que, conforme a la resolución 10-2017 de la CNJ:

lo resuelto por los Tribunales de conciliación y Arbitraje en materia de conflictos colectivos de trabajo, en resoluciones ejecutoriadas, tiene el carácter de cosa juzgada y no pueden volver a discutirse en un juicio individual de trabajo (...) salvo que, en la acción individual de trabajo se reclame pretensiones que no fueron materia de conocimiento y resolución del conflicto colectivo” (énfasis omitido).

9. Adicionalmente sostiene que:

La Ley Orgánica para la (sic) Finanzas Públicas dispone que para que se proceda a legalizar un contrato colectivo de trabajo, aunque este haya sido ya conocido y resuelto por el tribunal superior de conciliación y arbitraje, debe emitir un dictamen para su legalización, lo que lógicamente es ilegal e inconstitucional, viola el debido proceso y atenta a la seguridad jurídica, por tanto, esa norma es absoluta y totalmente inconstitucional, cuando ya el tribunal superior de conciliación y arbitraje, como juez competente para conocer y resolver el conflicto colectivo, ha conocido y resuelto el texto del contrato colectivo de trabajo, que de acuerdo a la norma legal (Art. 231 del Código del Trabajo) causa ejecutoria (énfasis omitido).

10. Con base en lo expuesto, solicita que se declare la inconstitucionalidad de las disposiciones referidas en la sección 3.

4.2. Argumentos de la Asamblea Nacional, entidad emisora de la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas

11. La Asamblea Nacional sostiene que “la letra a) del Art. 56 de la [LRFP], se encuentra en plena armonía y compatibilidad con los principios constitucionales y de manera particular con los principios que sustentan el derecho al trabajo”. Considera que dicha

norma no atenta contra la contratación colectiva ni afecta a los conflictos colectivos de trabajo.

12. Aduce que la falta de un informe previo del MEF “ocasionaría una inseguridad en la estabilidad laboral y financiera de los trabajadores, y en los recursos de las instituciones”. Señala que “en ninguna parte de la norma impugnada se dispone que previo a la suscripción de un contrato colectivo de trabajo, debe obtenerse informe favorable del Ministerio de Finanzas para la suscripción del mismo, sino dictamen obligatorio sobre la disponibilidad de recursos financieros”.
13. En suma, considera que el literal a) del artículo 56 de la LRFP es una norma clara, precisa y objetiva que tiene “su lógica y coherencia sobre todo en materia de recursos económicos y financieros necesarios para cubrir los incrementos salariales y los demás beneficios económicos y sociales que signifiquen egresos, que se pacten en los contratos colectivos”. Por último, indica que la accionante no ha argumentado de forma clara ni suficiente la vulneración de los derechos al debido proceso y a la seguridad jurídica.

4.3. Argumentos del Ministerio del Trabajo, entidad emisora de los acuerdos ministeriales MRL-2013-0184 y MDT-2015-054

14. El Ministerio del Trabajo sostiene que “actuó al amparo de las disposiciones Constitucionales, en concordancia con las leyes de la materia, vigentes en las fechas respectivas de cada uno de [los acuerdos ministeriales impugnados]”. En este sentido considera que “no se evidencia que existan actuaciones inconstitucionales por parte de esta Cartera de Estado”.

4.4. Argumentos de la Procuraduría General del Estado

15. A criterio de la PGE, la accionante no justificó “de manera razonada las eventuales incompatibilidades normativas, que a su criterio, por razones de fondo y de forma existen”, por lo que su acción carece de sustento jurídico.
16. Respecto de las alegaciones de la accionante, la PGE sostiene que “la accionante, ha distorsionado y ha realizado una interpretación extensiva y desatinada, tanto de la letra a) del Art. 56 de la [LRFP], como de la Resolución No. 10-2017”. En este sentido, asegura que el artículo 326 “de ninguna forma se encuentra afectado por ninguna de las normas impugnadas y menos aún que afecte la contratación colectiva”.

4.5. Argumentos de la Presidencia de la República del Ecuador

17. Sobre la acción de inconstitucionalidad *in examine*, la Presidencia argumenta que la interpretación que la accionante da a las normas impugnadas “causa que la [accionante] confunda entre el valor jurídico de la decisión tomada por el Tribunal de Conciliación y Arbitraje y la competencia sobre el manejo de las finanzas públicas, exclusiva del Ministerio de Finanzas, cuyo ejercicio (...) busca brindar sostenibilidad de lo acordado en el contrato colectivo”.

18. Señala que:

[e]l hecho de que un contrato colectivo de trabajo sea puesto en conocimiento de un Tribunal de Conciliación y Arbitraje, no significa que su gestión (sic) se agota en ello, y por lo tanto no se requiera el dictamen previo del [MEF] y que hacerlo torne a la norma en inconstitucional. De la letra a) del artículo 56 de la LRFP, no se desprende que los contratos colectivos que se someten a tales decisiones por ningún motivo se encuentran exentos de cumplir los requisitos determinados en la Ley.

19. Por último, resalta que el artículo 56 de la LRFP es claro y que, en virtud de dicho artículo, el dictamen favorable del MEF es un requisito *sine qua non* para la vigencia y operatividad de un contrato colectivo. Afirma que este requisito tiene como sentido la “prevención de la sostenibilidad financiera del contrato o acta”.

5. Cuestión previa

5.1. Control constitucional de normas derogadas

20. Sobre el control abstracto de constitucionalidad, la Corte ha señalado que es competente para realizar control de constitucionalidad de normas derogadas y declarar su inconstitucionalidad, siempre y cuando las mismas tengan la potencialidad de producir efectos contrarios a la Constitución o de aquellas disposiciones por las que fueron reemplazadas, en caso de que se presuma la unidad normativa, conforme lo establece el artículo 76 números 8 y 9 de la LOGJCC. En consecuencia, la Corte Constitucional puede hacer control de constitucionalidad de normas derogadas cuando se verifiquen los siguientes supuestos: i) unidad normativa³ o ii) efectos ultractivos.⁴

³ Como ha señalado la Corte, el artículo 76 número 9 de la LOGJCC “prevé la presunción de configuración de unidad normativa, que se produce en tres supuestos: cuando la disposición acusada o su contenido se encuentran reproducidos en otros textos normativos no demandados; cuando no es posible producir un fallo sobre una disposición jurídica expresamente demandada, sin pronunciarse también sobre otra con la cual guarda una conexión estrecha y esencial; o, cuando entre la disposición impugnada y la no impugnada existe una relación de causalidad directa”. CCE, sentencia 055-16-SIN-CC, 26 de octubre de 2016, pp. 16 y 27 y sentencia 29-16-IN/21, 21 de julio de 2021, párr. 19.

⁴ Como ha señalado esta Corte, el artículo 76 número 8 de la LOGJCC “recoge la teoría de ultractividad de la ley derogada, la cual está definida en la posibilidad de que la norma logre que sus efectos sean aplicados más allá del momento en que dejó de pertenecer al ordenamiento jurídico positivo, independientemente de si los hechos que la motivaron se dieron antes o después de dicha derogatoria, lo cual deja la posibilidad de que la Corte ejerza control constitucional sobre la misma, aunque su período de validez formal haya

21. Al respecto, esta Corte advierte que la disposición derogatoria única del Acuerdo Ministerial MDT-2024-080, emitido el 11 de junio de 2024 por el Ministerio del Trabajo, y publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial 582 de 19 de junio de 2024, derogó en su totalidad al Acuerdo Ministerial MRL-2013-0184.
22. Al evidenciar que el Acuerdo Ministerial MRL-2013-0184 fue derogado de forma expresa, corresponde verificar si el artículo 17 del mencionado acuerdo ha sido reproducido en la norma que lo derogó, es decir, en el Acuerdo Ministerial MDT-2024-080:

Acuerdo Ministerial MRL-2013-0184	Acuerdo Ministerial MDT-2024-080
Artículo 17.- INFORME DEL MINISTERIO DE FINANZAS.- Dentro del término de cuarenta y ocho horas de recibido el texto definitivo del Contrato Colectivo, remitido por cualquiera de las partes; o, previo a dictarse el fallo, conjuntamente con los cuadros valorativos, el o la Directora Regional del Trabajo, remitirá la documentación al Ministerio de Finanzas para que emita el dictamen correspondiente, dentro del término de quince días conforme a lo dispuesto en el Art. 28 de la Ley de Modernización.	Artículo 9. Del dictamen del Ministerio de Economía y Finanzas. Exclusivamente, para el caso de las en las Instituciones y entidades del Estado, Organismos Autónomos Descentralizados, Empresas Públicas (EP) y demás instituciones señaladas en el artículo 225 de la Constitución de la República del Ecuador; o, las del sector privado con finalidad social o pública y en las que haya participación mayoritaria de recursos públicos, dentro del término de (48) cuarenta y ocho horas de recibido el texto definitivo del Contrato Colectivo, remitido por cualquiera de las partes; o, previo a dictarse el fallo, conjuntamente con los cuadros valorativos, el Director Regional del Trabajo y Servicio Público, remitirá la documentación al Ministerio de Economía y Finanzas para que emita el dictamen correspondiente dentro del término de quince días, conforme a su facultad otorgada por el numeral 17 del artículo 74 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Se tendrá como inexistente y no surtirá ningún efecto legal el Contrato Colectivo que no cuente con el dictamen presupuestario emitido por el Ministerio de Economía y Finanzas.

Fuente: Cuadro elaborado por la Corte Constitucional

terminado”. CCE, sentencia 15-18-IN/19, 2 de julio de 2019, párr. 48 y sentencia 65-19-IN/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 24.

23. Conforme a lo expuesto, se verifica que el texto del artículo 17 del Acuerdo Ministerial MRL-2013-0184 se reprodujo casi integralmente en el texto del artículo 9 del Acuerdo Ministerial MDT-2024-080. Por lo tanto, este Organismo encuentra que el núcleo de lo dispuesto en el artículo impugnado del acuerdo MRL-2013-0184 se mantiene en el acuerdo vigente MDT-2024-080 y, en consecuencia, existe unidad normativa. En este sentido, corresponde a esta Corte realizar el control de constitucionalidad del art. 9 del Acuerdo Ministerial MDT-2024-080, en lugar del art. 17 del Acuerdo Ministerial MRL-2013-0184, a la luz de los argumentos de la accionante.

6. Planteamiento de problemas jurídicos

24. El control abstracto de constitucionalidad vela por la supremacía constitucional a través de la plena armonía formal y material entre el bloque de constitucionalidad y el resto del ordenamiento jurídico.⁵ En esta línea, la acción pública de inconstitucionalidad tiene como principal objetivo garantizar, en abstracto,⁶ la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico, al determinar —identificar y eliminar—⁷ incompatibilidades entre los preceptos de las normas infraconstitucionales⁸ y lo dispuesto en la Constitución.⁹
25. El literal b del numeral 5 del artículo 79 de la LOGJCC prescribe que las demandas de inconstitucionalidad deben contener “[a]rgumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa”. De modo que la parte accionante está compelida a cumplir con cierta carga argumentativa que, en el marco del control abstracto de constitucionalidad, permita a esta Corte pronunciarse con base en un fundamento mínimo a partir del cual sea posible cuestionar suficientemente la presunción de constitucionalidad de la cual goza la normativa impugnada, de acuerdo con el numeral 2 del artículo 76 de la LOGJCC.
26. Una vez revisados los argumentos plasmados en los párrafos 6 a 10 *ut supra*, este Organismo observa que éstos se refieren a una supuesta incompatibilidad entre el derecho a la contratación colectiva contenido en los incisos 12 y 13 del artículo 326

⁵ CCE, sentencia 14-18-IN/24, 24 de enero de 2024, párr. 21; sentencia 40-18-IN/21, 22 de septiembre de 2021, párr. 73; sentencia 65-16-IN/21, 3 de marzo de 2021, párr. 45; sentencia 8-20-IA/20, 5 de agosto de 2020, párr. 35 y sentencia 20-12-IN/20, 01 de julio de 2020, párr. 149.

⁶ CCE, sentencia 14-18-IN/24, 24 de enero de 2024, párr. 21; sentencia 45-17-IN/21, 11 de agosto de 2021, párr. 40 y sentencia 26-18-IN/20, 28 de octubre de 2020, párr. 96.

⁷ CCE, sentencia 46-18-IN/23, 06 de septiembre de 2023, párr. 33 y sentencia 8-17-IN/23, 11 de enero de 2023, párr. 39.

⁸ Actos normativos emitidos por los diferentes órganos estatales con competencia de configuración normativa.

⁹ LOGJCC, art. 74. Ver, por ejemplo: CCE, sentencia 46-18-IN/23, 6 de septiembre de 2023, párr. 43; sentencia 8-17-IN/23, 11 de enero de 2023, párr. 47 y sentencia 27-12-IN/20, 29 de enero de 2020, párr. 51.

de la CRE¹⁰ y las normas impugnadas. La accionante arguye que, cuando los conflictos, en la negociación de este tipo de contratos, son conocidos por un tribunal de conciliación y arbitraje, el requisito del dictamen favorable del MEF contraría el carácter de cosa juzgada de la resolución. En general, sostiene que el requerimiento de un dictamen favorable del MEF previo a la suscripción de un contrato colectivo o un acta transaccional es contrario al derecho a la contratación colectiva. Con base en lo expuesto, esta Corte considera oportuno formular el siguiente problema jurídico: **¿El literal a) del artículo 56 de la LRFP, el artículo 9 del Acuerdo Ministerial MDT-2024-080 y el artículo 9 del Acuerdo Ministerial MDT-2015-054, son incompatibles con el artículo 326 numerales 12 y 13 de la Constitución, al exigir un dictamen favorable del MEF previo a la suscripción de un contrato colectivo?**

27. Respecto de las demás normas constitucionales mencionadas en el párrafo 7 *supra*, no se verifica que la accionante haya esgrimido argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes por los cuales considere que los artículos impugnados vulneran las normas constitucionales mencionadas.

7. Resolución de los problemas jurídicos

7.1. ¿El literal a) del artículo 56 de la LRFP, el artículo 9 del Acuerdo Ministerial MDT-2024-080 y el artículo 9 del Acuerdo Ministerial MDT-2015-054, son incompatibles con el artículo 326 numerales 12 y 13 de la Constitución, al exigir un dictamen favorable del MEF previo a la suscripción de un contrato colectivo?

28. El artículo 326 numerales 12 y 13 de la CRE, establecen que:

Art. 326.- El derecho al trabajo se sustenta en los siguientes principios: [...]

12. Los conflictos colectivos de trabajo, en todas sus instancias, serán sometidos a tribunales de conciliación y arbitraje.

13. Se garantizará la contratación colectiva entre personas trabajadoras y empleadoras, con las excepciones que establezca la ley. [...]

29. Ahora bien, de la revisión de los cargos esgrimidos por la accionante, esta Corte identifica dos argumentos principales: i) los artículos impugnados son incompatibles con el derecho a la contratación colectiva debido a que el requisito de un dictamen favorable por parte del MEF contraría el carácter de cosa juzgada de las resoluciones de los tribunales de conciliación y arbitraje; y, ii) los artículos impugnados son

¹⁰ Art. 326.- El derecho al trabajo se sustenta en los siguientes principios:

12. Los conflictos colectivos de trabajo, en todas sus instancias, serán sometidos a tribunales de conciliación y arbitraje.

13. Se garantizará la contratación colectiva entre personas trabajadoras y empleadoras, con las excepciones que establezca la ley.

incompatibles con el derecho a la contratación colectiva al exigir un dictamen favorable del MEF previo a su suscripción.

30. Sobre el primer argumento, se observa que las normas impugnadas contemplan y regulan la necesidad de un dictamen favorable del MEF para la validez de un contrato colectivo. Al respecto, del artículo 9 del Acuerdo Ministerial MDT-2024-080 se desprende que, “**previo a dictarse el fallo**, conjuntamente con los cuadros valorativos, el Director Regional del Trabajo y Servicio Público, remitirá la documentación al Ministerio de Economía y Finanzas para que emita un dictamen correspondiente dentro del término de quince días”. En este sentido, no es posible verificar que los artículos impugnados impliquen una inobservancia del carácter de cosa juzgada de los fallos de los tribunales de conciliación y arbitraje, debido a que el dictamen del MEF es un requisito que deberá cumplirse **previo** a la emisión de dicho fallo. En consecuencia, tampoco se inobserva el numeral 12 del artículo 326 de la CRE, ya que, efectivamente, los artículos impugnados prevén y reconocen la facultad constitucional de los tribunales de conciliación y arbitraje de resolver los conflictos colectivos de trabajo.¹¹

31. Ahora bien, sobre el segundo argumento, esta Magistratura considera necesario observar lo indicado en el artículo 286 de la CRE:

Art. 286.- Las finanzas públicas, en todos los niveles de gobierno, se conducirán de forma sostenible, responsable y transparente y procurarán la estabilidad económica. Los egresos permanentes se financiarán con ingresos permanentes. Los egresos permanentes para salud, educación y justicia serán prioritarios y, de manera excepcional, podrán ser financiados con ingresos no permanentes.

32. Sobre dicho artículo, este Organismo ha determinado que “es obligación del Estado conducir las finanzas públicas de manera que se garantice la estabilidad económica”.¹² Adicionalmente, resalta que:

¹¹ Esta Corte advierte que la accionante acusa también “la incompatibilidad normativa de las normas antes mencionadas, cuando [un] proyecto de contrato colectivo haya sido conocido y resuelto por un Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje; resolución que conforme lo ha dictaminado la Corte Nacional de Justicia, tiene CATEGORIA DE SENTENCIA, DE ÚLTIMA INSTANCIA Y DE COSA JUZGADA” (sic). Ahora bien, de este argumento, esta Corte infiere que, la accionante hace alusión al supuesto práctico en el que posterior a la emisión de un pronunciamiento favorable de un tribunal de conciliación y arbitraje, se deje sin efecto un contrato colectivo por no contar con un dictamen favorable del Ministerio de Finanzas. Al respecto, es necesario señalar que dicho análisis rebasa el objeto de una acción de inconstitucionalidad de acto normativo por cuanto implicaría que la Corte se pronuncie sobre casos hipotéticos a través de un control abstracto y no sobre la compatibilidad o incompatibilidad de normas infraconstitucionales con el texto constitucional. En este sentido, esta Corte se ve impedida de realizar pronunciamientos de esta naturaleza.

¹² CCE, sentencia 32-18-IN/24, 8 de febrero de 2024, párr. 42.

[l]a planificación, en el ámbito de la constitución económica y del derecho administrativo económico, se trata de potestades obligatorias o de competencias administrativas atribuidas jurídicamente al gobierno nacional y a los gobiernos locales para disponer de los recursos públicos, asignarlos definiendo sus destinatarios y conseguir determinados objetivos constitucionales que corresponden a la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión de recursos públicos. En suma, el objeto del derecho del gasto y del derecho presupuestario está orientado, el primero, a satisfacer los derechos ciudadanos y el cumplimiento de los objetivos del Gobierno, y del segundo para regular el presupuesto con la finalidad de que cumpla con los objetivos señalados en la Constitución y la planificación nacional.¹³

33. Esta Corte observa que, conforme dispone el literal a) del artículo 56 de la LRFP, el requisito de un dictamen favorable del MEF previo a la suscripción de un contrato colectivo o un acta transaccional tiene como fin que tanto la entidad contratante como los trabajadores tengan certeza sobre la disponibilidad de recursos financieros suficientes para cubrir incrementos salariales, beneficios y demás obligaciones que se pacten en dichos instrumentos, así como evitar su incumplimiento y consecuente conflictividad laboral. Al respecto, dicho artículo dispone que el MEF “deberá demostrar documentadamente el origen de los fondos con los cuales financiará los incrementos salariales a convenirse con la organización laboral. Se prohíbe que el financiamiento se haga con ingresos temporales”.
34. Con relación al artículo 9 del acuerdo MDT-2024-080, se evidencia que dispone los términos en los que se deberá solicitar el dictamen favorable del MEF y en los que el MEF deberá elaborar dicho dictamen. Asimismo, reproduce el último inciso del literal a) del artículo 56 de la LRFP al prescribir que “[s]e tendrá como inexistente y no surtirá ningún efecto legal el Contrato Colectivo que no cuente con el dictamen presupuestario emitido por el [MEF]”.
35. Por último y en línea con lo dispuesto en los artículos señalados en los párrafos 32 y 33 *supra*, el artículo 9 del acuerdo MDT-2015-054 establece quiénes deberán contar con el dictamen del MEF y determina que este deberá obtenerse de forma “**previa a la celebración y suscripción de los contratos colectivos de trabajo**, contratos individuales de trabajo y actas transaccionales” (énfasis añadido).
36. De la lectura de los mencionados artículos se desprende que son compatibles con el objetivo constitucional de propender a la sostenibilidad, liquidez y estabilidad financiera del Estado, al requerir de una planificación financiera previo contraer obligaciones que signifiquen egresos para el Estado. Específicamente, el literal a) del artículo 56 de la LRFP establece los parámetros que deberá cumplir el MEF para la elaboración del dictamen al indicar que “[l]a institución del Estado deberá demostrar documentadamente el origen de los fondos con los cuales financiará los incrementos

¹³ *Ibid.*, párr. 44.

salariales a convenirse con la organización laboral. Se prohíbe que el financiamiento se haga con ingresos temporales”. En este sentido, se verifica que el dictamen responde específicamente a la existencia o no de fondos públicos no temporales para pagar los valores pactados en un contrato colectivo o en un acta transaccional.

37. A su vez, se verifica su compatibilidad con el derecho constitucional a la contratación colectiva, pues justamente la necesidad de un dictamen del MEF sobre la disponibilidad de recursos se encuentra prevista para que las entidades cumplan con las obligaciones adquiridas y que los beneficiarios de un contrato colectivo o un acta transaccional tengan una certeza y previsibilidad sobre dicho cumplimiento, previo a la suscripción del contrato. Esta Corte observa que el mencionado requisito es una herramienta para que el Estado garantice, efectivamente, el cumplimiento de las obligaciones contraídas y adicionalmente se evite la suscripción de contratos y actas que no cuenten con la disponibilidad de recursos financieros suficientes para cubrir los incrementos salariales y los demás beneficios económicos y sociales que impliquen egresos para el Estado.
38. En conclusión, las normas impugnadas no resultan contrarias al artículo 326 en sus numerales 12 y 13, al no limitar el rol de los tribunales de conciliación y arbitraje ni afectar a la contratación colectiva en ninguna de sus fases. De hecho, este Organismo resalta que los artículos impugnados aportan certeza y previsibilidad a la contratación colectiva y garantizan que las finanzas públicas sean manejadas de manera sostenible, responsable y transparente, procurando la estabilidad económica del Estado y garantizando el cumplimiento de los contratos colectivos.

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. **Desestimar** la acción pública de inconstitucionalidad **97-21-IN**.
2. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

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

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Juez: Alí Lozada Prado

SENTENCIA 97-21-IN/25

VOTO CONCURRENTE

Juez constitucional Alí Lozada Prado

1. Si bien estoy de acuerdo con la decisión contenida en el voto de mayoría, disiento parcialmente de su justificación como lo expondré a continuación, al igual que lo hice en las deliberaciones del Pleno de la Corte Constitucional.
2. El voto de mayoría desestimó la inconstitucionalidad de la norma contenida en los artículos 56.a de la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas, 9 del acuerdo ministerial MDT-2024-080 y 9 del acuerdo ministerial MDT-2015-054. Esta norma condiciona la validez de los contratos colectivos celebrados con instituciones públicas a la emisión del dictamen de disponibilidad de recursos por parte del Ministro de Finanzas y Crédito Público. El voto de mayoría consideró que la norma impugnada no es contraria a la contratación colectiva garantizada por la Constitución.
3. Si bien coincido con la decisión, no estoy de acuerdo con las dos razones esgrimidas en el voto de mayoría para no analizar el primer argumento de la demanda de inconstitucionalidad, relativo a que la norma impugnada desconocería el carácter de cosa juzgada del que gozan los fallos de los tribunales de conciliación y arbitraje cuando estos aprueban los contratos colectivos de trabajo.
4. En primer lugar, según el párrafo 30 del voto de mayoría, no se puede examinar el argumento de la demanda porque “el dictamen [...] es un requisito que deberá cumplirse **previo** a la emisión de dicho fallo [énfasis en el original]”, es decir, porque no deberían existir fallos de tribunales de conciliación y arbitraje que aprueben contratos colectivos de trabajo sin un dictamen previo de disponibilidad de recursos. No estoy de acuerdo con esta razón porque trata a lo dispuesto en la norma impugnada (que el dictamen se emita antes de la aprobación del contrato colectivo) como si fuera un hecho, es decir, como si fuera imposible que esta norma se incumpla (se incurre en la conocida como falacia normativista). Sin embargo, es evidente que esta norma, como cualquier otra, puede incumplirse. Es más, la Corte conoció hace poco un caso en el que esto efectivamente ocurrió (ver sentencia 1094-22-EP/24, de 19 de diciembre de 2024, párr. 1), con lo que se demuestra que la situación planteada en la demanda de inconstitucionalidad no es fácticamente imposible.
5. Y, en segundo lugar, según el voto de mayoría, no es posible analizar el argumento de la demanda porque “rebasa el objeto de una acción de inconstitucionalidad” ya que no se referiría a “la compatibilidad o incompatibilidad de normas

infraconstitucionales con el texto constitucional” (nota al pie de página 12). Sin embargo, no identifico la razón por la que se realizó esta afirmación ya que la demanda nunca pide un pronunciamiento sobre una situación concreta, sino que cuestiona, en abstracto, si la norma impugnada contradice a la Constitución, examen que se puede realizar y que, de hecho, realizaré a continuación.

6. En efecto, a pesar de que discrepo de las razones enunciadas en el voto de mayoría para no analizar el primer argumento de la demanda y a las que me referí en los dos párrafos anteriores, considero que, si se lo hubiera hecho, se la habría desestimado. En mi opinión, dicho argumento debía contestarse en un problema jurídico distinto al planteado en el voto de mayoría (que se refería al derecho a la contratación colectiva reconocido en la Constitución), problema jurídico que consistiría en la pregunta de si la norma impugnada es contraria al derecho a la tutela judicial efectiva (previsto en el artículo 75 de la Constitución). Esto, porque en la demanda se cuestiona el desconocimiento de la cosa juzgada en los fallos de los tribunales de conciliación y arbitraje y tal desconocimiento se daría porque dichos fallos no podrían ejecutarse si previamente no se emitió un dictamen de disponibilidad presupuestaria. Y porque la ejecución del fallo es el tercer elemento del derecho a la tutela judicial efectiva, como lo ha reconocido la jurisprudencia de esta Corte (ver los párrafos 135 a 137 de la sentencia 889-20-JP/21, de 10 de marzo de 2021).
7. Ahora bien, la mera verificación de que un fallo no puede ejecutarse, no es contrario al mencionado derecho constitucional. Por ejemplo, en el ámbito contencioso administrativo, la inejecutabilidad de las sentencias y sus consecuencias se han regulado desde los años setenta del siglo pasado, y actualmente se lo hace en el art. 331 del Código Orgánico General de Procesos. Además, la Corte también ha establecido supuestos en los que las sentencias constitucionales son inejecutables, sin que ello implique la transgresión del derecho constitucional a la tutela judicial efectiva (ver, por ejemplo, la sentencia 24-22-IS/24, de 17 de enero de 2024, párrafos del 26 al 30).
8. Por lo demás, es razonable concluir que un contrato colectivo con una institución pública no pueda ejecutarse, aun cuando dicho contrato se hubiera aprobado mediante un fallo de un tribunal de conciliación y arbitraje, por la falta de asignación de los fondos públicos para honrar las obligaciones contraídas en el mismo, que es lo que precisamente trata de asegurar el dictamen de disponibilidad presupuestaria. Y, por lo tanto, que el propio fallo de conciliación y arbitraje se torne en inejecutable. En conclusión, no considero que el argumento en examen permita establecer la inconstitucionalidad de la norma impugnada por contrariar al tercer elemento del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.

9. Finalmente, cabe realizar una aclaración final: dado que la demanda cuestiona la norma impugnada exclusivamente, y de un modo general, porque afecta a la ejecución de los fallos de los tribunales de conciliación y arbitraje, no por los detalles específicos de la regulación de esta inejecutabilidad, en el presente voto concurrente solo me refiero a esta situación general, no a las particularidades del régimen aplicable. Por lo tanto, el juicio aquí expresado no supone un pronunciamiento sobre los detalles específicos de la regulación de esta inejecutabilidad como, por ejemplo, los relacionados al órgano que la declara o las consecuencias de la misma.
10. En estos términos, expreso mi disidencia respetuosa con el razonamiento incluido en el voto de mayoría, a pesar de estar de acuerdo con la decisión contenida en el mismo.

ALI VICENTE

LOZADA PRADO

Firmado digitalmente por
ALI VICENTE LOZADA
PRADO

Alí Lozada Prado

JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente del juez constitucional Alí Lozada Prado, anunciado en la sentencia de la causa 97-21-IN, fue presentado en Secretaría General el 28 de febrero de 2025, mediante correo electrónico a las 17:09; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

9721IN-7ad6a

**Caso Nro. 97-21-IN**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y el voto concurrente que antecede fue suscrito el día jueves seis de marzo de dos mil veinticinco, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 368-19-EP/25
Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

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

CASO 368-19-EP

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

SENTENCIA 368-19-EP/25

Resumen: La Corte Constitucional analiza y resuelve desestimar la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia dictada por la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, emitida en un contexto de acción de protección, al constatar que esta contiene una motivación mínimamente suficiente en relación con el objeto de su pretensión.

1. Antecedentes procesales

1.1. Del proceso originario

1. El 02 de abril de 2018, Juan Carlos Vallejo Serrano, por sus propios derechos, presentó una demanda de acción de protección¹ en contra de Lenin Voltaire Moreno Garcés, en su calidad de representante de las Fuerzas Armadas del Ecuador; Patricio Zambrano Restrepo, en su calidad de ministro de Defensa, César Merizalde Pavón, en su calidad de jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y Rafael Parreño Navas, en su calidad de procurador general del Estado. El proceso fue signado con el número 17240-2018-00009.
2. El 23 de abril de 2018, el Tribunal de Garantías Penales con sede en la parroquia Quitumbe del Distrito Metropolitano de Quito (“**Tribunal de Garantías Penales**”), resolvió declarar improcedente la acción de protección propuesta, frente a lo cual Juan Carlos Vallejo Serrano interpuso recurso de apelación.²

¹ En su demanda, Juan Carlos Vallejo Serrano alegó que por falsas acusaciones le dieran de baja del Ejército de forma discriminatoria por “mala conducta”, sin que se haya comprobado tal acusación y sin permitirle una debida defensa. Por lo tanto, la acción de protección se refiere a la resolución de 28 de enero de 1994, expedida por el juez de Derecho de la Primera Zona Militar, del expediente sumario número 128/93, mediante la cual resolvió poner en disponibilidad previa la baja de las Fuerzas Armadas por “convenir al buen servicio – mala conducta”; así como el Decreto Ejecutivo número 3484 expedido el 01 de febrero de 1996, mediante el cual fue dado de baja de las Fuerzas Armadas. El accionante alegó como vulnerados sus derechos a la no discriminación, derecho a la integridad, derecho de protección a la honra y a la dignidad, derecho al trabajo, debido proceso.

² El Tribunal de Garantías Penales, señaló, en lo principal: “En definitiva, es evidente que a la época en que se generó el acto administrativo (...), existían mecanismos de defensa idóneos que podía activar el accionante para evitar la violación de derechos o remediar inmediatamente la vulneración de los mismos, recursos como el contencioso administrativo y aún el recurso de amparo; y, que en armonía con lo dispuesto

3. El 26 de octubre de 2018, la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Sala Provincial**”) resolvió rechazar el recurso de apelación interpuesto y confirmar la sentencia subida en grado.
4. En atención al recurso de aclaración y ampliación interpuesto por Juan Carlos Vallejo Serrano, la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha resolvió, el 20 de diciembre de 2018, rechazar el recurso.³

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

5. El 23 de enero de 2019, Juan Carlos Vallejo Serrano (“**accionante**”), presentó acción extraordinaria de protección en contra de las sentencias dictadas: i) el 26 de octubre de 2018 por la Sala Provincial y ii) el 23 de abril de 2018 por el Tribunal de Garantías Penales. La sustanciación de la causa le correspondió, por sorteo, a la jueza Teresa Nuques Martínez.
6. El 03 de octubre de 2019, la Sala de Admisión conformada por las juezas Karla Andrade Quevedo y Teresa Nuques Martínez, y el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, admitió a trámite, por voto de mayoría, la presente acción extraordinaria de protección.
7. En atención al orden cronológico de despacho de causas, la jueza sustanciadora avocó conocimiento mediante auto de 05 de octubre de 2023 y ordenó oficiar a los jueces de la Sala Provincial y a los jueces del Tribunal de Garantías Penales, a fin de que presenten su informe de descargo motivado.

tanto en el artículo 8 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, como en los artículos XVIII y 25 del Pacto de San José, que establecen la obligación general de los Estados democráticos de garantizar que toda persona pueda contar con un recurso efectivo ante los tribunales para lograr la protección contra actos que violen sus derechos, en el presente caso el Estado siempre garantizó al accionante recursos efectivos que los podía activar en los distintos Tribunales en procura de proteger sus derechos frente a los actos que emanaron de la jurisdicción militar como aquellos de la administración pública, que ahora constituyen el objeto de la presente acción, recursos vigentes aquella época que no fueron activados por el accionante, y que conforme el análisis que preceden constituyen causales que tornan improcedente a esta acción, por cuanto el primer acto impugnado constituye una resolución judicial y el segundo acto al ser de mera legalidad puede ser impugnado en la vía judicial, en conclusión este análisis nos permite dilucidar la interrogante planteada a fin de resolver el presente problema jurídico, en el sentido de la presente acción de protección no constituye el mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho a la no discriminación.

³ La Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha señaló que, de la lectura de la sentencia dictada el viernes 26 de octubre de 2018, se advierte que es clara, redactada en un lenguaje de fácil comprensión, que se han valorado todas las pruebas, que han resuelto lo que fue materia de la litis y que luego de realizar el análisis jurídico respectivo, confirmaron la sentencia subida en grado, por lo que no tienen nada que aclarar.

2. Competencia

8. De conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República (“**CRE**”); en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2, literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), la competencia para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección corresponde al Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.

3. Alegaciones de las partes

3.1. De la parte accionante

9. El accionante sostiene que la sentencia dictada el 26 de octubre de 2018 por la Sala Provincial vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de motivación y, con ello, el derecho a la no discriminación.
10. Para tal efecto, expone que su derecho al debido proceso en la garantía de motivación se vulneró por cuanto la Sala Provincial se refiere, en la sentencia, a la competencia y jurisdicción de las autoridades militares y no a la pretensión de la acción de protección y los derechos constitucionales violentados, pues las pruebas aportadas revelan las investigaciones que llevaron a considerar su preferencia sexual y la consecuente expulsión de las Fuerzas Armadas, lo que torna en un acto discriminatorio, desconociendo la sentencia constitucional 001-16-PJO-CC.
11. El accionante sostiene que, la Sala Provincial, al señalar que no entrega elementos probatorios concluyentes que demuestren la violación de derechos fundamentales “hace caso omiso de su obligación de exigir que la parte acusada de discriminación por razón de orientación sexual demuestre que las pruebas aportadas (...) que se refiere a la puesta en disponibilidad por percepción de homosexualidad, no tuvieron ni un propósito ni un efecto discriminatorio”.
12. En relación con el derecho a la igualdad y no discriminación, el accionante alega que la Corte Provincial falló sin considerar el bloque de constitucionalidad y precedentes de la Corte Constitucional, pues los instrumentos internacionales de derechos humanos son vinculantes para el Ecuador “tanto de soft law (...) como los hard law”, así como los estándares de las decisiones emitidas por la Corte IDH, como el caso Almonacid Arellano vs. Chile, Atala Riffo y niñas vs. Chile, Flor Freire vs. Ecuador y Duque vs. Colombia, además de la Opinión Consultiva 24/17 “donde clarifica la interpretación a favor de la población LGBTI sobre el goce de derechos dentro del Continente Americano”. Así, señaló:

a pesar de conocer del caso Flor Freire vs. Ecuador, un caso similar, por no decir exacto en cuanto a las razones de puesta en disponibilidad, en el cual la Corte Interamericana de Derechos Humanos reconoció la violación del derecho a la no discriminación y derechos conexos como el trabajo y el debido proceso, no optó por la aplicación directa conforme el control difuso de convencionalidad.⁴

3.2. De los informes presentados

3.2.1. Tribunal de Garantías Penales con sede en la parroquia Quitumbe del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha

13. Mediante escrito de 27 de octubre de 2023, Adrián Francisco Bonilla Morales, Esneider Gómez Romero y Fausto Lana Vélez, jueces del Tribunal, una vez realizado un recuento de los antecedentes de la causa manifestaron, en lo principal, lo siguiente:

13.1 El accionante no logró probar los cargos sobre la presunta vulneración de derechos y no se trata de un caso de inversión de la carga de la prueba.

13.2 El tribunal basó su decisión en dos aspectos: i) la acción de protección no procede cuando se trate de providencias judiciales y uno de los actos impugnados constituía una resolución judicial dentro de la jurisdicción penal militar; ii) en cuanto al decreto ejecutivo 3484 de 01 de febrero de 1996, indicó que, “a la época de los hechos, existían mecanismos de defensa idóneos que podía activar para la tutela de sus derechos o remediar inmediatamente la vulneración de los mismos, recursos como el contencioso – administrativo y aún el recurso de amparo...”.

3.2.2. Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha

14. Esta Corte deja constancia que, hasta la presente fecha, las autoridades judiciales que dictaron la sentencia de 26 de octubre de 2018 no han remitido su informe de descargo, a pesar de haber sido requerido en auto de 05 de octubre de 2023.

⁴ Los hechos que dieron origen al caso Flor Freire vs. Ecuador resuelto por la Corte IDH se remontan al año 2000, cuando estaba vigente la Constitución de 1998, la misma que reconocía un régimen jurídico diferente para la impugnación de decisiones disciplinarias de fuero militar; motivo que no comparten los hechos que originaron la acción de protección que se impugna mediante esta acción extraordinaria de protección, por cuanto datan de 1994, durante la vigencia de la Constitución de 1970, codificada en el año 1993 que reconocía expresamente la independencia de la jurisdicción militar. *Cfr.* Corte IDH. Caso Flor Freire Vs. Ecuador. Sentencia de 31 de agosto de 2016 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 207: “a diferencia de cualquier caso decidido en 1994, al momento de los hechos de este caso se encontraba vigente la Constitución de 1998, con base en cuyo artículo 196 la Corte Suprema estableció la plena jurisdicción de los tribunales contenciosos administrativos para conocer de este tipo de casos, aun con la vigencia del artículo 6.c de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa”.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

15. La Corte Constitucional ha determinado que los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que esta dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo a un derecho fundamental.⁵ Al respecto, cabe señalar que para que este Organismo pueda pronunciarse respecto a los cargos presentados en una acción extraordinaria de protección es indispensable que el accionante presente argumentos claros sobre el derecho presuntamente vulnerado y la relación directa e inmediata, por acción u omisión de la autoridad judicial, *independientemente de los hechos que dieron origen al proceso*.⁶ Asimismo, esta Corte ha precisado que una argumentación mínimamente completa debe reunir los siguientes elementos: i) una tesis en la que se afirme cuál es el derecho violado, ii) una base fáctica que señale cuál es la acción u omisión de la autoridad judicial cuya consecuencia ha sido la vulneración del derecho fundamental; y, iii) una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata.⁷
16. De la revisión del texto de la demanda se puede evidenciar que, si bien el accionante impugna las sentencias dictadas el 26 de octubre de 2018 por la Sala Provincial y el 23 de abril de 2018 por el Tribunal de Garantías Penales, no ha proporcionado argumentos relativos a esta última resolución. Por lo tanto, este Organismo concentrará su análisis en la sentencia de segunda instancia.
17. En este aspecto, conforme se encuentra referido en los párrafos 9 al 13 *supra*, el accionante alega que se vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de motivación, porque la Sala Provincial no se refirió a la pretensión de la acción de protección ni a los derechos constitucionales violentados, desconociendo los precedentes constitucionales, el bloque de constitucionalidad y las decisiones emitidas por la Corte IDH.
18. Por lo expuesto, revisados los cargos en su conjunto, se desprende que sus argumentos giran en torno a cuestionar la suficiencia motivacional de la sentencia impugnada, por lo que este Organismo circunscribirá el análisis desde la presunta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación a la luz de la suficiencia motivacional en las garantías jurisdiccionales.
19. Respecto a la alegación de inobservancia de precedentes constitucionales, el bloque de constitucionalidad o las decisiones emitidas por la Corte IDH, este Organismo no

⁵ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

⁶ CCE, sentencia 1448-13-EP/19, 26 de noviembre de 2019, párr. 31.

⁷ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

identifica un argumento claro ni una justificación jurídica que permita plantear un problema jurídico.

20. En consecuencia, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿La sentencia de apelación vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, al no cumplir el estándar de suficiencia motivacional exigido en garantías jurisdiccionales?**

5. Resolución del problema jurídico

5.1. ¿La sentencia de apelación vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, al no cumplir el estándar de suficiencia motivacional exigido en garantías jurisdiccionales?

21. El artículo 76.7.1 de la CRE establece que “[n]o habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho”. En la sentencia 1158-17-EP/21 esta Corte sistematizó su jurisprudencia respecto a esta garantía y señaló que toda decisión del poder público debe contener una estructura mínima que evidencie una motivación suficiente tanto en la fundamentación normativa como en la fundamentación fáctica.
22. Este Organismo ha establecido que el criterio rector de un análisis de motivación consiste en que sea suficiente, a saber, que posea una estructura mínimamente completa, integrada por dos requisitos: (i) una fundamentación normativa suficiente que contenga “las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso”;⁸ y, (ii) una fundamentación fáctica en la que se enuncie “una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso”.⁹
23. En la referida sentencia, se identificó los tipos básicos de deficiencia motivacional y los tipos de vicio motivacional (aunque no de manera estricta ni cerrada) que pueden comportar una vulneración de la garantía de motivación. Cuando se incurre en alguno de estos vicios, las resoluciones no cumplen con el criterio rector, pues, tales vicios afectan la suficiencia de la fundamentación normativa o la suficiencia de la fundamentación fáctica. Incluso, esta Corte ha precisado que cuando una resolución no cumple con el estándar reforzado que exige la garantía de motivación en casos particulares (como en el caso de las garantías jurisdiccionales) se afecta también el mencionado criterio rector.¹⁰

⁸ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 61.1.

⁹ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, *ibíd.*

¹⁰ CCE, sentencia 1956-21-EP/24, 16 de agosto de 2024, párr. 24.

24. Por su parte, este Organismo ha identificado ciertos supuestos en los que no corresponde exigir el análisis del tercer requisito en la motivación de garantías jurisdiccionales. Si bien, en principio no existen materias excluidas de la acción de protección, la Corte ha aclarado que los jueces constitucionales no están obligados a realizar un análisis sobre la existencia o no de vulneraciones de derechos constitucionales en los casos de improcedencia de la garantía.¹¹ Lo esgrimido, responde con la finalidad de las garantías y su naturaleza eminentemente tutelar, pues la referida obligación no necesariamente es aplicable en determinados supuestos como cuando “es tal la especificidad de la pretensión de la acción, que resulta evidente concluir que existe otra vía idónea y eficaz en la justicia ordinaria”.¹²
25. Ahora bien, en el caso que nos ocupa, el accionante, en su acción de protección, alegó que se vulneraron sus derechos constitucionales a través de la resolución de 28 de enero de 1994, expedida por el juez de Derecho de la Primera Zona Militar y posteriormente la emisión del Decreto Ejecutivo número 3484 expedido el 01 de febrero de 1996, que cumplió con la imposición de la sanción ordenada por la jurisdicción militar. Considerando lo señalado por el accionante, se verifica, que su pretensión se halla dirigida en contra de una decisión emitida por un órgano jurisdiccional,¹³ denominado a la época como “Juez de Derecho de la Primera Zona Militar”.
26. Para esto, es necesario tener en cuenta que, a la época de los hechos, la justicia militar era desempeñada por autoridades que ejercían jurisdicción, siendo parte de otras funciones del Estado distintas a la función judicial. Dicha potestad, en efecto, se encontraba reconocida por la Constitución de 1978, codificada en el año 1993, que expresamente estatuyó un fuero judicial especial para el juzgamiento de los miembros de la fuerza pública¹⁴; disposición que se mantuvo hasta la Constitución de 1998.¹⁵
27. Por su parte, el Código de Procedimiento Penal Militar prescribía que “[l]a jurisdicción penal militar nac[ía] de la Ley”,¹⁶ agregando que comprendía “[l]a facultad de investigar

¹¹ CCE, sentencia 1580-18-EP/23, 13 de septiembre de 2023, párr.25.

¹² CCE, sentencia 2901-19-EP/23, 27 de septiembre de 20203, párr. 39.

¹³ Así ha reconocido este Organismo a las decisiones emanadas por los jueces de derecho de las zonas militares. Al respecto ver la sentencia 030-11-SEP-CC, en la que la Corte conoció una acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia emitida el 05 de marzo del 2007 por el Juez de Derecho de la Primera Zona Naval, ratificada por la Corte de Justicia Militar el 30 de octubre del 2007.

¹⁴ Codificación 1993, Ley número 25. RO. número 183, publicada el 05 de mayo de 1993.- Artículo 134.- Los miembros de la Fuerza Pública gozan de fuero especial. No se les puede procesar ni privar de sus grados, honores ni pensiones, sino por las causas y en la forma determinadas por la ley, con excepción de las infracciones comunes, que las juzgará la justicia ordinaria.

¹⁵ Constitución de la República del año 1998.- Art. 187.- “Los miembros de la fuerza pública estarán sujetos a fuero especial para el juzgamiento de las infracciones cometidas en el ejercicio de sus labores profesionales. En caso de infracciones comunes, estarán sujetos a la justicia ordinaria”.

¹⁶ Código de Procedimiento Penal Militar, artículo 1.

las infracciones cometidas por los militares de las Fuerzas Armadas, [...]; y, **b) [I]a de juzgarlas y hacer que se cumplan los fallos**";¹⁷ adicionalmente establecía que debía ejercerse "por los tribunales, jueces, y jefes militares determinados en el Art. 8 de la Ley Orgánica del Servicio de Justicia en las Fuerzas Armadas".¹⁸ En cuanto a esta última ley, aquella en su artículo 8 identificada cada uno de los órganos que ejercían este tipo de jurisdicción, a saber: "1o- La Corte de Justicia Militar; 2o- Los Consejos de Guerra; 3o- Los Jefes de Zona; y, 4o- Los Jueces de Instrucción";¹⁹ encargándole expresamente a los jueces de instrucción, el "[t]ramitar las informaciones sumarias que le fueren encomendadas por el Comando de Zona, y los sumarios, diligencias y más trabajos jurídicos que le ordene la superioridad militar"²⁰ [énfasis añadido].

28. De forma que, en el contexto normativo que regía a la fecha de los hechos de origen, la jurisdicción penal militar era reconocida por el Estado ecuatoriano con la finalidad de que las infracciones cometidas por los militares sean investigadas, tramitadas, juzgadas y sancionadas por los juzgados penales militares, gozando sus decisiones de un carácter jurisdiccional que las convertía en imperativamente ejecutables.
29. Frente a esto, se observa que el accionante planteó su acción de protección en contra de la resolución jurisdiccional de 28 de enero de 1994, expedida por el juez de Derecho de la Primera Zona Militar, dentro de la información sumaria número 128/93, mediante la cual se ordenó ponerlo en disponibilidad previa la baja de las Fuerzas Armadas por "convenir al buen servicio – mala conducta"; así como el Decreto Ejecutivo número 3484 expedido el 01 de febrero de 1996, mediante el cual fue ejecutada la antedicha resolución y se le dio de baja de las Fuerzas Armadas. Es decir, el accionante impugnó la resolución de una autoridad judicial y el acto a través del cual se materializó la sanción impuesta en dicha resolución.
30. Al respecto, esta Corte en sentencia 102-13-SEP-CC estableció que la acción de protección no cabe frente a los actos u omisiones de todas las autoridades, debido a que, expresamente el artículo 88 de la CRE establece, como excepción a las actuaciones que devienen de las autoridades judiciales. En la misma línea, en sentencia 102-13-SEP-CC, este Organismo indicó respecto del artículo 42 numeral 6 de la LOGJCC lo siguiente:

... el artículo 42 establece algunas causales que deben ser analizadas a partir de los derechos constitucionales de tutela judicial efectiva, la naturaleza tutelar de las garantías jurisdiccionales de los derechos y las características de sencillez, inmediación y eficacia del procedimiento de las garantías jurisdiccionales de los derechos.

¹⁷ *Ibid.*, artículo 2.

¹⁸ *Ibid.*, artículo 4.

¹⁹ Ley Orgánica del Servicio de Justicia en las Fuerzas Armadas, artículo 8.

²⁰ *Ibid.*, artículo 36.b.

La causal 6 (...) sí es una de aquellas causales de admisibilidad, pues de la simple enunciación por parte del accionante del acto u omisión supuestamente violatorio de los derechos constitucionales en la demanda, el juez podrá constatar si se trata de una providencia judicial o no y, en función de ello decidir si se admite a trámite la acción o si el legitimado activo equivocó la garantía jurisdiccional. La aplicación de esta causal por parte del juzgador no requiere de mayor análisis, por lo que puede ser motivada en el momento procesal de calificación de la demanda.

31. En sentido similar, en la sentencia 2231-22-JP/23 se aclaró que la prohibición de impugnar actos judiciales y la consecuente prohibición de conceder una acción de protección propuesta contra esta clase de actos jurisdiccionales “no se limita a providencias judiciales en sentido estricto, **sino que se extiende a cualquier decisión** emitida en el ejercicio de funciones jurisdiccionales o **que constituya un elemento de la unidad teleológica de un proceso que concluirá con un pronunciamiento jurisdiccional**” [énfasis añadido].²¹ De Ahí que, resulta improcedente que a través de una acción de protección se pretenda impugnar y dejar sin efecto un acto de otra autoridad que se limite a dar cumplimiento a lo ordenado en una decisión judicial, puesto que implicaría una impugnación indirecta a la resolución de naturaleza judicial. Motivo por el cual, el accionante, en la causa de origen, se encontraba impedido de emplear una acción de protección para impugnar la resolución judicial que dispuso su baja y el decreto por medio del cual se notificó y materializó esta sanción.
32. Lo manifestado se desprende directamente del artículo 88 de la CRE que establece: “La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier **autoridad pública no judicial**” (Énfasis agregado), y del numeral 6 del artículo 42 de la LOGJCC establece que la acción de protección no procede “Cuando se trate de providencias judiciales”.
33. Bajo esta lógica, la Corte ha manifestado que las sentencias que conceden acciones de protección en contra de decisiones jurisdiccionales y que inobserven el contenido de la CRE y la LOGJCC desnaturalizan esta garantía jurisdiccional y vulneran el derecho a la seguridad jurídica. Estas sentencias configuran una transgresión tan grave a la Constitución y a la LOGJCC que se tornan en inejecutables. Aquello significa que no es posible exigir el cumplimiento de una sentencia que desnaturaliza la acción de protección al conceder esta garantía en contra de una decisión jurisdiccional, pues dicha sentencia sería contraria al objeto constitucional de la acción de protección.²²
34. Dentro de este contexto, la jurisprudencia constitucional ha señalado, en reiteradas ocasiones, que la jurisdicción constitucional no implica una superposición o reemplazo

²¹ CCE, sentencia 2231-22-JP/23, 7 de junio de 2023, párr. 35.

²² *Ibid*, párr. 36.

a las competencias de la justicia ordinaria, ya que ello ocasionaría el desconocimiento de la estructura jurisdiccional estatal establecida por la Constitución.²³ Por tal razón, desconocer las causales de improcedencia establecidas en la LOGJCC para las garantías jurisdiccionales implicaría una lesión al derecho a la seguridad jurídica.

35. Por lo tanto, en adición a lo establecido por este Organismo respecto a los criterios rectores de suficiencia motivacional y con la finalidad de evitar el abuso o la desnaturalización en las acciones ordinarias de protección, considera necesario establecer que, frente a las causales de manifiesta improcedencia o desnaturalización establecidas en la jurisprudencia constitucional y/o norma de la materia,²⁴ no corresponde exigir un análisis sobre la existencia de presunta vulneraciones a derechos constitucionales, pues existe un vínculo distintivo entre el derecho a la seguridad jurídica y el adecuado uso de las garantías jurisdiccionales.
36. Así, en los supuestos de manifiesta improcedencia o desnaturalización de la acción de protección no corresponde exigir un análisis de la existencia de vulneración de derechos constitucionales. No obstante, para que la sentencia esté suficientemente motivada, deberá cumplir los requisitos i) y ii) detallados en el párrafo 22 *supra*.
37. En este orden, de la revisión de la sentencia impugnada se observa que la Corte Provincial realizó, en primer lugar, un recuento de los hechos que dieron origen a la acción de protección; luego, respecto a lo sustanciado en primera instancia se pronunció sobre su competencia y la validez procesal; detalló los elementos probatorios incorporados al proceso por las partes; y, describió el proceso de jurisdicción militar, para lo cual señaló, en lo principal, lo siguiente:

Analizada la documentación que consta en autos (...) nos hace conocer que el ahora accionante (...), conocía las leyes militares y el procedimiento a seguir, por cuanto aplicó su normativa para sancionar a personal jerárquicamente inferior, como lo admite; este campo normativo legal, correspondía a la jurisdicción militar disciplinaria, el procedimiento de información sumaria investigativa constituía un procedimiento “administrativo”, que inicia con una auto inicial que involucra una etapa de investigación donde se recaban pruebas direccionadas para establecer circunstancias y

²³ CCE, sentencia 1944-12-EP/19, párr. 30.

²⁴ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. - Art. **Art. 42.-** Improcedencia de la acción.- La acción de protección de derechos no procede: 1. Cuando de los hechos no se desprenda que existe una violación de derechos constitucionales. 2. Cuando los actos hayan sido revocados o extinguidos, salvo que de tales actos se deriven daños susceptibles de reparación. 3. Cuando en la demanda exclusivamente se impugne la constitucionalidad o legalidad del acto u omisión, que no conlleven la violación de derechos. 4. Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz. 5. Cuando la pretensión del accionante sea la declaración de un derecho. 6. Cuando se trate de providencias judiciales. 7. Cuando el acto u omisión emane del Consejo Nacional Electoral y pueda ser impugnado ante el Tribunal Contencioso Electoral.

responsabilidades disciplinarias, una etapa intermedia, en la cual el Fiscal Militar emite un dictamen; y para finalizar una etapa resolutoria donde el Comandante de la Zona como Juez de Derecho valoraba las pruebas que constaban incorporadas en autos y determina la responsabilidad o no de quienes eran llamados al mismo - en la especie respecto de la resolución JUAN CARLOS VALLEJO SERRANO, ha interpuesto recursos de revisión y reconsideración ante el Consejo de Oficiales Subalternos del Ejército, el cual los ha negado; ha interpuesto recurso de apelación ante el Consejo de Oficiales Superiores, quienes en última y definitiva instancia desechando el mismo (sic), han dispuesto que sea colocado en disponibilidad.

38. Seguidamente, la Corte Provincial estableció, en el acápite 4.2.4 de su sentencia, que:

Si tomamos en cuenta la normativa contenida en el Reglamento de Disciplina Militar, el Reglamento para la Tramitación de Informaciones Sumarias en las Fuerzas Armadas y la Ley de Personal de la Fuerzas Armadas vigentes a la fecha en la cual se sustanció la Información Sumaria, se verifica que quienes han actuado como autoridades militares sancionadoras tenían competencia y jurisdicción, para conocer y resolver un asunto administrativo disciplinario; tanto más que la Constitución publicada en el Registro Oficial No. 183 de 5 de mayo de 1993, también vigente a la fecha de hechos relatados por el accionante, entre la normativa contaban con el Art. 134, que indica 'Los miembros de la fuerza pública gozan de fuero especial. No se les podrá procesar ni privar de sus grados, honores ni pensiones sino por las causas y en la forma determinadas por la ley, con excepción de las infracciones comunes, que las juzgará la justicia ordinaria'; en tanto, que el Art. 135, establece 'El mando y jurisdicción militares y policiales se ejercerán de acuerdo con la ley'; normativa que corrobora y afianza que su actuación de las autoridades militares encargadas de llevar a cabo la Información Sumaria No. 128/93 y demás actuaciones anotadas se encontraban enmarcadas en la normativa que les regía a los militares en ejercicio de su cargo y profesión.

39. Posteriormente, la Sala Provincial hizo un breve análisis de la naturaleza de la acción de protección, y lo dispuesto en los artículos 88 de la CRE y 40 y 42 de la LOGJCC, advirtiendo que la institución accionada, al momento de dictarse la resolución que conlleva el proceso de Información Sumaria 128/93, gozaba de la facultad legal para sancionar disciplinariamente a un Oficial Subalterno, para finalmente concluir:

Por lo analizado y que consta en autos, la pretensión del accionante y la defensa realizada por la parte accionada determina de forma contundente que no se ha demostrado la existencia de ninguna forma de vulneración de los derechos constitucionales contra el legitimado activo como fundamento de su acción, peor aún responsabilidad del accionado, lo único que resalta de las pruebas aportadas y valoradas, es que existe inconformidad relacionada con un asunto de mera legalidad, el mismo que por su naturaleza, resulta ajeno al ámbito de jurisdicción constitucional.

40. De los extractos de la sentencia previamente citados, se observa que la sentencia impugnada ofrece una estructura mínima en los términos del artículo 76 numeral 7 literal 1) de la CRE y la jurisprudencia constitucional; en tanto se evidencia que la Sala enunció normas jurídicas relacionadas con el asunto objeto de la controversia, esto es, las disposiciones contenidas en la CRE, la LOGJCC, el Reglamento de Disciplina Militar,

el Reglamento para la Tramitación de Informaciones Sumarias en las Fuerzas Armadas, la Ley de Personal de las Fuerzas Armadas y la Constitución -vigente a la época de los hechos-. Además, explicó la pertinencia de la normativa invocada a los elementos fácticos del caso puesto en su conocimiento, como era el proceso de jurisdicción militar a través del cual se sancionó al accionante. En suma, las autoridades accionadas se pronunciaron sobre: i) la decisión emitida por el órgano jurisdiccional militar, esto es, la resolución de 28 de enero de 1994 expedida por el juez de Derecho de la Primera Zona Militar y, posteriormente, el Decreto Ejecutivo número 3483 expedido el 01 de febrero de 1996; ii) los recursos interpuestos por el accionante, durante la sustanciación del proceso disciplinario militar número 128/93; y, iii) las autoridades militares sancionadoras tenían competencia para conocer y resolver los procesos disciplinarios, pues debido a la normativa que regía a la época de los hechos, los miembros de la fuerza pública gozaban de fuero especial.

41. En virtud de lo analizado, teniendo en cuenta el umbral motivacional aplicable a los casos de acciones de protección planteadas de forma manifiestamente improcedente o desnaturalizante,²⁵ como en el presente caso donde se ha impugnado a través de esta garantía jurisdiccional una decisión judicial; se concluye que el acto jurisdiccional *in examine* cumplió con una estructura argumentativa mínimamente suficiente, y descarta el cargo planteado por el accionante.

6. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección 368-19-EP.
2. **Disponer** el archivo de la causa y la devolución del expediente al juzgado de origen.
3. **Notifíquese** y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE LOZADA
PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

²⁵ CCE, sentencia 1452-17-EP/24, 24 de enero de 2024, párr. 34 y 37.

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

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

Voto salvado**Jueza:** Daniela Salazar Marín**SENTENCIA 368-19-EP/25****VOTO SALVADO****Jueza constitucional Daniela Salazar Marín**

1. Con profundo respeto a la jueza ponente y a los jueces que votaron a favor de la sentencia 368-19-EP/25 (“**sentencia**”), expreso mi desacuerdo con lo resuelto y, sobre la base del artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, formulo mi voto salvado sobre la base de las razones que expongo a continuación.
2. En la sentencia, se analiza si la decisión dictada por la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Sala Provincial**”) vulneró el derecho de Juan Carlos Vallejo Serrano (“**accionante**”) al debido proceso en la garantía de motivación por insuficiencia motivacional. Para resolver el problema jurídico planteado, en la sentencia se expone:
 - 2.1. Que la acción de protección no cabe frente a actuaciones que devienen de las autoridades judiciales y que, en caso de conceder una acción de protección de tal naturaleza, se desnaturaliza la garantía jurisdiccional.
 - 2.2. Que “frente a las causales de manifiesta improcedencia o desnaturalización establecidas en la jurisprudencia constitucional y/o norma de la materia, no corresponde exigir un análisis sobre la existencia de presunta [sic] vulneraciones a derechos constitucionales [...]. Así, en los supuestos de manifiesta improcedencia o desnaturalización de la acción de protección no corresponde exigir un análisis de la existencia de vulneración de derechos constitucionales”. No obstante, en dichos casos, el criterio rector de la motivación exige una fundamentación normativa y fáctica suficiente.
 - 2.3. Que, a la época de los hechos, la justicia militar implicaba un ejercicio de jurisdicción a través del cual se investigaba, tramitaba, juzgaba y sancionaba las infracciones cometidas por los militares.
 - 2.4. Que el caso bajo análisis versó sobre una supuesta vulneración de derechos constitucionales originada a partir de una resolución expedida por un juez de Derecho de la Primera Zona Militar y de un decreto ejecutivo mediante el cual se sancionó al accionante con la baja de las Fuerzas Armadas como consecuencia de lo dispuesto por la jurisdicción militar. Por tal motivo, según la sentencia, la acción de protección sería manifiestamente improcedente o desnaturalizante.

- 2.5.** Que la Corte Provincial, en su sentencia, habría ofrecido “una estructura mínima en los términos del artículo 76 numeral 7 literal l) de la CRE y la jurisprudencia constitucional”, pues habría “enunci[ado] normas jurídicas relacionadas con el asunto objeto de la controversia [...], explic[ado] la pertinencia de la normativa invocada a los elementos fácticos del caso [...], como era el proceso de jurisdicción militar a través del cual se sancionó al accionante”.
- 2.6.** Así, en la sentencia se concluye que “el acto jurisdiccional *in examine* cumplió con una estructura argumentativa mínimamente suficiente”, por lo que se “descarta el cargo planteado”.
- 3.** Discrepo del análisis mencionado en virtud de dos razones: **(i)** no estoy de acuerdo con la consideración de que la acción de protección era manifiestamente improcedente y con que haya sido desnaturalizada; y, además, **(ii)** no considero que la decisión de la Corte Provincial se encuentre suficientemente motivada.
- 4.** En cuanto a la razón **(i)** especificada en el párrafo precedente, estimo necesario hacer las siguientes consideraciones:
- 5.** La Sala Provincial consideró demostrado, entre otras cosas, que el juez de Derecho de la Primera Zona Militar resolvió colocar en disponibilidad previa la baja de las filas del Ejército al accionante, decisión que fue ratificada por el Consejo de Oficiales Subalternos de la Fuerza Terrestre y por el Consejo de Oficiales Superiores y efectivizada a través del decreto ejecutivo 3484 de 1 de febrero de 1996. Según la Sala Provincial, en “la jurisdicción militar disciplinaria, el procedimiento de información sumaria investigativa constituía un procedimiento ‘administrativo’, que inicia con un auto inicial que involucra una etapa de investigación donde se recaban pruebas direccionadas para establecer circunstancias y responsabilidades disciplinarias, una etapa intermedia, en la cual el Fiscal Militar emite un dictamen; y para finalizar una etapa resolutoria donde el Comandante de la Zona como Juez de Derecho valoraba las pruebas que constaban incorporadas en autos y determina la responsabilidad o no de quienes eran llamados al mismo”. Asimismo, reconoció que el accionante interpuso recursos de revisión y reconsideración, que fueron negados, y un recurso de apelación, que fue igualmente desechado.
- 6.** El mero hecho de que el accionante haya tenido la posibilidad de presentar varios recursos administrativos en contra de la decisión de su colocación en situación de disponibilidad y posterior baja me genera una duda razonable respecto de la naturaleza jurisdiccional de los actos impugnados en la acción de protección. Esta duda razonable, en mi opinión, no ha sido desvirtuada con la justificación proporcionada en la sentencia relativa al fuero especial del que gozaban los miembros de la fuerza pública y a la

calificación de “jurisdiccional” que la justicia militar tenía de conformidad con el Código de Procedimiento Penal Militar y la Ley Orgánica del Servicio de Justicia en las Fuerzas Armadas. De hecho, de acuerdo a lo indicado en el párrafo anterior, la misma Sala Provincial reconoció que contra el accionante se sustanció un procedimiento administrativo disciplinario.

7. Aunado a lo anterior, de los recaudos procesales se evidencia que, en el presente caso, el accionante impugnó no solo la resolución del juez de Derecho, sino que también se refirió a: (i) el decreto ejecutivo 3483 de 1 de febrero de 1996 —mediante el cual se dispuso su baja de las Fuerzas Armadas—; (ii) la falta de contestación del reclamo presentado ante el comandante general del Ejército; (iii) la decisión de colocarlo en disponibilidad previa la baja del Ejército, adoptada por el Consejo de Oficiales Subalternos; (iv) la negativa de los recursos de revisión y reconsideración emitida por parte del Consejo de Oficiales Subalternos del Ejército; y, (v) la negativa del recurso de apelación presentado ante el Consejo Superior de Oficiales. El acto descrito en el numeral (i) tiene una naturaleza evidentemente administrativa. Por su parte, las actuaciones mencionadas en los numerales (ii) a (iv), desde mi punto de vista, no se enmarcan en la justicia militar y, de hecho, ni siquiera se encuentran reguladas por el Código de Procedimiento Penal Militar, que norma el ejercicio de la “jurisdicción” militar, sino que se rigen por las disposiciones de la Ley del Personal de las Fuerzas Armadas, que regulan el procedimiento administrativo para los ascensos y la colocación en disponibilidad de los elementos de las Fuerzas Armadas.¹
8. Como consecuencia, desde mi punto de vista, la acción de protección no fue presentada únicamente respecto de actuaciones supuestamente jurisdiccionales, sino también administrativas, razón por la cual discrepo de la apreciación de la sentencia en cuanto a que la acción de protección fue “manifiestamente improcedente” o que implicó una desnaturalización de la garantía. La desnaturalización de una garantía jurisdiccional constituye una actuación arbitraria y grave que se produce cuando se dicta una sentencia manifiestamente contraria al objeto de la garantía, lo que no ocurre en el presente caso. La improcedencia manifiesta, si bien es un concepto que hasta ahora no ha sido definido por el Pleno de la Corte Constitucional, debería ser aquella que se puede identificar a simple vista, sin requerir un análisis profundo del caso. En este caso, era necesario un estudio detallado para determinar si la acción era improcedente

¹ Específicamente, el artículo 201 de la Ley del Personal de las Fuerzas Armadas vigente a la época de los hechos que originaron el caso establece que “[e]l Militar que fuere colocado a disposición, disponibilidad o dado de baja y se considere dicha Resolución ilegal, puede presentar su reclamo, al Consejo respectivo [...]”. Además, de la revisión del artículo 200 *ibídem*, se desprende que las resoluciones del Consejo de Oficiales Subalternos de Fuerza pueden ser impugnadas —a través de reclamos o recursos— ante el Consejo de Oficiales Superiores de Fuerza. De igual forma, el artículo 107 de la misma ley determina, en relación con los ascensos, que “[e]l militar que se considere afectado [por la selección provisional previa a los ascensos] podrá formular su reclamo al respectivo Consejo [...]”.

o no. Por lo tanto, no era manifiestamente improcedente y a la Sala Provincial sí le era exigible el estándar reforzado de motivación aplicable a las garantías jurisdiccionales, es decir, dicha judicatura sí debió realizar un análisis profundo sobre la existencia, o no, de vulneración de los derechos constitucionales del accionante.

9. Ahora bien, en cuanto a la razón (ii) establecida en el párrafo 3 *ut supra*, considero que la decisión de la Sala Provincial no se encuentra suficientemente motivada.
10. Como mencioné anteriormente, la Sala Provincial estimó que contra el accionante se instauró un “procedimiento ‘administrativo’” disciplinario. En ese contexto, la Sala Provincial, para resolver el caso, se refirió a:

10.1. La competencia de las autoridades militares para sancionar disciplinariamente al accionante:

Si tomamos en cuenta la normativa contenida en el Reglamento de Disciplina Militar, el Reglamento para la Tramitación de Informaciones Sumarias en las Fuerzas Armadas y la Ley de Personal de las Fuerzas Armadas vigentes a la fecha en la que se sustanció la Información Sumaria, se verifica que quienes han actuado como autoridades militares sancionadoras tenían competencia y jurisdicción, para conocer y resolver un asunto administrativo disciplinario [...].

10.2. La falta de prueba sobre “la existencia de un acto u omisión que tenga como resultado la violación de los derechos fundamentales que hace mención en la acción de protección”.

10.3. La supuesta inconformidad del accionante “relacionada con un asunto de mera legalidad, el mismo que por su naturaleza, resulta ajeno al ámbito de jurisdicción constitucional, intentado”.

11. En otras palabras, según lo indicado en los párrafos 10.1 y 10.2 *ut supra*, la Sala Provincial rechazó la acción de protección con fundamento en la supuesta inexistencia de vulneraciones de derechos constitucionales. No obstante, para llegar a dicha conclusión, la Sala Provincial no analizó las vulneraciones alegadas en la demanda, es decir, las supuestas violaciones de los derechos a la no discriminación, a la integridad, a la protección de la honra, al trabajo y al debido proceso. Por el contrario, la Sala Provincial se limitó a revisar si las autoridades militares que emitieron uno de los actos impugnados actuaron con competencia y jurisdicción —cuestión que ni siquiera fue alegada por el accionante—.
12. Sin perjuicio de lo dicho, como se mencionó en el párrafo 10.3 *ut supra*, la Sala Provincial justificó su decisión en que, supuestamente, lo impugnado por el accionante

constituiría un asunto de mera legalidad, ajeno a la jurisdicción constitucional. Para arribar a dicha conclusión, la jurisprudencia de la Corte Constitucional exigía a la Sala Provincial una carga argumentativa específica, que consistía en “determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto”² y motivar tal decisión.³ Pese a ello, la Sala Provincial no especificó la vía judicial ordinaria adecuada para la solución de la controversia y, en consecuencia, tampoco la justificó.

13. Por lo expuesto, no puedo estar de acuerdo con la conclusión de la sentencia en cuanto a que la decisión de la Sala Provincial se encuentra suficientemente motivada. En consideración de aquello, y toda vez que, conforme a lo expuesto en los párrafos 4 a 8 *ut supra*, no coincido con que la acción de protección haya sido manifiestamente improcedente o, peor aún, desnaturalizada, dejo sentada mi discrepancia con el fundamento y la decisión adoptada en la sentencia.

DANIELA
SALAZAR MARIN
Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

Digitally signed by
DANIELA SALAZAR
MARIN

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa 368-19-EP fue presentado en Secretaría General el 19 de febrero de 2025, mediante correo electrónico a las 12:59; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

² CCE, sentencia 1285-13-EP/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 28.

³ CCE, sentencia 556-20-EP/24, 13 de junio de 2024, párr. 63.

Voto salvado**Jueza:** Alejandra Cárdenas Reyes**SENTENCIA 368-19-EP/25****VOTO SALVADO****Jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes**

1. Con fundamento en los artículos 92 y 93 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, respetuosamente presento mi voto salvado respecto de la decisión adoptada en la sentencia 368-19-EP/25 (“**decisión de mayoría**”), aprobada en la sesión de Pleno de 14 de febrero de 2025.
2. En esta decisión, la Corte Constitucional desestimó la acción extraordinaria de protección presentada por Juan Carlos Vallejo Serrano (“**Juan Carlos Vallejo**” o “**accionante**”) en contra de las sentencias dictadas por el Tribunal de Garantías Penales con sede en la parroquia Quitumbe del Distrito Metropolitano de Quito (“**Tribunal de Garantías Penales**”) y la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Sala Provincial**”).
3. El caso se remite a una acción de protección planteada por Juan Carlos Vallejo en contra de Lenin Voltaire Moreno Garcés, en su calidad de representante de las Fuerzas Armadas del Ecuador; Patricio Zambrano Restrepo, en su calidad de ministro de Defensa; César Merizalde Pavón, en su calidad de jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (“**Fuerzas Armadas**”); y, Rafael Parreño Navas, en su calidad de procurador general del Estado. El accionante impugnó la decisión del juez de Derecho de la Primera Zona Militar y el Decreto Ejecutivo número 3484, mediante los cuales fue dado de baja de las filas de las Fuerzas Armadas. Según el accionante, los actos impugnados fueron consecuencia de una investigación fundamentada en su orientación sexual, lo cual habría vulnerado su derecho a la no discriminación.
4. El 23 de abril de 2018, el Tribunal de Garantías Penales declaró improcedente la acción.¹ El accionante interpuso recurso de apelación. El 26 de octubre de 2018, la

¹ El Tribunal de Garantías Penales señaló lo siguiente: “En definitiva, es evidente que a la época en que se generó el acto administrativo (...), existían mecanismos de defensa idóneos que podía activar el accionante para evitar la violación de derechos o remediar inmediatamente la vulneración de los mismos, recursos como el contencioso administrativo y aún el recurso de amparo; y, que en armonía con lo dispuesto tanto en el artículo 8 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, como en los artículos XVIII y 25 del Pacto de San José, que establecen la obligación general de los Estados democráticos de garantizar que toda persona pueda contar con un recurso efectivo ante los tribunales para lograr la protección contra actos que violen sus derechos, en el presente caso el Estado siempre garantizó al accionante recursos efectivos que los podía activar en los distintos Tribunales en procura de proteger sus derechos frente a los actos que

Sala Provincial rechazó el recurso de apelación y confirmó la sentencia subida en grado.² El 23 de enero de 2019, el accionante presentó acción extraordinaria de protección en contra de las sentencias dictadas el 26 de octubre de 2018 y el 23 de abril de 2018. La decisión de mayoría del Pleno de la Corte Constitucional desestimó la acción.

5. En primer lugar, disiento con el análisis realizado pues considero que para declarar la manifiesta improcedencia de una acción de protección es necesario hacer un análisis de mérito, pues como se observa en la decisión de mayoría, para el efecto, es ineludible realizar una revisión de la pretensión y las decisiones impugnadas en el proceso de origen. Además, por la naturaleza del presente caso, es decir, una presunta discriminación por orientación sexual, pienso que era esencial conocer el fondo del asunto para poder determinar si realmente existió una vulneración de los derechos constitucionales del accionante al ser dado de baja de las Fuerzas Armadas. Por lo tanto, estimo que, para la resolución del presente caso, cabía realizar un examen de mérito.
6. En segundo lugar, pienso que, aun realizando un análisis de mérito, no correspondía concluir que la acción de protección era manifiestamente improcedente. A mi juicio, las decisiones impugnadas en la demanda de acción de protección no se trataban de decisiones judiciales, sino de actos administrativos. Tanto es así que, las decisiones del Tribunal de Garantías Penales, así como de la Sala Provincial, concluyeron que, en su momento, los actos fueron susceptibles de ser impugnados por la vía contencioso administrativa. En la misma línea, el artículo 86 de la Ley de Personal de

emanaron de la jurisdicción militar como aquellos de la administración pública, que ahora constituyen el objeto de la presente acción, recursos vigentes aquella época que no fueron activados por el accionante, y que conforme el análisis que precede constituyen causales que tornan improcedente a esta acción, por cuanto el primer acto impugnado constituye una resolución judicial y el segundo acto al ser de mera legalidad puede ser impugnado en la vía judicial, en conclusión este análisis nos permite dilucidar la interrogante planteada a fin de resolver el presente problema jurídico, en el sentido de la presente acción de protección no constituye el mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho a la no discriminación”.

² En lo principal, la Sala Provincial manifestó que “en varios fallos, aplicando el Art.42 numerales 1 y 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, ha resuelto que cuando la acción se refiera a aspectos de mera legalidad, en razón de los cuales existan vías judiciales ordinarias para la reclamación de los derechos y, particularmente, la vía administrativa, no cabe ejercer una garantía constitucional, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, es decir cuando tiene por objeto evitar un perjuicio de mucha importancia o impacto que ya se ha producido, amenaza o está por suceder prontamente y no se pueda remediar recurriendo a la justicia ordinaria. 5.5.- Conforme criterios universalmente aceptados, tanto en doctrinaria como jurisprudencialmente, para que un acto administrativo goce de legitimidad debe ser dictado por un Órgano Competente, no adolecer de ningún vicio de incompetencia, ser debidamente motivado, y cumplir los requisitos inherentes a causa, forma y notificación. En la presente especie se advierte claramente que el accionado al momento de dictarse la resolución que conlleva la Información Sumaria No.128/93, gozaba de la facultad legal para sancionar disciplinariamente a un Oficial Subalterno”.

las Fuerzas Armadas, vigente desde 1991, señala que la baja es el acto administrativo ordenado por la autoridad competente, mediante el cual se dispone la separación del militar de las Fuerzas Armadas.

7. En el mismo sentido, difiero totalmente con el párrafo 42 de la decisión de mayoría, en el cual se ordena que “aquellos casos en los que el accionante impugne decisiones judiciales a través de una acción de protección, su demanda deberá ser inadmitida en primera instancia”. Considero que, si bien los actos impugnados ocurrieron en 1994, la acción de protección fue presentada en 2018, momento en el que el accionante no contaba con otra vía para demandar la vulneración de sus derechos constitucionales más que la acción de protección. Es importante tomar en cuenta que, para 1994, los temas relacionados con las diversidades sexuales suponían un estigma con varias implicaciones sociales, tanto era así, que hasta 1997 las relaciones entre personas del mismo sexo se encontraban tipificadas como un delito. Por lo tanto, a mi criterio, cuando ocurrió la presunta discriminación, no existían las condiciones para que se conociera la vulneración de los derechos del accionante mediante ninguna vía. Y, en la actualidad, ya sea que la decisión del juez de Derecho de la Primera Zona Militar y el Decreto Ejecutivo número 348 se trataran de decisiones judiciales o de actos administrativos, tampoco podrían ser impugnadas en ninguna otra vía que no sea la acción de protección pues se encontrarían fuera de término.
8. Por lo expuesto, considero que en el presente caso correspondía realizar un examen de mérito para determinar si realmente existió una vulneración de los derechos constitucionales del accionante al ser dado de baja de las Fuerzas Armadas mediante la decisión del juez de Derecho de la Primera Zona Militar y el Decreto Ejecutivo número 348.

XIMENA
ALEJANDRA
CARDENAS REYES

Firmado
digitalmente por
XIMENA ALEJANDRA
CARDENAS REYES

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, anunciado en la sentencia de la causa 368-196-EP fue presentado en Secretaría General el 25 de febrero de 2025, mediante correo electrónico a las 13:14; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado**Jueza:** Karla Andrade Quevedo**SENTENCIA 368-19-EP/25****VOTO SALVADO****Jueza constitucional Karla Andrade Quevedo**

1. Con fundamento en el artículo 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“**CRSPCCC**”), respetuosamente formulo este voto salvado, por las razones que se exponen a continuación:
2. La sentencia de mayoría desestimó la acción extraordinaria de protección argumentando que la sentencia impugnada —emitida por la Sala Provincial— cumplió con el mínimo de motivación exigido por el artículo 76 numeral 7 literal 1) de la Constitución y la jurisprudencia de esta Corte, principalmente, porque estimó que, al tratarse de la impugnación de una decisión supuestamente judicial, no correspondía efectuar un análisis sobre la vulneración de derechos fundamentales.
3. No obstante, discrepo de la línea adoptada por la sentencia de mayoría, pues, en primer lugar, considero que la resolución de 28 de enero de 1994, impugnada por el accionante en la acción de protección no provenía de un órgano jurisdiccional. Es preciso tener en cuenta que los hechos del caso sucedieron bajo la vigencia de otra Constitución y, por tanto, bajo un marco jurídico distinto al actual. De modo que es preciso tener en cuenta el contexto para evidenciar que, como establece la propia resolución impugnada, su propósito fue establecer responsabilidades disciplinarias, más no imponer sanciones de carácter jurisdiccional. Por ende, nos hallamos ante un acto de naturaleza disciplinaria, cuya competencia y efectos difieren de la jurisdicción ordinaria y no deben confundirse con la potestad de administrar justicia. Por consiguiente, estimo que la decisión impugnada era susceptible de ser revisada a través de una acción de protección.
4. En segundo lugar, la sentencia de origen no se encuentra motivada, pues en materia de garantías jurisdiccionales, el imperativo de tutelar derechos constitucionales, exige elevar el estándar de motivación. La sentencia de mayoría, al analizarla, no reparó en que la Sala Provincial no analizó la presunta vulneración de los derechos alegados por el accionante —no discriminación, integridad, honra y dignidad, al trabajo, y al debido proceso—. ¹ Tal omisión es particularmente grave, toda vez que en procesos de tutela de derechos constitucionales el examen no puede limitarse a aspectos formales de un

¹ Expediente del Tribunal de Garantías Penales con sede en la parroquia Quitumbe del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, demanda de acción de protección, fojas 120-142.

proceso disciplinario; en cambio, debe sopesar los posibles efectos que recaen sobre la esfera constitucional del justiciable.

5. En tercer lugar, la sentencia de mayoría pasó por alto la necesaria aplicación del artículo 16 de la LOGJCC al no advertir que la Sala Provincial trasladó indebidamente al accionante la carga probatoria relativa a la vulneración al derecho a la igualdad y no discriminación. Aquello suponía que, en caso de que la entidad demandada no demostrarse o no suministrarse la información solicitada, se debían presumir como ciertos los hechos alegados en la demanda, siempre que de otros elementos no resultara lo contrario.² Aun cuando en este caso existían grandes dificultades probatorias por el paso del tiempo, la Sala Provincial omitió su deber de realizar un examen minucioso de la afectación de derechos a partir de las reglas procesales previstas en la ley de la materia; por lo que, aquello debió ser tutelado por la Corte Constitucional.
6. En cuarto lugar, dado que a mi entender la sentencia sí vulneró los derechos constitucionales del accionante, este caso cumplía también con los requisitos establecidos en la sentencia 176-14-EP/19, para realizar un examen de mérito, pues existía, a su vez, una posible violación del derecho a la igualdad y no discriminación por parte de una entidad estatal que nunca fue tutelado.
7. Aunado a lo anterior, en el marco del examen de mérito, la Corte podía haber tutelado la grave vulneración de derechos provocada al accionante. Para el efecto, debió considerar que la resolución disciplinaria emitida por las autoridades militares utilizó un lenguaje peyorativo para calificar la orientación sexual del accionante (“desviaciones sexuales”).³ El proceso disciplinario involucró la exposición de su esfera más íntima, dado que se le exigió explicar detalles de su vida personal relacionados con su orientación sexual.⁴ Tal intromisión, plasmada en la resolución, confirma que el eje de la investigación fue precisamente su orientación, en lugar de constituir un reproche objetivo de carácter disciplinario a su conducta.
8. Así de contundentes son los hechos que se recogen en la propia Resolución disciplinaria, donde se concluye que el accionante “tiene inclinaciones homosexuales”,⁵ considerando ello como conducta irregular y apoyándose en

² CCE, sentencia 1379-20-EP/24, 16 de mayo de 2024, párr. 49.

³ Expediente del Juzgado de Derecho de la Primera Zona Militar, resolución de 28 de enero de 1994, foja 2-7.

⁴ Expediente del Juzgado de Derecho de la Primera Zona Militar “que el trato personal es cordialidad como con cualquier persona, y que mantiene amistad con algunas chicas pero que por falta de tiempo, se mantiene poco alejado; y que cuando se encuentra de guardia acostumbra ingresar a todos los dormitorios para efectos de control”.

⁵ *Ibid.*, En lo pertinente señala: “se establece que efectivamente el TNTE. JUAN CARLOS VALLEJO SERRANO, tiene inclinaciones homosexuales, siendo algunas de estas corroboradas y afirmadas por cierto personal que de una u otra manera presenciaron o han tenido pleno conocimiento de estos actos irregulares”.

presunciones contempladas en normas penales y penales militares de la época. Incluso se enfatiza la duda sobre su “virilidad y su moral”,⁶ lo que revela un claro acto de discriminación en virtud de la percepción de una orientación sexual diversa,⁷ en plena contraposición con el artículo 11 numeral 2 de la Constitución, que proscribe la discriminación por cualquier motivo.

9. Con base en esto, la Resolución disciplinaria ordenó “colocar en disponibilidad previa la baja de las filas del Ejército al TNTE. Juan Carlos Vallejo Serrano” con fundamento en el artículo 76 literal i) de la Ley de Personal de las Fuerzas Armadas, que permitía la disponibilidad por mala conducta o incompetencia profesional.⁸ No obstante, para mí resulta evidente que la verdadera razón de su separación fue su orientación sexual percibida, aspecto que desvirtúa la motivación formalmente invocada y evidencia un acto flagrantemente discriminatorio, opuesto a lo establecido en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución.
10. Más aún, esta situación discriminatoria no se limitó a su baja de las Fuerzas Armadas. También tuvo repercusiones inmediatas en otros ámbitos, como la negativa de su inclusión en la Lista de Promoción de Oficiales Subalternos de Arma –para el ascenso–, bajo el argumento de existir ya una resolución que disponía su pase a disponibilidad. De ese modo, se legalizó una exclusión sustentada en la supuesta “mala conducta”, cuando en realidad la causal reposa en la orientación sexual percibida del interesado, vulnerando de forma directa sus derechos constitucionales.
11. Al momento de los hechos, la gravedad era todavía mayor por el marco legal vigente, pues la homosexualidad estaba prevista en el artículo 516 del Código Penal⁹ y era considerada un acto inmoral según el artículo 130 del Código Penal Militar.¹⁰ La propia Resolución disciplinaria sugiere la posibilidad de iniciar una acción penal en contra del accionante, lo que revela la persecución basada en su orientación sexual

⁶ *Ibíd.*, En lo pertinente señala: “[...] si bien no se ha logrado comprobar que el TNTE. JUAN CARLOS VALLEJO SERRANO haya tenido relaciones homosexuales con otras personas, sí se puede manifestar y afirmar, conforme aparece de autos y en la regla de las presunciones establecidas en el Art. 65 del Código de Procedimiento Penal, por mandato del Art. 177 reformado de su similar militar, que ha realizado actos que hacen dudar de su virilidad y su moral”.

⁷ CCE, sentencia 1290-18-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 104.

⁸ Ley de Personal de Fuerzas Armadas, Registro Oficial Suplemento 660 (página 1), 10 de abril de 1991. Norma que se encuentra derogada del ordenamiento jurídico. En lo pertinente establecía: “- El militar será puesto en disponibilidad, por una de las siguientes causas: i) Por convenir el buen servicio, sea por mala conducta o por incompetencia profesional del militar, calificada así por el respectivo Consejo, de conformidad con lo establecido en el Reglamento correspondiente [...]”.

⁹ Código Penal, Registro Oficial Suplemento 147 (página 352, 22 de enero de 1971. En la parte pertinente señala: “Art. – 516.- En los casos de homosexualismo, que no constituyan violación, los dos correos serán reprimidos con reclusión mayor de cuatro a ocho años”. La norma actualmente se encuentra derogada.

¹⁰ Código Penal Militar, Registro Oficial Suplemento 356, 06 de noviembre de 1961. En la parte pertinente señala: “130.- Los actos inmorales que se cometieren, se sancionarán con tres meses a cinco años de prisión, según la gravedad de ellos”. La norma actualmente se encuentra derogada

percibida y, por ende, la afectación del derecho a la igualdad y no discriminación, consagrado en el artículo 19 de la Constitución de entonces. Estas situaciones evidencian claramente un acto discriminatorio en perjuicio del accionante, lo cual estaba expresamente prohibido por el artículo 19 de la Constitución vigente en aquella época¹¹, que fue replicado en los artículos 11.2 y 64 de la Constitución actual.

12. Por todo lo expuesto, disiento de la argumentación y decisión de la sentencia de mayoría. Considero que la vulneración de derechos constitucionales alegada debió ser atendida a través de la acción de protección y que la Sala Provincial incumplió el estándar exigido al omitir un pronunciamiento sobre la posible afectación de varios derechos. Con lo cual, la Corte Constitucional, podía analizar el fondo del caso y llegar a constatar la discriminación sufrida por el accionante en razón de su orientación sexual percibida.¹²

KARLA ELIZABETH
ANDRADE QUEVEDO

Firmado digitalmente
por KARLA ELIZABETH
ANDRADE QUEVEDO

Karla Andrade Quevedo
JUEZA CONSTITUCIONAL

¹¹ Constitución Política de la República del Ecuador, Codificación 1993. En lo pertinente señala: “Art. 19.- Sin perjuicio de otros derechos necesarios para el pleno desenvolvimiento moral y material que se deriva de la naturaleza de la persona, el Estado le garantiza: 5.- La igualdad ante la ley. Se prohíbe toda discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, filiación política o de cualquier otra índole, origen social o posición económica o nacimiento” (énfasis agregado).

¹² Sobre todo, considerando que casos similares que ya han sido objeto de pronunciamiento tanto por esta Corte —en la sentencia 1290-18-EP/21— como por organismos internacionales, entre ellos la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Flor Freire vs. Ecuador*.

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, anunciado en la sentencia de la causa 368-19-EP fue presentado en Secretaría General el 28 de febrero de 2025, mediante correo electrónico a las 15:58; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

036819EP-7adde

**Caso Nro. 0368-19-EP**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día jueves seis de marzo de dos mil veinticinco; y el día viernes siete de marzo de dos mil veinticinco los votos salvados, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

**Sentencia 740-20-EP/25****Jueza ponente:** Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 09 de enero de 2025

CASO 740-20-EP**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y
LEGALES, EMITE LA SIGUIENTE****SENTENCIA 740-20-EP/25**

Resumen: La Corte Constitucional analiza el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en las sentencias dictadas en el marco de una acción de protección. Luego del análisis correspondiente, acepta parcialmente la acción al encontrar que la sentencia de apelación adolece del vicio de insuficiencia.

1. Antecedentes procesales

1. El 17 de septiembre de 2019, Antonio Javier Aucatoma Coloma (“**accionante**”), presentó una acción de protección¹ en contra de la resolución dictada el 22 de mayo de 2012 por el Pleno del Consejo de la Judicatura,² dentro del expediente disciplinario MOT-417-UCD-012-PRS (“**Resolución**”).
2. El 29 de octubre de 2019, la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer y la Familia Sexta de Pichincha (“**Unidad Judicial**”) negó la acción de protección.³ El accionante interpuso recurso de apelación.

¹ Proceso 17576-2019-01559.

² La acción de protección fue presentada en contra del Consejo de la Judicatura y el accionante solicitó que se cuente con la Procuraduría General del Estado. La Resolución resolvió declarar la responsabilidad administrativa y la destitución del accionante, en su calidad de agente fiscal de la provincia de Bolívar, por haber cometido las faltas disciplinarias tipificadas en los artículos 108, numeral 8, y 109, numeral 7, del COFJ. En su demanda, el accionante alegó que la Resolución violentó sus derechos constitucionales a la seguridad jurídica y el debido proceso en las garantías de motivación y defensa, porque, en lo principal: al inicio del sumario administrativo no fue notificado con la supuesta falta cometida; luego, tampoco se le notificó el informe motivado emitido el 16 de mayo de 2012 por el Director Provincial de Bolívar del Consejo de la Judicatura; y, porque el Consejo de la Judicatura no tenía competencia para sancionarle a la luz del artículo 109, numeral 7, del COFJ. Como pretensión, el accionante solicitó que se declare que la Resolución vulneró sus derechos constitucionales y, como reparación integral, se la deje sin efecto, se disponga el reintegro a su cargo, el pago de remuneraciones no percibidas más los beneficios de ley y disculpas públicas.

³ La Unidad Judicial señaló, en lo esencial, que: “el accionante ha sido debidamente notificado con el auto de inicio del sumario administrativo [...], por lo que el sumariado en cabal ejercicio de su derecho a la defensa ha

3. El 14 de enero de 2020, la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Sala Penal**”) rechazó el recurso de apelación y confirmó la sentencia subida en grado.⁴
4. El 14 de febrero de 2020, el accionante presentó acción extraordinaria de protección en contra de las sentencias de primera y segunda instancia.
5. Mediante sorteo de 13 de julio de 2020, la sustanciación de esta causa le correspondió a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.
6. El 22 de octubre de 2020, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional⁵ admitió a trámite la acción presentada y solicitó a la Sala Penal que presente su informe de descargo, lo que fue cumplido el 16 de noviembre de 2020.
7. En auto de 7 de marzo de 2024, la jueza ponente avocó conocimiento y solicitó el informe de descargo a la Unidad Judicial, concediéndole el término de cinco días, a partir de su notificación.

2. Competencia

8. La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”), en concordancia con los artículos 58 al 64 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).

contestado el sumario, mediante escrito de fecha 02 de marzo de 2012 a las 11h50. También, señaló que “el accionado ha sido notificado con el informe motivado mediante decretos de fecha 17 de mayo de 2012 a las 16h00 (fs. 4446); y, 21 de mayo de 2012 las 14h30 (fs. 4508 vta.)”. Y, “el Pleno del Consejo de la Judicatura es el organismo competente para imponer sanciones de destitución a los funcionarios judiciales, según lo determinado en el Art. 264 numeral 14 del Código Orgánico de la Función Judicial”.

⁴ En lo principal, la Corte Provincial señaló que el accionante “da el carácter de subsidiario a la presente garantía jurisdiccional de raigambre constitucional, toda vez que obra de autos que el acto administrativo impugnado que data del año 2012, fue objetado en la vía que a criterio del legitimado activo era la adecuada para solventar sus pretensiones, activando la vía contencioso administrativa, recurso que fue archivado por el desinterés del mismo en mantener activa su pretensión”.

⁵ Conformada por la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo y los jueces constitucionales Ramiro Ávila Santamaría y Agustín Grijalva Jiménez.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1.Pretensión y fundamentos de la acción

9. El accionante alega la vulneración de sus derechos al debido proceso en la garantía de la motivación (CRE, art. 76 num. 7 lit. 1), a la tutela judicial efectiva (CRE, art. 75) y a la seguridad jurídica (CRE, art. 82).
10. Señala que las sentencias impugnadas vulneran la *garantía de motivación* porque no analizan la violación de sus derechos, no resuelven los puntos de debate y tampoco enuncian las premisas para arribar a una conclusión. Esto debido a que los jueces accionados se centran en señalar “que el accionante equivoca la vía para pedir el resarcimiento de sus derechos por haber acudido a la Justicia Ordinaria mediante una acción presentada en el Tribunal Contencioso Administrativo (sic)”, lo que derivó en el incumplimiento del deber de analizar si se habían vulnerado o no sus derechos.
11. Sobre la *tutela judicial efectiva*, el accionante señala que las sentencias impugnadas carecen de motivación y “de argumentos jurídicos que contesten todos los puntos de derecho”. Afirma también que la Sala Penal:

[...] se limitó simplemente a buscar una salida al punto de la vía idónea y eficaz y de manera directa NO APLICAR las sentencias de la Corte Constitucional que son de carácter vinculante, pese a su obligación constitucional de velar por la tutela judicial efectiva, expedita e imparcial [...].
12. En consecuencia, el accionante señala que, por lo anterior, se vulneró también su derecho a la *seguridad jurídica*.
13. Solicita que se dejen sin efecto las sentencias impugnadas, se disponga la reparación integral y se ordene que otro juzgador resuelva la causa con observancia de sus derechos.

3.2.Argumentos de la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer y la Familia Sexta de Pichincha

14. Pese a haber sido debidamente notificada, la Unidad Judicial, hasta la presente fecha, no ha presentado su informe de descargo.

3.3.Argumentos de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha

15. Los jueces de la Sala Penal señalaron que su sentencia se encuentra debidamente motivada, que enuncia las normas y principios jurídicos en los que funda y explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. También, que valoró la prueba actuada “conforme los criterios procesales y constitucionales, compartiendo con el criterio de la juzgadora A quo, cuya sentencia recurrida se encuentra debidamente motivada, conforme los parámetros dados por la Corte Constitucional del Ecuador, es decir, en forma razonable, lógica y comprensible”.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

16. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos se originan, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante. Es decir, de las acusaciones que esta dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.⁶ De igual manera, la Corte ha señalado que un argumento mínimamente completo, al menos, debe reunir tres elementos: tesis, base fáctica y justificación jurídica.⁷
17. De la revisión de la demanda, esta Corte evidencia que los cargos sobre la presunta vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de motivación (párrafos 10 y 11 *ut supra*) se centran en la insuficiencia de la motivación de las sentencias impugnadas. Por lo tanto, a fin de evitar una reiteración argumentativa, los cargos se analizarán exclusivamente en el marco del derecho al debido proceso en la garantía de motivación a través del siguiente problema jurídico: *¿Vulneran las sentencias de primera y de segunda instancia el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, por incurrir en una deficiencia motivacional de insuficiencia, al carecer de fundamentación normativa y fáctica, así como de un análisis sobre la existencia o no de vulneración de derechos?*
18. Al respecto, este Organismo analizará, en primer lugar, el fallo de segunda instancia y solo en caso de encontrar una vulneración a la garantía de motivación analizará si el fallo

⁶ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

⁷ *Ibid.*, párrs. 17-18. Así, estos elementos son: (i) la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (*tesis*); (ii) el señalamiento de la acción u omisión judicial de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración (*base fáctica*); y, (iii) una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (*justificación jurídica*).

de la Unidad Judicial se encuentra o no motivado. Esto, al considerar que la sentencia de primer nivel fue apelada y su motivación pudo haberse revisado en segunda instancia.

19. Por último, con relación al cargo vinculado a la vulneración del derecho a la seguridad jurídica (párrafo 12 *ut supra*), esta Corte observa que el accionante no presenta un argumento claro, ya que no propone una justificación jurídica que explique los motivos concretos por los que este derecho habría sido vulnerado como consecuencia directa e inmediata de la actuación jurisdiccional impugnada. Por lo tanto, pese a que se efectuó un esfuerzo razonable, no se cuenta con elementos suficientes para formular un problema jurídico al respecto.

5. Resolución del problema jurídico

5.1.¿Vulneran las sentencias de primera y de segunda instancia el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, por incurrir en una deficiencia motivacional de insuficiencia, al carecer de fundamentación normativa y fáctica, así como de un análisis sobre la existencia o no de vulneración de derechos?

20. El literal 1 del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución dispone que “[n]o habrá motivación si en la resolución no se enuncian los normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho”. No obstante, es preciso enfatizar que “[l]a garantía de la motivación no incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales”.⁸ En consecuencia, al analizar esta garantía, la Corte Constitucional se encuentra impedida de pronunciarse respecto a lo acertado o no del razonamiento expuesto por la autoridad emisora de una decisión.⁹
21. De conformidad con la jurisprudencia de este Organismo, para analizar un cargo sobre la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación, el criterio rector establece que una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una estructura

⁸ CCE, sentencia 274-13-EP/19, 18 de octubre de 2019, párr. 47.

⁹ CCE, sentencia 298-17-EP/22, 20 de abril de 2022, párr. 43.

mínimamente completa, es decir, integrada por estos dos elementos: i) una fundamentación normativa suficiente;¹⁰ y, ii) una fundamentación fáctica suficiente.¹¹

22. Adicionalmente, en garantías jurisdiccionales, para que exista suficiencia de la motivación “hay peculiaridades relativas al imperativo de tutelar los derechos fundamentales que deben ser atendidas por el juez, y que elevan el estándar de suficiencia exigible en una argumentación jurídica”. Por ende, los jueces tienen la obligación de “realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración de derechos”. Solo una vez realizado dicho análisis en el caso *subjudice*, el juez podrá determinar la vía idónea y eficaz para resolver el asunto controvertido.¹²
23. Ahora bien, la Corte Constitucional ha planteado varias excepciones a dicha exigencia. Particularmente, en el caso 2901-19-EP, estableció que el análisis sobre vulneración de derechos constitucionales no es exigible cuando se ha propuesto “una acción ordinaria y, seguidamente, [...] una constitucional con fundamento en los mismos hechos, cargos y pretensiones (con independencia de la forma en la que se expresaron en ambas vías, pero que esencialmente son los mismos)”.¹³ En esa línea, este Organismo señaló:

Por las razones expuestas, cuando los sujetos procesales aceptaron la existencia de un mecanismo idóneo y eficaz en la justicia ordinaria y, posteriormente, acuden a la justicia constitucional a la luz de los mismos hechos, argumentos y pretensiones, dichas alegaciones deberán rechazarse por ser improcedentes para la jurisdicción constitucional, conforme al artículo 42 numeral 4 de la LOGJCC. Esto porque se trata a la acción de protección como un mecanismo subsidiario, como un recurso adicional a la justicia ordinaria y se provoca la superposición de instancias judiciales, por lo que, estas conductas ocasionarían la eventual desnaturalización de la acción de protección.¹⁴

24. En el presente caso, aun cuando el accionante inició el juicio contencioso administrativo 17811-2013-3243, este fue declarado en abandono mediante auto dictado el 27 de septiembre de 2016, por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito y, respecto de dicho auto, no se interpusieron recursos. Por lo que, el proceso planteado por el hoy accionante -ante la jurisdicción

¹⁰ La fundamentación normativa implica que la decisión debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la *justificación suficiente* de su aplicación a los hechos del caso

¹¹ La *fundamentación fáctica* debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso.

¹² CCE, sentencia 1138-20-EP/24, 21 de noviembre de 2024, párr. 21.

¹³ CCE, sentencia 2901-19-EP/23, 27 de septiembre de 2023, párr. 43.

¹⁴ CCE, sentencia 2901-19-EP/23, 27 de septiembre de 2023, párr. 49

contencioso administrativa- no se encuentra vigente. Además, en dicho proceso el accionante planteó como pretensiones: i) que se declare que operó a su favor el silencio administrativo por la falta de respuesta oportuna de su pedido de reconsideración a la sanción que se le impuso en la Resolución; y, ii) de forma subsidiaria, se declare la nulidad o ilegalidad de la Resolución. En cambio, en su demanda de acción de protección, el accionante alegó que el Consejo de la Judicatura no tenía competencia para aplicar las sanciones que provocaron su destitución, que la Resolución carece de motivación y que no se le dio respuesta a su pedido de revocatoria de la sanción dentro del término previsto por la ley. En consecuencia, dado que la excepción al criterio rector de motivación en garantías jurisdiccionales determinado en la sentencia 2901-19-EP/23, no resulta aplicable en el presente caso, ya que –en lo esencial- no se plantearon los mismos argumentos y pretensiones en la vía ordinaria y en la vía constitucional, corresponde examinar si las sentencias impugnadas cuentan con una motivación suficiente.

a) Sentencia dictada por la Sala Provincial

25. De la revisión de la sentencia impugnada se desprende que, en su numeral quinto, la Sala Provincial inicia el análisis del caso refiriéndose al derecho a recurrir y, a continuación, aborda a la acción de protección “como un mecanismo jurisdiccional básico para la protección de derechos fundamentales” y cita los artículos 8 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el 88 de la CRE.

26. Luego, la Sala Provincial señala:

Por tanto, no podría considerarse que la acción de protección es una garantía jurisdiccional no subsidiaria, toda vez que no queda a elección del accionante presentar, o una acción de protección, o las acciones correspondientes en las vías ordinarias, para alcanzar sus pretensiones, ya que esto depende de la real ocurrencia de la vulneración de un derecho constitucional. En la causa constitucional sub lite es el accionante el que escoge en un primer momento la vía contencioso administrativa, porque estableció que su pretensión correspondía a un asunto de legalidad, lo cual es obvio de la lectura integral de sus presupuestos fácticos, atinentes todos ellos a un expediente administrativo disciplinario vs. Reglamentación vigente a la fecha -2012- y presuntas imbricaciones constitucionales que tanto la Juzgadora de Instancia como este Tribunal Ad quem, no observa. [énfasis del texto original eliminado].

27. Posteriormente, cita la sentencia 042-13-SEP-CC, que refiere que la jurisdicción constitucional no debe interferir con las atribuciones de la justicia ordinaria, y concluye que la acción de protección no puede concebirse como un mecanismo de reemplazo, “para

una vez incoada la acción ante la justicia ordinaria y perdida la misma por su propia inacción; [el accionante] pretenda ahora acceder a la vía constitucional, señalando vulneración de derechos fundamentales en los que ya por el transcurso del tiempo su vigencia no reviste caracteres de reparación inmediata y celeridad”.

28. Sobre la base de lo anterior, los jueces provinciales consideran que la acción de protección procede contra “un acto administrativo lesivo que genere gravosidad en el legitimado activo que amerite un remedio efectivo inmediato”, lo que, a su criterio, no ocurre en la acción de origen, puesto que el acto impugnado es del 2012 y se pretende retrotraer una situación jurídica a esa fecha; por lo que la pretensión del hoy accionante resulta improcedente.
29. Finalmente, con fundamento en los artículos 172 de la CRE, y 40 numerales 1 y 3, 41 numeral 1 y 42 numerales 1 y 4 de la LOGJCC, la Sala Provincial resolvió rechazar la apelación y confirmó la sentencia de primer nivel.
30. De lo expuesto hasta aquí, esta Magistratura observa que en la sentencia impugnada únicamente se analizó la no subsidiariedad de la acción de protección, así como la improcedencia de esta garantía por cuanto el accionante, en años previos, había iniciado un juicio contencioso administrativo por los mismos hechos y pretensiones, el cual fue declarado en abandono por su inacción.
31. A partir de lo indicado, entonces, se advierte que la Sala Provincial, en lugar de examinar si se vulneraron o no los derechos constitucionales del accionante, se limitó a señalar la improcedencia de la acción de protección únicamente por haberse activado previamente la vía jurisdiccional contencioso administrativa. Por lo que, no se constata que se haya realizado un análisis respecto de la posible vulneración a los derechos constitucionales del accionante y, en consecuencia, la sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.
32. Dicho lo anterior, como lo ha hecho en otros casos,¹⁵ esta Corte Constitucional recuerda a todos los jueces y juezas que conocen garantías jurisdiccionales que al momento de motivar sus sentencias tienen la obligación de: i) enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión, ii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho; y, iii) realizar un análisis para verificar la existencia o no de

¹⁵ CCE, sentencia 1242-17-EP/22, 30 de noviembre de 2022, párr. 31.

vulneración a los derechos, si en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de índole infraconstitucional, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto.

b) Sentencia dictada por la Unidad Judicial

33. La sentencia de primer nivel está conformada por trece acápites. A partir del acápite décimo segundo inicia el análisis de la vulneración de los derechos del accionante presuntamente afectados.
34. En primer lugar, la Unidad Judicial recapitula los fundamentos de la acción de origen e inicia su examen analizando los derechos al debido proceso y a la defensa. Señala que su violación, de acuerdo con el accionante, ocurrió porque no se le notificó con el hecho que dio inicio al procedimiento disciplinario instaurado en su contra y tampoco con el informe motivado elaborado por el director provincial del Consejo de la Judicatura de la provincia de Bolívar; situación que lo dejó en indefensión.
35. Al respecto, la Unidad Judicial cita doctrina sobre el derecho de defensa, los literales del numeral 7 del artículo 76 de la CRE, la sentencia 182-16-SEP-CC, así como el —entonces vigente— artículo 33 del Reglamento de la Potestad Disciplinaria del Consejo de la Judicatura para las y los Servidores de la Función Judicial; y, señala que el accionante “ejerció cabalmente su derecho constitucional a la defensa”, puesto que fue debidamente notificado con el auto de inicio del sumario administrativo y, también, contestó el sumario, formuló razones y argumentos de descargo, solicitó la prescripción de la falta disciplinaria, anunció medios de prueba y presentó su escrito de alegato.
36. Por otro lado, la Unidad Judicial señala que en ninguna disposición del reglamento precitado se establece que el director provincial competente deba notificar con el informe motivado al funcionario sumariado, se refiere al artículo 41 del mismo cuerpo normativo y señala que el informe motivado no es vinculante para el Pleno del Consejo de la Judicatura, y que aquel carece de fuerza probatoria. Más adelante, la decisión impugnada menciona varias providencias del procedimiento sancionador e indica que, según las razones sentadas y las respectivas constancias procesales, el accionante sí fue notificado con el informe motivado. Por lo que, concluye que el procedimiento disciplinario fue tramitado con observancia a las garantías del debido proceso.

37. Luego, la Unidad Judicial estudia la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, para lo cual refiere doctrina sobre su contenido, así como el artículo 82 de la CRE y la definición de este derecho establecida en la sentencia 032-17-SEP-CC. Identifica que el accionante sostiene tal violación en que en el expediente disciplinario se declaró la responsabilidad de varios funcionarios, quienes tenían diferentes cargos, sin que se haya hecho una imputación subjetiva del cometimiento de las infracciones disciplinarias y sin que se hayan sustanciado aquellas de forma independiente según el grado de participación.
38. Sobre aquello, la sentencia impugnada señala que el procedimiento disciplinario se inició en contra de varios ciudadanos y que en la Resolución se individualizó cada servidor judicial sumariado (nombres completos y antecedentes), se desprende argumentación jurídica para cada uno y, en la parte resolutive, se indicó la presunta responsabilidad de cada sumariado, incluyendo la tipificación de las faltas disciplinarias. Por ende, la Unidad Judicial colige que en la Resolución constan las normas jurídicas previas, claras, públicas de autoridad competente; por lo que descartó la vulneración del derecho en cuestión.
39. Posteriormente, la Unidad Judicial analiza la garantía de motivación y se refiere al artículo 76, numeral 7, literal l) de la CRE, y menciona que, según la sentencia 227-12-SEP-CC, una decisión se encuentra motivada cuando es razonable, lógica y comprensible. Así, determina que no se ha vulnerado esta garantía porque:
- [...] de la revisión de [la Resolución] se desprende que se ha cumplido con los tres parámetros establecidos por la Corte Constitucional, esto es sobre la razonabilidad, por cuanto, en la misma, se ha descrito todos los preceptos constitucionales y legales; sobre la lógica, ya que en la referida resolución, se ha observado que existe una estructura de la que consta la parte considerativa, argumentativa y resolutive, así como existen las premisas fácticas del caso en concreto; y, sobre la comprensibilidad, se desprende que en la resolución tantas veces referidas, se hace un análisis de todo el expediente administrativo, en el cual se ha utilizado un lenguaje claro y comprensible [...].
40. Finalmente, la Unidad Judicial estudia la alegada vulneración del derecho constitucional a ser juzgado por una autoridad competente y señala que el Consejo de la Judicatura es el organismo competente para imponer sanciones de destitución a los funcionarios judiciales según el artículo 264 numeral 14 del COFJ; por lo que, determina que la Resolución no vulnera el derecho referido.
41. De lo anotado, se desprende que la sentencia de primer nivel enunció las normas constitucionales y legales en las que fundó su examen y explicó la pertinencia de la aplicación de aquellas para desestimar la acción de protección. En adición, se constata que

existió un pronunciamiento sobre la vulneración de derechos alegada por el accionante y, por tanto, existe una motivación suficiente.

42. En consecuencia, la Corte Constitucional concluye que la sentencia de la Unidad Judicial no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, ya que cumple con los requisitos mínimos de suficiencia motivacional.

6. 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** parcialmente la acción extraordinaria de protección 740-20-EP.
2. **Declarar** la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación por parte de los jueces de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.
3. **Dejar sin efecto** la sentencia dictada el 14 de enero de 2020 por la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.
4. **Devolver el expediente** a la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, para que, previo sorteo, se designen otros jueces provinciales que dicten la sentencia que corresponda.
5. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce (voto concurrente), Jhoel Escudero Soliz, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, dos votos salvados de los jueces constitucionales Enrique Herrería Bonnet y Alí Lozada Prado, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 09 de enero de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente**Jueza:** Carmen Corral Ponce**SENTENCIA 740-20-EP/25****VOTO CONCURRENTE****Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce**

1. El caso resuelto en la sentencia 740-20-EP/25 “**sentencia de mayoría o voto mayoritario**”) tiene relación con la acción extraordinaria de protección planteada por Antonio por Javier Aucatoma Coloma (“**accionante**”), aduciendo la violación de la garantía del debido proceso en la exigencia de la motivación en las decisiones de los órganos jurisdiccionales contenidas en el fallo de primera instancia de 29 de octubre de 2019 y sentencia de segundo nivel de 14 de enero de 2020, que negaron la acción de protección que propuso el 17 de septiembre de 2019 en contra de la resolución dictada el 22 de mayo de 2012 por el Pleno del Consejo de la Judicatura (“**CJ**”), de destitución de su cargo de agente fiscal de la provincia de Bolívar, en la que alegó que al inicio del sumario administrativo no fue notificado con la supuesta falta, ni se le notificó el informe motivado emitido el 16 de mayo de 2012 por el director provincial del CJ en Bolívar y que la entidad carece de competencia para sancionarlo por el artículo 109.7 del Código Orgánico de la Función Judicial (“**COFJ**”).
2. La sentencia de mayoría determina en un primer momento que, si bien el accionante planteó un juicio contencioso administrativo, este fue declarado en abandono y lo hizo por otra pretensión (no atención al pedido de revocatoria de la sanción y nulidad de la resolución del CJ), distinta a la planteada en la acción de protección (falta de competencia del CJ y de notificación de la falta y del informe motivado), por lo que el criterio establecido en la sentencia 2901-19-EP/23 de 27 de septiembre de 2023 (mismo cargo, hecho y pretensión) no resulta aplicable en el presente caso, y por ello pasa a examinar si las sentencias impugnadas cuentan con una motivación suficiente, empezando por la de apelación.
3. El voto mayoritario deja constancia de que en la sentencia de segunda instancia se consideró que la acción de protección procede en contra “un acto administrativo lesivo que genere gravosidad en el legitimado activo que amerite un remedio efectivo inmediato”; lo que, a criterio del órgano jurisdiccional de segundo nivel, no ocurre en la acción de origen, puesto que el acto impugnado es del año 2012 y se pretende retrotraer una situación jurídica a esa fecha, por lo que la pretensión del hoy accionante resulta improcedente.

4. La sentencia 740-20-EP/25 denota que el fallo de segunda instancia únicamente analizó la no subsidiariedad de la acción de protección, así como la improcedencia de esta garantía jurisdiccional por cuanto el accionante, en años previos, había iniciado un juicio contencioso administrativo por los mismos hechos y pretensiones, el cual fue declarado en abandono, sin verificar la existencia de vulneraciones a los derechos, por lo que dicho fallo es inmotivado.
5. El voto mayoritario examina que la sentencia de primer nivel al concluir que el accionante fue debidamente notificado con el auto de inicio del sumario administrativo, que pudo contestar y formular descargos, como la prescripción de la falta disciplinaria, así como presentó alegatos y medios de prueba; y, al referir que el CJ es el órgano competente para destituir a funcionarios judiciales según el COFJ y que ninguna disposición del Reglamento de Potestad Disciplinaria del CJ establece que se deba notificar con el informe motivado al sumariado dado su carácter de no vinculante, cumplió con el estándar de motivación suficiente.
6. La sentencia de mayoría acepta parcialmente la acción extraordinaria del accionante, declarando que el fallo de primer nivel se encuentra inmotivado; y, disponiendo que otra conformación del órgano jurisdiccional de apelación dicte la sentencia de segunda instancia.
7. En tal virtud, coincido en que la sentencia de segunda instancia está inmotivada, mas no que el fallo de primer nivel se encuentre motivado. Considero que cuando el juzgador de primera instancia indica que ninguna disposición establece que se deba notificar con el informe motivado al funcionario sumariado dado que no es vinculante, carece de fundamentación jurídica e incumple el estándar de motivación suficiente, al desconocer el efecto vinculante del precedente contenido en la sentencia 234-18-SEP-CC de 27 de junio de 2018, cuya regla es la siguiente: “i) si el Consejo de la Judicatura omite notificar el informe motivado a la persona sumariada, ii) y adopta la decisión de destituir a la persona sumariada con base en dicho informe, [supuestos de hecho] entonces se vulnera el derecho a la defensa [consecuencia jurídica]”¹ ; por lo que el fallo de primer emitido el 29 de octubre de 2019 está inmotivado, al igual que la sentencia de segunda instancia de 14 de enero de 2020.

¹ CCE, sentencia 1367-19-EP/24, 24 de enero de 2024, párr. 32:

[...] 32. De manera que la finalidad de los precedentes jurisprudenciales consiste en fundar reglas de aplicación general que orienten la resolución de casos que compartan las mismas propiedades relevantes, garantizando así la certeza, previsibilidad y estabilidad en la interpretación y aplicación del derecho. Un ejemplo de lo anterior es justamente la sentencia 234-18-SEP-CC, la cual, por contener una regla de precedente no podía considerarse de aplicación *inter partes*, sino *erga omnes* [...].

8. La acción extraordinaria de protección entonces debió ser aceptada en contra de las dos decisiones de la acción de protección.

CARMEN
FAVIOLA
CORRAL PONCE
Carmen Corral Ponce
Firmado digitalmente por
CARMEN FAVIOLA
CORRAL PONCE
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, anunciado en la sentencia de la causa 740-20-EP, fue presentado en Secretaría General el 23 de enero de 2025, mediante correo electrónico a las 22:16; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Juez: Alí Lozada Prado

SENTENCIA 740-20-EP/25

VOTO SALVADO

Juez constitucional Alí Lozada Prado

1. Respetuoso del voto de mayoría, disiento con la decisión adoptada. Las razones de mi discrepancia, manifestadas en las deliberaciones del Pleno de la Corte Constitucional, se expondrán a continuación.
2. Antonio Javier Aucatoma Coloma (“**accionante**”) presentó una demanda de acción de protección en contra del Consejo de la Judicatura, en la que impugnó la resolución que lo destituyó del cargo de agente fiscal de la provincia de Bolívar. El 29 de octubre de 2019, la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer y la Familia 6 de Quito negó la acción de protección. El 14 de enero de 2020, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Sala Provincial**”) rechazó el recurso de apelación interpuesto por el accionante y confirmó la sentencia subida en grado. En contra de estas dos sentencias, el accionante interpuso acción extraordinaria de protección.
3. El voto de mayoría concluyó que la sentencia de primera instancia sí está motivada, mientras que la sentencia de apelación no lo está. El mencionado voto afirma que la sentencia de apelación vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación del accionante porque la Sala Provincial “en lugar de examinar si se vulneraron o no los derechos constitucionales del accionante, se limitó a señalar la improcedencia de la acción de protección únicamente por haberse activado previamente la vía jurisdiccional contencioso administrativa”. Por consiguiente, la sentencia de mayoría concluye que “no se constata que se haya realizado un análisis respecto de la posible vulneración a los derechos constitucionales del accionante”.
4. La razón de mi discrepancia radica en que el voto de mayoría no justificó por qué la Sala Provincial se encontraba en la obligación de verificar la “real existencia de las vulneraciones constitucionales” alegadas por el accionante en su acción de protección - según lo establecido en la sentencia 001-16-PJO-CC- en lugar de quedarse en la declaración de que la vía constitucional era improcedente. El fundamento de mi postura proviene de la sentencia 2006-18-EP/24, que estableció que, cuando se impugnan actos administrativos sobre conflictos laborales entre el Estado y sus servidoras y servidores públicos, la acción de protección procede siempre que “el caso se refiera a asuntos que

comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor, como por ejemplo en casos de evidente discriminación, o en los excepcionalísimos que requieran una respuesta urgente por las circunstancias que lo rodeen”.

5. El presente caso justamente se refiere a un conflicto laboral entre el accionante y el Consejo de la Judicatura. Y, la sentencia de mayoría no da razones para sostener que el accionante se encontraría en una situación que comprometa notoria o gravemente su dignidad o autonomía o que demande atención urgente. Por lo que dicho voto no justifica por qué hizo mal la Sala Provincial al declarar la improcedencia de la vía constitucional y, en consecuencia, abstenerse de examinar las vulneraciones de derechos alegadas. Por las razones expuestas, considero que el voto de mayoría no fundamentó debidamente la decisión de declarar la vulneración de la garantía de la motivación.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado

JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado del juez constitucional Alí Lozada Prado, anunciado en la sentencia de la causa 740-20-EP, fue presentado en Secretaría General el 21 de enero de 2025, mediante correo electrónico a las 12:23; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

Voto salvado**Juez:** Enrique Herrería Bonnet**SENTENCIA 740-20-EP/25****VOTO SALVADO****Juez constitucional Enrique Herrería Bonnet****1. Antecedentes**

1. El 9 de enero de 2025, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó la sentencia 740-20-EP/25. En la misma, se resolvió la acción extraordinaria de protección presentada por Antonio Javier Aucatoma Coloma (“**accionante**”). Así, se analizó lo respectivo a las sentencias de 29 de octubre de 2019 y de 14 de enero de 2020, emitidas por la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer y la Familia Sexta de Pichincha (“**Unidad Judicial**”) y por la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Sala Provincial**”) respectivamente, en el marco del proceso 17576-2019-01559 que siguió en contra del Consejo de la Judicatura (“**CJ**”) por su destitución del cargo de fiscal.
2. En sentencia de mayoría se resolvió, aceptar la acción *in examine*, puesto que consideró que las sentencias impugnadas vulneraban el debido proceso en la garantía de la motivación.

2. Análisis

3. En su análisis, la sentencia de mayoría concluyó que la sentencia emitida por la Sala Provincial habría vulnerado el debido proceso en la garantía de la motivación, por no haberse pronunciado respecto de la vulneración de derechos constitucionales del accionante. A mi juicio, la sentencia de mayoría debería haber analizado si es que la acción de protección era procedente, al tratarse de cuestiones relativas a la destitución de servidores públicos.
4. Así, a mi criterio, en la decisión de mayoría debía analizarse el caso a la luz de la sentencia 2006-18-EP/24. Esta presenta una excepción al estándar de motivación aplicado a casos de conflictos entre el Estado y sus servidores públicos. De conformidad con dicho precedente, los jueces constitucionales pueden declarar la improcedencia de una acción de protección sin que sea necesario realizar un profundo análisis de la real vulneración de derechos, siempre que verifiquen que el caso **no** se refiera a asuntos que comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor, ni que requiera una respuesta urgente por las circunstancias que lo rodeen.

5. Asimismo, la sentencia de mayoría tampoco tomó en cuenta en su análisis lo dispuesto en la sentencia 556-20-EP/24. Esta sentencia desarrolló esta excepción y dispone que la motivación de las sentencias que declaran improcedente a la acción de protección deben contener dos elementos únicamente: (i) la verificación de que los cargos en la demanda no se refieran a los supuestos que comprometan gravemente la dignidad de los servidores; y, (ii) la explicación de por qué la vía contencioso-administrativa sería adecuada y eficaz.
6. A mi criterio, es evidente que el caso *in examine* trata de un conflicto entre el Estado y uno de sus servidores públicos. A mi parecer, no hay una justificación que lo excluya de la aplicación de la sentencia 2006-18-EP/24. Adicionalmente, no observo que la sentencia de mayoría haya explicado su razonamiento para no considerar que en el caso bajo análisis no se debía aplicar la sentencia mencionada. En este sentido, no es claro por qué un conflicto entre un servidor público y el Estado, que sea tramitado a la luz del COFJ, sería diferente de otros conflictos laborales entre servidores públicos y el Estado.
7. En vista de lo expuesto, la sentencia de mayoría debió haber verificado el cumplimiento de los dos requisitos señalados en el párrafo 5 *supra*. En aplicación de este análisis y de la revisión de las sentencias impugnadas, se verifica que las autoridades judiciales sustanciadoras no concluyeron que de los hechos del caso y los cargos en la demanda se desprendieran supuestos que comprometan grave o notoriamente la dignidad del accionante o situaciones que requieran una respuesta urgente, por lo que se cumple el requisito (i). De igual manera, se advierte que los jueces de la Sala explicaron por qué la vía administrativa sería la adecuada (ii) al sostener que no cualquier inconformidad puede ser atendida en vía constitucional y que el accionante pretende mediante acción de protección que se conozca y resuelva hechos relacionados a asuntos disciplinarios-administrativos, lo que se aparta del objeto de la acción de protección. Al haberse cumplido los requisitos detallados, la sentencia contiene una motivación suficiente conforme al estándar establecido en las sentencias 556-20-EP/24 y 2006-18-EP/24.
8. En virtud de lo señalado, considero que correspondía al Pleno de la Corte desestimar la acción extraordinaria de protección presentada. Este voto se emite en línea con los votos particulares desarrollados respecto de las sentencias 1005-21-EP/24, 822-20-EP/24, 2030-21-EP/24, 1419-19-EP/24, 864-20-EP/24 y 1015-21-EP/24.

PABLO
ENRIQUE
HERRERIA
BONNET
Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Firmado
digitalmente por
PABLO ENRIQUE
HERRERIA BONNET
Fecha: 2025.02.04
11:19:58 -05'00'

Razón: Siento por tal, que el voto salvado del juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 740-20-EP, fue presentado en Secretaría General el 22 de enero de 2025, mediante correo electrónico a las 11:48; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

74020EP-79467

**Caso Nro. 740-20-EP**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrita el día lunes tres de febrero de dos mil veinticinco por el presidente de la Corte Constitucional, Alí Lozada Prado, al igual que el voto salvado en su calidad de juez constitucional; y, el día martes cuatro de febrero de dos mil veinticinco el voto salvado del juez constitucional Enrique Herrería Bonnet y el voto concurrente de la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Auto de aclaración y ampliación 740-20-EP/25**Jueza ponente:** Karla Andrade Quevedo**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Quito, D.M., 21 de febrero de 2025.

VISTOS: Agréguese al proceso el escrito presentado el 10 de febrero de 2025 por Antonio Javier Aucatoma Coloma. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador emite el siguiente auto:

1. Antecedentes procesales

1. El 09 de enero de 2025, el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador dictó la sentencia 740-20-EP/25 de acción extraordinaria de protección (“**sentencia recurrida**”), en la que analizó el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en las sentencias impugnadas.¹ Luego del análisis correspondiente, aceptó parcialmente la acción al encontrar que la sentencia emitida el 14 de enero de 2020, por la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Sala Penal**”), adolecía de motivación insuficiente.
2. Mediante escrito de 10 de febrero de 2025, Antonio Javier Aucatoma Coloma (“**recurrente**”) presentó un recurso de aclaración y ampliación de la sentencia 740-20-EP/25 (“**aclaración y ampliación**”).

2. Oportunidad

3. En virtud de que la notificación de la sentencia tuvo lugar el 05 de febrero de 2025,² y que el recurrente formuló su pedido el 10 de febrero del mismo año, de conformidad con el artículo 40 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, se verifica que el recurso planteado fue interpuesto dentro del término de tres días previsto en dicha norma.

3. Fundamentos

4. El recurrente sostiene que en su demanda de acción extraordinaria de protección se refirió al derecho a la seguridad jurídica y detalló “los hechos y circunstancias que configuran la vulneración de dicho derecho” en las decisiones judiciales impugnadas; por tanto, considera que sus alegaciones fueron suficientemente claras y no correspondía descartar su análisis por falta de justificación jurídica.

¹ El accionante, hoy recurrente, impugnó las sentencias emitidas el 29 de octubre de 2019, por la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer y la Familia Sexta de Pichincha, y el 14 de enero de 2020, por la Sala Penal, dentro de la acción de protección 17576-2019-01559.

² Cabe puntualizar que, según la razón de notificación emitida por la Secretaría General de este Organismo, el 05 de febrero de 2025 se notificó al recurrente, al Consejo de la Judicatura, a los jueces de la Unidad Judicial y de la Sala Penal, y a la Procuraduría General del Estado; y el 06 y 07 de febrero de 2025 se notificó a los jueces referidos mediante oficio.

5. En adición, el recurrente afirma que la sentencia 740-20-EP/25, “no ha considerado en forma integral los hechos descritos y su relación con la normativa, lo que ha ocasionado la percepción de que no se ha presentado un argumento claro sin que se proponga una justificación jurídica que explique” los motivos por los que se vulneró la seguridad jurídica.
6. En consecuencia, el recurrente solicita se aclare y se amplíe la sentencia con relación a lo expuesto sobre el derecho a la seguridad jurídica.

4. Análisis del pedido de aclaración y ampliación

7. El artículo 440 de la Constitución de la República establece: “Las sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables”. En tanto que el artículo 162 de la LOGJCC dispone: “Las sentencias y dictámenes constitucionales son de inmediato cumplimiento, sin perjuicio de la interposición de los recursos de aclaración o ampliación, y sin perjuicio de su modulación”.
8. Al respecto, esta Corte Constitucional ha establecido que la aclaración procede si el fallo fuere oscuro, y la ampliación si este no resuelve todos los puntos de la controversia, sin que esté permitido modificar la decisión al resolver dichos recursos, pues aquello atentaría contra la seguridad jurídica y sería un desconocimiento de los efectos de una sentencia.³
9. Según lo indicado previamente, el recurrente solicita aclaración y ampliación de la sentencia porque estima que sus argumentos sobre el derecho a la seguridad jurídica fueron lo suficientemente claros y, por tanto, no debieron ser descartados por la Corte Constitucional. En lo esencial, este Organismo determinó que los argumentos planteados carecían de una justificación jurídica, por lo que no se formuló un problema jurídico al respecto. De ahí que, la sentencia sí ofreció motivos claros y suficientes para no analizar la alegada vulneración del derecho a la seguridad jurídica, mismos que, incluso, son mencionados por el propio recurrente en su recurso.
10. En consecuencia, no existe oscuridad o falta de resolución de un punto de la *Litis*. Al contrario, de sus argumentos, se evidencia que el recurrente está en desacuerdo con la decisión y pretende que se revea el descarte efectuado y se realice un pronunciamiento sobre dicho derecho, lo cual resulta improcedente. En esa línea, se estima necesario recordar al recurrente que a esta Magistratura no le corresponde pronunciarse respecto

³ CCE, sentencia 1651-12-EP/20, 02 de septiembre de 2020, párr. 124.

de cuestionamientos basados en su inconformidad con lo resuelto en una sentencia, ni alterar lo resuelto en ella.⁴

5. Decisión

11. En mérito de lo expuesto, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. **Negar** el pedido de aclaración y ampliación presentado por Antonio Javier Aucatoma Coloma.
2. Recordar que esta decisión, así como la sentencia 740-20-EP/25, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 440 de la Constitución de la República, tienen el carácter de definitivas e inapelables.
3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

⁴ CCE, auto de aclaración y ampliación 41-22-IS/24, 21 de noviembre de 2024, párr. 12.

Razón: Siento por tal, que el auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, un voto salvado del juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, quien señaló “*habiendo votado salvado en el proceso de origen, hago un salvado oral*”, en sesión jurisdiccional ordinaria de viernes 21 de febrero de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)



Firmado electrónicamente por:
**CYNTHIA PAULINA
SALTOS CISNEROS**



SALA DE ADMISIÓN
RESUMEN CAUSA No. 23-25-IN

En cumplimiento a lo dispuesto por la Sala de Admisión, mediante auto de 21 de marzo del 2025 y de conformidad con lo establecido en el artículo 80, numeral 2, literal e), de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se pone en conocimiento del público lo siguiente:

CAUSA: Acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos.

LEGITIMADOS ACTIVOS: Jorge Washington Andrade Escobar.

CORREOS ELECTRÓNICOS: wandrade@ae-abogados.com;
erodriguezv@ae-abogados.com

LEGITIMADOS PASIVOS: Consejo Nacional Electoral y Procurador General del Estado.

NORMAS CONSTITUCIONALES PRESUNTAMENTE VULNERADAS: Artículos 11 numeral 3 y 4; 66, numeral 29, literal d; 132 numeral 1; 133 numeral 2 y 4

PRETENSIÓN JURÍDICA: El accionante solicita se declare la inconstitucionalidad por el fondo del artículo 1 de la resolución Nro. PLE-CNE-2-13-3-2025 de 13 de marzo de 2025 y demás artículos de la resolución por su conexidad; así como también solicita la suspensión provisional de la disposición demandada.

De conformidad con lo dispuesto por la Sala de Admisión, publíquese este resumen de la demanda en el Registro Oficial y en el Portal Electrónico de la Corte Constitucional.

LO CERTIFICO.- Quito, 21 de marzo del 2025.

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

AGB/dalc



Mgs. Jaqueline Vargas Camacho
DIRECTORA (E)

Quito:
Calle Mañosca 201 y Av. 10 de Agosto
Atención ciudadana
Telf.: 3941-800
Ext.: 3134

www.registroficial.gob.ec

IM/FA

El Pleno de la Corte Constitucional mediante Resolución Administrativa No. 010-AD-CC-2019, resolvió la gratuidad de la publicación virtual del Registro Oficial y sus productos, así como la eliminación de su publicación en sustrato papel, como un derecho de acceso gratuito de la información a la ciudadanía ecuatoriana.

"Al servicio del país desde el 1º de julio de 1895"

El Registro Oficial no se responsabiliza por los errores ortográficos, gramaticales, de fondo y/o de forma que contengan los documentos publicados, dichos documentos remitidos por las diferentes instituciones para su publicación, son transcritos fielmente a sus originales, los mismos que se encuentran archivados y son nuestro respaldo.