

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

DICTÁMENES Y SENTENCIAS:

11-20-IN/24 En el Caso No. 11-20-IN y acumulado Se desestima la acción pública de inconstitucionalidad No. 11-20-IN y acumulado	2
7-22-IN/24 En el Caso No. 7-22-IN Se desestima la acción de inconstitucionalidad No. 7-22-IN	22
16-22-IN/24 En el Caso No. 16-22-IN Se desestima la acción pública de inconstitucionalidad No. 16-22-IN	44
96-22-IN/24 En el Caso No. 96-22-IN Se desestima la acción pública de inconstitucionalidad No. 96-22-IN	54



Sentencia 11-20-IN/24
Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M., 17 de octubre de 2024

CASO 11-20-IN y acumulado¹

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

SENTENCIA 11-20-IN/24

Resumen: En la presente sentencia se analiza la constitucionalidad del artículo 587 numerales 1 y 2 del Código Orgánico Integral Penal, en lo concerniente a la declaratoria de una denuncia como maliciosa o temeraria durante el archivo de la investigación penal, por la presunta contravención de los derechos a la defensa y a recurrir. Tras su análisis, la Corte resuelve desestimar la demanda luego de comprobar que no se contravienen los derechos constitucionales alegados.

1. Antecedentes

1. El 21 de febrero de 2020, Manuel Fabián Vivanco Vergara (“**accionante**”) presentó una acción pública de inconstitucionalidad contra los numerales 1 y 2 del artículo 587 del COIP, de manera concreta, la forma en que se califica como maliciosa o temeraria una denuncia penal durante el procedimiento de archivo fiscal, así como de la inapelabilidad de esta decisión. La causa fue signada con el número 11-20-IN.
2. De conformidad con el sorteo efectuado, la sustanciación de la presente causa correspondió a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez. Luego, el 17 de junio de 2020, el tribunal de la Sala de Admisión, conformado por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Daniela Salazar Marín y Teresa Nuques Martínez, admitió a trámite la causa 11-20-IN. En el auto de admisión se corrió traslado a la Asamblea Nacional, a la Presidencia de la República y a la Procuraduría General del Estado para que intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma demandada.
3. El 25 de agosto de 2021, David Eduardo Villacís Jurado y André Mauricio Benavides Mejía (“**accionante**”)² demandaron la inconstitucionalidad por el fondo de los numerales 1 y 2 del artículo 587 del COIP, en lo atinente a la calificación como maliciosa o temeraria

¹ Acumulado con el caso 65-21-IN.

² De forma general en este proyecto se identificará a los legitimados activos de las acciones públicas de inconstitucional 11-20-IN y 65-21-IN como “accionantes”.

la denuncia durante el de archivo de la investigación y la inapelabilidad de esta decisión. Dicha causa fue signada con el número 65-21-IN y a través de auto de 05 de noviembre de 2021, el tribunal de la Sala de Admisión conformado por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Teresa Nuques Martínez, y el juez constitucional Alí Lozada Prado, admitió a trámite la demanda y ordenó su acumulación con la causa 11-20-IN por conexidad de normas impugnadas.

4. A través de auto de fecha 23 de agosto de 2024, la jueza sustanciadora avocó conocimiento y prosiguió con el conocimiento de la causa, ordenando a la Corte Nacional de Justicia que, “en su calidad de máximo órgano de justicia ordinaria del Ecuador, (...) comunique a la Corte Constitucional cuáles son los efectos que conlleva en la práctica, respecto del denunciante, que se declare como maliciosa o temeraria su denuncia, con base en el artículo 587 del Código Orgánico Integral Penal”.

2. Competencia

5. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad planteadas contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado, de conformidad con el numeral 2 del artículo 436 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”), en concordancia con los artículos 74 al 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

3. Disposiciones normativas impugnadas

6. De conformidad con lo señalado en el acápite II de la demanda de la causa 11-20-IN y en el párrafo 3.2. de la correspondiente al caso 65-21-IN, los accionantes impugnan la inconstitucionalidad del artículo 587 del COIP, específicamente la forma en que se califica como maliciosa o temeraria una denuncia penal durante el procedimiento de archivo fiscal, así como la inapelabilidad de esta resolución:

Art. 587.- Trámite para el archivo.- El archivo fiscal se determinará de acuerdo con las siguientes reglas: 1. La decisión de archivo será fundamentada y solicitada a la o al juzgador de garantías penales. La o el juzgador comunicará a la víctima o denunciante y al denunciado en el domicilio señalado o por cualquier medio tecnológico para que se pronuncien en el plazo de tres días. Vencido este plazo, la o el juzgador, resolverá motivadamente sin necesidad de audiencia. Si decide aceptarla, declarará el archivo de la investigación y **de existir méritos, calificará la denuncia como maliciosa o temeraria**. De no encontrarse de acuerdo con la petición de archivo, la o el juzgador remitirá las actuaciones en consulta a la o al fiscal

superior para que ratifique o revoque la solicitud de archivo. Si se ratifica, se archivará, si se revoca, se designará a un nuevo fiscal para que continúe con la investigación.

2. La resolución de la o el juzgador no será susceptible de impugnación.

[Énfasis añadido]

4. Alegaciones de las partes

4.1. Fundamento y pretensión de las acciones

Causa 11-20-IN

7. El accionante petitionó que se declare la inconstitucionalidad de la norma impugnada por contravenir presuntamente el derecho al debido proceso en las garantías del derecho a la defensa establecidas en el artículo 76. 7 letras a), c) y h) de la CRE, así como en la garantía de “doble instancia” reconocida por el artículo 76.7. m). Adicionalmente, alude a una contradicción de los artículos 8.2.h) de la Convención Americana de Derechos Humanos; 11.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y 14. 3. d) del Pacto de Derechos Civiles y Políticos. Como construcción argumentativa, expuso:

7.1. Inició afirmando que las personas cuyas denuncias son declaradas como maliciosas o temerarias “directamente [son] sancionada[s] con privación privativa (sic.) de libertad conforme al artículo 271 del COIP”; a esto agrega que “una vez declarada por el juez la malicia o la temeridad ya no cabe defensa alguna del denunciante respecto de su inocencia, sino solamente respecto de la discusión de la graduación de la sanción, accionar que viola el debido proceso”.

7.2. Señaló que “la imputación del delito que se realiza con la declaración de malicia y la misma, equivale a la sentencia pues entre una y otra no media ningún proceso. Es decir, quien resulta imputado no puede comparecer a defender sus intereses antes de tal declaratoria”; lo cual lesionaría derecho recogido por el artículo 76. 7 letras a), c) y h) de la CRE.

7.3. Como último punto, afirmó que la CRE reconoce la vinculatoriedad de los instrumentos internacionales de derechos humanos, y agrega que “[l]as normas internacionales, al igual que las nacionales consagran el derecho de doble instancia, sobre todo cuando se trata de un fallo que haya impuesto una pena”, en concordancia con los artículos 8.2.h) de la Convención Americana de Derechos Humanos; 11.1 de

la Declaración Universal de Derechos Humanos y 14. 3. d) del Pacto de Derechos Civiles y Políticos.

8. Como pretensión, el accionante solicitó que la Corte module el contenido del artículo 587 del COIP, con el objetivo de que “[s]e adicione (...) antes de la frase ‘de existir méritos’ y después de la conjunción ‘y’, la siguiente frase: ‘previa una audiencia solicitada por la Fiscalía, donde se escuchará a los interesados’”; y, “[s]e declare inconstitucional la palabra ‘no’ del numeral segundo del artículo 587 del Código Orgánico Integral Penal”.

Causa 65-21-IN

9. Los accionantes aluden a que la norma impugnada lesionaría los derechos garantizados en los artículos 11.4 y 8, 84 y 76.7.h) de la CRE. En cuanto a las razones para justificar su afirmación, indicaron:

9.1. Empezaron con un recuento de lo que, a su criterio, consistiría la fase de investigación fiscal y la forma en la que esta concluye. Posterior a ello, manifestaron que “[a]l resolver el Juez, sobre el archivo de la investigación, puede pronunciarse sobre la MALICIA o TEMERIDAD; para el caso de la malicia, el acusado puede iniciar la acción penal respectiva”; mientras que a su juicio “[e]n el caso de la temeridad, el artículo 606 inciso segundo, condena directamente al pago de (...) las costas judiciales, así como la reparación integral que corresponda (...)”, lo cual “rompe[ría] totalmente con nuestro principio constitucional de inocencia”.

9.2. Así también alegaron un supuesto vacío normativo del cual adolecería el COIP, aseverando que “no regula ni prohíbe el recurso de apelación de la declaratoria de malicia o temeridad”. Para esto, aseveraron que los artículos 653 y 587.2 del COIP no establecen de forma expresa si es o no procedente el recurso de apelación contra la declaratoria de temeridad o malicia de la denuncia. A su criterio, el artículo 587.2 del COIP solamente prohibiría el archivo de la denuncia y no a la declaratoria de temeridad o malicia.

9.3. Luego, expresaron que:

[A]l declarar la temeridad de la denuncia presentada por los particulares, sin tomar en cuenta ni pronunciarse sobre ninguno de los argumentos vertidos en el escrito de oposición, el Juez, adelanta criterio, condenando a los denunciantes expresamente a una situación que no han

cometido y que tampoco se les ha permitido ejercer su derecho a la defensa, por lo cual, es fundamental, la revisión por parte del tribunal de alzada de tal situación.

- 9.4. Finalmente sostuvieron que la “medida de intervención legislativa” desarrollada en el artículo 587 del COIP regula de manera desproporcional el derecho a recurrir, para lo cual argumentaron:

[Es] necesario señalar que la imposibilidad de recurrir el auto de calificación de denuncia maliciosa o temeraria es la medida más gravosa de las existentes en nuestro ordenamiento jurídico, toda vez, que puede presentarse en la legislación procesal penal otros medios que en cierta forma puedan revisar la decisión tomada, como puede ser una consulta ante otro juez o en su defecto permitir su apelación ante los jueces de la Corte Provincial; no obstante, es preciso indicar que en el propio proceso penal cuando los jueces dictan auto de sobreseimiento conforme al artículo 606 del COIP pueden calificar la temeridad o malicia del denunciante o del acusador, auto que sí puede ser impugnado conforme al artículo 653 numeral 3 del COIP, por lo tanto, podemos advertir que la medida de intervención legislativa prevista en el artículo 587 numerales 1 y 2 del COIP es más gravosa, inclusive, respecto a casos análogos como el del auto de sobreseimiento que sí puede ser impugnado. En ese orden de cosas, podemos colegir que la restricción del derecho a recurrir no es una medida necesaria respecto a otras igual de idóneas.

10. A modo de pretensión, los accionantes requirieron:

[D]eclarar la inconstitucionalidad del artículo 587 numerales 1 y 2 del Código Orgánico Integral Penal por ser contrario a los artículos 11 numerales 4 y 8, 76 numeral 7 literal m) y 84 de la Constitución de la República, y en aplicación de los artículos 5 y 76 de la LOGJCC su autoridad puede modular los efectos de las sentencias constitucionales y en aplicación de los principios de control abstracto de constitucionalidad, dictar una sentencia interpretativa o manipulativa (sic.) que modifique el sentido de la disposición impugnada siendo posible a través de una sentencia sustitutiva que permita a los justiciables impugnar el auto de archivo de la denuncia cuando califique la temeridad o malicia de la misma.

4.2. Argumentos de la Presidencia de la República

11. En escritos de 15 de julio de 2020 y 14 de diciembre de 2021,³ la Presidencia de la República expresó los siguientes argumentos:

[R]especto de la calificación de la denuncia como maliciosa o temeraria, se aclara al accionante que esta no genera consecuencia alguna por sí sola. Contrario a lo que afirma el accionante desde su interpretación extensiva de la norma, la calificación de la denuncia como maliciosa o temeraria no es una sentencia, no contiene los elementos de una sentencia y lo

³ El 28 de agosto de 2024 la Presidencia de la República autorizó abogado y señaló lugares de notificación.

más importante, no establece responsabilidad penal ni civil. Ni el artículo 587 del COIP ni ningún artículo de este cuerpo normativo consideran a esta calificación como sentencia o como el medio idóneo para atribuir responsabilidad.

[...]

[R]especto de la frase ‘La resolución de la o el juzgador no será susceptible de impugnación.’, ésta hace referencia a la resolución del archivo fiscal solicitado, que es lo regulado en el artículo 587, y este proceso ya contiene un ejercicio de contradicción en el cual el juzgador al recibir una solicitud motivada por parte de la o el fiscal del caso, la pone en conocimiento de la víctima, el denunciante y el denunciado para que se pronuncien al respecto. Es en este punto en el cual todos los intervinientes ejercen su derecho a ser escuchados, presentar de forma escrita sus argumentos y replicar los argumentos presentados en la solicitud motivada de archivo. Así mismo, respecto de la solicitud de archivo, si el juzgador no se encuentra de acuerdo con ésta, la somete a conocimiento del fiscal superior para su ratificación o revocatoria, con lo cual se garantizan los derechos contenidos en el artículo 76 de la Constitución.

En cuanto a la declaración de malicia o temeridad, deben analizarse cada una por separado. Si el juzgador decide declarar la malicia, tampoco se vulnera el derecho a recurrir el fallo por el hecho de que ese auto sea inimpugnable. Esto porque dicha declaratoria por sí sola no genera ninguna obligación, no declara ningún derecho, no impone sanción alguna. Su efecto jurídico es el de permitir que se inicie otras acciones legales: una nueva investigación previa y posterior proceso penal que se regirán por las garantías del debido proceso. Y en caso que decida no declarar la malicia, aquello no vulnera el derecho del investigado pues el bien jurídico que el tipo penal de denuncia maliciosa defiende es la tutela judicial efectiva, no los derechos subjetivos del investigado.

4.3. Argumentos de la Asamblea Nacional

12. Por medio de escritos presentados el 15 de julio de 2020 y 15 de diciembre de 2021,⁴ la Asamblea Nacional compareció y alegó que la CRE reconoce un derecho a la acción penal responsable y citando la sentencia 191-12-CN/19, agregó que los jueces deben sancionar las conductas temerarias y maliciosas de las partes procesales:

La actual Constitución de la República aprobada en el año 2008, en el Capítulo Cuarto, al tratar sobre los Principios de la Administración de Justicia, en el artículo 174, recoge aquella aspiración de regular en gran medida el buen comportamiento de los litigantes y de todos quienes actúan en las causas litigiosas, a fin de que el proceso no termine convertido en un vertedero de energía tóxica, que contamine a todos quienes se aproxime o se relacionen, aflorando sentimientos viscerales que oscurecen la razón y maltratan al Derecho.

[...]

La Corte determinó ‘(...) que el ejercicio malicioso y temerario del derecho debe ser sancionado por el ordenamiento jurídico y tal sanción debe efectuarse a través de los jueces competentes, en virtud del principio de legalidad por ser sancionatorio y dependiendo cada

⁴ El 2 de septiembre de 2024 la Asamblea Nacional autorizó abogado y señaló lugares de notificación.

caso concreto; sin embargo, no deja de llamar la atención que específicamente en la norma bajo examen, el legislador haya calificado como un abuso del derecho procesal, la inasistencia injustificada del querellante, más aún cuando a éste no se le ha permitido justificar ante el juzgador tal inasistencia oportunamente”.⁵

4.4. Argumentos de la Procuraduría General del Estado

13. A través de escrito de 15 de julio de 2020, la Procuraduría General del Estado compareció a la presente causa y sostuvo:

[Hay] la necesidad del control judicial al momento en que el fiscal solicita el archivo; puesto que, el juez tiene una posición de garante, tanto de los derechos del procesado como de la víctima y por ende debe exigir al órgano investido del ejercicio exclusivo de la acción penal pública, esto es, a la Fiscalía, una investigación objetiva y agotamiento de una investigación pre procesal, de la cual podría inferirse una imputación lo que nuevamente queda justificada la necesidad estatal de control por intermedio del juez como garante de los derechos y garantías constitucionales que le asisten al procesado y a la víctima, tiene el deber de velar por el desarrollo objetivo y el agotamiento de la indagación previa.

[...]

Es con este accionar de las juezas y jueces que se pretende, por otro lado, dar resguardo o socorro a una persona que ante un eminente peligro por falsas imputaciones que puedan dañar el bienestar de una persona, es decir, es resguardar y precaver un posible delito contra el derecho al honor y buen nombre.

[...]

[E]l derecho a recurrir no es absoluto, y queda claro que para la Corte Constitucional del Ecuador, que el legislador debe respetar ciertos parámetros mínimos al momento de decidir que una determinada actuación procesal o proceso, solamente podrá tramitarse en una única instancia y no estará sujeta a impugnación, manteniéndose dentro de los límites impuestos por el modelo de Estado constitucional de derechos y justicia que estableció la Constitución del 2008, y los tratados internacionales de derechos humanos, vigilando siempre que ninguna persona vea afectado su derecho a la defensa. En este sentido, la Corte estima necesario aclarar que la facultad de recurrir los fallos y resoluciones es la regla, y la excepción se encuentra dada por procesos que tengan una naturaleza excepcional; por ello, es el legislador quien determina en qué casos y bajo qué circunstancias se configura el diseño jurídico de los procesos de acuerdo a los derechos subjetivos que pretender tutelar y en armonía con las garantías del debido proceso que establece nuestra Constitución. En este sentido, se llega a comprender por qué la procedencia o improcedencia de determinados recursos no constituye una garantía absoluta y su ejercicio se encuentra condicionado a los fines que persigue cada tipo de proceso.

4.5. Argumentos de la Corte Nacional de Justicia

⁵ CCE, sentencia 191-12-CN/19, 2 de abril de 2019, párr. 42.

14. En oficio presentado ante este Organismo el 6 de septiembre de 2024, la Corte Nacional de Justicia cumplió con lo ordenado en el auto de 23 de agosto de 2024, y manifestó, en lo principal:

[...] Si la fiscalía es la titular de la acción penal, y si a ella le corresponde ejercer la acusación, dando paso a que se instaure un proceso penal, deviene en impertinente que un denunciante cuestione la decisión de archivar una investigación, más aún, si tenemos en cuenta que, en razón de la jurisprudencia de la Corte Constitucional del Ecuador, los particulares no tienen pretensiones punitivas. Vale indicar que el accionante ha cuestionado la imposibilidad de impugnar un auto de archivo en su demanda de inconstitucionalidad, cuestión que, insistimos, le corresponde [a la] Fiscalía por ostentar la titularidad de la acción penal pública.

[...]

En lo atinente a la declaratoria de malicia o temeridad, y la supuesta imposibilidad de recurrir, se debe advertir que este aserto resulta impertinente, y alejado de la realidad procesal, pues, los efectos que la declaratoria genera en la práctica jurídica, se reflejan en una doble posibilidad:

- i) Si se declara la malicia, el denunciado podrá iniciar un proceso penal, con sustento en el artículo 271 del COIP [...].
- ii) Si se declara la temeridad de la denuncia, el denunciado podrá acudir al fuero civil, para la reclamar la indemnización que considere pertinentes.

[...]

[R]esulta falaz mencionar que, ante la sola declaratoria de malicia o temeridad, el denunciante adquiere responsabilidades civiles o penales, pues, este tipo de responsabilidades deben ser declaradas en juicio, y son exigibles cuando existe una sentencia ejecutoriada o una condena en firme.

5. Cuestión previa

5.1. Inexistencia de cosa juzgada constitucional

15. Esta Corte identifica que la sentencia 54-21-IN/24 de 6 de junio de 2024, analizó la constitucionalidad del artículo 587 numerales 1 y 2 del COIP; no obstante, el análisis en dicha sentencia se centró en la posible contravención de los derechos constitucionales a la seguridad jurídica y el debido proceso en la garantía de recurrir y el principio de la oralidad producto del archivo de la investigación previa y no como consecuencia de la declaratoria de temeridad o malicia de la denuncia.
16. Respecto a aquello, este Organismo ha señalado la cosa juzgada constitucional puede ser absoluta o relativa. Sobre la cosa juzgada absoluta ha manifestado que “opera cuando el pronunciamiento sobre la constitucionalidad de una disposición, no se encuentra limitado por la propia sentencia, es decir, se entiende que la norma es constitucional o

inconstitucional en su totalidad y frente a todo el texto constitucional”.⁶ Mientras que, la cosa juzgada constitucional relativa, se configuraría:

cuando en la sentencia constitucional se analizó la constitucionalidad del precepto impugnado de forma parcial, esto es si el análisis de compatibilidad se realizó en relación a determinados preceptos constitucionales o si sólo se dilucidaron ciertos aspectos y ha quedado abierta la posibilidad de que la norma sea inconstitucional por otros cargos no desarrollados en la sentencia. Es por esto que, el efecto de cosa juzgada constitucional relativa **impide presentar demandas de inconstitucionalidad contra la misma norma únicamente por los cargos y preceptos constitucionales analizados en la sentencia.**⁷

[Énfasis añadido]

17. Con relación a ello, se anota que el artículo 96 de la LOGJCC relativo al control abstracto de constitucionalidad, dispone que “[l]as sentencias que se dicten sobre las acciones públicas de inconstitucionalidad surten efectos de cosa juzgada”.
18. Así las cosas, luego de comprobarse que en el caso *in examine*, si bien se ha impugnado el artículo 587 del COIP numerales 1 y 2; se lo ha hecho específicamente en lo que atañe a la frase “de existir méritos, calificará la denuncia como maliciosa o temeraria” (párr. 6 *supra*) y la imposibilidad de apelar esta decisión. Por tanto, al tratarse de dos cuestiones procesales distintas, como es el archivo de la denuncia, en un caso, y la calificación como maliciosa o temeraria de la denuncia, en el otro; esta Corte descarta que deba operar la institución de la cosa juzgada constitucional.

6. Análisis constitucional

6.1. Determinación de los problemas jurídicos

19. De acuerdo a lo previsto en la LOGJCC y conforme a lo señalado por esta Corte, la acción pública de inconstitucionalidad debe contener (i) las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance, y (ii) los argumentos claros, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que existe una incompatibilidad normativa. La lógica de este requisito, obedece a que esta Magistratura solo puede entrar a examinar la constitucionalidad de una norma, cuando se hayan

⁶ CCE, sentencia 003-14-SIN-CC, caso 0486-12-CN, 9 de julio de 2014.

⁷ CCE, sentencia 32-11-IN/19, 18 de octubre de 2019, párr. 18. *Cfr.* CCE, sentencia 61-17-EP/22, 18 de mayo de 2022, párr. 28; sentencia 2-14-IN/21 y acumulado, 24 de noviembre de 2021, párr. 56; sentencia 36-20-IN/23, 25 de octubre de 2023, párr. 38; sentencia 25-19-CN/21, 7 de abril de 2021, párr. 18; y, sentencia 92-15-IN/21, 13 de enero de 2021, párr. 14 y 15.

expresado razones mínimamente suficientes que cuestionen la presunción de constitucionalidad inherente a toda disposición jurídica.⁸ De esta forma, si un cargo planteado por los accionantes no ofrece una argumentación mínima que cuestione la presunción de constitucionalidad de las normas impugnadas, este Organismo no estará obligado a formular y resolver un problema jurídico relacionado con dicho cargo.⁹

20. A partir de lo mencionado se procederá a formular los problemas jurídicos para el análisis de la presente causa, considerando el cumplimiento de los parámetros antes referidos.
21. En lo concerniente, se observa que, de los cargos expresados por los accionantes sintetizados en los párrafos 7.1, 7.2, 9.1 y 9.3 *supra*, se advierte que de manera general los accionantes aluden a una supuesta lesión del derecho a la defensa, en cuanto consideran que “una vez declarada por el juez la malicia o la temeridad ya no cabe defensa alguna”, y que cuando en el auto de archivo se declara la denuncia como temeraria, presuntamente se le aplicaría al denunciante la sanción en costas prevista en el artículo 606.2 del COIP, sin que pueda oponer defensa. Sobre esto, si bien los accionantes enuncian como supuestas disposiciones contravenidas los artículos 11.4 y 8, 76. 7 letras a), c) y h) y 84 de la CRE, lo cierto es que ambos hacen referencias generales a una supuesta lesión al derecho a la defensa, sin especificar un artículo en específico; en vista de aquello, por cuanto los cargos comparten un núcleo argumental genérico, este Organismo conocerá los cargos exclusivamente desde el derecho a la defensa en la garantía de que nadie puede ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento garantizado en el artículo 76.7.a). Con esto, el problema jurídico a resolver se planteará de la siguiente forma: **¿La posibilidad de que un juez penal declare como maliciosa o temeraria una denuncia, conforme a lo previsto en el artículo 587.1 del COIP, lesiona el derecho a la defensa en la garantía de que nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento?**
22. En cuanto a la argumentación contenida en el párrafo 9.2 *supra*, en esta se hace alusión a un supuesto vacío normativo que provocaría una suerte de inconstitucionalidad omisiva; sin embargo, no identifica argumentos mínimos sobre los elementos configurativos de una omisión inconstitucional, a saber, “(i) la exigencia constitucional para que el legislador actúe positivamente; (ii) la inacción o abstención del legislador respecto de dicho deber; (iii) la generación de un fraude constitucional por el transcurso del tiempo; y (iv) la

⁸ CCE, sentencia 69-20-IN/24, 11 de julio de 2024, párr. 46.

⁹ CCE, sentencia 47-15-IN/21, 10 de marzo de 2021, párr. 28-29.

ineficacia de la voluntad constituyente”.¹⁰ Con base en esto, se descarta el planteamiento de un problema jurídico relacionado con lo afirmado en el párrafo antedicho.

23. Por su parte, en lo que concierne a lo dicho en el párrafo 7.3, se tiene que los accionantes afirman la lesión de los artículos 8.2.h) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 11.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y 14. 3. d) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; empero, su argumento se limita a denunciar una posible vulneración al derecho a la “doble instancia”. Por otra parte, en lo atinente al párrafo 9.4 *supra* se observa que aquel hace mención a una eventual contravención del derecho a recurrir contemplado en el artículo 76.7.h) de la CRE, para lo cual argumentan que la medida de regulación adoptada por el legislador para el caso de los autos de archivos de denuncias penales en lo que refiere a su inapelabilidad es una medida altamente gravosa que restringe de forma injustificada el derecho a recurrir. En mérito de esto, con base en ambos cargos se formulará como problema jurídico: **¿La inapelabilidad de la declaratoria de denuncia temeraria o maliciosa adoptada durante el archivo de la investigación penal contraviene el derecho a recurrir?**

6.2. Resolución de los problemas jurídicos

6.2.1. ¿La posibilidad de que un juez penal declare como maliciosa o temeraria una denuncia, conforme a lo previsto en el artículo 587.1 del COIP, lesiona el derecho a la defensa en la garantía de que nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento?

24. La Corte ha sostenido que el derecho al debido proceso comprende aquel universo de garantías mínimas que deben observarse en la tramitación de todos los procesos donde se determinen derechos y obligaciones para las personas. La CRE en su artículo 76.7. a) ha incluido dentro del espectro tuitivo del debido proceso al derecho a la defensa, reconociendo que aquel abarca toda etapa o grado del procedimiento; en el caso de los procesos penales, la jurisprudencia interamericana ha establecido que este “debe necesariamente poder ejercerse desde que se señala a una persona como posible autor o participe de un hecho punible y sólo culmina cuando finaliza el proceso, incluyendo, en su caso, la etapa de ejecución de la pena”.¹¹

¹⁰ CCE, sentencia 8-19-IN/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 92.

¹¹ Corte IDH. Caso Ruano Torres y otros Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 303, párr. 155.

25. De forma general, el derecho a la defensa traduce en favor de las personas, la posibilidad real de argumentar en favor de sus derechos, intereses y posiciones dentro de un proceso llevado en su contra. En consecuencia, el derecho a la defensa configura, además de un **derecho subjetivo** de las partes procesales, una **dimensión estructural del proceso** en sí, en la medida en que el proceso judicial descansa sobre una relación binaria de afirmación y negación, compuesta precisamente por la interacción entre la pretensión del accionante y la oposición del accionado, es decir, su defensa.¹²
26. De igual forma, es necesario aclarar que el derecho a la defensa no solo comprende una dimensión dialógica, esto es, no se limita a tutelar el derecho de las partes a exponer sus alegaciones de manera oral o escrita, sino que, además, garantiza el derecho de las partes a sostener o justificar sus alegaciones a través de la aportación de medios probatorios, de conformidad de lo prescrito en las reglas procesales que rijan la materia.¹³
27. En el caso *in examine*, los accionantes afirman que la norma impugnada lesiona el derecho a la defensa para lo cual ofrecen las siguientes razones:
- 27.1. Las personas cuyas denuncias son calificadas como maliciosas o temerarias son “directamente [...] sancionada[s] con privación privativa de libertad conforme al artículo 271 del COIP”, por cuanto dicha calificación “equival[dría] a la sentencia pues entre una y otra no media ningún proceso” (párr. 7.1 y 7.2 *supra*).
- 27.2. [E]n el caso de la temeridad, el artículo 606 inciso segundo, condena directamente al pago de “(...) las costas judiciales, así como la reparación integral que corresponda (...)” (párr. 9.1 *supra*).
28. Frente a estas alegaciones debe anotarse que el diseño del proceso penal ecuatoriano prevé la posibilidad de que las personas que lleguen a conocer que se ha cometido un delito de ejercicio público de la acción, puedan presentar la noticia de esta infracción ante la Fiscalía, al personal del Sistema Especializado Integral de Investigación, Medicina Legal o Ciencias Forenses o ante el organismo competente en materia de tránsito.¹⁴

¹² CCE, sentencia 2224-17-EP/24, 14 de septiembre de 2022, párr. 49.

¹³ CCE, sentencia 363-15-EP/21, 2 de junio de 2021, párr. 30.

¹⁴ Artículo 421 del COIP.

29. En este orden, siendo las denuncias uno de los medios por los cuales la Fiscalía General del Estado conoce sobre la existencia de una presunta infracción penal,¹⁵ la misma puede desembocar en el inicio de una investigación previa, la cual tiene como finalidad reunir los elementos de convicción, de cargo y de descargo, que permitan decidir al titular de la acción penal si formular o no una imputación.
30. Por consiguiente, las denuncias penales tienen la potencialidad de activar la estructura, recursos y personal de la Fiscalía General del Estado, particularmente en lo concerniente a la práctica de diligencias investigativas. Adicionalmente, durante la fase de investigación previa se ven también involucrados recursos de otros organismos estatales, tales como el Sistema Especializado Integral de Investigación, Medicina Legal o Ciencias Forenses; de la Defensoría Pública; los jueces y juezas penales cuando se requiera su autorización para la práctica de alguna diligencia; peritos acreditados por el Consejo de la Judicatura; la Policía Nacional; entre otros.
31. Las personas investigadas tampoco están exentas de asumir costos durante la fase de investigación previa, en especial los vinculados con la contratación de una defensa técnica especializada y de su confianza, la asistencia a prácticas de diligencias investigativas, la práctica de estas, entre otros.
32. Bajo esta lógica, las denuncias constituyen un mecanismo a través del cual se impulsa una serie de actos a cargo de la Fiscalía General del Estado, relacionados con la investigación de la veracidad de los hechos de la presunta infracción notificada; de ahí la importancia que aquellas sean planteadas de forma responsable y objetiva.¹⁶
33. Con miramiento en aquello, teniendo en consideración los costos económicos y sociales que pueden traer consigo las denuncias, con la puesta en marcha de la actividad procesal de la Fiscalía General del Estado, es que las denuncias penales deben plantearse de forma responsable y en el marco de los principios de buena fe y lealtad procesal¹⁷ que, conforme al artículo 26 del Código Orgánico de la Función Judicial, exigen una conducta de respeto

¹⁵ Artículo 581 del COIP.

¹⁶ Desde otra esfera, no menos importante, en un plano sociológico las denuncias penales pueden llegar a configurar fuentes de estigmatización social hacia los denunciados, particularmente porque están revestidas, salvo excepciones, de un carácter público. Así, en muchas ocasiones las personas que son investigadas son tratadas por la sociedad como reales responsables de la infracción por las cuales se las ha denunciado, incluso sin que haya una sentencia ejecutoriada que confirme su culpabilidad –condena social- o se haya confirmado su inocencia. Esta suerte de estigmatización social genera para el individuo una serie de barreras culturales que afecta negativamente sus interacciones interpersonales en el plano familiar, laboral, comunitario, etc.

¹⁷ Cfr. CCE, sentencia 191-12-CN/19, 2 de abril de 2019, párr. 39.

recíproco e intervención ética alejada de todo modo de abuso del derecho, empleo de artimañas y procedimientos de mala fe que retarden la sustanciación procesal o induzcan al engaño a las autoridades.

34. De este modo, según la jurisprudencia constitucional, la potestad que tienen los jueces penales de declarar como maliciosa o temeraria una denuncia durante el trámite de archivo de la investigación previa, es una “garantía de los derechos del denunciado, al que se le imputan hechos falsos, de forma imprudente y con ligereza”¹⁸ y un mecanismo para proteger “el correcto funcionamiento de la administración de justicia, la que hace esfuerzos injustificados, al verse obligada a realizar actuaciones pre procesales penales y tomar decisiones, aunque sean provisionales, basadas en hechos falsos que terminan, por este motivo, resultando injustas”.¹⁹
35. No obstante, si bien este tipo de calificación de la denuncia ha sido categorizado por este Organismo como una sanción,²⁰ ciertamente esta sanción tiene un carácter esencialmente procesal que, en lo principal, brinda a la parte afectada un elemento de prejudicialidad para que aquella reclame en vía judicial independiente las posibles lesiones a bienes jurídicos protegidos por el derecho penal o el daño civil que se le haya ocasionado en su fuero moral, debiéndose respetar en cualquiera de estos casos el derecho al debido proceso de las partes procesales, particularmente el derecho a la defensa. Así, la Corte ha mencionado: “[c]uando se declara la malicia [de la denuncia], se podría iniciar una acción penal en su contra e, incluso, reclamar una indemnización en la vía civil”.²¹
36. Con relación a este asunto, la Corte Nacional de Justicia, máximo órgano de justicia ordinaria en el sistema jurisdiccional ecuatoriana, en el oficio remitido 6 de septiembre de 2024, compartió este criterio, advirtiendo que esta clase de declaratoria tiene una doble posibilidad en sus efectos: “i) Si se declara la malicia, el denunciado podrá iniciar un proceso penal, con sustento en el artículo 271 del COIP [...]. ii) Si se declara la temeridad de la denuncia, el denunciado podrá acudir al fuero civil, para la reclamar la indemnización que considere pertinentes” (párr. 14 supra).
37. Bajo la lógica de lo expuesto, el argumento de los accionantes según el cual la calificación de una denuncia como temeraria o maliciosa genera como consecuencia la imposición

¹⁸ CCE, sentencia 1042-14-EP/20, 24 de junio de 2020, párr. 40.

¹⁹ CCE, sentencia 1042-14-EP/20, párr. 39.

²⁰ CCE, sentencia 1819-17-EP/23, 1 de febrero de 2023, párr. 30; sentencia 3383-22-EP/24, 19 de septiembre de 2024, párr. 28.

²¹ CCE, sentencia 3383-22-EP/24, 19 de septiembre de 2024, párr. 31.

directa de la pena privativa de libertad contemplada en el artículo 271 del COIP,²² resulta infundado. En primer lugar, porque el delito descrito por el artículo 271 del COIP, no tipifica ni prevé dentro de sus elementos descriptivos, objetivos y normativos, referencias a las denuncias declaradas judicialmente como “temerarias”; y, en segundo lugar, porque si bien este artículo del COIP estatuye como un tipo penal contra la tutela judicial efectiva a la “acusación o denuncia maliciosa”, sancionándolo con pena privativa de libertad de seis meses a un año a la persona que proponga una denuncia o acusación particular cuyos hechos no sean probados; lo cierto es que para que se declare la responsabilidad penal de una persona por dicho delito, no es suficiente con que haya existido una declaratoria de denuncia maliciosa.

38. En realidad, el artículo 271 *ibídem* es claro en determinar que esta calificación de la denuncia como maliciosa es un mero elemento de prejudicialidad, cuando señala que será responsable penalmente quien “proponga una denuncia o acusación particular cuyos hechos no sean probados”, **“siempre que [de manera previa] la acusación o denuncia sea declarada judicialmente como maliciosa”**. [Énfasis añadido]
39. Con esto, para que una persona sea declarada como culpable del delito de acusación o denuncia maliciosa, debe mediar una nueva sentencia ejecutoriada adoptada en un proceso penal independiente donde se haya respetado todas las garantías y derechos del procesado, particularmente el debido proceso y el derecho a la defensa; y, en donde, se haya “probado y argumentado de forma suficiente la reproducción del delito y la responsabilidad penal de la accionante, lo cual demandaba la superación de toda duda razonable”.²³
40. Lo dicho, deja en evidencia que no existe la imposición automática de pena privativa de libertad como lo alegaron los accionantes, y mucho menos que dicha sanción se adopte sin permitir el derecho a la defensa del procesado. No obstante, aquello no implica que la temeridad y/o malicia de un denunciante quede indemne de responsabilidad para quien incurre en este tipo de conducta procesal, puesto que conforme se indicó de manera previa, la parte que se vea afectada por dicha conducta conserva la posibilidad de reclamar, vía penal²⁴ o civil,²⁵ los daños sufridos o la lesión al bien jurídico de la tutela judicial efectiva.

²² Artículo 271 del COIP: “Acusación o denuncia maliciosa.- La persona que proponga una denuncia o acusación particular cuyos hechos no sean probados, siempre que la acusación o denuncia sea declarada judicialmente como maliciosa, será sancionada con pena privativa de libertad de seis meses a un año”.

²³ CCE, sentencia 2706-16-EP/21, 29 de septiembre de 2021, párr. 39.

²⁴ Artículo 271 del COIP.

²⁵ Artículos 2232 y 2233 del Código Civil.

41. Por otra parte, en cuanto al segundo argumento, en virtud del cual los accionantes alegan que la declaratoria de temeridad traería consigo la condena en costas procesales y el pago de una reparación integral previstos en el artículo 606 del COIP; esta Corte considera importante hacer notar que el artículo 587 *ibídem* no contempla ninguna consecuencia jurídica de esta naturaleza, y que, en aplicación del principio de legalidad que rige la aplicación de las normas penales -sustantivas y procesales-, se encuentra prohibido todo ejercicio de analogía *in mala partem*, es decir, toda forma de aplicación o interpretación judicial por medio de la cual se intente utilizar la consecuencia jurídica de una norma en otra, cuando aquello perjudica o restringe derechos, o conlleve una sanción mayor o consecuencia no favorable.
42. Así, este Organismo advierte que si bien tanto el artículo 587 como el 606 del COIP prevén la posibilidad de calificar la denuncia como temeraria; el artículo 587 alude a la fase de investigación previa y no prevé el pago de costas procesales o reparación integral; mientras que el artículo 606 refiere al acto de sobreseimiento en la audiencia preparatoria de juicio y sí contempla el pago de estos rubros.
43. Frente a esto, contrario a la interpretación que proponen los accionantes, esta Corte estima que, con base en el principio constitucional de legalidad en materia penal, no es procedente que el contexto del archivo de la investigación penal se imponga la condenada en costas y el pago de una reparación integral en aplicación analógica del artículo 606 del COIP; puesto que las normas en mención obedecen a momentos procesales distintos. En efecto, el acto de sobreseimiento en la audiencia preparatoria de juicio constituye un acto realizado en una etapa procesal, que implica que ha existido una mayor actividad procesal de la Fiscalía General del Estado y las autoridades judiciales, en comparación con el archivo de la denuncia en fase de investigación, así como una mayor exposición social y procesal del denunciado.²⁶ De ahí que la magnitud del desgaste procesal de los órganos judiciales, como el eventual daño a la reputación del denunciado, no son asimilables en abstracto al desgaste procesal y exposición del denunciado en la fase de investigación previa. Por consiguiente, en tutela del principio de legalidad penal, sería impropio que se aplique la consecuencia del artículo 606 del COIP al supuesto visualizado en el artículo 587 *ibídem*. Por ende, se descarta la existencia de una eventual contradicción entre el artículo 587 del COIP con el derecho de la defensa, toda vez que dicha norma no prevé la posibilidad de que se le imponga al denunciante una sanción de pago de costas procesales y reparación integral.

²⁶ De hecho, la investigación previa es reservada conforme al artículo 584 de COIP, mientras que la audiencia preparatoria de juicio no lo es, por lo que el nivel de exposición del procesado es mayor.

44. Por lo anterior, es necesario enfatizar que la calificación de temeridad o malicia de una denuncia no puede ser un acto arbitrario y siempre debe contener una motivación suficiente; de tal forma que la autoridad judicial competente solo pueda tomar la decisión de calificar la denuncia de una u otra manera, luego de examinar integralmente todos los elementos de convicción recabados por la Fiscalía General del Estado.²⁷ Esto en razón de que, si bien la declaratoria de malicia y temeridad no implica la imposición automática de una pena privativa de libertad, como ya se indicó, esta decisión sí da lugar a consecuencias para la persona denunciante, como lo es el inicio de un proceso penal o de un reclamo de indemnización en la vía civil. Por ello, dicha declaratoria debe encontrarse debidamente motivada para evitar que la persona denunciante no la asuma de manera arbitraria, pues, de lo contrario, se podría causar un gravamen.
45. De este modo y en mérito de lo desarrollado en este problema jurídico, se desestima la presunta inconstitucional del artículo 587 del COIP por contravenir el derecho a la defensa.

6.2.2. ¿La inapelabilidad de la declaratoria de denuncia temeraria o maliciosa adoptada durante el archivo de la investigación penal contraviene el derecho a recurrir?

46. El artículo 76.7.m) de la CRE reconoce el derecho a “[r]ecurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos”. Con relación a este derecho, se ha reconocido que las decisiones de los juzgadores, como toda manifestación de la actividad humana, son susceptibles de adolecer errores, vicios y defectos; por consiguiente, las impugnaciones son los remedios que se ponen a disposición de las partes para provocar por medio de un mismo juez o de un juez superior un nuevo pronunciamiento purificado, ya del defecto o del error que ostentaba la providencia anterior. De ahí que el derecho a impugnar una decisión judicial forma parte de las garantías básicas del debido proceso reconocidas por la CRE.²⁸

²⁷ CCE, sentencia 1819-17-EP/23, 1 de febrero de 2023, párr. 30.

²⁸ CCE, sentencia 8-19-IN/21, párr. 29; sentencia 54-21-IN/24, 06 de junio de 2024, párr. 54.

47. En esta línea, se ha recalcado que la garantía de recurrir adquiere mayor importancia en el ámbito penal, dado que los procesos penales pueden provocar la limitación a la libertad personal de una o varias personas.²⁹
48. Ahora bien, en cuanto a las principales características del derecho a recurrir, la jurisprudencia constitucional ha enunciado: (i) su naturaleza adjetiva, (ii) su carácter no absoluto, (iii) su limitación, y (iv) su sujeción al principio dispositivo. En relación específica con la segunda característica, la Corte ha establecido que este derecho no es absoluto porque su ejercicio depende de la libre configuración legislativa y, entonces, el legislador es competente para desarrollar y regular de manera específica, mediante cuerpos normativos infraconstitucionales, las formas de aplicación material del derecho a recurrir en cada materia jurídica y escenario fáctico. Por ello, podrían existir procedimientos en los que no se contemple la posibilidad de recurrir, sin que ello implique una vulneración a esta garantía del debido proceso.³⁰
49. En virtud de las consideraciones que anteceden, tal como se explicó en los párrafos 35 al 40 *supra*, se advierte que la declaratoria de denuncia maliciosa o temeraria acontecida durante el archivo de la investigación previa, conforme el artículo 587 del COIP, únicamente brinda a la parte que haya sido denunciada de manera injusta, un elemento de prejudicialidad para que aquella reclame en vía judicial independiente, las posibles lesiones a bienes jurídicos protegidos por el derecho penal o el daño civil que se le haya ocasionado en su fuero moral; razón por la cual, no conlleva una limitación o restricción directa sobre los derechos de libertad del individuo.
50. En este escenario, dado que esta declaratoria no tiene posibilidad de restringir propiamente los derechos del denunciante, el hecho de que el legislador no haya previsto la posibilidad de impugnar dicha decisión, no puede atentar contra la garantía del debido proceso en discusión, pues esta prescribe la posibilidad de recurrir fallos o resoluciones “en todos los procedimientos en los que se **decida sobre sus derechos**”.³¹ [Énfasis añadido]
51. En virtud del análisis que anteceden se desestima el cargo de los accionantes sobre una eventual lesión al derecho a recurrir por parte del artículo 587 del COIP.

²⁹ CCE, sentencia 987-15-EP/20, 18 de noviembre de 2020, párr. 43; sentencia 54-21-IN/24, 06 de junio de 2024, párr. 54.

³⁰ CCE, sentencia 8-19-IN/21, párr. 31; sentencia 54-21-IN/24, 06 de junio de 2024, párr. 55.

³¹ Sentencia 54-21-IN/24, 06 de junio de 2024, párr. 56.

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. Desestimar la acción pública de inconstitucionalidad 11-20-IN y acumulado.
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 siete votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 17 de octubre de 2024; sin contar con la presencia de los jueces constitucionales Carmen Corral Ponce y Richard Ortiz Ortiz, por uso de licencias por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

1120IN-746a9



Caso Nro. 11-20-IN

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes veinticinco de octubre de dos mil veinticuatro, 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 7-22-IN/24
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M., 28 de octubre de 2024

CASO 7-22-IN

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

SENTENCIA 7-22-IN/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra del tercer inciso del artículo 13 de la Ley Orgánica General de la Procuraduría General del Estado. En su análisis, determina que la referida disposición no es incompatible con el derecho a la igualdad y no discriminación, por cuanto no se verifica el elemento de comparabilidad. Además, resuelve que la referida disposición tampoco es incompatible con el artículo 173 de la CRE, puesto que la norma impugnada no prescribe que el pronunciamiento del Procurador General del Estado no podrá ser impugnado en la vía judicial.

1. Antecedentes procesales

1. El 10 de enero de 2022, Bárbara Terán Piccioni y Lizeth Torres Rivera, Fernando Gaibor Barragán, Fátima Llumiluisa Falconí y Daniela García Tite (**“accionantes”**), presentaron una acción de inconstitucionalidad por el fondo en contra del tercer inciso del artículo 13 (**“norma impugnada”**) de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado (**“LOPGE”**).
2. El 25 de enero de 2022, la demanda fue admitida a trámite por el Primer Tribunal de Sala de Admisión y se ordenó a la Asamblea Nacional del Ecuador (**“AN”**), Presidencia de la República (**“Presidencia”**) y a la Procuraduría General del Estado (**“PGE”**) que se pronuncien sobre la acción de inconstitucionalidad.¹ De igual modo, se dispuso que la demanda sea puesta en conocimiento del público en general a través de la publicación del extracto de la demanda en el Registro Oficial.²
3. El 24 de febrero de 2022, la PGE presentó su escrito de contestación a la demanda.

¹ El Tribunal estuvo conformado por los jueces constitucionales Alí Lozada Prado y Carmen Corral Ponce y el entonces juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez.

² El extracto de la demanda consta publicado en el Registro Oficial, Edición Constitucional 274, de 08 de febrero de 2022.

4. El 25 de febrero de 2022, la Asamblea Nacional del Ecuador presentó su escrito de contestación a la demanda.
5. El 02 de marzo de 2022, la Presidencia de la República presentó su escrito de contestación a la demanda.
6. El 09 de septiembre de 2024, en cumplimiento del orden cronológico, la jueza constitucional ponente avocó conocimiento de la causa y dispuso su notificación a las entidades involucradas.

2. Competencia

7. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la acción pública de inconstitucionalidad en el presente caso, de conformidad con lo previsto por los artículos 436 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”), 75 numeral 1 literal d), 98 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).

3. Disposición impugnada

8. Los accionantes consideran que el tercer inciso del artículo 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado (“**norma impugnada**”), publicada en el Registro Oficial 312 del 13 de abril del 2004 es contraria, por el fondo, a la CRE. Dicha norma dispone textualmente lo siguiente:

Sin perjuicio de las facultades de la Función Legislativa, de la Corte Constitucional y de la Función Judicial, determinadas en la Constitución Política de la República y en la ley, el Procurador General del Estado asesorará y absolverá las consultas jurídicas con carácter de vinculantes, sobre la inteligencia o aplicación de las normas,³ legales o de otro orden jurídico, a pedido de las máximas autoridades de los organismos y entidades del sector público y de los representantes legales o convencionales de las personas jurídicas de derecho privado con finalidad social o pública, excepto cuando se trate de asuntos que hayan sido resueltos por jueces o tribunales de la República o que estén en conocimiento de los mismos, hallándose

³ En sentencia 002-09-SAN-CC de 02 de abril de 2009, la Corte Constitucional, en el decisorio cuarto resolvió lo siguiente:

En ejercicio de la atribución prevista en el artículo 436 numeral 3 de la Constitución de la República, se resuelve mediante inconstitucionalidad reductora la expulsión del ordenamiento jurídico ecuatoriano de la palabra “constitucionales” que constan en el artículo 3 literal e) y artículo 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado. En consecuencia, el señor Procurador General del Estado en adelante, deberá abstenerse de emitir dictámenes en las que se haga interpretación de normas constitucionales, so pena de incurrir en arrogación de funciones.

trabada la litis, incluyéndose acciones y recursos que se sustancien o deban sustanciarse en la Corte Constitucional.

Toda consulta deberá estar respaldada por el informe del Asesor Jurídico de la institución, con relación al tema objeto de la consulta.

El consultante, podrá solicitar al Procurador General del Estado la reconsideración de su pronunciamiento, dentro del término de quince días, contados a partir de la fecha de notificación del instrumento que lo contiene, por una sola vez. La solicitud de reconsideración será debidamente fundamentada.

El Procurador General del Estado resolverá motivadamente la reconsideración, rectificando o ratificando el pronunciamiento, en el término de quince días, y éste será definitivo. En consecuencia, no podrá modificarse a petición de parte.

Si el pronunciamiento dictado por el Procurador General fuere adverso a los intereses de las instituciones del Estado, las máximas autoridades de las entidades y organismos del sector público o sus representantes legales están obligados a solicitar la reconsideración del pronunciamiento.

En todo caso, al emitir sus pronunciamientos, el Procurador General del Estado está obligado, bajo las responsabilidades previstas en la Constitución Política de la República y la ley, a precautelar el control de la legalidad de los actos del sector público y los intereses del Estado.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1 Argumentos del accionante

9. Los accionantes consideran que la disposición impugnada contraviene el artículo 66 numeral 4 de la CRE.⁴

10. En lo principal, los accionantes argumentan que:

[...] la facultad del Procurador de absolver consultas sobre la inteligencia y aplicación de las normas del ordenamiento jurídico ecuatoriano, las mismas que son vinculantes [...] [l]a misma ley, determina que solamente puede pedir reconsideración de estos pronunciamiento[s] y por una sola vez, la institución pública consultante. Esta norma, por tanto, excluye de forma expresa que cualquier otra persona que se sienta afectada por este pronunciamiento, pueda impugnarlo.

11. En ese sentido, insisten:

⁴ CRE, artículo 66 numeral 4: “Se reconoce y garantizará a las personas: [...] Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación”.

[...] los Pronunciamientos del Procurador alcanzan a los derechos de los administrados existiendo la potencialidad de restringir sus derechos al ser vinculantes y no se considera como meras opiniones de cómo aplicar la ley. Por tanto, el impedimento que tienen los administrados de presentar una solicitud de reconsideración vulnera el derecho a la igualdad material, otorgado y garantizado en el numeral 4 del Artículo 66 de la Constitución. Esta norma constante en la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, hace un trato diferenciado en la habilitación legal de la entidad pública denunciante y los Administrados, para solicitar reconsideración del pronunciamiento. La Corte Constitucional en la resolución N.º 0040-2007-TC [sic], determinó que hay violación a la igualdad de trato si existe una distinción que carece de justificación objetiva y razonable. La distinción de trato estaría justificada si los pronunciamientos versarían únicamente sobre funciones, atribuciones y competencias del Estado y los administrados estuvieran al margen del criterio de aplicación de las normas, pero no es así.

12. En línea con lo anterior, afirma que:

La misma Corte Constitucional se ha pronunciado en la Sentencia No. 45-17-AN/21, calificando a los pronunciamientos del Procurador General del Estado como actos normativos por ser generales, abstractos, estar dirigidos a un grupo de individuos, ser vinculantes y que no se agotan con su cumplimiento. Por tanto, debe existir la misma posibilidad de impugnación para el sujeto que aplica estos pronunciamientos, como para aquellos que se verán afectados por su aplicación.

13. Por otro lado, alegan lo siguiente:

[...] Respecto a la naturaleza jurídica y los efectos que producen los pronunciamientos, la Corte Constitucional se ha pronunciado en las sentencias N° 002-09-SAN-CC y 003-09-SIN-CC, determinando que [...] los dictámenes emitidos por el Señor Procurador General del Estado forman parte del Derecho objetivo, principalmente por el carácter vinculante de sus pronunciamientos [...] En tal sentido, deberían poder ser impugnados mediante la vía contencioso administrativa contemplada en el Art. 326 del COGEP. Sin embargo, el Art. 13 de la mencionada Ley excluye esa posibilidad al permitir solamente a la administración impugnar esos pronunciamientos. Es decir, esa ley está restringiendo la aplicación del art. 326 del COGEP según el sujeto activo.

14. Por todo lo anterior, los accionantes solicitan que se acepte la demanda y “se declare la inconstitucionalidad del tercer inciso del Art. 13 de la LOPGE, por ser contraria al derecho de igualdad material reconocido en el artículo 66 numeral 4 de la Constitución”.

4.2. Argumentos de la Asamblea Nacional del Ecuador

15. La AN presentó su postura jurídica respecto a la demanda planteada. Así, manifiesta que: “[a]hora bien, los accionantes al mencionar que ‘existiendo la potencialidad de restringir sus derechos al ser vinculantes y no se considera como meras opiniones de cómo aplicar

la ley’, no señalan de manera clara y determinada qu[é] derechos se restringen, sin embargo, dentro de la demanda, se insinúa la trasgresión del derecho a recurrir”.

16. En este mismo sentido, refiere que:

Significa que, frente a ciertos actos por su naturaleza no es procedente presentar una impugnación, por tanto el legislador alineado a los derechos y garantías de la Constitución, tiene la facultad de configurar los mecanismos adecuados de impugnación; en el presente caso, el hecho que los administrados no puedan solicitar al Procurador General del Estado la reconsideración de su pronunciamiento, no impide que los administrados defiendan sus derechos por medio de los mecanismos que la propia Constitución y ley les faculta, siempre de la mano de la tutela judicial efectiva y la seguridad jurídica.

17. Así mismo, afirma que:

En tal virtud, de manera equivocada los accionantes mencionan la vulneración a la igualdad material, ya que el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Estado, no genera a los administrados una diferenciación social o natural, en este caso, los administrados gozan de las mismas condiciones para defender sus derechos, donde la propia ley les otorga los mecanismos idóneos para defenderlos, propugnado el derecho a la defensa, a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica.

18. Posteriormente, alega lo siguiente:

Ahora bien, se debe tomar en consideración, que no se puede afirmar que exista un trato diferenciado en toda incompatibilidad de trato por parte del Estado frente a las personas, siempre que la distinción no sea parte de la norma, es decir, no persiga fines arbitrarios que vaya en contra de los derechos reconocidos en la Constitución [...] En conclusión, el hecho que los administrados no se les permita impugnar frente a la Procuraduría General de Estado sobre sus decisiones, no significa un trato diferenciado con finalidad discriminatoria que busque violentar los derechos de los administrados, ya que la misma ley les otorga mecanismos idóneos para impugnar dichas decisiones, siempre tomando en consideración los derechos y garantías constitucionales.

19. En atención a todo lo anterior, la Asamblea Nacional del Ecuador solicita que se rechace la demanda.

4.3 Presidencia de la República

20. La Presidencia presentó un escrito con su postura jurídica respecto a la demanda. En lo principal, argumentó que: “[r]especto de la reconsideración, que es objeto de esta API, el artículo impugnado es claro al disponer que el consultante podrá solicitar al Procurador

General del Estado, debidamente fundamentada y dentro de los quince días término subsiguientes a la notificación del dictamen, la reconsideración”.

21. Por otra parte, indica que: “[n]o obstante, esta falaz alegación carece de sustento, por cuanto la posibilidad de presentar una reconsideración, se enmarca dentro del procedimiento en el que solo participan las partes involucradas como el consultante y el Procurador General del Estado, y con ella o por ella, solamente se ahonda con elementos o criterios no considerados en un principio”. También alega lo siguiente: “[s]obre la vía judicial, existen varios medios mediante los cuales, incluso terceros ajenos a la consulta pueden impugnar un dictamen. Por ejemplo, una acción de anulación objetiva o una acción de inconstitucionalidad”.
22. Finalmente, aduce que: “en el presente caso la diferenciación se hace en virtud del artículo 237 de la Constitución que dispone que las absoluciones de consulta son de carácter vinculante para los organismos y entidades del sector público por lo que no se puede alegar inconstitucionalidad alguna si el artículo impugnado deviene de la misma Constitución”. Por lo tanto, solicita que se rechace la demanda.

4.4. PGE

23. Por su parte, la PGE en su escrito sostiene que:

[...] es posible la impugnación de un dictamen de la PGE a través de la impugnación judicial del acto administrativo que se basó en él. Esto lo podría realizar el particular a través de una acción de plena jurisdicción o subjetiva ante un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, acorde a lo dispuesto por el artículo 326 numeral 1 del COGEP.

Un tercer escenario cabría desde la justicia constitucional. El art. 135 de la LOGJCC prevé la acción de inconstitucionalidad, en virtud de la cual se puede perseguir la inconstitucionalidad de cualquier acto normativo o administrativo de carácter general que vulnere normas constitucionales. En este caso, al amparo del artículo 77 de la citada ley, la demanda de inconstitucionalidad puede ser propuesta por cualquier persona, individual o colectivamente.

24. Por otro lado, la PGE afirma que:

Los accionantes consideran que el art. 13 de LOPGE al determinar que sólo la entidad consultante puede solicitar la reconsideración vulnera el derecho a la igualdad material y formal, sin embargo, debe tenerse presente que no toda diferenciación genera un trato desigual. [...] En el caso del art. 13 de LOPGE, esta distinción nace del propio texto constitucional, que determina que a la PGE le corresponde la absolución de las consultas jurídicas a los organismos y entidades del sector público con carácter vinculante, sobre la

inteligencia o aplicación de la ley, en aquellos temas en que la Constitución o la ley no otorguen competencias a otras autoridades u organismos. De allí que dado que la absolución de consultas solo se la pueda realizar respecto de organismos y entidades del sector público es lógico suponer que sólo estas entidades puedan solicitar la reconsideración.

25. Así mismo, manifiesta que: “[e]n este ámbito no existe una contradicción [...] con el art. 66 numeral 4 de la CRE, pues en este aspecto por principio de libertad de configuración, el legislador ha desarrollado lo determinado en el art. 237 de la CRE, estableciendo con claridad qué entidades y en qué casos se pueden presentar consultas a la PGE y la forma en la que esta debe actuar”. Finalmente, argumenta que:

Es por ello que resulta erróneo afirmar que el art. 13 de la LOPGE excluye o restringe el contenido del alcance del art. 326 del COGEP, pues de considerarse que un dictamen emitido por la PGE efectivamente afecta derechos contenidos en una norma infraconstitucional cabe que los particulares interpongan una acción de anulación u objetiva o en su defecto la de plena jurisdicción, en ambos casos en contra del acto normativo – dictamen de la PGE – o del acto administrativo de aplicación de dicho dictamen.

26. En tal virtud, pide que se rechace la demanda de inconstitucionalidad.

5. Planteamiento de los problemas jurídicos

27. En lo principal, en su demanda los accionantes refieren que la norma impugnada, al no permitir que los administrados puedan “solicitar reconsideración del pronunciamiento [del Procurador General del Estado en la absolución de consulta]”, realiza “un trato diferenciado en la habilitación legal de la entidad pública [consultante] y los [a]ministrados”. Esta situación, a su decir, vulneraría el derecho a la igualdad material por cuanto la distinción carecería de justificación objetiva y razonable, puesto que los pronunciamientos del Procurador General del Estado versan “sobre funciones, atribuciones y competencias del Estado”, mismas que afectan a los administrados. En atención a lo anterior, se formula el siguiente problema jurídico:

¿El tercer inciso del artículo 13 de la LOPGE es contrario al artículo 66 numeral 4 de la CRE, debido a que determina que, en el marco de un proceso de absolución de consulta, solamente las entidades consultantes del sector público puedan solicitar la reconsideración de su pronunciamiento al Procurador General del Estado, creando así un trato diferenciado con respecto a los administrados?

28. Por otro lado, en su demanda los accionantes mencionan que la norma impugnada no permitiría impugnar las consultas del Procurador General del Estado “mediante la vía contencioso administrativa contemplada en el Art. 326 del COGEP”. Esto, por cuanto “[la

norma impugnada] excluye esa posibilidad al permitir solamente a la administración impugnar esos pronunciamientos [...] restringiendo la aplicación del art. 326 del COGEP según el sujeto activo”. Al estar en la fase de sustanciación, haciendo un esfuerzo razonable, este Organismo encuentra que los antedichos cargos se vinculan con el derecho a impugnar los actos de la administración pública, mismo que está reconocido en el artículo 173 de la CRE. En tal virtud, se formula el siguiente problema jurídico:

¿El inciso tercero del artículo 13 de la LOPGE es contrario al artículo 173 de la CRE, debido a que determina que solamente las entidades del sector público puedan impugnar en la vía contencioso administrativa el pronunciamiento del Procurador General del Estado emitido en el marco de su potestad de absolución de consulta?

29. En función de lo expuesto, a continuación, se abordarán los problemas jurídicos antedichos.

6. Resolución de los problemas jurídicos

6.1. ¿El inciso tercero del artículo 13 de la LOPGE es contrario al artículo 66 numeral 4 de la CRE, debido a que determinaría que, en el marco de un proceso de absolución de consulta, solamente las entidades consultantes del sector público puedan solicitar la reconsideración de su pronunciamiento al Procurador General del Estado, creando así un trato diferenciado con respecto a los administrados?

30. El derecho a la igualdad y no discriminación se encuentra reconocido en el artículo 66 numeral 4 de la CRE: “[s]e reconoce y garantizará a las personas: [...] 4. Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación”.
31. Por otro lado, en el artículo 11 numeral 2 de la CRE, se recoge el principio de igualdad y no discriminación en los siguientes términos:

[t]odas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades. Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación.

32. En línea con lo anterior, la CRE determina que el legislador puede “expedir, codificar, reformar, y derogar las leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio”.⁵ Al respecto, este Organismo ha manifestado que: “[e]sta potestad le otorga una libertad de configuración legislativa para el establecimiento de reglas, regulaciones, requisitos y procedimientos dentro de la esfera de la legalidad, la cual sin duda es amplia”.⁶
33. Con el objetivo de determinar si la norma impugnada es incompatible con el derecho a la igualdad y no discriminación, la Corte ha dicho que deben concurrir tres elementos:
- (i) la comparabilidad, esto implica que tienen que existir dos sujetos de derechos que se encuentren en condiciones iguales o semejantes; (ii) la constatación de un trato diferenciado con base en una de las categorías enunciadas en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución; y (iii) la verificación del resultado, producto del trato diferenciado, misma que puede ser una diferencia justificada o una diferencia que discrimina. Al respecto, esta Corte ha indicado que la diferencia justificada se presenta, en principio, cuando se promueve derechos, mientras que la diferencia discriminatoria se presenta cuando se tiene como resultado el menoscabo o la anulación del reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. Por lo tanto, para determinar si ha existido un trato discriminatorio, este Organismo analizará si concurren los tres elementos.⁷
34. En su parte pertinente, la norma impugnada prescribe: “[e]l consultante, podrá solicitar al Procurador General del Estado la reconsideración de su pronunciamiento, dentro del término de quince días, contados a partir de la fecha de notificación del instrumento que lo contiene, por una sola vez. La solicitud de reconsideración será debidamente fundamentada”. Por otro lado, de conformidad con la norma impugnada, pueden presentar la absolución de consulta las siguientes personas: “la máxim[a] autorida[d] de los organismos y entidades del sector público y de los representantes legales o convencionales de las personas jurídicas de derecho privado con finalidad social o pública”. Esto último, en línea con lo que dispone el artículo 237 numeral 3 de la CRE: “[...] la absolución de las consultas jurídicas a los organismos y entidades del sector público [...]”.⁸
35. De lo anterior, queda claro que la norma dispone que solo el sujeto consultante puede solicitar la reconsideración del Procurador General del Estado. Luego, la distinción en la norma –en cuanto a la facultad para presentar la reconsideración– está dada por la

⁵ CRE, art. 120, núm. 6.

⁶ CCE, sentencia 69-21-IN/23, 13 de septiembre de 2023, párr. 33

⁷ CCE, sentencia 69-21-IN/23, 13 de septiembre de 2023, párr. 36

⁸ CCE, artículo 237 numeral 3 dispone: Corresponderá a la Procuradora o Procurador General del Estado, además de las otras funciones que determine la ley [...] El asesoramiento legal y la absolución de las consultas jurídicas a los organismos y entidades del sector público con carácter vinculante, sobre la inteligencia o aplicación de la ley, en aquellos temas en que la Constitución o la ley no otorguen competencias a otras autoridades u organismos.

comparecencia dentro del procedimiento administrativo de absoluc  n de consulta, y no por la calidad de persona afectada como lo afirman los accionantes.

- 36.** En tal virtud, no se cumple con el elemento de comparabilidad en este caso. Esto, por cuanto, precisamente la distinc  n respecto a qui  n puede presentar la reconsideraci  n, viene dada por la calidad de sujeto consultante dentro de un proceso de absoluc  n de consulta. Por consiguiente, no existe un grupo entre el cual se pueda comparar el supuesto trato diferenciado que invocan los accionantes, pues el sujeto consultante est   en una situaci  n distinta, incluso con relaci  n a otras entidades p  blicas que no han consultado. As   mismo, y m  s importante, de la lectura del art  culo 11.2 de la CRE ut supra, tambi  n se puede verificar que, de los cargos y contornos del caso, no se puede verificar la concurrencia de alguna de las categor  as sospechosas enunciadas ut supra.
- 37.** Para profundizar en el an  lisis, los accionantes alegan que el hecho de que los administrados no puedan presentar la solicitud de reconsideraci  n, en el procedimiento de absoluc  n de consulta, genera un trato diferenciado con respecto al sujeto consultante que s   puede presentar la referida solicitud. Esto ya que a estos s   se les permitir  a presentar una suerte de impugnaci  n administrativa, siendo que los administrados tambi  n se ver  an afectados por los antedichos pronunciamientos y no lo podr  an hacer. Esta situaci  n, a su decir, ser  a incompatible con el derecho a la igualdad y no discriminaci  n, al generar un supuesto trato diferenciado entre los sujetos que se consideren afectados por el dictamen del procurador y los sujetos consultantes dentro del procedimiento de absoluc  n de consulta.
- 38.** Ahora bien, aun cuando el derecho invocado en la demanda es el de igualdad y no discriminaci  n, en realidad este argumento de los accionantes no se vincula con el referido derecho, sino que tiene relaci  n con otro precepto de la CRE. Esto es, el derecho de los administrados a impugnar en v  a administrativa⁹ los actos que emite el Procurador General del Estado, en el marco del procedimiento de absoluc  n de consulta, cuya naturaleza se procede a explicar a continuaci  n.
- 39.** La absoluc  n de consulta del Procurador General del Estado, se establece como un mecanismo para la interpretaci  n de la ley en el ejercicio de las competencias¹⁰ de la

⁹ Este derecho est   reconocido en el art  culo 173 de la CRE:

“[I]os actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podr  n ser impugnados, tanto en la v  a administrativa como ante los correspondientes   rganos de la Funci  n Judicial”.

¹⁰ Art  culo 237 de la CRE, numeral tercero:

Corresponder   a la Procuradora o Procurador General del Estado, adem  s de las otras funciones que determine la ley: [...] 3. El asesoramiento legal y la absoluc  n de las consultas jur  dicas a los organismos y entidades del

administración pública, con un carácter intra e inter orgánico dentro de la institucionalidad del Estado. De tal modo que dichos dictámenes cuentan con efecto vinculante para las entidades públicas, empezando con la institución pública consultante. Por lo que, en principio, se trata de un medio para la implementación de las potestades estatales a nivel abstracto, que posteriormente podrían plasmarse en actos administrativos concretos dirigidos a los administrados. Precisamente por ello, bajo el artículo 173 de la CRE, respecto de los antedichos actos administrativos, se prevé la impugnación en sede judicial de los mismos.

40. Así, de modo general, se evidencia que los administrados perciben los efectos de la aplicación de un dictamen del Procurador General del Estado, cuando este se materializa posteriormente en un acto administrativo emitido por una autoridad pública distinta. Es decir, *prima facie*, el respectivo dictamen *per sé* no tiene la potencialidad de afectar los derechos del administrado. Por consiguiente, son los actos administrativos de las instituciones del Estado, que ulteriormente y con base a los pronunciamientos del Procurador General del Estado, podrían afectar los derechos de los administrados y, en consecuencia, ser susceptibles de una impugnación en la vía administrativa o judicial.
41. Así, dado que, en principio, los administrados que no han participado del proceso de consulta y que no se ven afectados *per sé* por la adopción de esta figura con carácter intra e interinstitucional orgánico, no se encuentran en la misma situación que las entidades consultantes, quienes tienen la posibilidad de solicitar la reconsideración por verse obligadas a acatar lo dispuesto en el dictamen.
42. En atención a lo anterior, al no verificarse el cumplimiento del elemento de comparabilidad para este caso, ni los cargos ni contornos del mismo, recaen en categorías sospechosas según el art. 11.2 de la CRE, este Organismo se abstiene de realizar consideraciones adicionales, y concluye que la norma impugnada no es incompatible con el derecho a la igualdad y no discriminación.

6.2. ¿El tercer inciso del artículo 13 de la LOPGE es contrario al artículo 173 de la CRE, debido a que determinaría que solamente las entidades del sector público pueden impugnar en la vía contencioso administrativa el pronunciamiento del Procurador General del Estado emitido en el marco de su potestad de absolución de consulta?

sector público con carácter vinculante, sobre la inteligencia o aplicación de la ley, en aquellos temas en que la Constitución o la ley no otorguen competencias a otras autoridades u organismos.

43. El artículo 173 de la CRE, dispone lo siguiente: “[l]os actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial”. En este sentido, la CRE garantiza que los actos administrativos dictados por el poder público puedan ser impugnados en la vía judicial. Esto, claro está, sin perjuicio de que bajo la libertad de configuración legislativa se regule la forma en la que pueda impugnarse el referido acto.
44. En atención a lo anterior, en su demanda los accionantes refieren que la norma impugnada no permitiría impugnar las consultas del Procurador General del Estado “mediante la vía contencioso administrativa contemplada en el Art. 326 del COGEP”. Esto, por cuanto “[la norma impugnada] excluye esa posibilidad al permitir solamente a la administración impugnar esos pronunciamientos [...] restringiendo la aplicación del art. 326 del COGEP según el sujeto activo”.
45. De la revisión de la norma impugnada, no se constata que la misma tenga alguna disposición que prescriba que solamente se podrá impugnar en la vía judicial el pronunciamiento del Procurador, si el legitimado activo es una entidad del sector público (tanto más que acorde al primer problema jurídico, la indicada reconsideración se refiere a la sede administrativa). Tampoco se verifica que se haga siquiera referencia al artículo 326 del COGEP,¹¹ como para considerar que la norma impugnada estaría restringiendo lo dispuesto en tal artículo. Luego, respecto a este punto, la demanda carece de un argumento cierto pues ha quedado en evidencia que la misma no refiere que existe una imposibilidad de presentar una acción contencioso administrativa en contra del pronunciamiento del procurador o, que esto solo lo podrán realizar las entidades del sector público.
46. Sin perjuicio de lo anterior, este Organismo ha señalado que se debe: “examinar caso a caso si los pronunciamientos del Procurador General del Estado son actos normativos o

¹¹ COGEP, artículo 326:

Acciones en el procedimiento contencioso administrativo. Se tramitarán en procedimiento contencioso administrativo las siguientes acciones; 1. La de plena jurisdicción o subjetiva que ampara un derecho subjetivo de la o del accionante, presuntamente negado, desconocido o no reconocido total o parcialmente por hechos o actos administrativos que produzcan efectos jurídicos directos. Procede también esta acción contra actos normativos que lesionen derechos subjetivos. 2. La de anulación objetiva o por exceso de poder que tutela el cumplimiento de la norma jurídica objetiva, de carácter administrativo y puede proponerse por quien tenga interés directo para deducir la acción, solicitando la nulidad del acto impugnado por adolecer de un vicio legal. 3. La de lesividad que pretende revocar un acto administrativo que genera un derecho subjetivo a favor del administrado y que lesiona el interés público. 4. Las especiales de: a) El pago por consignación cuando la o el consignador o la o el consignatario sea el sector público comprendido en la Constitución de la República. b) La responsabilidad objetiva del Estado. c) La nulidad de contrato propuesta por el Procurador General del Estado, conforme con la ley. d) Las controversias en materia de contratación pública. e) Las demás que señale la ley.

actos administrativos con efectos generales”.¹² Luego, este Organismo ha ratificado que los pronunciamientos del Procurador General del Estado –dentro de la absolución de consulta- pueden ser actos normativos o actos administrativos con efectos generales. En tal virtud, podrán ser impugnados de la forma en la que lo ha fijado el legislador, sin que pueda entenderse -bajo la norma impugnada en esta causa- que existe una restricción para presentar una acción judicial en función de la legitimación activa, como lo sostienen los accionantes.

47. De hecho, la propia PGE reconoce lo anterior en su contestación a la demanda, al señalar que: “[...] es posible la impugnación de un dictamen de la PGE a través de la impugnación judicial del acto administrativo que se basó en él. Esto lo podría realizar el particular a través de una acción de plena jurisdicción o subjetiva ante un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, acorde a lo dispuesto por el artículo 326 numeral 1 del COGEP”. Adicionalmente, argumenta lo siguiente: “[...] pues de considerarse que un dictamen emitido por la PGE efectivamente afecta derechos contenidos en una norma infraconstitucional cabe que los particulares interpongan una acción de anulación u objetiva o en su defecto la de plena jurisdicción [...]”. Respecto a esto último, la PGE determina que el particular lo podrá hacer “[...] en contra del acto normativo – dictamen de la PGE – o del acto administrativo de aplicación de dicho dictamen”.
48. Por todo lo anterior, este Organismo no encuentra que la norma impugnada sea incompatible con el artículo 173 de la CRE.

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. **Desestimar** la acción de inconstitucionalidad 7-22-IN.
2. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO
Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

¹² CCE, sentencia 45-17-AN/21, 18 de agosto de 2021, párr. 33.

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 (voto concurrente), en sesión jurisdiccional extraordinaria de lunes 28 de octubre de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Jueza: Daniela Salazar Marín

SENTENCIA 7-22-IN/24

VOTO CONCURRENTE

Jueza constitucional Daniela Salazar Marín

1. Con fundamento en el artículo 92 de la LOGJCC formulo mi voto concurrente respecto de la sentencia 7-22-IN/24 (“**sentencia**”) emitida el 28 de octubre de 2024.
2. La acción pública de inconstitucionalidad fue presentada en contra del artículo 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado (“**LOPGE**”). Este artículo se refiere a la facultad de la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”) para absolver consultas, de manera vinculante, sobre la inteligencia o aplicación de las normas “legales o de otro orden jurídico”. El inciso tercero establece que el consultante podrá solicitar a la PGE la reconsideración de su pronunciamiento, dentro del término de quince días, contados a partir de la notificación del instrumento que lo contiene y por una sola vez.
3. En la demanda, las accionantes argumentaron que esta disposición es incompatible con el derecho a la igualdad material toda vez que la entidad consultante es la única que podría solicitar la reconsideración pese a que, arguyen, las absoluciones de consulta emitidas por la PGE también tienen a veces incidencia directa en contra de los administrados. Argumentan que el derecho a la igualdad material se vulnera por no permitir a los administrados presentar dichas reconsideraciones. Para sustentar sus alegaciones, las accionantes incluyen una serie de ejemplos en los que estos pronunciamientos afectan directamente a los administrados, como por ejemplo uno que sostuvo que las procuraciones judiciales sí deben ser inscritas en el Registro Mercantil de conformidad con el Código de Comercio.
4. Este voto concurrente estará dividido en dos secciones. En la primera, expondré mi desacuerdo con la manera en que la sentencia abordó el elemento de comparabilidad. En la segunda, profundizaré en ciertas complejidades que surgen de la naturaleza jurídica de los pronunciamientos de la PGE, lo que a su vez incide en sus mecanismos de impugnación.

A. Sobre la aproximación al elemento comparabilidad

5. Al examinar el cargo sobre el derecho a la igualdad, la sentencia razona en el sentido de que los administrados no se encuentran en una situación comparable a la de las entidades

consultantes, toda vez que estas últimas son las que tienen legitimación activa para hacer las consultas y los administrados no. Por tanto, estima que la distinción está dada no por la calidad de los administrados, como afirman las accionantes, sino por “la comparecencia dentro del proceso administrativo de absolución de consulta”.

6. Estoy de acuerdo con la sentencia en ese sentido. El reclamo de las accionantes no se sustenta en alguna de las categorías protegidas del artículo 11.2 de la Constitución, por lo que el examen de comparabilidad debe ser realizado sobre la base de un escrutinio de mera razonabilidad.
7. Ahora bien, no coincido con el criterio de la sentencia según el cual entre las entidades consultantes y los administrados no existe un elemento de comparabilidad. Es cierto que la norma hace la distinción y permite solicitar la reconsideración solo a las entidades consultantes, pues en principio los pronunciamientos de la PGE van dirigidos hacia ellas. Sin embargo, las accionantes han justificado que, en la práctica, algunos de estos pronunciamientos también inciden directamente en los administrados.
8. Vistas así las cosas, considero que existe una comparabilidad evidente: un grupo de personas/entidades se ven afectadas por estos pronunciamientos, pero solo algunas de estas personas/entidades pueden solicitar una reconsideración. En mi criterio, por haber justificado que en la práctica los pronunciamientos de la PGE también inciden en los administrados, el reclamo de igualdad material se vuelve legítimo. En ese sentido, estimo que los dos grupos se encuentran en una situación comparable, y que la sentencia debió haber procedido con un análisis de fondo sobre si efectivamente esta distinción se encontraba o no justificada. Dado que la distinción no se enmarca en una de las categorías que la Constitución ha determinado como sospechosas de discriminación, estimo que el escrutinio con el que la Corte debió examinar la distinción no es uno estricto, sino uno de mera razonabilidad. A la luz de ese estándar, la distinción podría superar un test de igualdad.

B. Sobre el carácter de los pronunciamientos de la PGE y sus mecanismos de impugnación

9. El artículo 237.3 de la Constitución establece como una de las funciones del Procurador General del Estado “[e]l asesoramiento legal y la absolución de las consultas jurídicas a los organismos y entidades del sector público con carácter vinculante, sobre la inteligencia o aplicación de la ley, en aquellos temas en que la Constitución o la ley no otorguen

competencias a otras autoridades u organismos”. Los artículos 3.f y 13 de la LOPGE hacen lo propio.

10. La Corte Constitucional ha mantenido la línea de que la naturaleza de los pronunciamientos de la PGE no es unívoca, sino que depende de qué es lo que ese pronunciamiento en particular prescriba.¹ En ese sentido, el pronunciamiento de la PGE podría ser un acto normativo o un acto administrativo, este último ya sea con efectos generales o individuales. Todo depende de si sus efectos son abstractos, generales y se agoten o no con su cumplimiento.²
11. Ahora bien, la naturaleza variante de los pronunciamientos de la PGE dificulta la resolución particular de este caso. Esto se debe a que los mecanismos de impugnación que el ordenamiento prevé varían dependiendo del tipo de acto en cuestión. En ese sentido, si bien el párrafo 46 de la sentencia reconoce que los pronunciamientos de la PGE podrían adoptar diversas naturalezas y por tanto existen diversos mecanismos de impugnación para cada una de ellas, queda la inquietud acerca de quién o cuándo va a rotular al pronunciamiento particular como un determinado tipo de acto. En algunos casos la Corte Constitucional lo ha hecho, para efectos de verificar, por ejemplo, la procedencia de una acción por incumplimiento con ocasión de un pronunciamiento de la PGE. Me pregunto: ¿La autoridad administrativa o judicial que revise cada una de estas impugnaciones deberá pronunciarse acerca de la naturaleza de cada pronunciamiento de la PGE?
12. Es una dificultad importante, considerando que la Corte Constitucional ha dicho que la naturaleza de cada pronunciamiento de la PGE depende de la sustancia del pronunciamiento y no del rótulo que se le haya asignado. Por tanto, la naturaleza multivalente de las absoluciones de consulta de la PGE hace que los mecanismos de impugnación procedentes sean poco claros, complejizando en ese sentido el reclamo de igualdad material manifestado por las accionantes, considerando que los mecanismos de impugnación ni siquiera son uniformes para todos los pronunciamientos de la PGE. A mi criterio, la decisión de la Corte Constitucional debió profundizar en este análisis, para ofrecer una respuesta a la acción pública de inconstitucionalidad.

¹ Estoy consciente de que al respecto existen discusiones doctrinarias, y que la Corte deberá continuar profundizando su análisis sobre este tema.

² CCE, sentencia 45-17-AN/21, 18 de agosto de 2021, párr. 33.

13. Por todo lo expuesto, considero que el elemento comparabilidad sí se vio satisfecho, toda vez que existe un grupo de personas/entidades que en la práctica se ven afectadas por los pronunciamientos de la PGE, pese a que solo algunas personas/entidades de ese grupo pueden solicitar su reconsideración. En ese sentido, el reclamo de igualdad de trato para poder solicitar una reconsideración es legítimo, pues los administrados en la práctica sí pueden verse afectados por los pronunciamientos de la PGE. De ahí que, a mi criterio, el cargo presentado en la demanda ameritaba que la Corte en su respuesta continúe con el test de igualdad. A pesar de ello, he decidido concurrir en la decisión puesto que posiblemente yo habría arribado a la misma conclusión a la que llegó la Corte en su sentencia. Esto, considerando que el legislador determinó que la distinción radique en la legitimación activa para la presentación de la consulta, criterio que podría resultar razonable si el estándar aplicable es justamente uno de mera razonabilidad y si se toma en cuenta los principios de presunción de constitucionalidad e *in dubio pro legislatore* establecidos en el artículo 76 de la LOGJCC.
14. Por otro lado, considero que existe una complejidad adicional, que consiste en que el medio de impugnación varía naturalmente dependiendo de qué tipo de acto es la absolución de consulta. Esa naturaleza, si bien ha sido definida por la Corte Constitucional en algunos casos, no siempre es clara. Por tanto, me queda la inquietud sobre si, en adelante y en virtud de esta sentencia, le correspondería a toda entidad administrativa o judicial, al momento de resolver una impugnación, pronunciarse sobre la naturaleza de ese pronunciamiento en particular para determinar la procedencia de la impugnación en cuestión. Por ello, aún cuando puedo compartir la decisión de la sentencia, estimo que la Corte perdió una oportunidad para profundizar y aclarar su jurisprudencia relativa a la naturaleza jurídica de los pronunciamientos de la PGE, y cómo aquello influye, necesariamente, en los medios de impugnación de los mismos.

DANIELA
SALAZAR MARIN

Digitally signed by
DANIELA SALAZAR
MARIN

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa 7-22-IN fue presentado en Secretaría General el 13 de noviembre de 2024, mediante correo electrónico a las 15:33; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente**Juez:** Alí Lozada Prado**SENTENCIA 7-22-IN/24****VOTO CONCURRENTE****Juez constitucional Alí Lozada Prado**

1. Formulo este voto concurrente porque estoy de acuerdo con la decisión contenida en el voto de mayoría; no obstante, disiento de su justificación. A continuación, sintetizo la razón de mi discrepancia, expuesta en las deliberaciones del Pleno de la Corte Constitucional.
2. Estoy de acuerdo con el voto de mayoría en que se debía desestimar la demanda de inconstitucionalidad en contra en contra del tercer inciso del artículo 13 de la Ley Orgánica General de la Procuraduría General del Estado. Esta norma únicamente permite a la institución que consultó a la Procuraduría General de Estado solicitar la reconsideración de la absolución. Sin embargo, discrepo con la forma en que se respondió al primer problema jurídico, relativo a que la norma sería discriminatoria.
3. En dicha respuesta se estableció que no había personas en una situación comparable a las instituciones consultantes para continuar con el análisis. Pienso que es evidente que las hay: las personas afectadas por la absolución y que no formularon la consulta. El voto de mayoría considera que estas personas no están en una situación comparable porque la entidad consultante fue quien inició el procedimiento administrativo. Menciona, además, que si otra persona fuera afectada por la absolución de consulta, estaría habilitada para impugnar ante la justicia contenciosa administrativa el acto administrativo resultante de la absolución. Estas razones son atendibles, pero para justificar la proporcionalidad del trato diferenciado, no para, sin más, negar la existencia de personas en una situación comparable.
4. Esta no es una mera disquisición técnica, sino que podría tener importantes implicaciones prácticas. Efectivamente, la inexistencia de una situación comparable permite desestimar un cargo de discriminación de una forma liminar, sin ahondar en el análisis, porque torna implausible la hipótesis de trato discriminatorio. Por lo tanto, la no comparabilidad se debería justificar suficientemente, pues lo que está en juego es la justificación de que la Corte omita entrar en el examen de la proporcionalidad de un trato diferenciado. En otras palabras, frente a un cargo de trato discriminatorio (es decir, de trato diferenciado no proporcionado), la Corte debe realizar un examen de proporcionalidad de dicho trato, salvo que se justifique suficientemente que se trata de situaciones claramente no

comparables y, por tanto, de una hipótesis de discriminación claramente implausible. Esto es lo que debió hacerse, pero se omitió, en el voto de mayoría.

5. Finalmente, cabe reiterar que esta diferencia no afecta a mi acuerdo con la decisión adoptada en el presente caso, por lo que mi voto es concurrente.

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 7-22-IN, fue presentado en Secretaría General el 14 de noviembre de 2024, mediante correo electrónico a las 22:09; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

722IN-7571f

**Caso Nro. 7-22-IN**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y los votos concurrentes que antecede fue suscrito el día lunes dieciocho de noviembre de dos mil veinticuatro, 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 16-22-IN/24
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 24 de octubre de 2024

CASO 16-22-IN

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

SENTENCIA 16-22-IN/24

Resumen: La Corte Constitucional resuelve la acción pública de inconstitucionalidad propuesta en contra del segundo inciso del artículo 93 del Código de la Democracia. Luego del análisis correspondiente se desestima la acción, al encontrar que la limitación sobre la relección de dignidades de elección popular se encuentra en la propia Constitución.

1. Antecedentes procesales

1. El 16 de febrero de 2022, Edson Alvarado Aroca, Marco Troya Fuertes, Jaime Patricio Guevara Blascke, Luis Castro Chiriboga y Francisco León Flores (“**accionantes**”) presentaron una acción de inconstitucionalidad -por el fondo- en contra del artículo 114 y las disposiciones generales primera y segunda de la Constitución de la República del Ecuador. De igual manera, por conexidad, demandaron la inconstitucionalidad del segundo inciso del artículo 93 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia (“**Código de la Democracia**”).
2. Por sorteo electrónico de 18 de febrero de 2022, le correspondió el conocimiento de la presente causa a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.
3. El 25 de febrero de 2022, la Secretaría General de la Corte Constitucional certificó que no existe otra demanda con identidad de objeto y acción. Sin embargo, precisó que la presente causa tiene relación con los casos No. 0099-15-IN; 0102-15-IN; 0003-16-IN; 0004-16-IN; 0051-16-IN; 0001-14-RC; 0002-14-RC; 0001-15-RC; 0002-15-RC; 0002-16-RC; 0005-15-CP; y, 0003-19-IC.
4. El 08 de marzo de 2022, la jueza constitucional ponente solicitó que los accionantes aclaren y completen la demanda,¹ lo que fue cumplido el 18 de marzo de 2022.

¹ La providencia fue notificada el 11 de marzo de 2022 (foja 60 del expediente constitucional).

5. En auto de 3 de junio de 2022, la Sala de Admisión² de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción únicamente respecto de los cargos presentados sobre la presunta inconstitucionalidad del segundo inciso del artículo 93 del Código de la Democracia (“**disposición impugnada**”).³ Asimismo, corrió traslado con el auto a la Presidencia de la República (“**Presidencia**”), a la Asamblea Nacional del Ecuador (“**Asamblea**”) y a la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”), a fin de que intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la disposición impugnada; solicitó a la Presidencia y a la Asamblea que remitan el expediente con los informes y demás documentos que dieron origen a la norma cuestionada; y, dispuso poner en conocimiento del público la existencia del proceso.
6. El 6 de julio de 2022, Felipe Marcelino Chumpi Jimpikit presentó un *amicus curiae*.
7. El 13 de julio de 2022, la Asamblea remitió a este Organismo los documentos solicitados. El 15 y 18 de julio de 2022, la PGE, la Presidencia y la Asamblea presentaron su contestación a la demanda.
8. En auto de 10 de septiembre de 2024, la jueza sustanciadora avocó conocimiento del caso y solicitó a la Presidencia, a la Asamblea y a la PGE que presenten un informe actualizado y argumentado sobre el contenido de la demanda de esta causa; lo que fue cumplido por la Presidencia el 17 de septiembre de 2024 (la cual manifestó que ratifica los argumentos presentados en su escrito de 18 de julio de 2022) y el 18 de septiembre de 2024 por la Asamblea.
9. Mediante auto de 20 de septiembre de 2024, la jueza ponente dispuso que la Presidencia, la Asamblea y la PGE remitan un informe sobre la vigencia de la disposición impugnada e información sobre procedimientos administrativos y/o procesos judiciales activos con base en aquella.
10. El 24 y 25 de septiembre de 2024, la Presidencia y la Asamblea, respectivamente, cumplieron con lo anterior y señalaron que la norma se encuentra vigente.

²Conformada por la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo y los jueces constitucionales Enrique Herrería Bonnet y Alfí Lozada Prado (voto salvado).

³La sala señaló: “[...] 7. Al respecto, este Tribunal de la sala de admisión recuerda a los accionantes que no procede el control constitucional por el fondo de normas de la Constitución y sus disposiciones generales, por cuanto la CRE es la norma jerárquicamente superior dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano y no existe otra norma con cual realizar un contraste sobre una posible vulneración de normas constitucionales. 8. Por estas razones, la demanda de inconstitucionalidad, respecto de los artículos 114 y las disposiciones generales primera y segunda de la Constitución, no cumple con el objeto de esta acción previsto en los numeral 2 del artículo 436 de la CRE⁴ en concordancia con el artículo 75 de la LOGJCC”.

2. Competencia

11. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad de conformidad con lo previsto en el artículo 436 numeral 2 de la Constitución, en concordancia con los artículos 75, numeral 1 literal d), y 191, numeral 2, literal a), de la LOGJCC.

3. Normas impugnadas

12. La demanda de acción pública de inconstitucionalidad se presentó en contra del artículo 93, inciso segundo, del Código de la Democracia,⁴ reformado por el artículo 37 de su Ley Orgánica Reformatoria, que fue publicada en el Suplemento del Registro Oficial 134, del 3 de febrero de 2020, que se transcribe a continuación:

Los dignatarios de elección popular podrán reelegirse por una sola vez, consecutiva o no, para el mismo cargo. Las autoridades de elección popular que se postulen para un cargo diferente deberán renunciar al que desempeñan antes de presentar la solicitud de inscripción de su candidatura. Los dignatarios que opten por la reelección inmediata al mismo cargo deberán hacer uso de licencia sin remuneración desde el inicio de la campaña electoral.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1 Argumentos de los accionantes

13. Los accionantes sostienen que la disposición impugnada vulnera el derecho a la igualdad (arts. 11, núm. 2, de la CRE y 1.1. y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (“CADH”); y, el derecho a elegir y ser elegidos (arts. 61, núm. 1, de la CRE y 23 de la CADH).
14. Señalan los accionantes que se afectan los derechos a la igualdad y a elegir y ser elegidos (sufragio pasivo), porque la disposición impugnada “crea un trato diferenciado no justificado que limita la reelección indefinida a todos los cargos de elección popular” e impide, “de manera genérica” que “los funcionarios de elección popular puedan reelegirse de manera indefinida”.
15. Los accionantes sostienen que la disposición impugnada comparte “las mismas características vulneratorias del Artículo 114 reformado de la Constitución” (sic), dado que reproduce literalmente el texto del artículo constitucional referido. En tal sentido,

⁴El Código de la Democracia fue publicado en el Suplemento del Registro Oficial 578, de 27 de abril de 2009.

a fin de desarrollar los argumentos de los accionantes, esta Corte toma aquellos que se plantearon con relación al artículo 114 referido.

16. En esa línea, en cuanto al derecho a la igualdad, sostienen que la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado solamente sobre:

“[...] la reelección indefinida del Presidente en un régimen presidencialista cuyo fundamento se encuentra en el exceso de poder que tiene esa figura en este tipo de regímenes democráticos, lo que podría causar que el resto de postulantes se encuentren en desventaja para la contienda electoral y ello crea una discriminación inversa que afecta el derecho a elegir y a ser elegido. No obstante la misma posición de ventaja no puede ser presumida para el resto de cargos de elección popular cuyas funciones y competencias son totalmente distintas. En ese sentido la limitación del Sufragio pasivo por haber ejercido un cargo de elección popular o haber sido reelegido para el mismo sería inicialmente una distinción no autorizada bajo los estándares del Sistema Interamericano de Protección” (sic).

17. Por otro lado, en cuanto al derecho a elegir y ser elegido, los accionantes concentran sus argumentos en su dimensión de ser elegido y señalan que su vulneración ocurre “al haber impuesto una limitación genérica injustificada para la reelección indefinida para todos los candidatos de elección popular en el Ecuador que coarta el derecho a poder participar de los procesos electorales de votación popular”.
18. Por lo expuesto, solicitan que se declare la inconstitucionalidad por el fondo de la disposición impugnada.

4.2 Argumentos de la parte accionada

4.2.1 Argumentos de la Asamblea

19. La Asamblea asevera que los accionantes pretenden “alterar evidentemente el carácter democrático del Estado ecuatoriano, soslayar el principio de participación ciudadana; y más aún, pretenden contradecir lo que el pueblo mediante consulta popular ya decidió democráticamente”.
20. Además, menciona que, de eliminarse la restricción a la candidatura de personas reelectas para un cargo público de elección popular, solamente se conseguirá una alteración y regresión a los derechos y garantías constitucionales; con lo que se atentará al artículo 95 de la CRE, así como a los derechos de elegir y ser elegidos y a participar en asuntos de interés público, contenidos en el artículo 61 numerales 1 y 2 *ibídem*.

4.2.2 Argumentos de la Presidencia

- 21.** La Presidencia afirma que no se configura una transgresión al derecho a la igualdad y no discriminación, ni del derecho a elegir y ser elegido, ya que “a todos los dignatarios de elección popular se les otorga el mismo trato en condiciones similares”.
- 22.** Además, alega que la prohibición de reelección o su limitación, implica una regulación al derecho al sufragio pasivo, “lo que permite la alternancia democrática, y promueve el derecho de participación de otros miembros de la sociedad, dejando incluso abierta la posibilidad de que quien resultó electo para determinada dignidad, pueda postularse para una dignidad de elección popular diferente”.
- 23.** Asimismo, señala que la reelección “no puede confundirse o asimilarse al derecho a ser elegido, ni puede entenderse como un derecho autónomo, no existe un derecho fundamental a la reelección”, por lo que la prohibición de reelección “debe entenderse como una regulación del derecho al sufragio pasivo”.
- 24.** Por lo tanto, solicita que se declare la constitucionalidad de la disposición impugnada.

4.2.3 Argumentos de la PGE

- 25.** La PGE señala que la norma jurídica impugnada se adecúa formal y materialmente a los derechos previstos en la Constitución de la República “y no atentan contra ellos”.
- 26.** En cuanto a la alegación de que la Corte IDH solamente se ha pronunciado sobre la reelección indefinida presidencial y no de otras autoridades de elección popular, indican que:

[...] de la lectura de la OC 28/21 no se desprende tal conclusión. En efecto, la Corte IDH señala que las consideraciones que realiza el Tribunal solo se referirán a la figura presidencial indefinida, toda vez que las preguntas que realizó Colombia en su consulta se constriñen únicamente a esta figura y no a la de otros cargos de elección popular. No es posible inferir, en este sentido, que la Corte considera que la reelección indefinida para los demás cargos no vulnera los principios de democracia representativa, pues esto desborda el análisis de la consulta que se le requirió a la Corte IDH.

- 27.** Por último, la PGE sostiene que la disposición impugnada mantiene la prohibición de reelección indefinida para todas las autoridades de elección popular, por lo que “no se aprecia que la norma acusada como inconstitucional sea contraria al art. 114 de la Constitución”. Por lo tanto, solicita que se rechace la acción pública de inconstitucionalidad por improcedente.

5. Planteamiento del problema jurídico

28. 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 De ahí que 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
29. 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.¹⁰
30. Una vez revisados los argumentos presentados por los accionantes, esta Corte considera oportuno resolver sus alegaciones a través del siguiente problema jurídico:

¿El artículo 93 del Código de la Democracia contraviene los derechos a la igualdad y no discriminación y a ser elegido, previstos en los artículos 11 numeral 2 y 61 numeral 1 de la Constitución, porque no permite la reelección indefinida a todos los cargos de elección popular?

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

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

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

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

⁹LOGJCC, art. 74. Ver, por ejemplo: CCE, sentencias 46-18-IN/23, 06 de septiembre de 2023, párr. 43; 8-17-IN/23, 11 de enero de 2023, párr. 47; 27-12-IN/20 de 29 de enero de 2020, párr. 51.

¹⁰CCE, sentencias 110-21-IN/22 y acumulados, 28 de octubre de 2022, párr. 120; 61-18-IN/23, 20 de diciembre de 2023, párr. 28; 61-21-IN/23, 15 de noviembre de 2023, párrs. 27-28; 46-18-IN/23, 06 de septiembre de 2023, párr. 43; 8-17-IN/23, 11 de enero de 2023, párrs. 46-47; 35-17-IN/22, 14 de diciembre de 2022, párr. 15; 13-14-IN/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 46; 69-16-IN /21, 20 de octubre de 2021, párr. 35.

6. Resolución del problema jurídico

6.1. ¿El artículo 93 del Código de la Democracia contraviene los derechos a la igualdad y no discriminación y a ser elegido, previstos en los artículos 11 numeral 2 y 61 numeral 1 de la Constitución, porque no permite la reelección indefinida a todos los cargos de elección popular?

- 31.** El derecho a la igualdad y no discriminación se encuentra reconocido en el artículo 66 numeral 4 de la CRE en los siguientes términos: “Se reconoce y garantizará a las personas: (...) 4. Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación”.
- 32.** El artículo 11.2 de la CRE establece la prohibición de la discriminación como un principio para la realización de derechos, conforme lo siguiente:

Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos.

- 33.** El derecho y principio a la igualdad y la no discriminación obligan al Estado y a todos sus órganos a erradicar, de iure y de facto, toda norma, actuación o práctica que genere, mantenga, favorezca o perpetúe desigualdad y discriminación, sin perjuicio de que en determinadas circunstancias puedan existir tratos diferenciados debidamente justificados de forma objetiva y razonable.¹¹ Esto debido a que, como el resto de derechos, el derecho a la igualdad no es absoluto y, por tanto, no todo trato diferenciado es inconstitucional. Esto significa que un órgano con facultad normativa puede establecer diferencias entre sujetos, siempre que la medida esté debidamente justificada y sea razonable.¹²
- 34.** Por otro lado, el derecho de las personas ecuatorianas a elegir y ser elegidos está reconocido como un derecho de participación en el numeral 1 del artículo 61 de la Constitución.
- 35.** Sobre el derecho a ser elegido, este Organismo ha indicado que “consiste en la facultad que tienen los ciudadanos de participar activamente en la dirección de los asuntos

¹¹Véanse las sentencias de 10-18-CN/19, 11-18-CN/19, 7-11-IA/19, 603-12-JP/19, 1894-10-JP/20, 751-15-EP/21, entre otras.

¹²CCE, sentencia 85-21-IN/24, 1 de agosto de 2024, párr. 50.

públicos, para lo cual podrán ser elegidos en el marco de procesos democráticos”,¹³ cuyo ejercicio puede ser sujeto de regulación siempre que no sea arbitrario, por ejemplo, a fin de precautelar valores como la alternancia.

36. Como se indicó previamente, la alegación principal de los accionantes consiste en que la limitación a la reelección indefinida para todos los candidatos de elección popular coarta los derechos a la igualdad y a participar en los procesos electorales de votación popular.
37. Analizada la norma, se constata que el artículo cuestionado del Código de la Democracia reproduce el artículo 114 de la Constitución, que trata precisamente sobre la posibilidad de reelección de las autoridades de elección popular:

Tabla 1: Contenido de los artículos de la CRE y la disposición impugnada	
Constitución	Disposición impugnada
Art. 114.- Las autoridades de elección popular podrán reelegirse por una sola vez, consecutiva o no, para el mismo cargo [...]. ¹⁴	Art. 93.- [...] Los dignatarios de elección popular podrán reelegirse por una sola vez, consecutiva o no, para el mismo cargo. [...].

38. De lo anterior se desprende que la disposición impugnada, contrario a lo alegado por el accionante, guarda plena coherencia con la Constitución de la República del Ecuador, pues aun cuando existe una limitación sobre la reelección de dignidades de elección popular, esta se encuentra en la propia Constitución.
39. Por consiguiente, una vez analizada la disposición impugnada, este Organismo concluye que su contenido no puede ser inconstitucional según lo manifestado por los accionantes.

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. Desestimar la acción pública de inconstitucionalidad 16-22-IN.

¹³CCE, dictamen 7-19-RC/19, 05 de noviembre de 2019, párr. 38.

¹⁴Este artículo fue reformado por el art. 2 de la enmienda s/n, publicada en el Suplemento del Registro Oficial 653, de 21 de diciembre de 2015; y, luego, sustituido por el anexo 2 de la pregunta 2 del referéndum y consulta popular que tuvo lugar el 04 de febrero de 2018. Este último texto constitucional aprobado es el que consta en el cuadro que antecede.

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 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, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 24 de octubre de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

1622IN-748ea

**Caso Nro. 16-22-IN**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles treinta de octubre de dos mil veinticuatro, 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 96-22-IN/24
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 24 de octubre de 2024

CASO 96-22-IN

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

SENTENCIA 96-22-IN/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la inconstitucionalidad de la resolución 143-2022 de 22 de junio de 2022 emitida por el Pleno del Consejo de la Judicatura al encontrar que fue derogada y no genera efectos ultractivos que permitan su análisis. A su vez, se desestima la inconstitucionalidad de la resolución 157-2022 de 01 de julio de 2022, dictada por el mismo organismo, puesto que el accionante no presentó argumentos tendientes a cuestionar su constitucionalidad.

1. Antecedentes procesales

1. El 25 de noviembre de 2022, Gabriel Santiago Pereira Gómez, por sus propios derechos (“**accionante**”) presentó una acción pública de inconstitucionalidad -por el fondo- en contra de las resoluciones 143-2022 de 22 de junio de 2022 y 157-2022 de 01 de julio de 2022 (“**resoluciones impugnadas**”) emitidas por el Pleno del Consejo de la Judicatura (“**CJ**”).
2. Por sorteo automático efectuado en la misma fecha, el conocimiento de la causa correspondió a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.
3. En auto de 17 de febrero de 2023, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción;¹ negó el pedido de suspensión provisional de las resoluciones impugnadas; corrió traslado con el auto al CJ y a la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”) a fin de que intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de las resoluciones impugnadas; requirió al CJ remitir el expediente con los informes y demás documentos que dieron origen a las resoluciones; y, dispuso poner en conocimiento del público la existencia del proceso.
4. El 11 de abril de 2023, el CJ dio respuesta a lo solicitado.²

¹Conformada por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Teresa Nuques Martínez y el juez constitucional Jhoel Escudero Soliz.

²En el sistema SACC consta que el CJ ingresó el primer escrito con sus anexos a las 14h55 del 11 de abril de 2023, y, el segundo escrito, a las 15h12 del mismo día.

5. El 13 de abril de 2023, la PGE ingresó escrito señalando casillero judicial y correo electrónico para notificaciones.³
6. En auto de 05 de septiembre de 2024, la jueza sustanciadora avocó conocimiento del caso y dispuso notificar con el contenido de éste al CJ y a la PGE; y, requirió al CJ que remita un informe actualizado respecto de la vigencia de las resoluciones impugnadas. Este pedido fue cumplido por el CJ el 13 de septiembre de 2024.⁴

2. Competencia

7. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad de conformidad con lo previsto por el artículo 436 numeral 2 de la Constitución, en concordancia con los artículos 75 numeral 1 literal d) y 191 numeral 2 literal a) de la LOGJCC.

3. Normas impugnadas

8. La demanda de acción pública de inconstitucionalidad se presentó en contra de las resoluciones 143-2022 de 22 de junio de 2022, publicada en el Cuarto Suplemento 99 del Registro Oficial de 06 de julio de 2022, y, 157-2022 de 01 de julio de 2022 publicada en el Registro Oficial 105 de 14 de julio de 2022, dictadas por el CJ. Los artículos impugnados son los siguientes:

NORMAS IMPUGNADAS

RESOLUCIÓN 143-2022

Artículo 1.- Suspender los plazos y términos que se encuentren decurriendo en los procedimientos disciplinarios sustanciados por la Subdirección Nacional de Control Disciplinario y en las Direcciones Provinciales de Chimborazo, Tungurahua, Cotopaxi, Pastaza, Pichincha, El Oro e Imbabura del Consejo de la Judicatura.

Artículo 2.- Suspender los plazos de prescripción para el ejercicio de la acción disciplinaria, sean estos de oficio o por denuncia, en las dependencias establecidas en el artículo 1 de la presente Resolución.

El Consejo de la Judicatura podrá disponer el inicio de investigaciones y sumarios disciplinarios, los cuales una vez iniciados, suspenderán su sustanciación conforme lo señalado en el párrafo precedente.

Artículo 3.- Suspender a nivel nacional el término para la interposición del recurso de apelación ante el Pleno del Consejo de la Judicatura, de las resoluciones dictadas por las o los Directores Provinciales y por el Director General del Consejo de la Judicatura.

³De la revisión del sistema SACC se desprende que la PGE en su escrito, no incluyó el informe solicitado

⁴En el sistema SACC consta que el CJ ingresó un primer escrito con anexos, a las 14h07 del 13 de septiembre de 2024, y, un segundo escrito a las 14h23 del mismo día.

Artículo 4.- Los expedientes disciplinarios que se encuentren en la Subdirección Nacional de Control Disciplinario, para conocimiento y resolución del Pleno del Consejo de la Judicatura, seguirán su curso normal hasta su finalización.

Artículo 5.- El Pleno del Consejo de la Judicatura seguirá conociendo y resolviendo los pedidos de medida preventiva de suspensión que lleguen a su conocimiento de conformidad con el artículo 269 numeral 5 del Código Orgánico de la Función Judicial.

RESOLUCIÓN 157-2022

Artículo 1.- Deróguese la Resolución 143-2022, emitida por el Pleno del Consejo de la Judicatura el 22 de junio de 2022.

Artículo 2.- Disponer se reanuden los plazos y términos en los procesos disciplinarios a nivel nacional, a partir del 4 de julio de 2022.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Argumentos del accionante

9. El accionante sostiene que las resoluciones impugnadas son contrarias al principio de aplicación de normas más favorables por parte de los servidores públicos (CRE, artículo 11 numeral 5), el derecho al debido proceso en todas sus garantías (artículo 76), la seguridad jurídica (artículo 82) y el orden jerárquico de aplicación de normas (artículo 425).
10. Sostiene que las resoluciones impugnadas vulnerarían el derecho al debido proceso y la seguridad jurídica “por cuanto se dilata la tramitación de expediente y sumarios disciplinarios sin que exista causa legal para hacerlo”.
11. Continúa su argumento sobre la seguridad jurídica y expone que si “transcurrido en exceso el plazo de 30 días, 60 días y 1 año” desde el “auto de apertura” de los expedientes disciplinarios, “la acción disciplinaria prescribe definitivamente”, por lo que, a su criterio, la “autoridad sancionadora” debería “pronunciarse” en dicho sentido.
12. El accionante alega que, si existiera “duda respecto de la prescripción de la acción disciplinaria” se debería “tener en consideración el principio de favorabilidad consagrado en el artículo 11, numeral 5 de la Constitución”. En base a ello, y, al “principio de legalidad [...] como garantías básicas del derecho al debido proceso”, afirma que la acción disciplinaria “prescrib[e] en el tiempo y forma que determina la ley, de conformidad con el régimen disciplinario previsto en el Título II, Capítulo VII del Código Orgánico de la Función Judicial”.

13. El accionante cita extractos de la sentencia 161-15-SEP-CC y el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y argumenta que “cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso”. Con lo cual, señala que “devendría en procedente que su autoridad declare la prescripción de la acción disciplinaria dentro del presente expediente (sic)”, acorde al inciso final del artículo 106 del Código Orgánico de la Función Judicial.
14. En cuanto a la transgresión del principio de jerarquía normativa, el accionante se limita a puntualizar que “una resolución no está sobre la Constitución según el Art. 425” transcribiendo el texto del artículo señalado, y concluyendo que “la pretensión del Consejo de la Judicatura de aumentar más días a los sumarios, alegando suspensión de plazos por casos de fuerza mayor no imputables a la voluntad del sumariado”, tampoco, a su opinión, de la “autoridad sancionatoria”, no “puede vulnerar” el derecho a la seguridad jurídica.
15. Por lo expuesto, solicita que se declare la inconstitucionalidad de las resoluciones impugnadas.

4.2. Argumentos de la parte accionada

4.2.1 Argumentos del CJ

16. Mediante informe presentado el 11 de abril de 2023, el CJ realiza un recuento de las manifestaciones “a nivel nacional” que tuvieron lugar a partir del 13 de junio de 2022, en respuesta a las movilizaciones convocadas por organizaciones sociales, particularmente la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE). El CJ explica que dichas movilizaciones “implican el bloqueo de varias carreteras interprovinciales” así como en la ciudad de Quito.⁵ Frente a lo cual, el Director General del CJ dispuso el 14 de junio de 2022, que los servidores judiciales en la provincia de Pichincha realicen sus actividades de manera telemática.⁶ El CJ agregó además que en razón de las manifestaciones, la Presidencia de la República, mediante Decreto Ejecutivo 459 de 20 de junio de 2022, declaró el estado de excepción por grave conmoción interna “en las provincias de Chimborazo, Tungurahua, Cotopaxi, Pichincha, Pastaza e Imbabura”, por treinta días. Ese mismo día se habría registrado un incendio en la Dirección Provincial de El Oro del CJ.

⁵El CJ señaló que las movilizaciones de grupos sociales a la capital del Ecuador, “involucra saqueos, manifestaciones violentas, ataques a los vehículos y personas que circulan en las vías públicas y el bloqueo de varias calles consideradas arterias principales para la movilidad en la ciudad de Quito”

⁶El CJ señala que dicha disposición se realizó con memorando circular CJ-DG-2022-2211-MC.

17. Señala que la sustanciación de los expedientes disciplinarios, en lo relacionado al despacho de la prueba, conlleva a que “muchacha de la documentación que se requiere incorporar al expediente [...] proviene de órganos externos [...] como son Fiscalía, Defensoría, IESS [...] las cuales en virtud del paro no remiten oportunamente la documentación, o la misma no llega a tiempo [...]”, información que sería “esencial” para la elaboración de la “resolución o informe motivado”.
18. En tal virtud, el CJ argumenta que desde el inicio del paro nacional “han existido inconvenientes en la recepción de los expedientes disciplinarios” los cuales no habrían llegado al CJ “por el cierre de vías”, y que las empresas de courier “no entregan la documentación al verificar que no existen (sic) personal en las ventanillas de recepción”. Esto habría ocasionado que los expedientes disciplinarios “no puedan ser ingresados en la Subdirección Nacional” para su análisis y elaboración del “proyecto de resolución que debe ser conocido por la Dirección General o el Pleno”. Con lo cual, “al estar decurriendo (sic) los plazos y términos establecidos [...] puede generar la prescripción de la acción disciplinaria establecida en el inciso final del artículo 106 del Código Orgánico de la Función Judicial”. Esto habría sido la base para la emisión de la resolución 143-2022 por parte del Pleno del CJ, para suspender los plazos y términos en los procedimientos disciplinarios en las provincias de Chimborazo, Tungurahua, Cotopaxi, Pastaza, Pichincha, El Oro e Imbabura, “justamente a fin de garantizar los derechos de los sujetos del procedimiento disciplinario, así como salvaguardar la integridad de los servidores”.
19. El CJ puntualiza que “el jueves 30 de junio de 2022, se firmó un acta de paz” entre las organizaciones sociales y el Ministerio de Gobierno, en la que uno “de los acuerdos fue la suspensión de las movilizaciones y el retorno paulatino a los respectivos territorios de los manifestantes”. Dado que dicho acuerdo permitiría que los expedientes puedan “ser ingresados” para su tratamiento, “la Dirección Nacional de Talento Humano” inició las gestiones necesarias para que se “reanuden los plazos y términos en los procesos disciplinarios a nivel nacional a partir del 04 de julio de 2022”.
20. Alega que las resoluciones impugnadas se emitieron “en total respecto (sic) y aplicación del principio de favorabilidad para las partes” puesto que por la “fuerza mayor que vivía en ese entonces el País (sic)” no se contaba “con las pruebas y diligencias necesarias tanto para la defensa del sumariado como para la resolución por parte de las autoridades”. El CJ procede a realizar el “test de proporcionalidad” y concluye que la suspensión de los términos y plazos “ha sido idónea, y contiene un fin constitucionalmente válido y justificado, que fue, precautelar los derechos de las personas a la defensa, acceso a la justicia, tutela judicial y debido proceso”.

21. El CJ agrega que las resoluciones impugnadas habrían garantizado la seguridad jurídica “al establecer reglas claras para los ciudadanos [...] entregando certeza para el ejercicio del derecho a la defensa” ya que las restricciones de movilidad y suspensión de las actividades jurisdiccionales estaban “limitando el ejercicio oportuno” de este derecho. Considera que la suspensión de los plazos y términos fue “necesaria” y “proporcional”, no solo por los derechos de los sumariados, sino para “garantizar la vida e integridad de los servidores judiciales”.
22. Específicamente sobre la resolución 157-2022, el CJ realiza el test de proporcionalidad y alega que ésta, al derogar la resolución 143-2022 –que suspendió los plazos y términos- resulta idónea ya que al “haberse restablecido la paz” y haber terminado el paro nacional, “el derecho a la defensa y acceso a la justicia ya podía ser ejercido ante las dependencias”. En esa misma línea, afirma ésta resolución fue necesaria, puesto que reactivó el despacho de las causas en las “dependencias nacionales y provinciales de control disciplinario”, y proporcional, ya que los procesos disciplinarios debían “empezar su normal desenvolvimiento”.
23. El CJ afirma que las resoluciones impugnadas “no trasgrede[n] norma constitucional alguna” puesto que el CJ, al ser el “órgano de administración, gobierno [...] vigilancia de la Función Judicial”, le corresponde expedir “reglamentos, manuales, instructivos o resoluciones de régimen interno, con sujeción a la Constitución y la ley, para la organización, funcionamiento, responsabilidades, control y régimen disciplinario”, lo cual las “justifica”. El CJ argumenta que la demanda “no determina los argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa”.
24. Mediante escrito de 13 de septiembre de 2024,⁷ el CJ nuevamente hace un recuento de las circunstancias que tuvieron lugar para la emisión de las resoluciones impugnadas, y hace hincapié en que la decisión de suspender plazos y términos “fue adoptada en razón de la competencia constitucional y legal que tiene el Pleno del Consejo de la Judicatura”, y transcribe el artículo 3 numeral 8, artículo 11 numerales 4 y 5, y, artículo 76 numeral 1 de la CRE, el artículo 30 del Código Civil, el artículo 162 numeral 5 de Código Orgánico Administrativo y el artículo 264 numeral 6 del Código Orgánico de la Función Judicial (“COFJ”).
25. Por lo expuesto, solicita que se rechace la demanda “por ser improcedente y carecer de sustento jurídico”.

⁷ Dentro de los anexos adjunto al escrito consta el memorando CJ-DNJ-SNCD-2024-03550 de 11 de septiembre de 2024, que contiene el informe actualizado respecto de las resoluciones impugnadas.

5. Análisis Constitucional

26. El control abstracto de constitucionalidad busca garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico mediante la identificación y la eliminación de incompatibilidades normativas con el texto constitucional y las demás disposiciones del sistema jurídico.⁸ El artículo 79 de la LOGJCC exige que una demanda de acción pública de inconstitucionalidad (1) señale las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance; y que (2) presente argumentos “claros, ciertos, específicos y pertinentes”, por los cuales considera que existe una incompatibilidad normativa con la Constitución. La lógica de este requisito, obedece a que esta Magistratura solo puede entrar a examinar la constitucionalidad de una norma, cuando se hayan expresado razones mínimamente suficientes que cuestionen la presunción de constitucionalidad inherente a toda disposición jurídica.⁹
27. Dentro de la acción pública de inconstitucionalidad, la Corte está llamada a garantizar la supremacía “formal y material de la Constitución” para evitar que una disposición jurídica sea incompatible con el ordenamiento constitucional.¹⁰ Para tal efecto, resulta indispensable que el accionante esgrima alegaciones que permitan desvirtuar la constitucionalidad de la norma acusada porque, caso contrario, este Organismo debe guiarse por el principio de presunción de constitucionalidad de las disposiciones jurídicas y el principio *in dubio pro legislatore* en atención a lo dispuesto por el artículo 76 numerales 2 y 3 de la LOGJCC.
28. Como quedó establecido, en el presente caso se impugnaron las resoluciones 143-2022 y 157-2022 del CJ.
29. En relación a la resolución 143-2022, se encuentra que, de las alegaciones presentadas por el CJ, esta fue derogada de manera expresa por la resolución 157-2022 “Artículo 1.- Deróguese la Resolución 143-2022, emitida por el Pleno del Consejo de la Judicatura, el 22 de junio de 2022”.
30. En tal virtud, dado que esta Corte ha determinado que es competente para realizar el control de constitucionalidad de normas derogadas solo si estas tienen la potencialidad de producir efectos contrarios a la Constitución –*ultractividad*¹¹- o de aquellas

⁸LOGJCC, artículo 74.

⁹CCE, sentencia 69-20-IN/24, 11 de julio de 2024, párr. 46.

¹⁰CCE, sentencia 27-12-IN/20, 29 de enero de 2020, párr. 51.

¹¹Como 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

disposiciones por las que fueron reemplazadas, en caso de que exista *unidad normativa*¹² (artículo 76 números 8 y 9 de la LOGJCC), corresponde determinar si la resolución 143-2022 se encuentra en alguno de esos supuestos.

31. Analizada la resolución en cuestión, no se evidencia que esta tenga la potencialidad de generar efectos ultractivos, pues dejó de surtir efectos a partir de su derogatoria. Si bien, este Organismo ha reconocido que normas que suspenden términos y plazos que fueron dejadas sin efecto puedan producir efectos posteriores a su derogación,¹³ en dichos casos, la Corte resolvió supuestos específicos de suspensión de plazos y términos de procesos judiciales y de resoluciones con efectos retroactivos. Sin embargo, en el presente caso la resolución 143-2022 no establece plazos o términos retroactivos y, por su corta duración, no se constata que sus efectos se apliquen en procedimientos disciplinarios actuales.
32. Por otra parte, no se constata que los artículos impugnados se hayan reproducido de manera análoga en la resolución 157-2022 ni en otra norma jurídica vigente, que permita realizar un análisis de constitucionalidad, ya que ésta reanudó los plazos y términos en los procesos disciplinarios a nivel nacional. Por lo que, no se configura el principio de unidad normativa.¹⁴
33. En consecuencia, este Organismo se encuentra impedido de realizar un análisis de constitucionalidad respecto de la resolución 143-2022.
34. Ahora, en relación a la resolución 157-2022, esta Corte encuentra que el accionante no presenta argumentos de una posible incompatibilidad con la Constitución, sino que todos se centran exclusivamente sobre una presunta afectación al derecho al debido proceso y a la seguridad jurídica porque se suspendieron los plazos por fuerza mayor, y que dicha modificación “dilata la tramitación de expediente y sumarios disciplinarios sin que exista causa legal para hacerlo”, pese a que, para los procesos disciplinarios, la acción disciplinaria “prescrib[e] en el tiempo y forma que determina la ley”, de

cual deja la posibilidad de que la Corte ejerza control constitucional sobre la misma, aunque su período de validez formal haya terminado”. Corte Constitucional, sentencias 15-18-IN/19, párrafo 48 y 65-19-IN/21, párrafo 24.

¹²Como 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, sentencias 055-16-SIN-CC y 29-16-IN/21, párrafo 19.

¹³CCE, sentencia 8-20-IA/20, 05 de agosto de 2020, párr. 44 y sentencia 2-21-IA/23, 02 de agosto de 2023, párr. 86.

¹⁴CCE, sentencia 15-20-IN/24, 16 de febrero de 2024, párr. 31. Véase también la sentencia 3-15-IN/22, 27 de enero de 2022, párr. 64.

conformidad con el régimen disciplinario previsto en el Código Orgánico de la Función Judicial.

35. En tal virtud, dado que la resolución 157-2022 se limita a derogar la resolución 143-2022 y a reanudar los plazos para la sustanciación de los procedimientos disciplinarios, esta Corte no encuentra argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes respecto de cómo sus disposiciones resultarían incompatibles con la Constitución, de conformidad con lo que exige el artículo 79 numeral 5 literal b) de la LOGJCC, que permitan cuestionar la presunción de constitucionalidad de la resolución 157-2022. Como se indicó en el párrafo 27 *ut supra*, resulta indispensable que el accionante presente alegaciones que permitan desvirtuar la constitucionalidad de la resolución 157-2022 porque, caso contrario, este Organismo debe guiarse por el principio de presunción de constitucionalidad de las disposiciones jurídicas.¹⁵
36. En consecuencia, el accionante se limitó a cuestionar la constitucionalidad únicamente de la resolución 143-2022 y no de la resolución 157-2022, por lo que al no existir argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, “no resulta necesario entrar al fondo de este asunto”¹⁶ y se debe desestimar el análisis, puesto que “no basta con indicar que la norma impugnada transgred[e] a una disposición constitucional o un principio reconocido en la CRE, para que proceda el análisis de inconstitucionalidad”¹⁷ ya que el mismo debe realizarse a la luz de los argumentos de las partes.¹⁸

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 pública de inconstitucionalidad **96-22-IN**.
2. Notifíquese, publíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente por
ALI VICENTE LOZADA
PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

¹⁵De conformidad con lo dispuesto por el artículo 76 numeral 2 de la LOGJCC.

¹⁶CCE, sentencia 48-17-IN/23, 16 de agosto de 2023, párr. 28; y sentencia 46-24-IN/24, 22 de agosto de 2024, párr. 23; sentencia 63-20-IN/22, 13 de octubre de 2022, párr. 30-32; sentencia 47-15-IN/21, 10 de marzo de 2021, párrs. 28 y 29.

¹⁷CCE, sentencia 50-17-IN/22, 10 de agosto de 2022, párr. 28.

¹⁸CCE, sentencia 46-16-IN/21, 14 de septiembre de 2022, párr. 14.

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, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 24 de octubre de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Caso Nro. 96-22-IN

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes veintinueve de octubre de dos mil veinticuatro, 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



Abg. Jaqueline Vargas Camacho
DIRECTORA (E)

Quito:
Calle Mañosca 201 y Av. 10 de Agosto
Atención ciudadana
Telf.: 3941-800
Exts.: 3133 - 3134

www.registroficial.gob.ec

IM/AM

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.