

# REGISTRO OFICIAL<sup>®</sup>

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



## SUMARIO:

Págs.

### CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

#### DICTÁMENES Y SENTENCIAS:

55-23-AN/24 En el Caso No. 55-23-AN y acumulado Se desestiman las acciones por incumplimiento No. 53-19-AN y No. 55-23-AN acumuladas.....	2
16-22-CN/24 En el Caso No. 16-22-CN Se desestima la consulta de norma No. 16-22-CN, por existir cosa juzgada constitucional relativa .....	21



**Sentencia 55-23-AN/24**  
**Jueza ponente:** Carmen Corral Ponce

Quito, D.M., 14 de noviembre de 2024

**CASO 55-23-AN y acumulado**

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

**SENTENCIA 55-23-AN/24**

**Resumen:** La Corte Constitucional desestima la acción por incumplimiento en la que se exige el cumplimiento del numeral 6 del artículo 280 del COFJ, al constatar que el reclamo previo presentado no cumple con los requisitos establecidos en el artículo 54 de la LOGJCC, por no haber sido presentado por los accionantes de las causas.

**1. Antecedentes procesales**

**1.1 Causa 53-19-AN**

1. El 13 de septiembre de 2023, María de Lourdes Báez Duarte, María Elizabeth Chávez Villacrés, Lilia Beatriz Vega Calva, Diego Saúl Figueroa Monteros, Cosme Hernán Sarango Aguirre y Luis Napoleón Tene Rodríguez (“**accionantes**”), presentaron una demanda de acción por incumplimiento en contra del Consejo de la Judicatura, alegando el incumplimiento del numeral 6 del artículo 280 del Código Orgánico de la Función Judicial (“**COFJ**”).
2. El 22 de octubre de 2019, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la causa signada con el número 53-19-AN.<sup>1</sup>
3. El 17 de diciembre de 2019, la Procuraduría General del Estado compareció en la causa.
4. El 18 de febrero de 2020, el Consejo de la Judicatura remitió un informe acerca del incumplimiento alegado.

<sup>1</sup> El tribunal de la Sala de Admisión estuvo conformado por el ex juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez y las juezas constitucionales Daniela Salazar Marín y Carmen Corral Ponce. La sustanciación de la causa recayó en el ex juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez.

5. El 17 de febrero de 2022, luego de la renovación parcial de la Corte Constitucional, en virtud del sorteo realizado por el Pleno de este Organismo, se asignó la sustanciación del presente caso al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz.

### **1.2 Causa 55-23-AN**

6. El 6 de octubre de 2023, Katerine Eugenia Zapata Pazmiño, Jennifer Angélica Velásquez Moreira, Roberto Manuel Becerra Freire, Santiago Andrés Urquizo Becerra, Wilian Ricardo Yáñez Calero, Juan Nicolás Pupiales Carlosama, María Esperanza Taco Pachacama, Mayra Lorena Guerra Cedeño y Carlos Augusto Farinango Ramírez (“accionantes”), presentaron una acción por incumplimiento en contra del Consejo de la Judicatura. En su demanda los accionantes solicitan el cumplimiento del numeral 6 del artículo 280 del COFJ.
7. En sorteo automático de 10 de octubre de 2023, el conocimiento de la causa 55-23-AN correspondió a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce.
8. En auto de mayoría de 23 de febrero de 2024, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, con voto de mayoría de las juezas constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes y Carmen Corral Ponce, y voto salvado de la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, resolvió admitir a trámite la causa 55-23-AN.
9. En sesión de 11 de abril de 2024, el Pleno de este Organismo resolvió aceptar la excusa presentada por el juez constitucional Richard Ortiz Ortiz respecto de la causa 53-19-AN, la cual fue resorteada a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce. En la misma sesión se resolvió acumular el caso 53-19-AN a la causa 55-23-AN.
10. La jueza ponente mediante auto de 10 de octubre de 2024 avocó conocimiento de la misma.

### **2. Norma cuyo cumplimiento se persigue**

11. Los accionantes consideran que se ha incumplido el numeral 6 del artículo 280 del COFJ que determina lo que sigue:

Art. 280.- Funciones.- A la Directora o al Director General le corresponde:  
[...] 6. Fijar las remuneraciones para las servidoras y servidores de las carreras judicial, fiscal

y defensoría pública, así como para los servidores de los órganos auxiliares, en las diferentes categorías, y de manera equivalente [...].

### **3. Fundamentos de los sujetos procesales**

#### **3.1 Argumentos de los accionantes y pretensión**

- 12.** En ambas demandas, que en gran extensión comparten textos idénticos, los accionantes indican que:

La reproducida norma contiene la obligación clara, expresa y exigible del Consejo de la Judicatura y específicamente de su Director General, de fijar las remuneraciones para las servidoras y servidores de las carreras judicial, fiscal y defensoría pública, en las diferentes categorías y de manera equivalente. Lo que no ha ocurrido en el caso de las servidoras y servidores de la carrera de defensoría pública, pues NO se ha fijado la remuneración que les corresponde conforme a sus diferentes categorías y de manera equivalente a las servidoras y servidores de las carreras judicial y fiscal.

- 13.** Y agregan que:

En consecuencia, la obligación clara, expresa y exigible que se requiere cumplir es que, el Consejo de la Judicatura y específicamente su Director General, procedan con la fijación de las remuneraciones para las servidoras y servidores de la carrera de la Defensoría Pública, en las diferentes categorías, y de manera equivalente a las que ya se encuentran fijadas para los servidores y servidoras de las carreras judicial y fiscal en resolución No. 014-2014 de 28 de enero de 2014 del Consejo de la Judicatura.

- 14.** Finalmente, señalan que su pretensión es que se acepte la acción por incumplimiento planteada, se declare vulneración de sus derechos constitucionales, se ordene al Consejo de la Judicatura que en aplicación de la normativa cuyo incumplimiento se demanda, “[...] proced[a] a la inmediata fijación de las remuneraciones para las servidoras y servidores de la carrera de la Defensoría Pública, en las diferentes categorías, y de manera equivalente [...]” y que:

A manera de reparación integral, ordenen al Consejo de la Judicatura el pago de las remuneraciones homologadas de las servidoras y servidores de la carrera de la Defensoría Pública, desde el inicio de su gestión como tales a través de nombramiento, que es cuando la omisión del cumplimiento de la norma se hizo exigible, esto es desde el 1 de abril de 2016, para lo cual deberá liquidarse, desde dicha fecha, los valores de las remuneraciones correspondientes, con las cantidades adicionales por fondos de reserva y remuneraciones especiales, deduciendo los montos devengados por las remuneraciones recibidas desde entonces hasta el momento de la ejecución.

### 3.2 Contestación Consejo de la Judicatura

15. En escrito de 18 de febrero de 2020, el Director Nacional de Asesoría Jurídica del Consejo de la Judicatura señaló que:

[...] el alcance del numeral 6 de la norma alegada como incumplida por el accionante implica la fijación de las remuneraciones de los servidores de la carrera judicial, fiscal y defensoría pública en las diferentes categorías y de manera equitativa, no obstante de esta norma no surge a la perfección el alcance de la misma tomando en consideración que se trata de diferentes carreras que deben tener sus categorías establecidas, por lo que, en consecuencia, es una norma que requiere de otras disposiciones y actos para que se entienda en toda su dimensión en las que determinan las diferentes categorías de los servidores y servidoras de las diferentes carreras de la función judicial [...].

16. Asimismo, señala que:

[...] la norma alegada como incumplida se encuentra desarrollada de manera escrita y determina la fijación de remuneraciones refiere a las diferentes categorías de las servidoras y servidores de las carreras judicial, fiscal y defensoría pública, por lo que la misma no contiene de forma nítida y manifiesta dicha obligación, por lo que corresponde para tal fijación remitirse a otras normas y actos consecutivos para su entendimiento, sin contener en forma explícita la forma en la cual se debe hacer operativa la fijación de las remuneraciones según cada una de las categorías a las que refiere para plasmarse la ejecución de la obligación [...].

17. Finalmente, expone que:

[...] una parte de la norma alegada como incumplida no cumple con los requisitos de procedencia de la acción de incumplimiento de norma propuesta, y en consecuencia de ello, no existe incumplimiento de dicha norma por parte del Director General del Consejo de la Judicatura, ya que actualmente la Defensoría Pública se encuentra realizando el proceso previo correspondiente para la regularización de la carrera defensorial, razón por la cual, una vez realizado el mismo se dará cumplimiento oportuno de la norma en mención, es decir del artículo 280 numeral 6 del Código Orgánico de la Función Judicial.

### 3.3 Procuraduría General del Estado

18. En escritos ingresados el 17 de diciembre de 2019 y el 4 de abril de 2024, suscritos por el director nacional de patrocinio de la Procuraduría General del Estado, actuante, señaló dirección de casilla para recibir notificaciones.

### 3.4 Amicus curiae y terceros interesados de la causa 53-19-AN

19. En calidad de terceros interesados<sup>2</sup> en la causa 53-19-AN comparecieron varios defensores públicos, de igual forma varios defensores públicos presentaron *amicus curiae*<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> En calidad de terceros con interés comparecieron Johanna Katherine Montesdeoca Guerra, Carlos Alejandro Pincay Muñoz, Diego Darío García Cruz, Luis Eduardo Vera Silva, Marku Marduck Cadena Manosalvas, María Laura Sabando Espinales, Alfredo Enrique Mendoza Castillo, Frank Arteaga Zambrano, Nilda Inés Navarrete Pico, Carlos Luis Macías Quiroz, Leyda María Murillo Zavala, Viviana Annabel Cuenca Rivadeneira, Luis Alberto Guerrero Rodríguez, Sandra Burbano, Esteban Javier Saltos Montero, José Gregorio Verdezoto Ortiz, Juan Carlos Villarreal Tapia, Janeth Analia Cadena Villarreal, John Mauricio Valencia Figueroa, Leonardo Antonio Ruales Reinoso, Johnny Daniel Florez Flores, Miguel Ángel Gracia Orbe, Gloria Quezada Sarmiento, Juan Carlos Hurtado Castro, Silvia Consuelo Yáñez Dávila, Angélica María Roben Moreira, Víctor Galo Mejía Zambrano, José Gabriel Ramírez Saverio, Zoila Esperanza Aguilar Pineda, Marlene Yessenia Barahona Zamora, Martha del Pilar Soria, Mariela Nataly Solorzano Huber, Carlos Peter Melo Enríquez, Ivonne del Rocío Suárez Banchón, Iván Alfredo Santos Vargas, Miguel Ángel Montalván Ramírez, Carlos Alberto Ochoa Bueno, Roberto Vela Plaza, María Auxiliadora García Bravo, Linda Margarita Nuñez Vega, María José Malucin Medina, Julio César Vargas Abad, María Gabriela Viteri Salazar, Máxima Elizabeth Chevez Briones, Adrián Burbano Luzuriaga, Stephanie Solange Cruz Cantos, Weldy Silvana Gutiérrez Salazar, Luis Amado Coloma Gavilánez, Erik Steve Soto Zavala, Gabriel Antonio Reyes Mena, Rosa Fiallos Ramos, Sandra Odett Romero Cañizares, Jaime Jacobo Escudero Arias, Jessica Priscila Molina Troya, Fernando Mauricio Arrieta Cabrera, Xavier Alejandro San Andrés Pérez, Ramón Antonio Cando García, Marcía Melanie Mendoza Benavides, Marcía Catalina Castro Llerena, Gabriela Alejandra Caicedo Valverde, Sthela Monserrat Álava Zambrano, Fabricio Antonio Merino Cisneros, Diego Ávila Silva, Domingo Eleuterio Delgado Bailón, Jonathan Simón Rosero Lucero, María Elena Barreno Cedeño, Rosa Raquel Campoverde Quimi, Freddy Hernán Cristellot Vizueta, Ana Isabel García Alonzo, Sandra Azucena Bravo Barros, Segundo Gustavo Sosa Ortiz, Johnny Steeve Bayas Gaibor, Jonathan Javier Moreira Vinueza, José Erminio Galarza, Jorge Luis Sánchez Mendoza, Pablo Santiago Bermeo Rodríguez, Luis Efraín Villanueva Velasteguí, Elizabeth Alexandra Alay González, María Fernanda Zhinin Cochancela, Renzo Boris Vinueza Prado, Juan Carlos Chérrez Chérrez, Víctor Rafael Canales Culcay, Jorge Washington Oyague Falconí, Marcos Geovanny Morán Cedillo, José Edelberto Cifuentes Barreno, Edison David Gómez Castillo, Diana Esther Gallardo Dueñas, David Acuña, Roberto José Rodríguez Larrea, Martha Fabiola Lajones Sánchez, Priscilla del Rosario Espinoza Cantos, Rubén Darío Encalada Alcívar, María Fernanda Bellolio Chambers, Diana Belén Neumane Roca, Víctor Hugo Caicedo Leones, Freddy Javier Briones Delgado, Narcisa de Jesús Chandy Vélez, Nayla María Suárez Flor, María José Mirabá Andrade, Jennifer Norma Guala Paz, Michelle Estefanía Ortiz Bassante, Jennifer Angélica Velásquez Moreira, Mayra Lorena Guerra Cedeño, Karina Nathalie Trujillo Beltrán, Eduardo David Gallardo Rodas, Juan Ernesto Llamuca, María Esperanza Taco Pachacama, Katerine Eugenia Zapata Pazmiño, Roberto Manuel Becerra Freire, Alfredo Marcelo Vintimilla Palacios, Marco Andrés Mena Navarrete, Clara Elizabeth Soria Carpio, Eddy Fernando Benavides Pérez, Gabriel Rivadeneira Torres, María Isabel García Piedmag, Leonardo Damián Zambrano González, Cynthia Samantha Sánchez Albán, Willian Ricardo Yáñez Calero, Wilson Manuel Ruiz Quevedo, Olga Marlene Anzules Espinoza, Rocío Elizabeth Bravo Bravo, Víctor Joselito Moreno Cela, María Elena Cabrera Reinoso, Ericka Layce Rivera Gárate; Galo Medina Baldassarri, Raúl Zurita Garrido, Evelyn Priscila Jiménez, Marco Vinicio Tarco, Marcelo Fabian Pozo Serrano, Daysi Nuñez Puruncajas, Jenny Elizabeth Moya Vicuña, Jorge Andrés Salgado Zapata, María Soledad Tubón Guerrón, Juan Carlos Pérez, Myriam Veintimilla Mejía y Myriam Edith Cabezas Morales.

<sup>3</sup> Hernán Batallas Gómez, Rolando Alexis Núñez Zamora, Estefanía Limones Villacrés, Iván Alfredo Santos Vargas, Nadia Antonieta Zabala Béjar, Juan Carlos Chérrez Chérrez, Jenny Maritza Mateo Torres, Carlos Peter Melo Enríquez, José Erminio Galarza, Petita Aurora Gavilánez Mendoza, Marcos Geovanni Morán Cedillo,

#### 4. Competencia

20. De acuerdo con los artículos 93 y 436 numeral 5 de la Constitución del Ecuador (“**Constitución**”), el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones por incumplimiento.

#### 5. Reclamo previo

21. Conforme a lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 436 de la Constitución del Ecuador, las acciones por incumplimiento tienen:

[...] la finalidad de garantizar la aplicación de normas o actos administrativos de carácter general, cualquiera que sea su naturaleza o jerarquía, así como para el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos que no sean ejecutables por las vías judiciales ordinarias.

22. Asimismo, el artículo 54 de la LOGJCC dispone que:

[C]on el propósito de que se configure el incumplimiento, **la persona accionante previamente reclamará el cumplimiento de la obligación a quien deba satisfacerla**. Si se mantuviera el incumplimiento o la autoridad pública o persona particular no contestare el reclamo en el término de cuarenta días, se considerará configurado el incumplimiento. [Énfasis agregado].

23. Respecto al reclamo previo, en la sentencia 3-11-AN/19, de 28 de mayo de 2019, esta Corte señaló que:

---

Peter Gerardo Concha Barzola, Miguel Ángel Montalván Ramírez, Jorge Washington Oyague Falconí y Jorge Luis Sánchez Mendoza, mediante el cual presentan *amicus curiae* en la causa. Walter Estuardo Mendoza Yépez y Rolando Alexis Nuñez Zamora, mediante el cual presentan *amicus curiae* en la causa. Rosana Gabriela Andrade Cárdenas, Paola Lorena Arias Contreras, Javier Patricio Ávila Delgado, Dayana Estefanya Ávila Garzón, Diana Patricia Ávila Vintimilla, David Renato Ayala Ríos, Martha Cumandá Cárdenas Heredia, Alicia Fernanda Carrión Durán, Diana Estefanía Cevallos Escandón, Mónica Patricia Chacha Vaca, Andrea Catalina Coellar Cando, Gabriel Iván Correa Barzallo, Carlos Vicente Guamán Paltín, Gabriela Johana Guaraca Espinoza, Claudia Nallely Gutiérrez León, Merci Susana Hurtado Reiban, Andrea Paola Merchán Domínguez, Gladys Fabiola Moscoso Lazo, David Agustín Muñoz Salcedo, Patricia Elizabeth Pineda Guerrero, Paul Estuardo Pucha Samaniego, Rómulo Petronio Romo Iglesias, Dayani Mercedes Sanmartín Solano, Sandra Noemí Sinche Rosales, Juan Carlos Solano Saavedra, Christian Patricio Torres Sacoto, Juana Catalina Vidal Solórzano, Pedro José Zalamea Suárez, y, Roberto Carlos Romero Di Lorenzo, presentaron *amicus curiae* en la causa.

En el marco de una acción por incumplimiento, para que la Corte Constitucional tenga por ciertos los hechos alegados resulta indispensable que dentro del proceso exista prueba suficiente de que el hecho ocurrió. De ahí que, respecto de la acción por incumplimiento, la LOGJCC exige presentar una prueba del reclamo previo, no sólo como una formalidad sino como un requisito para que tal incumplimiento se configure. De hecho, la demostración de este hecho es un requisito que corresponde a la esencia de la acción en cuestión. Más aún, la razón de ser del requisito de "prueba del reclamo previo" implica que se ha concedido la oportunidad, a quien debía satisfacer la obligación reclamada, de que subsane el incumplimiento y tome acciones tendientes a cumplir lo requerido.<sup>4</sup>

24. Sumado a lo anterior, este Organismo ha establecido que el requisito del reclamo previo se debe observar en dos momentos: i) en la fase de admisión, en la que se realiza un análisis formal, en el que la Corte verifica que exista un escrito de reclamo previo anexado en la demanda de acción por incumplimiento; y, ii) en la fase de sustanciación, donde se verifica el reclamo previo como un requisito sustancial en el que la Corte analiza su contenido.<sup>5</sup>
25. En el presente caso, los accionantes de las causas 53-19-AN y 55-23-AN presentaron como prueba del reclamo previo copias certificadas de un escrito de fecha 19 de septiembre de 2017,<sup>6</sup> que habría sido ingresado en el Consejo de la Judicatura con fecha 20 de septiembre de 2017, mismo que consta firmado por Patricia Salazar Aguilar (C.C. 110272294-7), Violetta de Lourdes Sánchez Sánchez (C.C. 171131397-1), Fredy Geovany Guachi Soria (C.C. 180378934-4), Ángel de Jesús Siguencia Sacoto (C.C. 0301845491) y Yadira Zadezhda Gómez Ramón (C.C. 1102942768).
26. Al respecto, este Organismo observa que, el mismo documento que se ha presentado como reclamo previo en las causas 53-19-AN y 55-23-AN, es una copia certificada del escrito que fue ingresado como prueba de reclamo previo en la causa 33-18-AN, planteada por Yadira Zadezhda Gómez Ramón, misma que fue inadmitida a trámite en auto de 10 de abril de 2019, emitido por el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional.
27. De la revisión del mencionado documento presentado en la causa 33-18-AN, esta Corte advierte que ninguno de los accionantes de las causas 53-19-AN y 55-23-AN (párrafos 1 y 6 *supra*) suscribió el documento que se presenta como reclamo previo, de forma que se

---

<sup>4</sup> CCE, sentencia 46-18-AN/22, 21 de diciembre de 2022, párr. 25.

<sup>5</sup> CCE, sentencia 3-11-AN/19, 17 de marzo de 2021, párr. 28.

<sup>6</sup> Documentos constantes a fojas 6 y 7 del expediente constitucional de la causa 53-19-AN y fojas 24 y 25 del expediente constitucional de la causa 55-23-AN.

incumple lo previsto en el artículo 54 de la LOGJCC, que expresamente señala la obligación de que el reclamo previo sea presentado por la persona accionante.

28. Al comprobar que el reclamo previo presentado por los accionantes de las causas 53-19-AN y 55-23-AN no cumple con lo establecido en el artículo 54 de la LOGJCC, esta Corte se abstiene de continuar el análisis, dado que la demanda de acción por incumplimiento es improcedente.

## 6. Consideración adicional

29. Finalmente, sobre la convocatoria a audiencia establecida en el artículo 57 de la LOGJCC, este Organismo previamente ha señalado que si la acción planteada no cumple con los requisitos para examinar el fondo y determinar si existe el incumplimiento que se alega, la convocatoria a audiencia deviene en inoficiosa.<sup>7</sup> Por lo que, al no existir un pronunciamiento sobre el fondo de la causa, no sería necesario que esta Corte Constitucional convoque a audiencia en la presente causa.

## 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 las acciones por incumplimiento **53-19-AN** y **55-23-AN acumuladas**.
2. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente  
por ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

---

<sup>7</sup> CCE, sentencia 34-15-AN/20, 16 de diciembre de 2020, párr. 21.

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado y Teresa Nuques Martínez; y, dos votos salvados de los jueces constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 14 de noviembre de 2024; el juez constitucional Richard Ortiz Ortiz se abstiene de votar, en virtud de la excusa presentada en la causa 53-19-AN, la que fue aprobada en la sesión del pleno de 11 de abril de 2024.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**Voto salvado**  
**Jueza:** Daniela Salazar Marín

**SENTENCIA 55-23-AN/24 y acumulado<sup>1</sup>**

**VOTO SALVADO**

**Jueza constitucional Daniela Salazar Marín**

1. En sesión de 14 de noviembre de 2024, la Corte Constitucional aprobó la sentencia 55-23-AN/24 y acumulado (en adelante, “**sentencia**”). Respetando la postura tanto de la jueza ponente como del resto de jueces y juezas que votaron a favor, con fundamento en el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, manifestaré las razones de mi discrepancia con el razonamiento plasmado en la sentencia.
2. La controversia surge con ocasión de dos acciones por incumplimiento que solicitaban al Consejo de la Judicatura el cumplimiento del artículo 280 número 6 del Código Orgánico de la Función Judicial (“**COFJ**”).<sup>2</sup> En ambas demandas se pretende que el Consejo de la Judicatura fije la remuneración a una serie de categorías de funcionarios de forma equivalente y de manera consecuente con cada una de ellas.
3. La sentencia desestima las acciones por considerar que no cumplen con el requisito del reclamo previo. Sostiene que el artículo 54 de la LOGJCC exige que el reclamo previo sea presentado por la misma persona que presente la acción por incumplimiento. Y que, en vista de que el reclamo previo para ambas acciones es un documento firmado por personas diferentes a las ahora accionantes, no se cumple con ese requisito.
4. Este voto salvado estará dividido en dos secciones. En la primera, cuestionaré la interpretación textual que la sentencia hizo del artículo 54 de la LOGJCC. En la segunda, sostendré que, incluso de aceptar la procedencia de una lectura literal del precepto, ya había precluido la fase de admisión que permite a esta Magistratura hacer una revisión formal del documento de reclamo previo.

**A. Sobre el artículo 54 de la LOGJCC y sus métodos de interpretación posibles**

---

<sup>1</sup> El caso se acumuló con el 53-19-AN.

<sup>2</sup> Art. 280.- FUNCIONES. - A la Directora o al Director General le corresponde:

6. Fijar las remuneraciones para las servidoras y servidores de las carreras judicial, fiscal y defensoría pública, así como para los servidores de los órganos auxiliares, en las diferentes categorías, y de manera equivalente.

5. El artículo 54 de la LOGJCC prescribe:

Art. 54.- Reclamo previo. - Con el propósito de que se configure el incumplimiento, la persona accionante previamente reclamará el cumplimiento de la obligación a quien deba satisfacerla. Si se mantuviera el incumplimiento o la autoridad pública o persona particular no contestare el reclamo en el término de cuarenta días, se considerará configurado el incumplimiento.

6. Una lectura textual del artículo efectivamente sugiere que es un requisito del reclamo previo haber sido presentado por la misma persona que después presente la acción por incumplimiento. Sin perjuicio de aquello, me permitiré hacer algunas reflexiones con ocasión de los métodos de interpretación que la LOGJCC prevé para la justicia constitucional.
7. El artículo 3 de la LOGJCC establece los métodos y reglas de interpretación constitucional, desarrollando lo establecido en el artículo 427 de la Constitución. El precepto dispone que las normas constitucionales serán interpretadas en el sentido que más se ajuste a la Constitución en su integralidad y que, en caso de duda, se interpretará en el sentido que más favorezca la protección de derechos constitucionales y la voluntad del constituyente. Ahora bien, el artículo también dispone una serie de métodos y reglas de “interpretación jurídica constitucional y ordinaria para resolver las causas que se someten a su conocimiento”. Parece sugerir que estos métodos de interpretación no son exclusivamente dispuestos para la interpretación de la Constitución, sino que también podrían ser aplicables en normas infraconstitucionales en el marco de un proceso de índole constitucional.
8. Si bien el artículo empieza anunciando como regla general una interpretación sistemática (“en el sentido que más se ajuste a la Constitución en su integralidad”), en lo posterior tiene una serie de métodos de interpretación que, como manifiesta el mismo artículo, es posible que confluyan más de uno en un mismo caso.
9. El artículo 3 número 7 consagra el método de interpretación literal: “[c]uando el sentido de la norma es claro, se atenderá su tenor literal”. Pero el artículo añade una excepción: “sin perjuicio de que, para lograr un resultado justo en el caso, se puedan utilizar otros métodos de interpretación”. Esto quiere decir que incluso si el sentido de la norma es claro, es perfectamente permisible que las normas se interpreten sobre la base de otros métodos. El número 5 consagra la interpretación sistemática, y dispone que “[l]as normas jurídicas deberán ser interpretadas a partir del contexto general del texto normativo, para

lograr entre todas las disposiciones la debida coexistencia, correspondencia y armonía”. Por su parte, el número 6 consagra a la interpretación teleológica para sostener que “[l]as normas jurídicas se entenderán a partir de los fines que persigue el texto normativo”.

10. De la LOGJCC se desprende que, incluso de ser la norma clara, es posible que los operadores de justicia acudan a otros métodos de interpretación diversos en aras de una solución más justa. Si bien no pretendo definir la justicia ni adherirme a una de sus corrientes, me parece prudente y razonable considerar que, al menos en el campo constitucional, por justicia debemos entender aquello que está mejor diseñado para proteger derechos fundamentales. Esto es coherente, también, con otros principios procesales que deben guiar la actuación de la Corte en todos los procesos, y que están reconocidos en el artículo 4 de la LOGJCC. En lo aplicable a este caso, por ejemplo, la Corte no puede obviar el principio de formalidad condicionada dispuesto en el numeral 7 del citado artículo 4, según el cual “[l]a jueza o juez tiene el deber de adecuar las formalidades previstas en el sistema jurídico al logro de los fines de los procesos constitucionales. No se podrá sacrificar la justicia constitucional por la mera omisión de formalidades” En virtud de este principio, a mi criterio, la Corte debió ir más allá de la interpretación literal de la norma relativa al reclamo previo.
11. Y es que, en el caso en cuestión, los accionantes han utilizado, como reclamo previo, uno que fue presentado ante la misma entidad supuestamente obligada pero firmado por distintas personas. La sentencia interpretó textualmente el artículo 54 de la LOGJCC para desestimar la acción, por considerar que necesariamente debe ser presentado por las mismas personas que presenten la acción por incumplimiento. Es mi criterio, sin embargo, que la lectura literal del artículo resulta contradictoria con el espíritu de la justicia constitucional y de las garantías jurisdiccionales, que no se compadecen con la interpretación literal si tal interpretación constituye un obstáculo formal al logro de la justicia.
12. Para sostener mi postura, empezaré explicando qué es lo que la Corte Constitucional ha entendido por el requisito del reclamo previo. Este requisito, como ha venido diciendo constantemente la Corte, sirve principalmente para que la entidad supuestamente obligada tenga la oportunidad de satisfacer su obligación antes de que el reclamante acuda a la Corte Constitucional. Por eso la Corte ha manifestado con tanta frecuencia que el reclamo previo debe tener una correlación con la acción por incumplimiento; es decir, que aquello que se pidió antes se pida también ahora.

- 13.** En ciertos casos, para que exista la correlación con la acción por incumplimiento, será necesario que la persona que presente el reclamo sea la misma que presenta el reclamo previo, pues sólo así la entidad supuestamente obligada habrá tenido la oportunidad de satisfacer el reclamo y cumplir la obligación. No obstante, en el presente caso, los accionantes han solicitado el cumplimiento de una norma del COFJ relativa a la supuesta obligación de fijar las remuneraciones de ciertas categorías de servidores de manera equivalente. Es así que resulta indiferente quién es el que presenta el reclamo previo si, de todas maneras, la acción por incumplimiento está dirigida de manera general a Director General del Consejo de la Judicatura para que, nuevamente de manera general, fije las remuneraciones de los funcionarios. Es por eso que esta supuesta obligación no se vería satisfecha si el Director General fija correspondientemente la remuneración de un servidor, sino que se vería satisfecha únicamente si lo hace de manera general. No parece muy relevante, entonces, quién presenta el reclamo previo y si es la misma persona que después presente la acción por incumplimiento. Pues, si atendemos a los fines del reclamo previo (permitir a la entidad supuestamente obligada que cumpla con la obligación), el reclamo previo presentado en este caso evidentemente cumple con su objetivo. Con mayor razón si, como anoté, es indiferente quién presenta el reclamo previo.
- 14.** Considero que es perfectamente plausible acudir a una interpretación teleológica del artículo 54 de la LOGJCC, pues si el artículo pretende permitir a la entidad obligada subsanar el incumplimiento, en el presente caso era indiferente quién presentaba el reclamo previo. Las pretensiones del reclamo previo, así como de la acción de protección, eran las mismas. Y, si bien la Corte nunca analizó si efectivamente se trata de una obligación jurídica, y si podría o no ser tutelada por una acción por incumplimiento, al menos superficialmente se desprende que ni la norma ni la pretensión de la demanda se dirigen a que alguien en particular tenga un cambio en su remuneración, sino que se trataría de una cuestión general que afecte a categorías enteras de funcionarios.
- 15.** También me parece plausible sostener que el artículo 54 de la LOGJCC, para este caso en cuestión, admite una interpretación sistemática. Si lo que pretenden las garantías jurisdiccionales es proteger derechos, entonces parece más armónico con la justicia constitucional que el reclamo previo haya superado los requisitos para que la Corte Constitucional analice el fondo de la acción por incumplimiento. Creo que, en este caso, resultaba más justo –asimilando la justicia con la protección de derechos– que se omita una interpretación textual que artificialmente, por razones que no se condicen ni sistemática ni teleológicamente con el texto normativo, hagan que la acción por incumplimiento sea desestimada.

16. Esta lectura textual, que a mi criterio resulta mecánica e impide a los accionantes acceder a un pronunciamiento sobre el fondo de sus pretensiones, es un síntoma del formalismo que, en mi criterio, la Corte Constitucional ha venido adoptando para desestimar acciones por incumplimiento. Esta línea podrá ser encontrada en mis votos salvados de las sentencias 22-23-AN/24, 20-23-AN/24, y también en el auto de inadmisión del caso 59-23-AN.

**B. Sobre las dos etapas de revisión del reclamo previo: admisión y sustanciación**

17. La sentencia 55-23-AN/24 y acumulado, en su párrafo 23, cita la sentencia 3-11-AN/19 en la parte que explica que el reclamo previo no es solo una formalidad sino también “un requisito para que tal incumplimiento se configure”.<sup>3</sup> La sentencia añade que el requisito de reclamo previo se debe observar en dos momentos: (i) en la fase de admisión, en la que se realiza un análisis formal, en el que la Corte verifica que exista un escrito de reclamo previo anexado en la demanda de acción por incumplimiento; y, (ii) en la fase de sustanciación, donde se verifica el reclamo previo como un requisito sustancial en el que la Corte analiza su contenido.
18. Por tanto, la Corte Constitucional analiza el reclamo previo en dos momentos. En admisión se pronuncia sobre temas formales y en sustanciación sobre los materiales. Ahora bien, la razón por la que se desestima esta acción es porque las personas que firman el reclamo previo no son las ahora accionantes de la acción por incumplimiento.
19. En mi criterio, la verificación de las personas que firmaron el reclamo previo y su correspondiente constatación con aquellas que presentaron la acción por incumplimiento es una cuestión netamente formal que debió ser verificada en fase de admisión. De ahí que, incluso de adoptar una lectura literal del artículo 54 de la LOGJCC, la fase para verificar aspectos formales del reclamo previo ya precluyó al momento de haber admitido a trámite la demanda y lo que correspondía, en este momento procesal, no es realizar un nuevo examen de admisión evaluando los requisitos formales del reclamo, sino emitir una sentencia en la que exista un pronunciamiento de fondo.

\*\*\*

---

<sup>3</sup> CCE, sentencia 3-11-AN/19, 28 de mayo de 2019, párr. 21.

20. En resumen, no estoy de acuerdo con que la sentencia haya desestimado la acción por incumplimiento con este fundamento. Primero, porque me parece que una interpretación textual del artículo 54 de la LOGJCC podría, en casos como este, resultar forzosa y desatender la razón de ser del reclamo previo. Y segundo porque, incluso de aceptar la procedencia de una interpretación textual de la norma, de todas maneras la fase para hacer una revisión formal del reclamo previo ya había precluido al haber admitido a trámite la demanda. Considero que la Corte Constitucional debió haber dado por cumplido el requisito del reclamo previo y procedido a analizar el fondo de la controversia, y en ese sentido, disiento del análisis y de la decisión adoptada en la sentencia.

DANIELA  
SALAZAR MARIN

Digitally signed by  
DANIELA  
SALAZAR MARIN  
Daniela Salazar Marín  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal, que el voto salvado de la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa 55-23-AN y acumulado, fue presentado en Secretaría General el 19 de noviembre de 2024, mediante correo electrónico a las 15:10; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**Voto salvado**  
**Juez:** Jhoel Escudero Soliz

## SENTENCIA 55-23-AN/24

### VOTO SALVADO

**Juez constitucional Jhoel Escudero Soliz**

#### 1. Antecedentes

1. La Corte Constitucional aprobó con voto de mayoría, la sentencia 55-23-AN/24 y acumulado<sup>1</sup>, mediante la cual se resolvió la acción por incumplimiento presentada por María de Lourdes Báez Duarte, María Elizabeth Chávez Villacrés, Lilia Beatriz Vega Calva, Diego Saúl Figueroa Monteros, Cosme Hernán Sarango Aguirre, Luis Napoleón Tene Rodríguez; y , Katerine Eugenia Zapata Pazmiño, Jennifer Angélica Velásquez Moreira, Roberto Manuel Becerra Freire, Santiago Andrés Urquizo Becerra, Wilian Ricardo Yáñez Calero, Juan Nicolás Pupiales Carlosama, María Esperanza Taco Pachacama, Mayra Lorena Guerra Cedeño y Carlos Augusto Farinango Ramírez (“**accionantes**”), en contra del Consejo de la Judicatura, alegando el incumplimiento del numeral 6 del artículo 280 del Código Orgánico de la Función Judicial.
2. En la sentencia de mayoría se desestimó la demanda al considerar que los accionantes incumplieron con lo establecido en el artículo 54 de la LOGJCC. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, respetuosamente disiento del razonamiento de mayoría, por las razones expuestas en este voto.

#### 2. Análisis

3. En la sentencia aprobada se resolvió desestimar la demanda de acción por incumplimiento al considerar que los accionantes de la causa presentaron como prueba del reclamo previo copias certificadas de un escrito de fecha 19 de septiembre de 2017, que habría sido ingresado como prueba de reclamo previo en la causa 33-18-AN, causa que fue previamente inadmitida. La Corte consideró que ninguno de los accionantes de la causa 55-23-AN y acumulado suscribió el documento que se presenta como reclamo previo, de forma que se incumplió con lo previsto en el artículo 54 de la LOGJCC.

---

<sup>1</sup> Acumulado con el caso 53-19-AN.

4. Difiero de la decisión de mayoría, toda vez que considero que el caso 33-18-AN se resolvió en admisión, por lo cual respecto a este no se formó cosa juzgada, ya que no existió sentencia que resuelva el caso por lo que la utilización del documento de reclamo previo en la causa en examine no sería motivo de desestimación.
5. Así mismo, en el caso 55-23-AN/24 y acumulado la fase de admisión ya precluyó, por lo que la inadmisión previa por cuanto el reclamo previo ya fue presentado como justificativo en la causa 33-18-AN no es una razón procesal suficiente para no analizar los requisitos previstos en la LOGJCC, además que estimo que no es el momento procesal para desestimar la acción por el incumplimiento de esta formalidad, siendo necesario en este caso que se continúe con el análisis de los cargos presentados por los accionantes.
6. Por otra parte, en la sentencia 3-11-AN/19 esta Corte señaló que lo que se intenta con el reclamo previo es “concederle la oportunidad, a quien debía satisfacer la obligación reclamada, de que subsane el incumplimiento y tome acciones tendientes a cumplir lo requerido”, y en este caso el Consejo de la Judicatura tuvo esa oportunidad desde que se presentó el escrito de 19 de septiembre de 2017 por lo que estimo que en esta causa el reclamo previo presentado cumpliría con lo pretendido por la jurisprudencia de esta Magistratura y ameritaría un pronunciamiento de fondo.
7. Con estas precisiones, no estoy de acuerdo con el razonamiento del voto de mayoría al desestimar esta causa por lo que este análisis formal en la sentencia de mayoría en fase de sustanciación del cumplimiento del reclamo previo podría afectar el acceso a una garantía jurisdiccional.



Firmado electrónicamente por:  
JHOEL MARLIN  
ESCUDERO SOLIZ

Jhoel Escudero Soliz  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal, que el voto salvado del juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, anunciado en la sentencia de la causa 55-23-AN y acumulado, fue presentado en Secretaría General el 26 de noviembre de 2024, mediante correo electrónico a las 08:05; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



Firmado electrónicamente por:  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

5523AN-7607b



**Caso Nro. 55-23-AN**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el texto de la sentencia y los votos salvados que antecede fue suscrito el día jueves veintiocho 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-CN/24**  
**Juez ponente:** Richard Ortiz Ortiz

Quito, D.M., 21 de noviembre de 2024

### CASO 16-22-CN

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

### SENTENCIA 16-22-CN/24

**Resumen:** La Corte Constitucional desestima la consulta de norma formulada respecto del inciso final del artículo 698 del Código Orgánico Integral Penal, remitida por el juez de la Unidad Judicial Especializada de Garantías Penitenciarias con sede en el cantón Latacunga, provincia de Cotopaxi. Luego del análisis correspondiente, la Corte verifica la existencia de una decisión anterior de este Organismo que causó efecto de cosa juzgada constitucional relativa, al haber resuelto sobre la constitucionalidad de la misma disposición legal y sobre los mismos argumentos y preceptos constitucionales que los propuestos en la consulta de norma.

#### 1. Antecedentes procesales

1. El 26 de mayo de 2021, la Unidad Judicial Penal con sede en la parroquia Quitumbe del Distrito Metropolitano de Quito (“**Unidad Judicial**”), en procedimiento abreviado, declaró la culpabilidad de Paola Nancy Muyulema (“**sentenciada**”) y de otros<sup>1</sup> por el cometimiento del delito de tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización en calidad de cómplice (art. 220 COIP)<sup>2</sup> y de asociación ilícita en calidad de autora (art. 370 COIP)<sup>3</sup>, en aplicación del concurso real de infracciones. En consecuencia, a la sentenciada se le impuso una pena privativa de la libertad de veintiún meses y una multa de tres salarios básicos unificados.
2. El 28 de enero de 2022, el director del Centro de Privación de Libertad Cotopaxi No. 1 (“**CPL-C**”) solicitó al juzgador de la causa la posibilidad de otorgar un cambio de

<sup>1</sup> Proceso 17282-2020-02192. En la audiencia de juicio se dictó sentencia condenatoria en contra de otras cuatro personas. De la revisión del sistema automático de trámite judicial ecuatoriano (EXPEL), se constata que Paola Nancy Muyulema fue detenida en delito flagrante y privada de su libertad desde el 6 de noviembre de 2020.

<sup>2</sup> Artículo 220.- *Tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización.*- La persona que directa o indirectamente, sin autorización o incumpliendo requisitos previstos en la normativa correspondiente: 1. Trafique, sea que oferte, almacene, intermedie, distribuya, compre, venda, envíe, transporte, importe, exporte, tenga o posea con el propósito de comercializar o colocar en el mercado sustancias estupefacientes y psicotrópicas o preparados que las contengan, en las cantidades señaladas en las escalas previstas en la normativa pertinente, será sancionada con pena privativa de libertad de la siguiente manera: [...] c) Alta escala, de cinco a siete años.

<sup>3</sup> Artículo 370.- *Asociación Ilícita.* - Cuando dos o más personas se asocien con el fin de cometer delitos, sancionados con pena privativa de libertad de menos de cinco años, cada una de ellas será sancionada, por el solo hecho de la asociación, con pena privativa de libertad de tres a cinco años.

régimen de rehabilitación social a semiabierto, en favor de la sentenciada. El CPL-C expresó que la sentenciada habría acreditado los requisitos previstos en la ley para acceder a esa modalidad de cumplimiento de la pena. Por último, el CPL-C señaló que la sentenciada “se encuentra en estado de gestación/12 semanas” y que “está diagnosticada como embarazo de alto riesgo”.<sup>4</sup>

3. El 9 de febrero de 2022, Víctor Darío Barahona Cunalata, juez de la Unidad Judicial Especializada de Garantías Penitenciarias con sede en el cantón Latacunga<sup>5</sup> (“**juez consultante**”), elevó a esta Magistratura una consulta de norma sobre la constitucionalidad del inciso final del artículo 698 del COIP.
4. El 30 de marzo de 2022, la causa fue sorteada y su conocimiento correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz.
5. El 22 de abril de 2022, el Tercer Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la consulta de norma 16-22-CN.<sup>6</sup>
6. El 10 de noviembre de 2022, en atención al orden cronológico de despacho de causas en fase de sustanciación, el juez constitucional Richard Ortiz Ortiz avocó conocimiento de la causa y solicitó un informe de descargo a la Asamblea Nacional, a la Procuraduría General del Estado y al Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de Libertad y a Adolescentes Infractores (“**SNAI**”).
7. El 17 de noviembre de 2022, la Asamblea Nacional presentó su informe de descargo. A pesar de haber sido debidamente notificados, la Procuraduría General del Estado y el SNAI no presentaron los informes solicitados.

## 2. Identificación de la norma cuya constitucionalidad se consulta

8. El juez consultante solicita que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del inciso final del artículo 698 del COIP. La norma mencionada establece lo siguiente:

**Art. 698.- Régimen semiabierto.-** Es el proceso de rehabilitación social de la o del sentenciado que cumple con los requisitos y normas del sistema progresivo para

---

<sup>4</sup> Esta Magistratura observa que, el 4 de agosto de 2022, la Unidad Judicial emitió una boleta de excarcelamiento en favor de la sentenciada por cumplimiento de la pena privativa de libertad que le fue impuesta.

<sup>5</sup> Proceso 05U01-2022-00134.

<sup>6</sup> La Sala de Admisión estuvo conformada por la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez y por los jueces constitucionales Enrique Herrería Bonnet y Richard Ortiz Ortiz.

desarrollar su actividad fuera del centro de ejecución de penas de manera controlada por el Organismo Técnico [...].

**No podrán acceder a este régimen las personas privadas de libertad que hayan sido condenadas** por asesinato, femicidio, sicariato, delitos contra la integridad y libertad personal con resultado de muerte, robo con consecuencia de muerte, delitos contra la integridad sexual y reproductiva, trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, delitos de violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar, cohecho, concusión, peculado, enriquecimiento ilícito, obstrucción de la justicia, sobrepagos en contratación pública, actos de corrupción en el sector privado, lavado de activos, enriquecimiento privado no justificado, **delitos de tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización en alta y gran escala**, terrorismo, delincuencia organizada, abigeato con resultado de muerte y graves violaciones a los derechos humanos y delitos contra el derecho internacional humanitario [...] [énfasis agregado].

### 3. Argumentos de la consulta de norma

#### 3.1. Del juez consultante

9. El juez consultante señala que el inciso final del artículo 698 del COIP infringe el artículo 11 número 8 de la Constitución (principio de progresividad y no regresividad de los derechos) y los artículos 11 número 2 y 66 número 4 Constitución (derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación). En lo principal, señala:
10. Sobre la supuesta incompatibilidad de la norma consultada con el **artículo 11.8 de la Constitución** (principio de progresividad y no regresividad), el juez consultante se limita a reproducir la definición prevista en el texto constitucional sobre el principio de progresividad y no regresividad (art.11.8 CRE) y manifiesta que en diciembre de 2019 el legislador expidió varias reformas al COIP, entre las que se modificó el artículo 689, el cual:

contenía los requisitos para que las personas sentenciadas por una infracción penal puedan acceder al sistema progresivo de rehabilitación, a través del beneficio penitenciario semiabierto, **agregándole un nuevo inciso mediante el cual se limita el acceso a esta garantía penitenciaria, en determinados tipos penales** [énfasis agregado].
11. A continuación, invoca las sentencias 002-18-SIC-CC, 005-13-SIN-CC y 0035-16-SIN-CC y advierte que “esta línea jurisprudencial hace alusión a varias sentencias [...] mediante las cuales la Corte desarrolla la función de principio mentado”,<sup>7</sup> y cita un fragmento de la sentencia 002-18-SIN-CC.
12. Sobre la posible contradicción entre la norma consulta y los **artículos 11 número 2 y 66 número 4 de la Constitución** (derecho a la igualdad formal, material y no

---

<sup>7</sup> Consulta de norma, p. 2.

discriminación), el juez consultante señala que los **privados de la libertad** son un grupo de atención prioritaria y transcribe el contenido del artículo 35 de la Constitución. Además, indica que existe “un solo sistema de Rehabilitación Social para todos los privados de la libertad y **no hace diferencia entre los que fueran condenados por diferente delito** [énfasis agregado]”<sup>8</sup> y cita textualmente los artículos 201, 202 y 203 de la Constitución que versan sobre la finalidad, organismo técnico encargado y directrices del sistema de rehabilitación social. Finalmente, concluye:

En este orden de ideas tenemos que el mismo Código Orgánico Integral Penal en el Art. 667, establece que se debe realizar un cómputo de la pena en el cual se determina la fecha en que finalizará la condena y, de acuerdo al caso, la fecha a partir de la cual la autoridad competente del centro o la persona sentenciada, podrá solicitar el cambio de régimen de rehabilitación social. Sin determinar que [se] divida por clases de delitos.<sup>9</sup>

**13.** Tras individualizar y justificar por qué los principios o reglas constitucionales invocadas se presumen infringidos, el juez consultante pasa a explicar la **relevancia de la disposición normativa** cuya constitucionalidad se consulta, respecto de la decisión definitiva del caso concreto y la imposibilidad de continuar con el procedimiento de aplicar dicho enunciado.

**14.** Al respecto, el juez consultante señala que el caso en concreto versa sobre una petición de régimen semiabierto solicitada por Paola Muyulema, persona privada de libertad y en estado gestación. A continuación, describe la autoridad jurisdiccional, número de causa, fecha de detención, pena impuesta y tipo penal por el cual fue condenada Paola Muyulema. Así, anota:

En tal circunstancia el SNAI, y la defensa pública han solicitado al juzgador que se acepte un régimen penitenciario (SEMIABIERTO), por cuanto el sistema de rehabilitación social lo que busca es una reinserción a la sociedad y bajar el hacinamiento existente en el sistema, constando otros delitos que tienen penas inclusive mayores y que no tienen ningún tipo de restricción.

Lo que provoca la imposibilidad de continuar con el procedimiento de aplicar dicho enunciado, por cuanto al **estar en un delito que tiene prohibición legal** para poder acceder aun régimen de progresión en la rehabilitación social [énfasis agregado].<sup>10</sup>

### 3.2. De la Asamblea Nacional

**15.** La Asamblea Nacional señala que la demanda no cumple con los requisitos previstos para la procedencia de una consulta de norma y estima que, en apego al principio de

---

<sup>8</sup> *Ibíd.*, p.3.

<sup>9</sup> *Ibíd.*, p.4.

<sup>10</sup> *Ibíd.*, p.5.

separación de poderes, la norma consultada sí es constitucional. En ese sentido, alega que la consulta de norma debía contener, entre otros requisitos, argumentos claro, ciertos, específicos y pertinentes que permitan evidenciar una incompatibilidad normativa. Finalmente, la Asamblea Nacional esgrime:

la norma consultada en forma alguna transgrede regla, postulado o principio constitucional alguno y por el contrario el legislador con el fin de hacer realidad la Garantía Normativa tiene la facultad de adecuar la normativa secundaria a fin de que los bienes jurídicamente protegidos como son los que están contenidos en los distintos tipos penales tengan las garantías necesarias para la consecución de sus fines, situación que ocurre en la especie.

#### 4. Competencia

16. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las consultas de norma dentro del control concreto de constitucionalidad, de conformidad con los artículos 428 de la Constitución de la República y 142 de la LOGJCC.

#### 5. Análisis constitucional

##### 5.1. Delimitación de la consulta

17. El control concreto de constitucionalidad tiene como finalidad garantizar que las disposiciones jurídicas aplicadas dentro de los procesos judiciales guarden armonía con la Constitución y con los instrumentos internacionales de derechos humanos. Lo anterior, asegura la coherencia del ordenamiento jurídico y refuerza el principio de supremacía constitucional.<sup>11</sup>
18. El control concreto de constitucionalidad se materializa a través de la consulta de norma, la cual permite que “cualquier jueza o juez, de oficio o a petición de parte, **ante una duda razonable y motivada** de que una norma jurídica es contraria a la Constitución o a los instrumentos internacionales de derechos humanos que establezcan derechos más favorables que los reconocidos en la Constitución, suspend[a] la tramitación de la causa y remit[a] en consulta el expediente a la Corte Constitucional [...]”(art. 142.2 LOGJCC) [énfasis añadido].
19. Esta Magistratura anota que su rol, en la absolución de consultas de norma, exige que analice la compatibilidad de una disposición jurídica frente a las normas constitucionales invocadas por la jueza o juez consultante. Es decir, se examina la constitucionalidad de una disposición jurídica exclusivamente **a la luz de los cargos**

---

<sup>11</sup> CCE, sentencia 2-19-CN/19, 28 de agosto de 2019, párr.18.

**invocados por la jueza o juez consultante**, quien tiene la carga argumentativa como lo ha señalado esta Corte en la sentencia 001-13- SCN-CC.

20. En esta ocasión, este Organismo estima que los argumentos planteados por el juez consultante resumidos en los párrafos 10 a 12 *ut supra* le exigen analizar si el inciso final del artículo 698 del COIP es incompatible con el artículo 11 número 8 de la Constitución (principio de progresividad y no regresividad de los derechos) y los artículos 11 número 2 y 66 número 4 de la Constitución (derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación). Lo anterior, específicamente a la luz de los cargos formulados por el juez consultante, quien sugiere que la disposición legal impugnada: **i)** plantea una limitación al acceso del “sistema progresivo de rehabilitación” al impedir que ciertos sentenciados obtengan el “beneficio penitenciario semiabierto” en función del tipo penal por el que fueron condenados y, **ii)** constituye una distinción injustificada y discriminatoria entre los privados de la libertad en atención al delito que cometieron.
21. En cuanto a la condición de vulnerabilidad de Paola Muyulema, esta Magistratura anota que el juez consultante no incluyó, ni de manera explícita o implícita, al estado de gestación de la sentenciada como uno de sus argumentos para fundamentar la inconstitucionalidad de la disposición legal impugnada, como se observa en los párrafos 10 a 12 *ut supra*. Es decir, el juez consultante no explicó ni fundamentó cómo esta condición podría afectar la constitucionalidad de la norma, ni vinculó esta condición con sus alegaciones sobre la presunta transgresión de los preceptos constitucionales invocados, pues se limitó únicamente a señalar que la persona privada de libertad se encuentra en estado de gestación. Es decir, la consulta de norma se enfoca exclusivamente en determinar si la norma consultada es compatible con el principio de progresividad y no regresividad de los derechos (art. 11.8 CRE) y el derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación (art. 11.2 y 66.4 CRE).
22. Ahora bien, frente a la consulta de norma en análisis formulada sobre la presunta inconstitucional del inciso final del artículo 698 del COIP, la Corte Constitucional advierte que la sentencia 69-21-IN/23 -expedida en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad- ya se pronunció sobre la constitucionalidad del inciso final del artículo 698 del COIP en relación con los mismos cargos invocados en la presente causa. De esta forma, este Organismo estima que, aunque la acción de inconstitucionalidad y la consulta de norma responden a tipos de control constitucional de naturaleza diferente, es posible que el escrutinio realizado en la sentencia 69-21-IN/23 tenga una posible incidencia en la absolución de la presente consulta de norma. En consecuencia, esta Magistratura plantea el siguiente problema jurídico: **¿El pronunciamiento contenido en la sentencia 69-21-IN/23 de este**

**Organismo impide a esta Corte realizar un análisis de fondo sobre la presente consulta de norma?**

**5.2. Resolución del problema jurídico**

**5.2.1. ¿El pronunciamiento contenido en la sentencia 69-21-IN/23 de este Organismo impide a esta Corte realizar un análisis de fondo sobre la presente consulta de norma?**

**23.** Con el fin de atender el problema jurídico formulado, la Corte estima necesario: **i)** verificar si la sentencia 69-21-IN/23 hizo tránsito de cosa juzgada constitucional, y **ii)** constatar si la sentencia 69-21-IN/23 ya se pronunció sobre los mismos cargos y preceptos constitucionales que los formulados en la presente consulta de norma. Lo anterior, con el fin de concluir si el análisis realizado en la sentencia 69-21-IN/23 impide a este Organismo realizar un examen de fondo sobre la presente consulta de norma.

**a. Sobre los efectos de la sentencia 69-21-IN/23**

**24.** La institución de la cosa juzgada encuentra su fundamento a partir del artículo 76 número 7 letra i de la Constitución “[n]adie podrá ser juzgado más de una vez por la misma causa y materia”.<sup>12</sup> Al respecto, la Corte Constitucional en su jurisprudencia ha precisado que la institución de la cosa juzgada se presenta generalmente en dos modalidades: cosa juzgada constitucional y cosa juzgada jurisdiccional.

**25.** Sobre la **cosa juzgada constitucional**, la jurisprudencia de este Organismo ha puntualizado que todo fallo expedido por la Corte Constitucional en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad (arts. 84, 95 y 96 de la LOGJCC) adquiere el carácter de cosa juzgada constitucional.<sup>13</sup> De esta forma, se garantiza la estabilidad y la coherencia en la interpretación de la Constitución, evitando futuras controversias sobre la misma cuestión constitucional. Además, en la sentencia 224-23-JP/24, se señaló que “la cosa juzgada constitucional dota de certeza a las decisiones de control abstracto expedidas por este Organismo y estabilidad al ordenamiento jurídico”.<sup>14</sup> Sin perjuicio de lo descrito, este Organismo anota que todas sus decisiones expedidas en el ejercicio de cualquiera de sus facultades también tienen el carácter de definitivas e inapelables (art. 440 CRE).<sup>15</sup>

<sup>12</sup> Véase concordancia con la sentencia 224-23-JP/24 de 31 de enero de 2024.

<sup>13</sup> CCE, sentencia 61-17-EP/22, 18 de mayo de 2022, párr. 28.

<sup>14</sup> CCE, sentencia 224-23-JP/24, 31 de enero de 2024, párr. 45.

<sup>15</sup> CCE, sentencia 224-23-JP/24, 31 de enero de 2024, párr. 46.

26. Las sentencias dictadas en el marco de una acción pública de inconstitucionalidad, en concordancia con el artículo 96 de la LOGJCC, producen efectos de cosa juzgada constitucional con independencia de si declara la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las disposiciones normativas examinadas. Sobre ello, el artículo 96 de la LOGJCC señala:

2. Cuando la sentencia que desecha la demanda de inconstitucionalidad ha estado precedida de control integral, no se podrán formular nuevas demandas de inconstitucionalidad contra el precepto acusado, mientras subsista el fundamento de la sentencia.

3. Cuando la sentencia no ha estado precedida de un control integral, no se podrán formular nuevas demandas de inconstitucionalidad contra el precepto acusado con fundamento en los cargos analizados en la sentencia, mientras subsista el fundamento del juicio de constitucionalidad.

27. Ahora bien, este Organismo en su jurisprudencia también ha determinado que la **cosa juzgada constitucional** puede ser: **i) absoluta**, la cual opera cuando el pronunciamiento sobre la constitucionalidad de una disposición no se reduce a ciertos cargos. Es decir, se entiende que la norma es constitucional o inconstitucional en su totalidad frente a todo el texto constitucional (control integral); y **ii) relativa**, la cual opera con referencia solamente a los cargos analizados en la sentencia (control delimitado); es decir, que se permite una nueva revisión de la misma disposición constitucional, siempre y cuando se trate de cargos que no han sido previamente formulados y analizados.<sup>16</sup>

28. Sobre la **cosa juzgada constitucional relativa**, esta Magistratura ha precisado que esta se configura cuando en una sentencia constitucional se analizó la constitucionalidad de un precepto impugnado de forma parcial. De este modo, si el análisis de compatibilidad se realizó sólo en relación a determinados preceptos constitucionales o si sólo se dilucidaron ciertos aspectos, entonces queda abierta la posibilidad de que la norma sea impugnada por distintos cargos y preceptos constitucionales.<sup>17</sup> Al contrario, la cosa juzgada relativa activa su fuerza cuando se demanda una misma norma con los mismos cargos y se invocan los mismos preceptos constitucionales que los ya examinados en una sentencia previa de este Organismo.

29. En este caso, la Corte observa que la sentencia 69-21-IN/23, que resolvió la acción pública de inconstitucionalidad planteada en contra del último inciso al artículo 698 del COIP, desestimó la demanda exclusivamente a partir de los cargos formulados y declaró la constitucionalidad de esta disposición legal en tanto esta: **i) no es contraria**

<sup>16</sup> CCE, sentencia 74-15-IN/20, 23 de septiembre de 2020, párr. 16 y sentencia 25-19-CN/21 y acumulados de 7 de abril de 2021, párr. 17.

<sup>17</sup> CCE, sentencia 32-11-IN/19, 18 de octubre de 2019, párr. 18.

a los artículos 11 número 2 y 66 número 4 de la Constitución (derecho de igualdad formal, igualdad material y no discriminación), y **ii)** no transgrede el artículo 11 número 8 de la Constitución (principio de progresividad y no regresividad de los derechos).

- 30.** Además, esta Magistratura constata que la sentencia 69-21-IN/23 que declaró la constitucionalidad del último inciso del artículo 698 del COIP produjo efectos de **cosa juzgada constitucional relativa**, pues fue expedida por la Corte en ejercicio de su facultad de control abstracto de constitucionalidad (art. 436.2 CRE) y no implicó un control integral –confrontación de la norma cuestionada respecto a todas las disposiciones constitucionales–, sino que se redujo a los cargos presentados.
- 31.** Por ello, esta Magistratura advierte la posibilidad de que se formulen nuevos cuestionamientos sobre la incompatibilidad de la misma disposición normativa con la Constitución con nuevos cargos y preceptos que deben ser ajenos a los ya analizados en la sentencia 69-21-IN/23.
- 32.** A continuación, se verificará si la presente consulta de norma expone nuevos fundamentos o invoca los mismos cargos para cuestionar la constitucionalidad de la norma legal. En el segundo caso, la Corte se encontrará impedida de realizar más consideraciones y rechazará la consulta de norma, en razón de no afectar la cosa juzgada constitucional relativa.

***b. Sobre el caso en concreto***

- 33.** Este Organismo pasa a verificar si los preceptos constitucionales invocados y los cargos formulados en la sentencia 69-21-IN/23 son los mismos que los singularizados en la presente consulta de norma (párrs. 10 a 12 *ut supra*). Para este fin, la Corte contrasta los cargos resueltos en la sentencia 69-21-IN/23 y los argumentos de esta consulta en análisis:

Sentencia 69-21-IN/23	Consulta de norma 16-22-CN
<b>Art. 11.8 CRE</b> <b>Principios progresividad y de no regresividad</b>	<b>Art. 11.8 CRE</b> <b>Principios progresividad y de no regresividad</b>
La accionante considera que la norma impugnada es regresiva en derechos porque limita el acceso al régimen semiabierto a las personas sentenciadas por cualquiera de los delitos indicados en la norma y no se les permite alcanzar un desarrollo adecuado para su vida digna. Además, advierte que la norma	El juez consultante manifiesta que la reforma legislativa al artículo 698 del COIP de 19 de diciembre de 2019 transgredió estos principios al incrementar el número de delitos que se excluyen de la posibilidad de acceder al régimen de libertad semiabierto.

discrimina en contra de un grupo determinado al basarse en el delito cometido e impide que se cumplan con los fines del sistema de rehabilitación social. <sup>18</sup>	
<b>Art. 11.2 y 66.4 CRE Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación</b>	<b>Art. 11.2 y 66.4 CRE Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación</b>
La accionante señala que la norma discrimina a las personas que han sido condenadas por determinados delitos. Según la accionante, al impedir el acceso al régimen semiabierto a personas que han sido privadas de la libertad por los delitos detallados en la disposición normativa, se incurre en discriminación hacia un grupo de personas, basada en su condición de personas privadas de libertad por determinados delitos. De esa manera, según la accionante, la norma discrimina en contra de un grupo de atención prioritaria de personas, de conformidad con el artículo 35 de la Constitución y obstaculiza su reinserción a la sociedad. <sup>19</sup>	El juez consultante señala que el texto constitucional prevé un único sistema de rehabilitación social para todas las personas privadas de libertad y no las diferencia según el tipo de delito por el que fueran condenadas. Sobre el caso particular, señala que la norma cuya constitucionalidad se consulta hace una importante diferencia entre quienes han cometido determinados delitos. Sin embargo, no toma en cuenta que, según el artículo 35 del texto constitucional, todas las personas privadas de la libertad pertenecen a un grupo de atención prioritaria.

Fuente: Elaboración de la Corte Constitucional

34. De lo expuesto, la Corte constata que, tanto la consulta de norma en examen como la demanda de inconstitucionalidad presentada en el caso 69-21-IN, coinciden en que el inciso final del artículo 698 del COIP contraviene los principios de progresividad y no regresividad (art. 11.8 CRE) y el derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación (art. 66.4 CRE). Es decir, ambas invocan los mismos derechos y las mismas disposiciones constitucionales como incompatibles con la Constitución. Además, arguyen, en esencia, las mismas razones para sustentar su presunta inconstitucionalidad.

35. Ahora bien, respecto de los cargos referidos, este Organismo observa que la sentencia 69-21-IN/23 formuló dos problemas jurídicos para atenderlos. En su análisis, la Corte señaló:

**35.1.** Respecto a si las excepciones para el acceso al régimen semiabierto para personas condenadas por determinados delitos son contrarias al derecho **de igualdad formal, igualdad material y no discriminación**, señaló:

la distinción establecida se enmarca dentro los márgenes de configuración legislativa en materia penal. En virtud de los principios de legitimidad democrática e *indubio pro legislatore*, el control de constitucionalidad que realiza esta Corte no

<sup>18</sup> CCE, sentencia 69-21-IN/23, 13 de septiembre de 2023, párr. 13 y 14.

<sup>19</sup> *Ibíd.*, párr. 12.

puede pasar por alto la deferencia que merece el órgano legislativo en la tipificación de conductas penalmente relevantes, establecer consecuencias y determinar el modo de cumplimiento de las penas. Así como se puede establecer distintas sanciones según el tipo de delito, esta misma distinción, puede ser aplicable para el acceso a beneficios penitenciarios, siempre que se funde en parámetros proporcionales y razonables, como en el caso analizado. [...] la Corte no encuentra que la norma impugnada sea contraria al principio de igualdad y no discriminación.<sup>20</sup>

**35.2.** Frente a si las reformas al COIP de 24 de diciembre de 2019 y de 12 de febrero de 2021, a través de las cuales se crearon excepciones de acceso al régimen semiabierto, atentan contra el **principio de progresividad y no regresividad** de derechos, esta Corte señaló en la sentencia 69-21-IN/23:

no se cumple con el primer elemento del test de regresividad, ya que la reformas al COIP examinadas no implican una disminución, retroceso, menoscabo o anulación en el ámbito de protección de los derechos de las personas privadas de la libertad. Consecuentemente, no se observa una vulneración del principio de progresividad y no regresividad de los derechos.<sup>21</sup>

**36.** De lo anterior, esta Magistratura verifica que la sentencia 69-21-IN/23 de esta Corte ya analizó los mismos preceptos constitucionales y cargos que fueron formulados en la presente consulta de norma para cuestionar la constitucionalidad del inciso final del artículo 698 del COIP. Así, determinó su constitucionalidad en tanto esta **i)** no es contraria al derecho de igualdad y no discriminación, y **ii)** no transgrede al principio de progresividad y no regresividad de los derechos.

**37.** En consecuencia, de acuerdo el número 3 del artículo 96 de la LOGJCC, no es procedente que esta Corte vuelva a pronunciarse por las mismas razones y en base a las mismas disposiciones constitucionales sobre la inconstitucionalidad de la norma consultada. En su lugar, corresponde desestimar la presente consulta de norma.

## 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 consulta de norma 16-22-CN, por existir cosa juzgada constitucional relativa.

<sup>20</sup> *Ibíd.*, párr. 60 y 61.

<sup>21</sup> CCE, sentencia 69-21-IN/23, de 13 de septiembre de 2021, párr. 87.

2. Devuélvase el expediente a la judicatura consultante.

3. 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 cinco votos a favor de los jueces constitucionales Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez (voto concurrente) y Richard Ortiz Ortiz; y, cuatro votos salvados de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 21 de noviembre de 2024.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*

Aída García Berni

**SECRETARIA GENERAL**

**Voto concurrente**  
**Jueza:** Teresa Nuques Martínez

## SENTENCIA 16-22-CN/24

### VOTO CONCURRENTE

**Jueza constitucional Teresa Nuques Martínez**

1. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), la suscrita formula un voto concurrente a la sentencia 16-22-CN/24, emitida en sesión ordinaria del 21 de noviembre de 2024.
2. En el voto de mayoría, la Corte Constitucional desestima la consulta de norma formulada respecto del inciso final del artículo 698 del Código Orgánico Integral Penal (“COIP”), remitida por el juez de la Unidad Judicial Especializada de Garantías Penitenciarias con sede en el cantón Latacunga, provincia de Cotopaxi. El voto de mayoría concluyó que en la medida de que la sentencia 69-21-IN/23 ya había resuelto sobre la constitucionalidad de la misma disposición legal y sobre los mismos argumentos y preceptos constitucionales que los propuestos en la consulta de norma, existía cosa juzgada relativa.
3. En este orden de ideas, si bien se comparte la decisión adoptada, no obstante, se considera que la sentencia de mayoría en su análisis debió atender el marco concreto del proceso penal en el que se originó la consulta de norma, particularmente en lo concerniente al hecho que la sentenciada haya tenido un embarazo de alto riesgo. Bajo esta lógica, se exponen las siguientes razones:

**3.1.** La Corte ha señalado que el objeto del control concreto de constitucionalidad tiene por finalidad garantizar que la aplicación de las disposiciones jurídicas dentro de los procesos judiciales esté acorde con la Constitución y a los instrumentos internacionales de derechos humanos, con el fin de garantizar la existencia de un sistema jurídico coherente y el principio de supremacía constitucional.<sup>1</sup>

**3.2.** Adicionalmente, ha agregado que:

[...] **el control concreto de constitucionalidad no persigue responder consultas normativas en abstracto, que no sean aplicables a la causa en discusión.** Debido a la afectación que supone a los derechos de las partes procesales la suspensión de la causa, la consulta de norma se torna excepcional y

---

<sup>1</sup> CCE, sentencia 30-22-CN/24, 2 de mayo de 2024, párr. 27; 39-21-CN/23, 19 de abril de 2023, párr. 20 y sentencia 2-19-CN/19, 28 de agosto de 2019, párr. 18.

se justifica en que la aplicación de una disposición jurídica en ese caso concreto podría contravenir a la Constitución y vulnerar derechos<sup>2</sup> (énfasis añadido).

- 3.3.** De ahí la importancia de absolver las consultas de normas con miramiento en los contornos fácticos del caso concreto del cual se desprende la consulta. Así las cosas, como antecedentes de la causa de origen, se tiene que el 26 de mayo de 2021 la Unidad Judicial declaró la responsabilidad penal de Paola Nancy Muyulema por el delito de tráfico de sustancias sujetas a fiscalización en calidad de cómplice (art. 220 COIP) y de asociación ilícita en calidad de autora (art. 370 COIP), en aplicación del concurso real de infracciones, y le impuso una pena privativa de la libertad de veintiún meses y una multa de tres salarios básicos unificados.
- 3.4.** De igual manera, se conoce que el 28 de enero de 2022 el director del Centro de Privación de Libertad (“CPL”) peticionó al juzgador de la causa la posibilidad de otorgar un cambio de régimen de rehabilitación social a semiabierto en favor de la sentenciada. El CPL expresó que la sentenciada habría acreditado los requisitos previstos en la ley para acceder a esa modalidad de cumplimiento de la pena. Por último, advirtió que la sentenciada “se encuentra en estado de gestación/12 semanas” y que “está diagnosticada como embarazo de alto riesgo”. Es así como, en el contexto de esta petición, el juez elevó consulta ante esta Magistratura cuestionando la constitucionalidad de la aplicación de la prohibición contemplada en el artículo 698 del COIP, conforme a la cual “[n]o podrán acceder a [régimen semiabierto] las personas privadas de libertad que hayan sido condenadas por [...] delitos de tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización en alta y gran escala [...]”.
- 3.5.** De este modo, si bien el tópico consultado fue objeto de examen y resolución de la sentencia 69-21-IN/23, motivo por el cual existe cosa juzgada constitucional relativa, también es cierto que la sentencia de mayoría pudo ahondar en los remedios procesales que la normativa penal vigente ofrece para atender la situación descrita de la sentenciada. Ejemplo de ello, son los artículos 624 y 710 del COIP que regulan concretamente el antecedente detallado:

**Art. 624: “[...] Ninguna mujer embarazada podrá ser privada de su libertad, ni será notificada con sentencia, sino noventa días después del parto. Durante este periodo, la o el juzgador ordenará que se le imponga o que continúe el**

<sup>2</sup> CCE, sentencia 30-22-CN/24, 2 de mayo de 2024, párr. 28 y sentencia 39-21-CN/23, 19 de abril de 2023, párr. 21.

**arresto domiciliario y el uso del dispositivo de vigilancia electrónico para garantizar el cumplimiento de la pena.**

Art. 710.- **Programas de tratamiento para grupos de atención prioritaria.**- Las personas adultas mayores, **mujeres embarazadas**, personas con discapacidad, personas con enfermedades catastróficas, **tendrán programas específicos que atiendan sus necesidades, en privación de libertad** (énfasis añadido).

4. Por los argumentos expuestos, la suscrita jueza constitucional presenta este voto concurrente a la sentencia de mayoría.

HILDA TERESA  
NUQUES  
MARTINEZ



Firmado  
digitalmente por  
HILDA TERESA  
NUQUES MARTINEZ

Teresa Nuques Martínez  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal, que el voto concurrente de la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, anunciado en la sentencia de la causa 16-22-CN, fue presentado en Secretaría General el 26 de noviembre de 2024, mediante correo electrónico a las 10:08; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**Voto salvado**  
**Jueza:** Daniela Salazar Marín

## SENTENCIA 16-22-CN/24

### VOTO SALVADO

#### Jueza constitucional Daniela Salazar Marín

1. Con fundamento en el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“**RSPCCC**”), al disentir del análisis y la decisión de la sentencia 16-22-CN/24 (“**sentencia de mayoría**”), formulo un voto salvado en los siguientes términos:
2. El 26 de mayo de 2021, mediante procedimiento abreviado, Paola Nancy Muyulema (“**sentenciada**”) fue condenada a cumplir una pena de veintiún meses de privación de libertad al haber sido declarada responsable de cometer los delitos tipificados en los artículos 220 literal C y 370 del Código Orgánico Integral Penal (“**COIP**”), que sancionan el tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización en alta escala y la asociación ilícita, respectivamente.<sup>1</sup>
3. El 28 de enero de 2022, el director del Centro de Privación de Libertad Cotopaxi 1 (“**CPL**”), lugar en el que la sentenciada se encontraba cumpliendo su pena, solicitó a la Unidad Judicial Especializada de Garantías Penitenciarias con sede en el cantón Latacunga (“**Unidad Judicial**”) se analice la posibilidad de otorgar a la sentenciada el cambio de régimen a semiabierto, en virtud de que habría acreditado los requisitos previstos en la ley para acceder a esa modalidad de cumplimiento de la pena y “**se encuentra en estado de gestación (...) diagnosticada como embarazo de alto riesgo**” (énfasis añadido).
4. El 9 de febrero de 2022, el juez de la Unidad Judicial presentó ante la Corte Constitucional una consulta de norma sobre la constitucionalidad del inciso final del artículo 698 del COIP (“**norma consultada**”), que establece que: “[n]o podrán acceder a este régimen las personas privadas de libertad que hayan sido condenadas por: (...) delitos de tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización en alta y gran escala”.<sup>2</sup>
5. Al respecto, la decisión de mayoría considera que, en la sentencia 69-21-IN/23, la Corte Constitucional ya se pronunció en abstracto sobre la constitucionalidad del inciso final del artículo 698 del COIP en relación con los mismos cargos invocados en la consulta de norma. Así, determinó que no es procedente que la Corte se vuelva a pronunciar sobre la constitucionalidad de la norma consultada, ya que la sentencia 69-

<sup>1</sup> Proceso 17282-2020-02192.

<sup>2</sup> La consulta de norma se admitió a trámite el 22 de abril de 2022.

21-IN/23 habría generado efectos de cosa juzgada constitucional relativa. Por esa razón, se desestimó la consulta de norma.

6. Discrepo con la posición de mayoría debido a que, desde mi punto de vista, ignora que el análisis de la Corte en una consulta de norma es distinto al que se realiza en una acción pública de inconstitucionalidad, pues responden a diferentes tipos de control de constitucionalidad de las normas infraconstitucionales. Además, no estoy de acuerdo con afirmar que existe cosa juzgada constitucional relativa en razón de que el caso elevado a consulta presenta una particularidad sumamente relevante que no fue analizada en la sentencia 69-21-IN/23, la cual sí fue referida por la Unidad Judicial en la consulta y consiste en que, en este caso concreto, quien pretende acceder al cambio de régimen es una mujer con un embarazo catalogado de “alto riesgo”, que claramente se encuentra en situación de doble vulnerabilidad.
7. Por una parte, la Corte Constitucional ya ha indicado que la consulta de norma, como parte del control concreto de constitucionalidad, tiene como finalidad garantizar que la aplicación de disposiciones jurídicas infraconstitucionales dentro de los procesos judiciales guarde armonía con la Constitución.<sup>3</sup> En esta línea, la consulta de norma permite a la Corte pronunciarse exclusivamente sobre la compatibilidad de la disposición jurídica en cuestión con las normas constitucionales invocadas por la judicatura consultante o sobre la aplicación de dicha disposición jurídica en el caso bajo análisis. Aquello en virtud de que este tipo de control de constitucionalidad busca precautelar la coherencia constitucional del ordenamiento jurídico en cuanto a la aplicación de disposiciones normativas dentro de casos concretos.<sup>4</sup>
8. Por otra parte, la Corte ha señalado que la acción pública de inconstitucionalidad es un mecanismo de control abstracto de constitucionalidad, por medio del cual se busca garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y eliminación de las incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma, entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico.<sup>5</sup> En consecuencia, a través de este tipo de control de constitucionalidad no se pueden analizar presuntas afectaciones de derechos constitucionales en casos concretos, ni corresponde analizar la forma de aplicación de una determinada disposición jurídica o si esta es correcta o incorrecta, puesto que para ello existen las vías pertinentes en el ordenamiento jurídico.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> CCE, sentencia 2-19-CN/19, 28 de agosto de 2018, párr. 18.

<sup>4</sup> *Ídem*, párr. 22.

<sup>5</sup> CCE, 26-18-IN/20 y acumulados, 28 de octubre de 2020, párr. 95.

<sup>6</sup> CCE, sentencia 76-20.IN/24, 13 de junio de 2024, párr. 49.

9. De esta forma, queda claro que el control concreto y el control abstracto de constitucionalidad tienen finalidades distintas, por lo que, en una consulta de norma no necesariamente existiría un nuevo pronunciamiento sobre aquel realizado en una acción pública de inconstitucionalidad. Por ello, considero que es completamente posible que una norma que es constitucional en abstracto, pueda ser inconstitucional en su aplicación a un supuesto específico. Aquello ocurrió, por ejemplo, en la Sentencia 42-21-CN/22, en la que la Corte identificó que la norma, en abstracto, era constitucional, no obstante, su aplicación a ese supuesto específico era incompatible con la Constitución.
10. Si bien es cierto que en la consulta de norma la Unidad Judicial refiere a los principios de progresividad y no regresividad, y al derecho a la igualdad formal, material y no discriminación, que fueron las mismas disposiciones abordadas en la sentencia 69-21-IN/23, en el acápite tercero de la consulta de norma la Unidad Judicial menciona expresamente que en este caso concreto existe una situación especial, la cual consiste en que la sentenciada es una persona privada de libertad que “se encuentra en estado de gestación, es decir con doble vulnerabilidad”. Incluso, aquello es reconocido en el auto de admisión de la consulta de norma, que tomó como fundamento el estado de gestación de la sentenciada para admitir la causa.<sup>7</sup>
11. La sentencia 69-21-IN/23, de mi ponencia, realizó un análisis abstracto la norma que restringió el acceso al régimen semiabierto a personas privadas de la libertad por determinados delitos. En ningún momento aquella sentencia se pronunció sobre la aplicación de esa norma a supuestos específicos, como el que se presenta en el caso concreto, relativo al embarazo de alto riesgo de la persona privada de libertad. Considero que la Corte estaba obligada a responder la consulta y determinar si la aplicación de la norma a este supuesto específico podría contravenir la Constitución.
12. Tal pronunciamiento, debió ser oportuno, pues las mujeres en condición de embarazo constituyen un grupo de atención prioritaria y el transcurso del tiempo puede tornar en ineficaz a la respuesta de la Corte. Además, tal pronunciamiento debió considerar que las mujeres embarazadas privadas de libertad enfrentan vulnerabilidades específicas derivadas de la intersección de su condición de género, su embarazo y la privación de libertad.
13. Los sistemas penitenciarios no se han adecuados a las necesidades específicas de las mujeres con un embarazo de alto riesgo; la falta de instalaciones adecuadas para el cuidado médico y la higiene incrementa el riesgo de infecciones y complicaciones en el embarazo. La mayoría de centros de privación de libertad carecen de personal

---

<sup>7</sup> Párrafo 14 del auto de admisión de la causa 16-22-CN, emitido el 22 de abril de 2022.

médico especializado o acceso regular a controles prenatales, lo que puede aumentar los riesgos para la salud de la madre y del no nacido, lo que incide en el acceso a atención médica adecuada. Lo propio respecto de la alimentación y otras necesidades específicas de una mujer con un embarazo de alto riesgo. Una dieta equilibrada y adecuada a los requerimientos nutricionales del embarazo es fundamental para reducir los riesgos del embarazo, y no siempre es accesible al interior de los centros de privación de libertad. Así también, un embarazo de alto riesgo podría requerir que la mujer embarazada realice reposo, lo que podría ser incompatible con algunas rutinas exigidas en los centros de privación de libertad. La dependencia de los miembros del cuerpo de seguridad y vigilancia penitenciaria para cubrir las necesidades básicas de una mujer en condición de embarazo de alto riesgo, puede generar situaciones de explotación, abuso, violencia y tratos crueles.

14. Por ello, la Corte debió preguntarse si un embarazo de alto riesgo es compatible con las condiciones de privación de libertad y hasta qué punto el tipo de delito que cometió la mujer con un embarazo de alto riesgo debe definir su situación. La Corte debió considerar los riesgos y vulnerabilidades específicos tanto de la mujer con un embarazo de alto riesgo, como del no nacido, durante la privación de libertad.
15. Estas cuestiones no son menores, pues impactan de manera desproporcionada los derechos de un grupo de atención prioritaria protegido por la Constitución. Toda vez que estos supuestos no fueron analizados en la sentencia 69-21-IN/23, considero que no existía fundamento alguno para que la Corte se abstenga de realizar el análisis constitucional relativo a la aplicación de la norma en cuestión a este supuesto específico, más allá de que en abstracto, en la citada sentencia, haya encontrado que no es incompatible con la Constitución.
16. Por los motivos expuestos, no me encuentro de acuerdo con el análisis ni la decisión de la sentencia de mayoría debido a que, a mi parecer, lo que correspondía en este caso era realizar un análisis de fondo sobre la consulta de norma para determinar si la aplicación de la norma consultada, en este supuesto, es o no constitucional y compatible con la dignidad de las mujeres en una situación de embarazo de alto riesgo.

DANIELA  
SALAZAR MARIN

Digitally signed  
by DANIELA  
SALAZAR MARIN

Daniela Salazar Marín

**JUEZA CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal, que el voto salvado de la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa 16-22-CN, fue presentado en Secretaría General el 29 de noviembre de 2024, mediante correo electrónico a las 12:12; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**Voto salvado**  
**Juez:** Jhoel Escudero Soliz

## SENTENCIA 16-22-CN

### VOTO SALVADO

**Juez constitucional Jhoel Escudero Soliz**

#### 1. Antecedentes

1. En la sesión de Pleno de 21 de noviembre de 2024, la Corte aprobó con 5 votos a favor la sentencia correspondiente a la causa 16-22-CN (“**voto de mayoría**”), en la cual se desestimó la consulta de norma presentada por Víctor Darío Barahona Cunalata, juez de la Unidad Judicial Especializada de Garantías Penitenciarias con sede en el cantón Latacunga (“**juez consultante**”), sobre el inciso final del artículo 698 del COIP<sup>1</sup> (“**norma consultada**”). La sentencia de mayoría señaló que, mediante sentencia 69-21-IN/23, esta Corte consideró que el inciso final del artículo 698 del COIP no transgrede el derecho de igualdad y no discriminación y que tampoco contraviene el principio de progresividad y no regresividad de derechos. En ese sentido, la sentencia de mayoría concluyó que el juez consultante formuló los mismos cargos en contra del inciso de final del artículo 698 del COIP. La sentencia mayoría resolvió desestimar la consulta de norma porque, a su criterio, los efectos de la sentencia 69-21-IN/23 son los de cosa juzgada constitucional relativa.
2. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), respetuosamente disiento del razonamiento de mayoría, por las razones expuestas en este voto.

#### 2. Análisis

3. En este voto sostendré los siguientes argumentos: (i) la sentencia de mayoría resuelve desestimar la consulta de norma, porque, a su criterio, los cargos analizados en la sentencia 69-21-IN/23 son los mismos que los planteados por el juez consultante,

---

<sup>1</sup> Cuyo contenido es el siguiente: **Art. 698.- Régimen semiabierto.** - Es el proceso de rehabilitación social de la o del sentenciado que cumple con los requisitos y normas del sistema progresivo para desarrollar su actividad fuera del centro de ejecución de penas de manera controlada por el Organismo Técnico [...]. No podrán acceder a este régimen las personas privadas de libertad que hayan sido condenadas por asesinato, femicidio, sicariato, delitos contra la integridad y libertad personal con resultado de muerte, robo con consecuencia de muerte, delitos contra la integridad sexual y reproductiva, trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, delitos de violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar, cohecho, concusión, peculado, enriquecimiento ilícito, obstrucción de la justicia, sobrepuestos en contratación pública, actos de corrupción en el sector privado, lavado de activos, enriquecimiento privado no justificado, delitos de tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización en alta y gran escala, terrorismo, delincuencia organizada, abigeato con resultado de muerte y graves violaciones a los derechos humanos y delitos contra el derecho internacional humanitario.

como si se tratase de otra acción pública de inconstitucionalidad. En mi criterio, es necesario distinguir entre el mecanismo de control concreto, es decir, la consulta de norma, y el mecanismo de control abstracto, a saber, la acción pública de inconstitucionalidad y (ii) la sentencia de mayoría inobservó las propiedades fácticas relevantes del caso concreto, esto es que la norma que imposibilita el acceso al régimen semiabierto se aplicaba a una mujer estado de gestación. Aquello fue expresamente identificado en el caso porque el juez consultante, por lo que requería una respuesta para el caso concreto por parte de la Corte.

4. En este voto, esencialmente sostendré que: (i) la sentencia de mayoría debía observar las distinciones entre el control abstracto de constitucionalidad y el control concreto de constitucionalidad; (ii) el juez consultante, previo a remitir la consulta de norma a esta Corte, consideró que la norma contravenía la Constitución, por cuanto impedía que una mujer en estado de embarazo acceda al régimen semiabierto, puesto que el delito por el cual fue sentenciada lo impedía; y, (iii) en virtud de los contornos del caso, la norma consultada es inconstitucional.

### 2.1 Control abstracto de constitucionalidad y control concreto de constitucionalidad

5. El **control abstracto** tiene por finalidad el garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico mediante la identificación y eliminación de incompatibilidades normativas con el texto constitucional y otras disposiciones del sistema jurídico.<sup>2</sup> Por otra parte, el **control concreto** tiene como finalidad garantizar la constitucionalidad de la aplicación de las disposiciones jurídicas dentro de los **procesos judiciales**.<sup>3</sup> Además, la jurisprudencia de esta Corte ha señalado que el control concreto de constitucionalidad:

no persigue responder consultas normativas en abstracto, que no sean compatibles a la **causa en discusión**. Debido a la afectación que supone a los derechos de las partes procesales la suspensión de la causa, la consulta de norma se torna excepcional y se justifica en que la **aplicación de una disposición jurídica en ese caso concreto** podría contravenir a las Constitución y vulnerar derechos.<sup>4</sup> (énfasis añadido)

6. En ese orden de ideas, la Corte ha señalado que la diferencia entre el control abstracto de constitucionalidad y la consulta de norma tiene que ver con la duda razonable sobre la constitucionalidad de la norma y su aplicación a la situación jurídica que los jueces consultantes están llamados a dilucidar. De allí que, a la Corte Constitucional le

---

<sup>2</sup> Artículo 74 de la LOGJCC.

<sup>3</sup> Artículo 141 de la LOGJCC.

<sup>4</sup> CCE, sentencia 30-22-CN/24, 25 de abril de 2024, párr. 28; sentencia 39-21-CN/23, 19 de abril de 2023, párr. 21; y, sentencia 8-19-CN/22, 27 de enero de 2022, párr. 18.

corresponde determinar si, en consideración de los **argumentos presentados** en la consulta formulada el contenido normativo de las disposiciones acusadas y los elementos contextuales que **envuelven su aplicación en el caso concreto**, su pronunciamiento ha de dirigirse a examinar la conformidad de la norma en abstracto, o sobre su aplicación en el caso concreto y casos análogos.<sup>5</sup>

7. El juez debe otorgarle un sentido a la disposición jurídica y esa interpretación debe ajustarse a la Constitución. En caso de que dicha interpretación no sea posible, el juez puede consultar la constitucionalidad de una norma a la Corte Constitucional. La Corte, a su vez, puede interpretar la norma con efectos al caso específico o, en su defecto, examinar su compatibilidad, de manera general, con la Constitución.
8. Para resolver una causa en el marco del control abstracto de constitucionalidad, la Corte Constitucional circunscribe su análisis a los cargos planteados en contra de una norma, sin apreciar, en principio, las circunstancias particulares de su aplicación a litigios específicos. Ello difiere del control concreto de constitucionalidad, dado que, en esta modalidad, corresponde a la Corte Constitucional determinar si la aplicación de la norma consultada en un proceso judicial (en función de las propiedades fácticas relevantes del caso) es inconstitucional.
9. Con estas consideraciones, en el siguiente apartado, sostendré que el voto de mayoría debía considerar los contornos relevantes del caso, los cuales motivaron la presentación de la consulta de norma. Es decir, la aplicación del inciso final del artículo 698 del COIP al proceso judicial y a los hechos del caso; situación que fue expuesta por el juez consultante al elevar su consulta a la Corte Constitucional.

## 2.2 Las particularidades que motivaron la presentación de la consulta de norma

10. La sentencia de mayoría consideró que, al elevar la consulta de norma, el juez consultante **únicamente** señaló que el inciso final del artículo 698 del COIP contraviene el principio de progresividad y no regresividad de derechos (art. 11 numeral 8 de la CRE) y el derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación (art. 11 numeral 2 y 66 numeral 4 de la CRE). En ese sentido, la sentencia de mayoría argumentó que el juez consultante:

no incluyó, ni de manera explícita o implícita, al estado de gestación de la sentenciada como uno de sus argumentos para fundamentar la inconstitucionalidad de la disposición legal impugnada [...] Es decir, el juez consultante no explicó ni fundamentó cómo esta condición podría afectar la constitucionalidad de la norma, ni vinculó esta condición con sus alegaciones sobre la presunta transgresión de los preceptos constitucionales

---

<sup>5</sup> CCE, sentencia 007-17-SCN-CC, 22 de noviembre de 2017, pág. 8.

invocados, pues se limitó únicamente a señalar que la persona privada de libertad se encuentra en estado de gestación [...].<sup>6</sup>

- 11.** Disiento del criterio de mayoría, en lo principal, porque de la revisión de la consulta de norma se puede verificar que el juez consultante, al explicar el tercer parámetro de admisibilidad de la consulta de norma<sup>7</sup> precisó que:

la norma consultado (sic) sobre su constitucionalidad, es vital, para la resolución del **caso concreto**, esto es un petición de RÉGIMEN SEMIABIERTO, solicitado por la señora MUYULEMA FREIRÉ PAOLA NANCY, quien es persona privada de libertad, y que en la actualidad se encuentra en **estado gestación**, es decir con doble vulnerabilidad.

En tal circunstancia el SNAI, y la defensa pública han solicitado al juzgador que se acepte un régimen penitenciario (SEMIABIERTO), por cuanto el sistema de rehabilitación social lo que busca es una reinserción a la sociedad y bajar el hacinamiento existente en el sistema, constando otros delitos que tienen penas inclusive mayores y que no tienen ningún tipo de restricción.

Lo que provoca la imposibilidad de continuar con el procedimiento de aplicar dicho enunciado, por cuanto al estar en un delito que tiene prohibición legal para poder acceder a un régimen de progresión en la rehabilitación social. (énfasis añadido)

- 12.** Además, cabe destacar que este argumento fue analizado por el Tribunal de Admisión de la Corte Constitucional, en el momento procesal correspondiente. De modo que, el auto de admisibilidad de la causa 16-22-CN, luego de transcribir la cita textual detallada *ut supra* consideró:

se ha dado cumplimiento al tercer requisito [de la sentencia 001-13-SCN] toda vez que: 1) la consulta tiene relación con los hechos sometidos a resolución del juez de garantías penitenciarias sobre el acceso al régimen semiabierto de rehabilitación social; y 2) la hipótesis se ajusta a la etapa procesal correspondiente por cuanto está pendiente de resolución la solicitud de cambio de régimen de rehabilitación social.<sup>8</sup>

- 13.** En conclusión, la sentencia de mayoría debía observar los hechos relevantes que motivaron la presentación de la consulta de norma por parte del juez consultante. Es decir: (i) que la sentenciada Paola Nancy Muyulema Freire se encontraba en estado de

---

<sup>6</sup> Ver párrafo 21 de la sentencia de mayoría.

<sup>7</sup> En la sentencia 001-13-SCN-CC, la Corte precisó que los jueces, al elevar una consulta de norma, deben obligatoriamente señalar lo siguiente:

1) identificación del enunciado normativo pertinente cuya constitucionalidad se consulta; 2) identificación de los principios o reglas constitucionales que se presumen infringidos, y las circunstancias, motivos y razones por las cuales dichos principios resultarían infringidos; y, 3) explicación y fundamentación clara y precisa de la relevancia de la disposición normativa cuya constitucionalidad se consulta, respecto de la decisión definitiva de un caso concreto, o la imposibilidad de continuar con el procedimiento de aplicar dicho enunciado.

<sup>8</sup> CCE, auto de admisión, caso 16-22-CN, 22 de abril de 2022, párr. 14.

embarazo de alto riesgo;<sup>9</sup> (ii) que tanto el SNAI como la sentenciada solicitaron que se aplique el beneficio penitenciario de régimen semiabierto; y, (iii) que dado estos contornos el juez consultante consideró que la norma era inconstitucional, por cuanto impedía que una mujer en estado de embarazo (alto riesgo) acceda al régimen semiabierto, ya que el delito por el cual fue sentenciada lo impedía.<sup>10</sup>

### 2.3 La inconstitucionalidad de la aplicación de la norma consultada a la luz del caso concreto

14. Conforme se detalló *ut supra*, la particularidad de la presente consulta de norma, radica en determinar si la aplicación de la disposición consultada en el supuesto de aplicación a casos en los cuales una persona que fue sentenciada que se encuentra en estado de gestación es inconstitucional por contravenir el principio de progresividad y no regresividad de derechos y el derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación.
15. Al formular mi voto salvado a la sentencia 69-21-IN/23, en lo principal, sostuve que en abstracto la disposición consultada contraviene el principio a la **igualdad y no discriminación** porque la exclusión general del régimen semiabierto está condicionada al delito por el cual fueron sancionadas las personas privadas de la libertad. Esta distinción no cumple con el “fin constitucional previsto en los Arts. 35 y 203 de la Constitucional que reconoce un conjunto de derechos relacionados con el sistema de rehabilitación social”.<sup>11</sup> Además, enfatice que dicha norma transgrede el **principio de progresividad y no regresividad** porque no existía una justificación objetiva y razonable para impedir el acceso al régimen semiabierto a personas sentenciadas por el tipo de delito cometido.
16. Ahora bien, en una dimensión más específica, la consulta de norma resuelta por la sentencia de mayoría no observó que el caso presentaba como propiedad relevante a una persona sentenciada en estado de gestación que no podía acceder al régimen semiabierto. En tal virtud, cabe señalar que la Constitución, en su artículo 35 determina, entre otras, que las mujeres embarazadas y las personas privadas de la libertad pertenecen a los grupos de atención prioritaria. Y, añade que el “Estado prestará especial protección a las personas en condición de doble vulnerabilidad”. Además, este Organismo ha considerado que, ante la concurrencia de múltiples factores de vulnerabilidad, es fundamental que el Estado adopte las medidas

<sup>9</sup> Ver párrafo 2 de la sentencia de mayoría.

<sup>10</sup> En el párrafo 1 de la sentencia de mayoría se indica que, en procedimiento abreviado se declaró la culpabilidad de Paola Nancy Muyulema Freire, “por el cometimiento del delito de tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización en calidad de cómplice (art. 220 COIP) y de asociación ilícita en calidad de autora (art. 370 COIP), en aplicación del concurso real de infracciones.”

<sup>11</sup> CCE, sentencia 69-21-IN/23, 13 de septiembre de 2023, párr. 20 (voto salvado).

apropiadas y específicas para afrontar tales condiciones con un enfoque de interseccionalidad.<sup>12</sup>

17. Por otra parte, el voto de mayoría debía considerar que el artículo 201 de la Constitución establece como fines del sistema de rehabilitación social: la protección de los derechos de las personas privadas de libertad, el desarrollo de sus capacidades, la rehabilitación integral y la reinserción social.
18. Para el cumplimiento de este fin constitucional, se ha previsto el régimen semiabierto cuyo objetivo primordial es reinsertar e incluir progresivamente a la persona en cumplimiento de una pena a la sociedad. Es decir, posibilita que la persona pueda desarrollar progresivamente sus actividades fuera del centro de rehabilitación social, durante el cumplimiento de la pena impuesta. Estas actividades se encaminan a la reinserción familiar, laboral y comunitaria de las personas sentenciadas, siempre y cuando la persona sentenciada cumpla con los requisitos previstos en el Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social. De este modo, la máxima autoridad del Centro de Rehabilitación, previo el informe técnico correspondiente, solicitará el acceso al dicho régimen.<sup>13</sup>
19. En definitiva, la consulta de norma resuelta por la sentencia mayoría debía observar la situación particular y relevante de la situación de la mujer en estado de gestación, debido a su protección especial. Inclusive, la sentencia de mayoría debía observar los fines constitucionales previstos en los artículos 35 y 201 de la CRE. Sin embargo, debido a la generalidad y a la prohibición del inciso final del artículo 698 del COIP, en función del delito cometido, la sentenciada se encontraba impedida de acceder al régimen semiabierto, lo cual, en este caso es contrario al principio de progresividad y no regresividad de los derechos, así como del derecho a la igualdad formal, material y no discriminación.
20. Finalmente es necesario considerar los efectos nocivos y permanentes que produce la privación de libertad prolongada en las personas y la importancia del acceso al régimen semiabierto como instrumento para aminorar estos efectos,<sup>14</sup> así como la realidad carcelaria que vive el país.<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> CCE, sentencia 212-20-EP/24, 25 de abril de 2024, párr. 86.

<sup>13</sup> CCE, sentencia 69-21-IN/23, 13 de septiembre de 2023, párr. 32 (voto salvado).

<sup>14</sup> Al respecto, la Corte ha establecido que: “(l)a restricción a la libertad de movimiento y el distanciamiento del entorno social cotidiano, inherentes a su situación, son factores que pueden propiciar el deterioro físico y mental y agudizar la condición de vulnerabilidad en el ejercicio de derechos (...)”. CCE, sentencia 365-18-JH/21, 24 de marzo de 2021.

<sup>15</sup> “(e)l hacinamiento, la profundización de la conflictividad y la violencia que incluso han derivado en muertes al interior de los centros de privación de libertad, la operación de grupos delincuenciales y el debilitamiento del control por parte de las autoridades carcelarias son problemáticas complejas y estructurales que afectan al SNRS... el hacinamiento tiene lugar en medio de infraestructura deteriorada y

21. En virtud de las consideraciones que anteceden, considero que el voto de mayoría debía absolver la consulta de norma presentada por Víctor Darío Barahona Cunalata, juez de la Unidad Judicial Especializada de Garantías Penitenciarias con sede en el cantón Latacunga y ofrecer una respuesta sobre la aplicación del inciso final del artículo 698 del COIP, en el supuesto de una persona en estado de gestación que no podía acceder al régimen semiabierto, por encontrarse inmersa en uno de los delitos contemplados en el inciso final de la norma consultada.



Jhoel Escudero Soliz  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal, que el voto salvado del juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, anunciado en la sentencia de la causa 16-22-CN, fue presentado en Secretaría General el 04 de diciembre de 2024, mediante correo electrónico a las 15:36; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

---

falta de mantenimiento, personal limitado, carencia de agua potable en algunos CRS y limitados recursos presupuestarios”. CCE, sentencia 365- 18-JH/21, 24 de marzo de 2021.

**Voto salvado****Juezas:** Karla Andrade Quevedo y Alejandra Cárdenas Reyes**SENTENCIA 16-22-CN/24****VOTO SALVADO****Juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Alejandra Cárdenas Reyes**

1. Con fundamento en el artículo 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“**CRSPCCC**”), respetuosamente formulamos nuestro voto salvado a la sentencia de mayoría 16-22-CN/24, emitida por el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador, por las razones que se sintetizan a continuación:
2. La sentencia de mayoría desestimó la consulta de norma presentada respecto del inciso final del artículo 698 del COIP<sup>1</sup> (“**norma consultada**”) bajo dos cuestiones: **i**) que “el juez consultante no incluyó, ni de manera explícita o implícita, al estado de gestación de la sentenciada como uno de sus argumentos para fundamentar la inconstitucionalidad de la disposición legal impugnada” limitándose a señalar que la persona privada de libertad se encuentra en estado de gestación; y **ii**) que, en el presente caso, existiría “**cosa juzgada constitucional relativa**” debido a que, esta Magistratura emitió la sentencia 69-21-IN/23, en la que a través del control abstracto de constitucionalidad (art. 436.2 Constitución) ya se habría confrontado la norma frente a los mismos artículos que el juez consultante habría identificado como incompatibles (principios de progresividad y no regresividad y derecho a la igualdad y no discriminación).
3. Al respecto sobre **el punto i**, discrepamos de la conclusión a la que arriba el voto de mayoría (párrafo 21), pues de la lectura de los argumentos presentados por el juez consultante y que incluso fueron objeto de análisis que realizó -en su debido momento- el Tribunal de la Sala de Admisión se puede ultimar que claramente se mencionó que:

En el caso concreto, la norma consultada (sic) sobre su constitucionalidad, es vital, para la resolución del caso concreto. esto es un petición (sic) de REGIMEN (sic)

---

<sup>1</sup> **Art. 698.- Régimen semiabierto.-** Es el proceso de rehabilitación social de la o del sentenciado que cumple con los requisitos y normas del sistema progresivo para desarrollar su actividad fuera del centro de ejecución de penas de manera controlada por el Organismo Técnico [...].

**No podrán acceder a este régimen las personas privadas de libertad que hayan sido condenadas** por asesinato, femicidio, sicariato, delitos contra la integridad y libertad personal con resultado de muerte, robo con consecuencia de muerte, delitos contra la integridad sexual y reproductiva, trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, delitos de violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar, cohecho, concusión, peculado, enriquecimiento ilícito, obstrucción de la justicia, sobreprecios en contratación pública, actos de corrupción en el sector privado, lavado de activos, enriquecimiento privado no justificado, **delitos de tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización en alta y gran escala**, terrorismo, delincuencia organizada, abigeato con resultado de muerte y graves violaciones a los derechos humanos y delitos contra el derecho internacional humanitario [...] [énfasis agregado].

SEMIABIERTO, solicitado por la señora MUYALEMA FREIRE PAOLA NANCY, quien es persona privada de libertad, y que en la actualidad se encuentra en estado gestación (sic), es decir con doble vulnerabilidad, cumpliendo una pena privativa de libertad [...]”. “En tal circunstancia el SNAI, y la defensa pública han solicitado al juzgador que se acepte un régimen penitenciario (SEMIABIERTO), por cuanto el sistema de rehabilitación social lo que busca es una reinserción a la sociedad y bajar el hacinamiento existente en el sistema, constando otros delitos que tienen penas inclusive mayores y que no tienen ningún tipo de restricción.”<sup>2</sup>

4. De ahí que nos resulta evidente concluir que el juez consultante sí determinó y especificó que la norma consultada requería de un pronunciamiento sobre su constitucionalidad, para el caso concreto, pues su aplicación se daba en el contexto de una “persona privada de libertad, [...] en estado gestación es decir con doble vulnerabilidad, cumpliendo una pena privativa de libertad”; caso en el que incluso el SNAI habría considerado la procedencia de aceptar el régimen semiabierto. En suma, respecto de este punto, estimamos que el juez consultante sí fundamentó de manera clara y determinada la razón por la cual, en este caso concreto, la norma consultada era aplicable a la resolución de los hechos puestos en conocimiento del juez consultante y su aplicación sí podría provocar una incompatibilidad con artículos de la Constitución.
5. **Sobre el punto ii**, relacionado con desestimar la consulta de norma por existir cosa juzgada constitucional relativa, consideramos que no se puede afirmar, de forma automática, que por el solo hecho de existir una sentencia de control abstracto de constitucionalidad que determinó la constitucionalidad de una norma, exista cosa juzgada relativa que impida atender una consulta de norma. Como sostiene la propia sentencia de mayoría, el control concreto de constitucionalidad tiene como finalidad garantizar que las disposiciones jurídicas, al ser aplicadas **dentro de los procesos judiciales**, guarden armonía con la Constitución y con los instrumentos internacionales de derechos humanos. Por lo que, aun cuando, en abstracto, esta Corte haya determinado que la norma es constitucional, aquello no quita que puedan existir casos concretos donde su aplicación a circunstancias particulares, resulten incompatibles con la Constitución.
6. En este caso, respecto al segundo inciso del artículo 698 del COIP, los hechos del caso y los argumentos del juez consultante se refieren, específicamente, a la aplicación de esta norma para una mujer en estado de gestación cumpliendo una pena privativa de libertad. La sentencia 69-21-IN/23 no hace referencia a estos supuestos ni a la forma en que el principio de progresividad y no regresividad y el derecho a la igualdad y no discriminación deben ser comprendidos en este escenario concreto. De modo que, en este caso, a nuestro parecer, la existencia de la referida sentencia no impedía a la Corte

---

<sup>2</sup> Auto Tribunal de Sala de Admisión, 22 de abril de 2022, párr. 14.

analizar la norma consultada. Al contrario, era necesario que lo haga y determine si en el caso concreto su aplicación era o no constitucional, considerando que se trata de una persona con doble vulnerabilidad a quien, con base en la norma impugnada, se le impidió el acceso al régimen semiabierto.

7. Por las consideraciones expuestas, consideramos que la consulta debió haber sido absuelta por la Corte Constitucional.

KARLA ELIZABETH ANDRADE QUEVEDO  
 Firmado digitalmente por KARLA ELIZABETH ANDRADE QUEVEDO  
 Karla Andrade Quevedo  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

XIMENA ALEJANDRA CARDENAS REYES  
 Firmado digitalmente por XIMENA ALEJANDRA CARDENAS REYES  
 Alejandra Cárdenas Reyes  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal, que el voto salvado de las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Alejandra Cárdenas Reyes, anunciado en la sentencia de la causa 16-22-CN, fue presentado en Secretaría General el 05 de diciembre de 2024, mediante correo electrónico a las 15:14; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
 Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



Firmado electrónicamente por:  
**AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI**

1622CN-76f8b

**Caso Nro. 16-22-CN**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrita el día viernes trece de diciembre de dos mil veinticuatro por el presidente de la Corte Constitucional, ALI VICENTE LOZADA PRADO; el día lunes dieciséis de diciembre de dos mil veinticuatro el voto salvado de la jueza constitucional, DANIELA SALAZAR MARIN; el día lunes dieciséis de diciembre de dos mil veinticuatro el voto concurrente de la jueza constitucional, HILDA TERESA NUQUES MARTINEZ; y el día martes diecisiete de diciembre de dos mil veinticuatro los votos salvados de los jueces constitucionales, JHOEL MARLIN ESCUDERO SOLIZ, KARLA ELIZABETH ANDRADE QUEVEDO y XIMENA ALEJANDRA CARDENAS REYES, 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**

ASGB/dalc



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](http://www.registroficial.gob.ec)

IM/AM/JVV

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.