

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

12-25-IN/25 En el Caso 12-25-IN Se acepta la acción de inconstitucionalidad No. 12-25-IN	2
115-21-IN/25 En el Caso No. 115-21-IN Se desestima la acción pública de inconstitucionalidad No. 115-21-IN	43
118-20-IN/25 En el Caso No. 118-20-IN Se desestima la acción pública de inconstitucionalidad No. 118-20-IN.....	51
85-20-IN/25 En el Caso No. 85-20-IN Se desestima la acción pública de inconstitucionalidad No. 85-20-IN	61
78-20-IN/25 En el Caso No. 78-20-IN Se desestima la acción pública de inconstitucionalidad No. 78-20-IN	67
387-22-EP/25 En el Caso No. 387-22-EP Se acepta la acción extraordinaria de protección No. 387-22-EP	102



Sentencia 12-25-IN/25
Juez ponente: Jorge Benavides Ordóñez

Quito, D.M. 26 de mayo de 2025

CASO 12-25-IN

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

SENTENCIA 12-25-IN/25

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

Contenido

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

1. Antecedentes Procesales

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

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

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

2. Competencia

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

3. De las disposiciones jurídicas demandadas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. Pretensión y fundamentos

a) Argumentos de los accionantes

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

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

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

“I. Enmiéndese el artículo 86, número 2, y número 3, inciso segundo, de la Constitución, para que diga lo que sigue:

Art. 86.- Las garantías jurisdiccionales se regirán, en general, por las siguientes

disposiciones:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

c) Argumentos de los terceros con interés

Presidencia de la República

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

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

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

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

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

Asamblea Nacional

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

Procuraduría General del Estado

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

d) Argumentos de los *amici curiae*

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

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

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

5. Planteamiento de problemas jurídicos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6. Resolución de los problemas jurídicos

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

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

Tabla 1. Enmienda al artículo 86 de la CRE

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

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

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

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

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

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

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

Tabla 2. Reformas a la LOGJCC

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Artículo 168 LOGJCC (antes)	Artículo 168 LOGJCC (actualmente)
<p>Art. 168.- Cortes Provinciales de Justicia.- Compete a las Cortes Provinciales:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Conocer y resolver los recursos de apelación que se interpongan en contra de los autos y las sentencias de las juezas y jueces de instancia respecto de las acciones de protección, hábeas corpus, hábeas data y acción de acceso a la información. 2. Conocer las acciones de hábeas corpus en los casos de fuero y de órdenes de privación de libertad dictadas por jueza o juez penal de primera instancia. 3. Ejercer el control concreto de constitucionalidad en los términos previstos en esta Ley. 	<p>Art. 168.- Salas Especializadas de lo Constitucional de las Cortes Provinciales de Justicia. - Compete a las Cortes Provinciales:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Conocer y resolver los recursos de apelación que se interpongan en contra de los autos y las sentencias de las juezas y jueces constitucionales especializados de primera instancia respecto de las acciones de protección, hábeas data y acción de acceso a la información. 2. Conocer las acciones de hábeas corpus y los recursos de apelación de esa garantía jurisdiccional, en los casos previstos en esta ley. 3. y ejercer control concreto en los términos previstos en esta ley.

Artículo 169 LOGJCC (antes)	Artículo 169 LOGJCC (actualmente)
<p>Art. 169.- Corte Nacional de Justicia.- Compete a la Corte Nacional de Justicia:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Conocer y resolver los recursos de apelación de las acciones de hábeas corpus resueltos por las cortes provinciales, en los términos establecidos en esta ley. 2. Conocer las acciones de hábeas corpus en los casos de fuero. 3. Ejercer el control concreto de constitucionalidad en los términos establecidos en esta ley. 	<p>Art. 169.- Corte Nacional de Justicia. - Compete a la Corte Nacional de Justicia y, en lo que corresponda, a su Presidente:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Conocer y resolver los recursos de apelación de las acciones de hábeas corpus, en los términos establecidos en esta ley. 2. Conocer las acciones de hábeas corpus en los casos previstos en esta ley. 3. y ejercer control concreto en los términos previstos en esta ley.

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

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

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

Tabla 3. Normas comunes de competencia

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

62. Claramente este organismo concluyó que la forma de la propuesta de reforma –que fue establecida vía enmienda– mantenía la forma sustancial del procedimiento de las garantías jurisdiccionales, en virtud de que estas seguirían a cargo de juezas y jueces de primer y segundo nivel, por lo tanto, no variaban las normas generales para su conocimiento –incluyendo las reglas de competencia en materia de territorialidad–.
63. Bajo este presupuesto, la adopción de la especialización de los jueces en materia constitucional bajo un único criterio de distrito, que es lo que plantea la Resolución 006-25, transgrede el sentido de la propuesta de enmienda y su posterior aprobación. Sustancialmente, en su dictamen, esta Corte ha observado que la propuesta no establece un modelo desconcentrado y que por ello no afecta derechos (“no restringe el acceso a la justicia pues, de acuerdo con la propuesta, el servicio se brindará a nivel nacional, de modo desconcentrado”). Lo que permite aclarar que el cambio constitucional nunca debió entenderse como una posibilidad de concentración.⁸
64. Respecto al sentido amplio de las garantías jurisdiccionales, el artículo 86 prevé la competencia, en primera instancia, de todos las juezas y jueces a nivel nacional; y, en segunda instancia, de todas las jueces y juezas integrantes de Corte Provincial de Justicia porque el sistema fue diseñado de esta manera al momento de su creación y, en sentido estricto, se sigue manteniendo en la enmienda aprobada.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁹ La Constitución reconoce en el artículo 75 el derecho a la tutela judicial efectiva, en los siguientes términos: “Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión”. Esta Corte, en su jurisprudencia, ha sostenido que, “la tutela judicial efectiva tiene tres componentes, que podrían concretarse en tres derechos: i) el derecho al acceso a la administración de justicia; ii) el derecho a un debido proceso judicial; y iii) el derecho a la ejecutoriedad de la decisión”. Además, este organismo ha sostenido que el titular del derecho a la tutela judicial efectiva es, “toda persona que tiene una pretensión que busca una respuesta de carácter jurisdiccional”. Siguiendo este razonamiento, esta Corte ha señalado que el derecho al acceso a la administración de justicia, como componente del derecho a la tutela judicial efectiva, se concreta en el derecho a la acción y en el derecho a tener respuesta a su pretensión.

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

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

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

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

¹² *Ibid*, párrs. 112-115.

popular de 2024.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

8. Decisión

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

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

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

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



Firmado electrónicamente por:
**JHOEL MARLIN
ESCUDERO SOLIZ**

Validar únicamente con FirmaEC

Jhoel Escudero Soliz

PRESIDENTE

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

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Auto de aclaración y ampliación 12-25-IN/25**Juez ponente:** Jorge Benavides Ordóñez

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito, D.M., 12 de junio de 2025.

VISTOS: Agréguese al proceso los escritos de 2 de junio de 2025 presentados por la Presidencia de la República del Ecuador y el Consejo de la Judicatura. El Pleno de la Corte Constitucional, dentro de la causa 12-25-IN, emite el siguiente auto:

1. Antecedentes y procedimiento

1. El 26 de mayo de 2025, el Pleno de la Corte Constitucional emitió la sentencia 12-25-IN/25 (“**sentencia**”), en la que se aceptó la acción pública de inconstitucionalidad presentada por David Cordero Heredia, Efrén Guerrero Salgado y Felipe Castro León, en contra de la Resolución 006-2025 emitida el 24 de enero de 2025 por el Pleno del Consejo de la Judicatura, mediante la cual se resolvió “crear las dependencias judiciales especializadas de lo constitucional a nivel nacional”. En dicha sentencia, la Corte declaró la inconstitucionalidad de los artículos 1, 3, 4, 5, 6 y 7 de la mencionada resolución.
2. La notificación de la sentencia se realizó el 28 de mayo de 2025, conforme consta en la razón emitida por la secretaria general de este Organismo.
3. El 2 de junio de 2025, el Consejo de la judicatura y la Presidencia de la República del Ecuador presentaron, respectivamente, pedidos de aclaración y ampliación de la antedicha sentencia.

2. Oportunidad

4. Acorde a lo contemplado en el artículo 440 de la CRE: “[l]as sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables”; y, a lo dispuesto en el artículo 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”): “[l]as sentencias y dictámenes constitucionales son de inmediato cumplimiento, sin perjuicio de la interposición de los recursos de aclaración o ampliación, y sin perjuicio de su modulación”. Conforme a lo determinado en el artículo 40 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“**RSPCCC**”): “se podrá solicitar aclaración y/o ampliación, en el término de tres días contados a partir de su notificación”.
5. En cuanto a la oportunidad, la última notificación de la sentencia se produjo el 28 de mayo de 2025; en tanto que los pedidos de aclaración y ampliación se los ha ingresado el 2 de junio de 2025. Por lo expuesto, ambas peticiones han sido presentadas dentro del término previsto para el efecto.

3. Fundamentos del pedido

3.1 Presidencia de la República

6. La Presidencia de la República del Ecuador, solicita se aclare la sentencia respecto al “numeral 3 del numeral 8 ‘Decisión’ de la sentencia” y establece i) Aclare si para cumplir con lo dispuesto en su sentencia, el Consejo de la Judicatura deberá prescindir de dichos análisis técnicos, operativos y económicos. ii) Aclare de qué manera el establecimiento de judicaturas constitucionales sin una demanda operativa sostenida no transgrediría principios de optimización del gasto público contemplados en la Constitución de la República del Ecuador. iii) Aclare si el Consejo de la Judicatura puede realizar una planificación escalonada, priorizando inicialmente aquellas circunscripciones judiciales con mayor carga constitucional o con necesidades de acceso más urgentes y, en el mediano y largo plazo, propender a desconcentrar las judicaturas constitucionales en el resto del territorio ecuatoriano, a fin de ajustar progresivamente los recursos asignados. Pese a mencionar que plantea también ampliación, este pedido no lo ha desarrollado.

3.2 Consejo de la Judicatura

7. Por otro lado, el Consejo de la Judicatura solicita: i) aclaración de la sentencia, respecto de sus párrafos 92, 93 y 94; estableciendo si con la creación de un modelo de justicia constitucional basado en la implementación de jueces constitucionales especializados en la capital de cada provincia a nivel nacional, se garantizaría el cumplimiento del artículo 86 de la Constitución de la República del Ecuador, o a su vez se establezca si su implementación debe ser en todos los cantones del país; asimismo, con la implementación de las Salas Especializadas de lo Constitucional en todas las provincias del país. ii) Ampliación de los párrafos 78 y 84 con el fin de que se especifique cuál es el sustento técnico bajo el cual la Corte Constitucional ha establecido que la no creación de unidades constitucionales a nivel nacional, vulneraría el derecho de acceso a la justicia y como su consecuencia de aquello también el derecho a la tutela judicial efectiva de la ciudadanía.

4. Análisis de las solicitudes

8. Los dictámenes y sentencias constitucionales pueden ser aclarados cuando contienen conceptos oscuros o de difícil comprensión y pueden ser ampliados en aquellos casos en los que se ha omitido resolver alguno de los puntos controvertidos. En ningún caso,

la aclaración o ampliación pueden modificar la decisión emitida por la Corte Constitucional.¹

4.1 Sobre el pedido de la Presidencia de la República

9. Respecto de la solicitud i), en el decisorio 3 de la sentencia, se ha dispuesto que el Pleno del Consejo de la Judicatura dicte una nueva resolución para la implementación de las judicaturas constitucionales basándose en la enmienda del artículo 86 de la CRE, en las reformas a las LOGJCC y en nuevos informes técnicos acorde a sus competencias. Al respecto, es necesario aclarar que esos nuevos informes deben ser entendidos en el marco del análisis de la sentencia y contener mediciones a nivel nacional donde se consideren, además de los parámetros evaluados el tiempo que toma en atenderse los procesos de garantías jurisdiccionales, la proyección que se espera en los años inmediatos y la realidad física de la infraestructura existente en territorio. Además, contando con protocolos previos y usando los recursos físicos actuales de la Función Judicial, se deberá garantizar a nivel nacional la recepción de demandas orales y escritas, así como cualquier escrito de sustanciación y diligencias propias de las garantías jurisdiccionales, la conectividad a los usuarios y el acceso a los expedientes íntegros digitalizados.
10. Respecto de los numerales ii) y iii), el Consejo de la Judicatura podrá –en afán de optimizar los recursos y el gasto público– realizar dentro de sus competencias administrativas, las gestiones que sean necesarias para la asignación presupuestaria que demande la implementación de las judicaturas constitucionales a nivel nacional. Esta programación no deberá implicar un retroceso del sistema de administración de justicia constitucional, para lo cual se deberá observar el contenido de la Disposición transitoria décimo novena de la LOGJCC; priorizando así las necesidades de acceso más urgentes, y evitando la concentración de competencias en ciertos cantones y provincias para la primera y segunda instancia. Tampoco se podrá recurrir nuevamente a un modelo distrital, pues esto acorde a lo establecido en el párrafo 96 de la sentencia ha sido identificado como la medida más gravosa, ya que existen otras menos gravosas como la implementación progresiva.²

¹ CCE, sentencia 1149-19-JP/21, auto de aclaración y ampliación, párr. 11.

² Por ejemplo, el Consejo de la Judicatura en el ámbito de sus competencias podría:

- a) Para los cantones de poca densidad poblacional se podría desarrollar un plan de implementación de justicia constitucional a través de las Unidades Judiciales Multicompetentes ya existentes.
- b) La especialidad constitucional ordenada en la enmienda podría lograrse a través de planes de capacitación realizados por la Escuela de la Función Judicial, la verificación de formación de cuarto nivel especializada en materia constitucional y la evaluación de los jueces multicompetentes en funciones.
- c) De manera excepcional y transitoria se podría proceder a la designación temporal de las juezas y jueces tomando en consideración su especialización para ejercer las competencias conferidas por la LOGJCC

11. La Presidencia de la República del Ecuador, en su escrito, solicita además la ampliación de la sentencia. Sin embargo, no identifica un punto no resuelto por la sentencia, razón por la cual esta Corte encuentra improcedente este pedido.

4.2 Sobre el pedido del Consejo de la Judicatura

12. Respecto de la aclaración solicitada en el numeral i), es primordial desarrollar la enmienda del artículo 86 de la Constitución que, en el marco de la implementación de las judicaturas constitucionales, implica el funcionamiento de un modelo desarrollado por competencias conferidas en la LOGJCC que no establece circunscripciones distritales ni concentradas en ciertas ciudades y provincias. En el marco del principio de sostenibilidad fiscal, el Consejo de la Judicatura bajo el régimen de sus competencias administrativas, gestionará el financiamiento; y, priorizará las necesidades de acceso en función de garantizar la eliminación de barreras geográficas injustificables que impidan el ejercicio de las garantías jurisdiccionales ante órganos especializados. En virtud del análisis de esas necesidades, le corresponde al Consejo de la Judicatura determinar o examinar medidas menos gravosas.
13. Respecto del pedido de ampliación que consta en el numeral ii), esta Corte concluye, que lo que se pretende es que el organismo se vuelva a pronunciar sobre puntos que han sido desarrollados en la sentencia, fundamentalmente en la resolución de los problemas jurídicos, siendo este pedido improcedente.

5. Decisión

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

1. Aceptar parcialmente la solicitud presentada por la Presidencia de la República del Ecuador, en tal sentido se aclara el decisorio 3 de la sentencia con los párrafos 9 y 10 de este auto, y se niega su recurso de ampliación.
2. Aceptar parcialmente la solicitud presentada por el Consejo de la Judicatura, en tal sentido se aclaran los párrafos 92, 93 y 94 de la sentencia con el párrafo 12 de este auto, y se niega su recurso de ampliación.

y garantizar el acceso al sistema de administración de justicia constitucional a nivel nacional, aún en las ubicaciones geográficas más alejadas del país.

- d) Desarrollar un plan de evaluación cuantitativo y cualitativo anual de la gestión de las Unidades Judiciales, Unidades Judiciales Multicompetentes y Salas de las Cortes Provinciales especializadas en materia constitucional, en las que se exija el cumplimiento del mandato ciudadano en la garantía de especialidad y el ejercicio del derecho de acceso a la justicia constitucional.

3. Las partes procesales deberán estar a lo resuelto en la sentencia 12-25-IN/25 y en este auto.
4. Notifíquese y cúmplase.



Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 12 de junio de 2025; sin contar con la presencia del juez constitucional Alí Lozada Prado, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Caso Nro. 12-25-IN

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles veintiocho de mayo de dos mil veinticinco, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 115-21-IN/25
Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz

Quito, D.M., 10 de julio de 2025

CASO 115-21-IN

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

SENTENCIA 115-21-IN/25

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra del artículo 3 del Decreto Ejecutivo 265 de 22 de noviembre de 2021, suscrito por el entonces presidente constitucional de la República del Ecuador, Guillermo Alberto Lasso Mendoza, porque se encuentra derogado y no se verifican efectos ultractivos, ni se ha configurado unidad normativa de la disposición impugnada.

1. Antecedentes procesales

1. El 9 de diciembre de 2021, Daniel Alberto Pineda Luzuriaga, por sus propios y personales derechos (“**accionante**”) presentó una acción pública de inconstitucionalidad, por la forma y el fondo del artículo 3 del Decreto Ejecutivo 265 de 22 de noviembre de 2021, suscrito por el entonces presidente constitucional de la República del Ecuador, Guillermo Alberto Lasso Mendoza, y publicado en el tercer suplemento del Registro Oficial 592 de 7 de diciembre de 2021 (“**norma impugnada**”).¹
2. El 24 de enero de 2022, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional,² por mayoría, admitió a trámite la acción, negó la solicitud de suspensión provisional de la norma impugnada y dispuso a la Presidencia de la República que intervenga defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma demandada. La Presidencia de la República presentó su informe mediante escrito de 21 de marzo de 2022.

¹ La norma impugnada excluyó del indulto presidencial a personas sentenciadas por el cometimiento de “delitos imprescriptibles, dispuestos en los artículos 80 y 233 de la Constitución de la República; y, los tipificados en el Código Orgánico Integral Penal, como son: genocidio, lesa humanidad, desaparición forzada; tortura, tratos crueles o grave violación a los derechos humanos; secuestro; trata de personas; delitos contra la inviolabilidad de la vida; contra la integridad personal; violencia contra la mujer o miembro del núcleo familiar; contra la libertad personal; contra la integridad sexual y reproductiva; peculado, enriquecimiento ilícito, cohecho, concusión, tráfico de influencias, usurpación y simulación de funciones públicas y testaferrismo; enriquecimiento privado no justificado; lavado de activos; captación ilegal de dinero; extorsión; delincuencia organizada; y/o asociación ilícita”.

² La Sala de Admisión estuvo conformada por la entonces jueza constitucional Daniela Salazar Marín y el entonces juez constitucional Hernán Salgado Pesantes, quienes por mayoría admitieron la acción y la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez emitió voto salvado. Conforme al resorteo del 27 de enero de 2022, el caso le correspondió al entonces juez Hernán Salgado Pesantes.

3. El 17 de febrero de 2022, debido a la renovación parcial de la Corte se realizó el sorteo de la causa. La sustanciación del caso le correspondió al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, quien avocó conocimiento el 31 de marzo de 2025 y dispuso a la Presidencia de la República que presente un informe sobre el estado de vigencia del texto normativo impugnado. El 7 de abril de 2025, mediante escrito suscrito por el secretario general jurídico de la Presidencia de la República se atendió la información solicitada.

2. Competencia

4. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, de conformidad con el artículo 436, número 2 de la Constitución de la República (“CRE”) y el artículo 75, número 1 letra d, 76 número 8, y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1 De la parte accionante

5. El accionante sostiene que la norma impugnada es incompatible con los artículos 11.2, 11.8, 35 y 66.4 de la Constitución, relativos al derecho de no discriminación, el principio de progresividad de los derechos y a la igualdad formal y material frente a la ley. En tal virtud, pretende que se declare la inconstitucionalidad de la norma impugnada, bajo el siguiente razonamiento:
6. El accionante señala que la norma impugnada resultaría atentatoria al principio de progresividad y no regresividad de los derechos, ya que no existe causa alguna para excluir a los ciudadanos que hayan cometido ciertos delitos y restringir su participación en el proceso de selección para ser beneficiarios del indulto presidencial, anteponiéndoles nuevas exclusiones. Toda vez que el artículo 2.b del Reglamento para la concesión del indulto, conmutación y rebaja de penas, ya prevé una regla que establece los casos en los que ciudadanos sentenciados no podrían ser favorecidos por dicho mecanismo jurídico.
7. Asimismo, afirma que no existe motivación para excluir a las personas privadas de libertad que cuenten con sentencia ejecutoriada de requerir indulto y mucho menos ser excluidos dentro de un decreto presidencial. Sostiene que la Constitución únicamente excluye ciertos delitos de la amnistía parlamentaria, pero no del indulto presidencial.

8. Respecto al derecho a la igualdad formal, material y no discriminación, el accionante sostiene que la norma impugnada introduce una diferenciación basada en el tipo de delito cometido, afectándose así la igualdad ante la ley. En esta línea, argumenta que el hecho de que ciertos delitos hayan sido excluidos del indulto constituye un prejuicio marcado en contra de las personas que hayan cometido estos delitos porque se les niega la posibilidad de requerir un indulto de manera formal ante el presidente.
9. El accionante refiere que, independientemente del tipo de delito cometido, todas las personas privadas de libertad han sido afectadas por la crisis carcelaria y por el hacinamiento, por lo que no se debería excluir su posibilidad de requerir un indulto al presidente de la República. Indica además que el propio decreto reconoce que existen problemas en todo el Sistema de Rehabilitación Social, que existe un 30% de sobrepoblación y que se debe tutelar los derechos de todas las personas privadas de libertad. Sin embargo, la norma impugnada separa a un grupo amplio de personas privadas de libertad por su situación legal o por el delito que han cometido, razón por la cual, la exclusión prevista en dicha norma sería un acto claro de discriminación.

3.2 De la Presidencia de la República

10. Con escrito de 21 de marzo de 2022, la Presidencia de la República informó a este Organismo que la acción de inconstitucionalidad de norma soslaya la naturaleza discrecional y política del indulto presidencial, sujeta únicamente a los requisitos que la legislación prevé y que en este caso han sido respetados. Agrega que, el accionante no ha aportado con argumentos sobre la supuesta inconstitucionalidad por la forma.
11. Sostiene que la concesión del indulto colectivo a través del Decreto 265 no impide que alguien que no cumple estos parámetros solicite al presidente de la República un indulto para su caso particular. Afirma que, no existe un derecho constitucional a acceder al indulto presidencial, sino el derecho a solicitar indulto en los términos previstos en la Convención Americana de Derechos Humanos y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de la Corte Constitucional, “(...) el Decreto impugnado tiene el efecto jurídico de perdonar la pena a un conjunto determinado y finito de personas: todos quienes al 22 de noviembre de 2022 reunían las condiciones que dicho Decreto establecía”.
12. Por lo que indica que, al expedirse la norma impugnada, “(...) se beneficiaron aquellas personas privadas de libertad que cumplían los parámetros previstos en dicho Decreto. Y, para aquellas que no fueron beneficiadas por este Decreto en particular, se dejó a salvo su derecho a solicitar el indulto, así como a solicitar el cambio de régimen penitenciario según la Ley”.

13. Manifiesta también que el Decreto 265 es una de las varias medidas que el Gobierno tomó para afrontar la crisis carcelaria, pero no fue la única, sin que su fin ordinario sea reducir el hacinamiento penitenciario, lo que correspondería principalmente a la función judicial que tiene el deber de usar mínimamente la prisión preventiva y de ser expedita en el trámite de cambios de régimen penitenciario.
14. Sobre la derogatoria de la norma impugnada, con escrito de 7 de abril de 2025, el secretario general jurídico de la Presidencia de la República informó a la Corte que el presidente de la República derogó el Decreto 265 a través del Decreto Ejecutivo 511, de 22 de enero de 2025, publicado en el Tercer Suplemento del Registro Oficial 731 de 28 de enero de 2025:

Artículo 1.- Derogar los Decretos Ejecutivos No. 264, 265, 355, 816 y 949 de 22 de noviembre de 2021, 21 de febrero de 2022, 10 de julio de 2023 y 22 de noviembre de 2023, respectivamente, toda vez que han agotado sus efectos en relación con las personas privadas de libertad con sentencia ejecutoriada que, a la fecha de expedición de los citados decretos ejecutivos, cumplieron con los respectivos requisitos.

15. Respecto a si existen efectos ultractivos de la norma impugnada o si aquella ha sido reproducida en otras normas, indica que las disposiciones contenidas en el Decreto Ejecutivo 265 incluida la norma impugnada, no poseen efectos ultractivos, puesto que se enmarcó su temporalidad exclusivamente a la fecha de emisión del referido Decreto. Indica además que “las disposiciones del Decreto Ejecutivo No. 265, especialmente el artículo 3, no han sido reproducidas en otras normas, ya que no se ha dispuesto regulación adicional al indulto presidencial” y aclara que conforme fue establecido en el Decreto Ejecutivo 511, la concesión de indultos presidenciales será analizado caso por caso y de acuerdo con lo establecido en la Constitución y demás normativa prevista para el efecto.

4. Disposición impugnada

16. El accionante identifica como norma impugnada, el artículo tres del Decreto Ejecutivo 265, cuyo contenido es el siguiente:

Artículo 3: Exclusiones.- Quedan excluidos de este Indulto Presidencial las personas sentenciadas por el cometimiento de delitos imprescriptibles, dispuestos en los artículos 80 y 233 de la Constitución de la República; y, los tipificados en el Código Orgánico Integral Penal, como son: genocidio, lesa humanidad, desaparición forzada; tortura, tratos crueles o grave violación a los derechos humanos; secuestro; trata de personas; delitos contra la inviolabilidad de la vida; contra la integridad personal; violencia contra la mujer o miembro del núcleo familiar; contra la libertad personal; contra la integridad sexual y reproductiva; peculado, enriquecimiento ilícito, cohecho, concusión, tráfico de influencias, usurpación y simulación de funciones públicas y testaferrismo;

enriquecimiento privado no justificado; lavado de activos; captación ilegal de dinero; extorsión; delincuencia organizada; y/o, asociación ilícita.

5. Cuestión previa

17. En el caso concreto, este Organismo verifica que el artículo 1 del Decreto Ejecutivo 511 expedido el 22 de enero de 2025 por el presidente de la República Daniel Noboa Azín y publicado en el tercer suplemento del Registro Oficial 731 de 28 de enero de 2025 derogó expresamente el Decreto Ejecutivo 265. De lo dicho se desprende que la norma impugnada no se encuentra vigente en el ordenamiento jurídico.

18. La Corte Constitucional puede hacer control de constitucionalidad de normas derogadas cuando se verifiquen los siguientes supuestos: (a) unidad normativa, o (b) efectos ultractivos.

19. Respecto al supuesto (a) unidad normativa, esta Corte ha dicho que

el artículo 76 numeral 9 de la LOGJCC prevé la presunción de configuración de unidad normativa, que se produce en tres supuestos: cuando la disposición acusada o su contenido se encuentran reproducidos en otros textos normativos no demandados; cuando no es posible producir un fallo sobre una disposición jurídica expresamente demandada, sin pronunciarse también sobre otra con la cual guarda una conexión estrecha y esencial; o, cuando entre la disposición impugnada y la no impugnada existe una relación de causalidad directa.³

20. Respecto al supuesto (b) efectos ultractivos, como ha señalado esta Corte, el artículo 76.8 de la LOGJCC:

(...) recoge la teoría de ultractividad de la ley derogada, la cual está definida en la posibilidad de que la norma logre que sus efectos sean aplicados más allá del momento en que dejó de pertenecer al ordenamiento jurídico positivo, independientemente de si los hechos que la motivaron se dieron antes o después de dicha derogatoria, lo cual deja la posibilidad de que la Corte ejerza control constitucional sobre la misma, aunque su periodo de validez formal haya terminado.⁴

21. En el artículo 3 del Decreto Ejecutivo 511 se señala expresamente que “(p)ara el caso de futuros indultos presidenciales, el presidente de la República dará un tratamiento individualizado a cada caso, conforme la Constitución y disposiciones previstas en la normativa vigente”. Con ello, queda claro que el contenido del artículo 3 del Decreto

³ CCE, sentencia 055-16-SIN-CC, 26 de octubre de 2016, p. 15. También puede revisarse este concepto en la sentencia 29-16-IN/21, 21 de julio de 2021, párr. 19.

⁴ CCE, sentencias 15-18-IN/19, 2 de julio de 2019, párr. 48 y 65-19-IN/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 24.

Ejecutivo 265 no ha sido reproducido en otra norma.⁵ En consecuencia, no se configura el principio de unidad normativa.

22. Respecto a los efectos ultractivos,⁶ la Corte observa que en el nuevo Decreto Ejecutivo 511 la facultad del presidente de otorgar el indulto en el futuro está sujeta al examen caso a caso, de conformidad con la Constitución y disposiciones legales en vigor. Por lo que, en principio, no se evidencia que las exclusiones de la norma impugnada puedan aplicarse a casos presentes.
23. Además, las disposiciones contenidas en el Decreto Ejecutivo 265 incluida la norma impugnada, no poseen efectos ultractivos, puesto que el Decreto derogado enmarcó su temporalidad exclusivamente a la fecha de emisión del referido Decreto,⁷ por lo que no puede ser aplicado a situaciones posteriores luego de su derogatoria en forma expresa. De lo expuesto, la Corte observa que la norma impugnada que fue derogada no ha producido efectos ultractivos.
24. Por lo expuesto, no procede que esta Corte realice un control abstracto de constitucionalidad de la norma impugnada actualmente derogada, sin que lo analizado en esta sentencia implique una validación o un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de las disposiciones vigentes en el Decreto Ejecutivo 511, acerca de las cuales no se ha solicitado ningún examen de constitucionalidad. En consecuencia, no solo se ha derogado el Decreto Ejecutivo anterior, sino que se ha interrumpido toda posibilidad de aplicación de la norma derogada a situaciones actuales. La Corte además destaca que esta decisión no implica un pronunciamiento sobre la naturaleza del acto demandado.⁸

6. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción pública de inconstitucionalidad **115-21-IN**.

⁵ Así lo ha indicado también la Presidencia de la República en su escrito de 7 de abril de 2025.

⁶ Respecto a la definición de los efectos ultractivos, la Corte Constitucional ha dicho que: “(...) consiste en que un enunciado jurídico hace referencia a un tiempo posterior a su [intervalo de validez] (...) Son enunciados con efectos ultractivos, aquellos en los que el tiempo [del efecto] es posterior al final del [intervalo de validez]”. CCE, sentencia 001-13-SIN-CC, caso 0037-10-IN, 28 de febrero de 2013, p. 11 y sentencia 3-15-IN/22, 27 de enero de 2022, párr. 68.

⁷ Decreto 265, artículo 1.- “Indulto.- Conceder el Indulto Presidencial a favor de las personas privadas de la libertad que a la fecha de la expedición del presente Decreto Ejecutivo cumplan los requisitos señalados en el siguiente artículo y además padezcan de una o más de las siguientes condiciones(...)”.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 98-21-IN/25 de 19 de junio de 2025, párr. 43.

2. Notifíquese y archívese.

Firmado electrónicamente por:
**JHOEL MARLIN
ESCUDERO SOLIZ**

Validar únicamente con FirmaEC

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 10 de julio de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

11521IN-80d21



Caso Nro. 115-21-IN

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes dieciocho de julio de dos mil veinticinco, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 118-20-IN/25
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 10 de julio de 2025

CASO 118-20-IN

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

SENTENCIA 118-20-IN/25

Resumen: La Corte Constitucional desestima una demanda de inconstitucionalidad presentada en contra del artículo 653.1 del COIP, que establece la procedencia del recurso de apelación respecto de la resolución que declara la prescripción del ejercicio de la acción o de la pena. En esta sentencia, la Corte concluyó que la norma impugnada no vulnera el derecho a la igualdad y no discriminación porque no lesiona el derecho a la defensa en la garantía de recurrir en relación con la negativa de la declaratoria de prescripción de la acción o de la pena.

1. Antecedentes procesales

1. El 12 de septiembre de 2020, Manuel Alfonso Díaz Trujillo y Holger Vinicio Ullauri Campoverde (“**accionantes**”) presentaron una demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 653.1 del Código Orgánico Integral Penal (“**COIP**”), publicado en el suplemento del registro oficial 180, el 10 de febrero de 2014.
2. El 26 de febrero de 2021, la Sala de Admisión admitió a trámite la demanda. Además, dispuso a la Presidencia de la República, a la Asamblea Nacional y a la Procuraduría General del Estado que intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma demandada. Mediante escritos de 13 de abril de 2021 y 7 de julio de 2025, la Asamblea Nacional y la Presidencia de la República presentaron sus escritos respectivos de descargo.

2. Competencia

3. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad presentadas de conformidad con el artículo 436.2 de la Constitución, en concordancia con los artículos 75.1.d y 191.2.a de la LOGJCC.

3. Disposición cuya inconstitucionalidad se demanda

4. Los accionantes impugnan el artículo 653.1 del COIP que establece lo siguiente: “Procedencia. - Procederá el recurso de apelación en los siguientes casos: 1. De la resolución que declara la prescripción del ejercicio de la acción o la pena” (“**norma impugnada**”).

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. De los accionantes

5. Los accionantes pretenden que la Corte Constitucional declare la inconstitucionalidad de la norma impugnada porque sería contraria al derecho a la igualdad y no discriminación, reconocido en los artículos 66.4 de la Constitución, 1 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, 26 y 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 14 de la Convención Europea para la Protección de Derechos Humanos y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
6. Para fundamentar su pretensión, señalan que la norma impugnada “permite únicamente, a la víctima interponer el recurso de apelación de una resolución que declara con lugar el pedido de declaración de prescripción del ejercicio de la acción penal, presentada por el procesado”. Por lo que, la norma impugnada sería discriminatoria porque no faculta al “procesado a interponer el recurso de apelación de una resolución que declara que no procede la prescripción del ejercicio de la acción penal”. Agregan que esta prohibición entorpecería la defensa de las personas procesadas e incentivaría que los jueces actúen con arbitrariedad.

4.2. De la Asamblea Nacional

7. El 13 de abril de 2021, el procurador judicial de la Presidencia de la Asamblea Nacional solicitó que se deseche la demanda de inconstitucionalidad. Como fundamento, citó diversas sentencias de la Corte Constitucional relativas a que no todo trato diferenciado constituye una vulneración al derecho a la igualdad y no discriminación. Además, argumentó que los accionantes pretenden utilizar a esta Corte para que modifique las normas que regulan el procedimiento de apelación en materia penal con fundamento en una presunta desigualdad. Finalmente, sostuvo que, en virtud de la libertad de configuración legislativa, la Asamblea se encuentra facultada para regular los parámetros

de actuación, sin que este tratamiento diferenciado constituya una vulneración constitucional.

4.3. De la Presidencia de la República y de la Procuraduría General del Estado

8. Mediante escrito de 7 de julio de 2025, la Presidencia de la República presentó su escrito de descargo. En lo principal, alegó que “la resolución que declara la prescripción de la acción es impugnada mediante recursos ordinarios como la apelación, por tratarse de extinción del ejercicio de la acción o de responsabilidad de la pena, toda vez que la prescripción por su naturaleza, al extinguir la acción, impide que se entre a conocer el fondo del asunto”. Mientras que, “la decisión sobre la inadmisión de la prescripción, al no decidir sobre el fondo, no causa un gravamen irreparable que justifique una apelación”. Finalmente, concluyó que la norma impugnada incumple con los elementos para que opere el tratamiento discriminatorio.
9. A pesar de haber sido requerida, la Procuraduría General del Estado no presentó ningún escrito defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma impugnada.

5. Planteamiento y resolución del problema jurídico

10. Conforme al artículo 79.5 de la LOGJCC, la demanda de inconstitucionalidad debe contener: (i) la identificación de las disposiciones constitucionales presuntamente vulneradas, con su respectivo contenido y alcance, y (ii) argumentos *claros, ciertos, específicos y pertinentes* que sustenten la incompatibilidad normativa alegada. Esta carga argumentativa es indispensable para que la Corte pueda emitir un pronunciamiento en el marco del control abstracto de constitucionalidad.¹
11. La Corte debe garantizar la supremacía de la Constitución, es decir, la conformidad formal (del procedimiento de expedición) y material (del contenido de las demás normas del ordenamiento jurídico), de acuerdo con el diseño del control abstracto de constitucionalidad. No obstante, en virtud del principio de **presunción de constitucionalidad**, previsto en el artículo 76.2 de la LOGJCC, las disposiciones jurídicas se consideran válidas y compatibles con la Constitución mientras no se presenten argumentos que, de manera razonada y fundamentada, evidencien su contradicción con el texto constitucional. Por ello, es indispensable que los accionantes formulen alegaciones

¹ CCE, sentencias 69-16-IN /21, 20 de octubre de 2021, párr. 35; y, 32-17-IN/21, 9 de junio de 2021, párr. 31.

claras, ciertas, específicas y pertinentes que justifiquen el examen sustantivo de la norma impugnada.

12. A partir de los cargos desarrollados en el párr. 6 *supra*, esta Corte observa que, según los accionantes, la norma impugnada no permitiría al procesado interponer el recurso de apelación de la resolución que niega la prescripción de la acción o de la pena. Mientras que, conforme a la disposición impugnada, la víctima y la fiscalía sí podrían apelar la decisión que declara la prescripción del ejercicio de la acción y de la pena, lo que beneficiaría únicamente a estos sujetos procesales dentro de las causas penales.
13. Por lo tanto, los accionantes acusan la presunta transgresión del derecho a la igualdad y no discriminación porque el mecanismo establecido por el legislador en relación con el procedimiento de apelación de la prescripción de la acción o de la pena sería diferente para los procesados respecto de la fiscalía o la víctima. Al respecto, a través de un esfuerzo razonable, se identifica que la totalidad de la argumentación esgrimida por el accionante está dirigida hacia una presunta inconstitucionalidad de la norma impugnada por vulnerar el derecho a la igualdad y no discriminación, en relación con el derecho a recurrir. En virtud de ello, esta Magistratura plantea el siguiente problema jurídico: **¿Vulnera, la norma impugnada el derecho a la igualdad y no discriminación, en relación con el debido proceso en su garantía de recurrir, porque impediría apelar la negativa de declaratoria de la prescripción de la acción o de la pena establecida en el artículo 653.1 del COIP?**
14. El derecho a la igualdad y no discriminación está reconocido en el artículo 66.4 de la CRE.² Del mismo modo, el artículo 3.1 de la Constitución prescribe como uno de los deberes primordiales del Estado, garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos. Mientras que, el artículo 11.2 reconoce la prohibición de discriminación en los siguientes términos:

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

² CRE, artículo 66.4: “Se reconoce y garantizará a las personas: [...] [d]erecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación”.

15. Para el estudio de un tratamiento discriminatorio, la Corte ha señalado los siguientes parámetros:

15.1. En primer lugar, la **comparabilidad** entre los destinatarios de un acto o conducta específica. Se refiere a que “[...] dos sujetos de derechos [estén] en igual o semejantes condiciones [...]”.³

15.2. En segundo lugar, la constatación de un **trato diferenciado** por una de las categorías enunciadas de forma ejemplificativa en el artículo 11.2 de la CRE.⁴

15.3. En tercer lugar, la **verificación del resultado por el trato diferenciado**, que puede ser una distinción justificada o discriminatoria. Adicionalmente, esta Corte ha indicado que la diferencia justificada se presenta, en principio, cuando se promueve derechos, mientras que la diferencia discriminatoria se presenta cuando se tiene como resultado el menoscabo o la anulación del reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos.⁵

16. Específicamente sobre el primer requisito, esta Magistratura ha señalado que, en principio, el trato resulta discriminatorio si los sujetos están en semejantes o idénticas condiciones. Si no existiera el elemento de comparabilidad, no se podría considerar a un trato diferenciado como discriminatorio, puesto que existirían diferencias que claramente lo justifican.⁶

17. Los accionantes sostienen en su demanda que los procesados están en una misma situación jurídica frente a la víctima o la acusación fiscal en relación con la apelación de la prescripción y que, no obstante, solo a estos últimos sujetos procesales la norma adjetiva les habilita a dicha apelación cuando se declara la prescripción de la acción o de la pena. Mientras que, si el procesado solicita la prescripción y el juez competente le niega, se vería imposibilitado de impugnar dicha decisión. Por lo tanto, corresponde a esta Corte

³ CCE, sentencias 429-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18; y, 22-22-IN/24, 14 de noviembre de 2024, párr. 40; dictamen 1-18-RC/19, 28 de mayo de 2019, párr. 31.

⁴ CCE, dictamen 1-18-RC/19, 28 de mayo de 2019, párr. 31; sentencias 6-17-CN/19, 18 de junio de 2019, párr. 18, 159-11-JH/19, 26 de noviembre de 2019, párr. 75, entre otras.

⁵ CCE, dictamen 1-18-RC/19, 28 de mayo de 2019, párr. 31; y, sentencia 159-11-JH/19, 26 de noviembre de 2019, párr. 75.

⁶ CCE, sentencias 14-18-CN/20, 15 de enero de 2020, párrs. 20 y 21; 23-17-IN/20, 14 de octubre de 2020, párrs. 24 y 25; y, 22-22-IN/24, 14 de noviembre de 2024, párr. 41.

analizar si se cumple el requisito de comparabilidad, es decir, si en efecto la víctima y la acusación fiscal se encuentran en una situación similar que el procesado en relación con el supuesto de apelación de la negativa de la declaratoria de prescripción de la acción y de la pena.

18. El artículo 76.7.m de la CRE reconoce el derecho a “[r]ecurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos”. Es necesario enfatizar que la actividad judicial, al ser una actividad humana, es falible, puede incurrir en errores. La impugnación de las decisiones judiciales es el mecanismo que el Derecho pone a disposición de las partes para subsanar los posibles yerros.⁷ Las principales características del derecho a recurrir según la jurisprudencia constitucional, son: (i) su naturaleza adjetiva, (ii) su carácter no absoluto, (iii) su limitación, y (iv) su sujeción al principio dispositivo.⁸
19. Respecto de la segunda característica, la Corte ha establecido que este derecho no es absoluto porque su ejercicio depende de una amplia configuración legislativa. Por lo tanto, el legislador tiene un amplio margen para desarrollar y regular de manera específica, mediante cuerpos normativos infraconstitucionales, las formas de aplicación material del derecho a recurrir en cada materia jurídica y escenario fáctico.⁹ En este sentido, podrían existir procedimientos en los que no se contemple la posibilidad de recurrir, sin que ello implique necesariamente una vulneración a esta garantía del debido proceso.¹⁰
20. En esta línea, la jurisprudencia de la Corte ha recalcado que la garantía de recurrir adquiere mayor importancia en el ámbito penal, ya que las decisiones judiciales pueden provocar la limitación a la libertad personal de una o de varias personas.¹¹ Sin embargo, no todas las decisiones emitidas por un juez penal tienen la potencialidad de limitar la libertad de los procesados. Por este motivo, la Corte identifica que, conforme el artículo 653 del COIP, la importancia del derecho a recurrir fijada por el legislador en materia penal proviene de dos circunstancias principales: (i) cuando la naturaleza de la decisión pueda

⁷ CCE, sentencia 11-20-IN/24, 17 de octubre de 2024, párr. 46.

⁸ CCE, sentencias 8-19-IN/21, 08 de diciembre de 2021, párr. 31; 54-21-IN/24, 6 de junio de 2024, párr. 55; entre otras.

⁹ CCE, sentencia 11-20-IN/24, 17 de octubre de 2024, párr. 48.

¹⁰ CCE, sentencias 8-19-IN/21, 08 de diciembre de 2021, párr. 31; y, 54-21-IN/24, 06 de junio de 2024, párr. 55.

¹¹ CCE, sentencias 987-15-EP/20, 18 de noviembre de 2020, párr. 43; y, 54-21-IN/24, 06 de junio de 2024, párr. 54.

generar una grave afectación a los derechos de los procesados;¹² o (ii) cuando, los efectos de la decisión judicial sean o tengan la potencialidad de ser **definitivos**, puesto que, por su naturaleza, resuelven sobre una situación jurídica concreta sin que esta pueda conocerse nuevamente.¹³

21. Bajo estas premisas, la Corte descarta el argumento que esgrimen los accionantes y constata que no se cumple con el primer requisito descrito en el párrafo 15.1 *supra* por las razones siguientes:

21.1. Los efectos jurídicos de la negativa de declaratoria de prescripción son completamente distintos a los de la declaratoria de prescripción. La razón para que se pueda impugnar la declaratoria de prescripción se fundamenta principalmente en que esa decisión es **definitiva**. La declaratoria de prescripción de la acción extingue el ejercicio de la acción penal.¹⁴

21.2. Este tipo de prescripción puede declararse de oficio o a petición de parte.¹⁵ Por lo tanto, si el procesado plantea la prescripción de la acción penal y un juez le niega, el procesado se encuentra facultado para presentar nuevamente dicho pedido cuando considere que se cumplen las condiciones establecidas en el artículo 417 del COIP.¹⁶ Es más, es el propio juez penal quien incluso podría declararla de oficio en cualquier etapa del proceso. En consecuencia, la naturaleza de esta institución, además de no ser definitiva, tampoco de forma abstracta, afecta gravemente los derechos de las personas procesadas quienes tienen toda la facultad de volver a interponer sus solicitudes cuando consideren pertinentes.

22. Situación similar ocurre con la prescripción de la pena. El COIP establece que la prescripción es una forma de extinción de la pena.¹⁷ La prescripción es una institución jurídica reglada por el legislador que resuelve la situación jurídica de una persona que ha sido sentenciada previamente. El objetivo principal de esta institución radica en que el

¹² Por ejemplo, COIP, artículo 653: “2.- Del auto de nulidad [...] 5.- De la resolución que conceda o niegue la prisión preventiva siempre que esta decisión haya sido dictada en la formulación de cargos o durante la instrucción fiscal. 6.- De la negativa de suspensión condicional de la pena [...]”.

¹³ Por ejemplo, COIP, artículo 653: “1. De la resolución que declara la prescripción del ejercicio de la acción o la pena [...] 3. Del auto de sobreseimiento, si existió acusación fiscal. 4. De las sentencias”.

¹⁴ COIP, artículo 416: “Extinción del ejercicio de la acción penal. - El ejercicio de la acción penal se extinguirá por: [...] 5. Prescripción”.

¹⁵ COIP, artículo 417.

¹⁶ El COIP establece que las condiciones para que opere la prescripción dependen de si se ha o no iniciado el proceso penal, así como si el ejercicio de la acción es privado o público o si es una contravención.

¹⁷ COIP, artículo 72: “Formas de extinción. - La pena se extingue por cualquiera de las siguientes causas: [...] 6. Prescripción”.

sentenciado prescinda de cumplir con la pena impuesta en un centro de privación de libertad, cuando transcurra el tiempo determinado por el COIP. De esta manera, se protege su situación jurídica para que esta no se encuentre indeterminada en el tiempo ya que, una vez declarada la prescripción de la pena, está ya no puede ejecutarse en virtud de su extinción. Por ende, en caso de una negativa de prescripción de la pena al no cumplirse con los tiempos establecidos en el COIP para que opere, el sentenciado puede volver a solicitarla conforme los lineamientos generales de los incidentes penitenciarios en el momento oportuno. De este modo, la Corte no identifica que, en abstracto, la negativa de la declaratoria de la prescripción de la pena sea definitiva y que pueda generar una grave afectación a los derechos de los procesados.

23. Por lo tanto, dado que la negativa de la declaratoria de prescripción no tiene posibilidad de restringir propiamente los derechos del procesado, el hecho de que el legislador no haya previsto la posibilidad de impugnar dicha decisión, no puede atentar contra la garantía del debido proceso en discusión, pues esta establece la posibilidad de recurrir fallos o resoluciones **“en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos”**, conforme al artículo 76.7.m de la CRE.
24. Adicionalmente, el margen de configuración legislativa nace del principio de separación de poderes y del principio democrático. Este se materializa en la presunción de constitucionalidad de la ley, que incluye el principio *in dubio pro legislatore*, reconocido el artículo 76 numerales 2 y 3 de la LOGJCC. Esta presunción, sin embargo, admite ser derrotada cuando existan razones con **suficiente peso** como para concluir que la Constitución prohíbe o impone un determinado contenido constitucional.
25. En virtud de este principio, el pronunciamiento de la Corte no gira en torno a si es lo más conveniente que exista la apelación de la negativa de prescripción de la acción o de la pena. Este análisis corresponde al legislador democrático, quien tiene facultad para permitir o limitar este mecanismo de impugnación en el supuesto analizado. De esta manera, el análisis de la Corte debe enfocarse en verificar si es inconstitucional el diseño de este recurso establecido por el legislador. Si el legislador ha elegido, dentro de su margen de configuración normativa, que esta limitación es razonable, la Corte no puede interferir en ese espacio reservado a las autoridades democráticamente electas. El contenido de las leyes no está determinado siempre por una imposición o impedimento de la Constitución: en la mayoría de las veces, ese contenido corresponde a la discrecionalidad legítima del legislador democrático.

26. En virtud del análisis que antecede y al no verificarse el cumplimiento del primer elemento establecido en el párrafo 15.1 *supra*, la Corte no identifica que existan razones con el suficiente peso que permitan declarar la inconstitucionalidad de la norma impugnada. Por lo tanto, se desestima el cargo de los accionantes sobre una eventual lesión del derecho a la igualdad y no discriminación en relación con la imposibilidad de recurrir la negativa de la declaratoria de prescripción de la acción o de la pena establecida en el artículo 653.1 del COIP.

6. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción pública de inconstitucionalidad.
2. Notifíquese, publíquese y archívese.



Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 10 de julio de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

11820IN-80d1f



Caso Nro. 118-20-IN

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes dieciocho de julio de dos mil veinticinco, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 85-20-IN/25
Juez ponente: Ali Lozada Prado

Quito, D.M., 17 de julio de 2025

CASO 85-20-IN

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

SENTENCIA 85-20-IN/25

Resumen: La Corte Constitucional desestima la demanda de acción pública de inconstitucionalidad presentada contra la disposición transitoria segunda de la Codificación al Reglamento para la Democracia Interna de las Organizaciones Políticas por haber perdido vigencia, no producir efectos ultractivos y no haberse configurado una unidad normativa.

1. Antecedentes procesales

1. El 31 de agosto de 2020, Cristian Geovanny Romero Moya y Alex Francisco Palacios Shinin (“**accionantes**”) presentaron una demanda de inconstitucionalidad de acto normativo, en la que impugnaron por la forma y por el fondo la disposición transitoria segunda de la Codificación al Reglamento para la Democracia Interna de las Organizaciones Políticas, emitido por el Consejo Nacional Electoral¹ (“**CNE**”).
2. El 17 de septiembre de 2020, la Sala de Admisión admitió a trámite la demanda y dispuso al CNE y a la Procuraduría General del Estado que intervengan defendiendo o refutando la constitucionalidad de las normas impugnadas.²

2. Disposición cuya inconstitucionalidad se demanda

3. Los accionantes impugnaron la disposición transitoria segunda de la Codificación al Reglamento para la Democracia Interna de las Organizaciones Políticas (“**norma impugnada**”), que prevé lo siguiente:

Disposición transitoria segunda.- Mientras esté vigente el estado de excepción por calamidad pública por la presencia del COVID-19 y durante todo el tiempo que dure la emergencia sanitaria, el desarrollo de asambleas o convenciones en la ejecución de procesos electorales internos de organizaciones políticas, para elegir directivas o candidaturas de elección popular, podrán realizarse a través de los medios que las organizaciones políticas establezcan para el efecto, tales como medios telemáticos y electrónicos, que cuenten con las medidas necesarias de verificación de sus miembros en

¹ Publicada en el registro oficial 825 de 27 de julio de 2020.

² El 20 de octubre de 2020, la Procuraduría General del Estado presentó su contestación a la demanda, mientras que el Consejo Nacional Electoral, pese a haber sido debidamente notificado, no intervino en el presente proceso.

tiempo real, con la presencia virtual del delegado del Consejo Nacional Electoral o Delegaciones Provinciales Electorales, debiendo remitir la constancia de la realización de las mismas a través de dispositivos de almacenamiento electrónico.

Para el desarrollo de la elección de candidaturas y autoridades de la organización política, las Organizaciones Políticas deberán desarrollar un software o sistema informático promoviendo los principios del sufragio a través de los medios telemáticos y electrónicos, que las organizaciones políticas establezcan para el efecto, metodología de sufragio que deberá estar considerada en el Reglamento Electoral Interno, aprobado por la Organización Política.

No obstante, la proclamación y aceptación de precandidaturas de postulación popular es expresa, indelegable y personalísima, y se realizará en unidad de acto en el plazo de 10 días de efectuada la elección, ante los delegados del Consejo Nacional Electoral, en las oficinas de la Dirección Nacional de Organizaciones Políticas tratándose de dignidades nacionales; en Delegaciones Provinciales Electorales, para el caso de dignidades a nivel local; y, en las oficinas Consultares en el Exterior, para la dignidad de Asambleístas en el exterior.

3. Competencia

4. Este Pleno es competente para conocer y resolver sobre el presente caso, de conformidad con lo establecido en el artículo 436.2 de la Constitución, en concordancia con los artículos 75 y 76 de la LOGJCC.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Accionantes

5. Los accionantes solicitan que la Corte Constitucional declare que la norma impugnada transgrede los principios de unidad de materia y supremacía de la Constitución y los derechos a la igualdad y no discriminación y a la seguridad jurídica, previstos en los artículos 3, 11, 82, 136 y 424 de la Constitución.³
6. Como fundamento de sus pretensiones, los accionantes formularon los siguientes cargos:
 - 6.1. La norma impugnada trasgrede el principio de unidad de materia “no por el tema a tratarse dentro del reglamento sino a la falta de lógica, coherencia, y carencia de técnica jurídica al establecer medidas que restringen el derecho que el Estado a [sic] plasmado en la carta constitucional como es garantizar el ejercicio de los derechos políticos que se expresan a través del sufragio” (énfasis eliminado).

³ Los accionantes alegan, además, que la norma impugnada vulnera lo dispuesto en el artículo 217 de la Constitución y en el artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

- 6.2. La norma impugnada trasgrede el principio de supremacía de la Constitución porque debería regular el proceso de inscripción de candidaturas de una manera “simple” y no imponerse como un trámite presencial “cuando existen restricciones para la libre movilidad [...] producto de una calamidad pública como es la pandemia por el COVID-19”.
- 6.3. La norma impugnada transgrede el derecho a la igualdad y no discriminación porque impone una carga desproporcionada a los ciudadanos que deseen inscribir sus candidaturas, pero que, debido a sus condiciones personales, no pueden hacerlo de manera presencial durante la pandemia de COVID-19.
- 6.4. La norma impugnada transgrede el derecho a la seguridad jurídica porque se transgrede el artículo 7 del Código de la Democracia que prohíbe realizar reformas legales en materia electoral que entren en vigencia durante el año anterior a la celebración de las elecciones que van a normar.
- 6.5. El CNE transgrede “la democracia participativa desde el punto de vista convencional” por reformar su reglamento sin buscar el mecanismo más eficiente para garantizar el ejercicio de los derechos políticos. En lugar de establecer la posibilidad de inscripción en línea, impuso la obligación de realizarla de manera presencial, sin considerar las circunstancias excepcionales que afectan al mundo, como la pandemia.

4.2. Procuraduría General del Estado

7. La Procuraduría General del Estado solicita que se rechace la demanda de inconstitucionalidad de norma por los siguientes motivos:

- 7.1. El CNE habría realizado ciertas modificaciones a los procesos de ejecución de [elecciones internas] [...] en las organizaciones políticas “de manera transitoria y mientras esté vigente el estado de excepción por calamidad pública por la presencia del COVID-19 y durante todo el tiempo que dure la emergencia sanitaria”.

- 7.2. El CNE reformó su reglamento por motivo de la pandemia y:

[...] con el fin de precautelar dos temas principales, por una parte, en la fase de distanciamiento, evitar aglomeraciones –las elecciones de candidatos y directivas– de manera telemática, y en un segundo momento, podríamos considerar que con el fin de dotar de transparencia a los procesos electorales es necesarios [sic] que un precandidato acredite su identidad –proclamación y aceptación– de manera personalísima e indelegable.

- 7.3. La norma impugnada no vulnera el principio de unidad de materia pues en las reformas al Reglamento se determina que el objeto es regular “el marco legal para que el ejercicio del derecho de participación en las organizaciones políticas, mismas que se encuentran objetiva y razonablemente dentro de aquel núcleo temático”.
- 7.4. La norma impugnada no vulnera los derechos de participación pues el requisito de que la proclamación y aceptación de precandidaturas a dignidades de elección popular se realice, en un plazo de 10 días, de forma expresa, indelegable y personalísima, “no constituye una limitación arbitraria, que no pueda ser cumplida por las organizaciones políticas, en la medida que concede un tiempo razonable para que un precandidato pueda aceptar una candidatura de manera expresa y personal, con el fin de dar certeza al elector acerca de la identidad del postulante, en el contexto de la pandemia”.

5. Cuestión previa

8. Antes de examinar la constitucionalidad de la disposición impugnada, la Corte verificará si esta se encuentra vigente. En caso de no estarlo, analizará si ha sido reproducida en otro cuerpo normativo vigente y si produce efectos ultractivos.
9. Los accionantes impugnaron la Disposición Transitoria Segunda de la Codificación al Reglamento para la Democracia Interna de las Organizaciones Políticas. Esta norma establecía un régimen excepcional para la organización de procesos electorales internos de las organizaciones políticas,⁴ aplicable “mientras esté vigente el estado de excepción por calamidad pública por la presencia del COVID-19” y durante el tiempo que se mantenga la emergencia sanitaria derivada de dicha situación.
10. El 11 de mayo de 2023, el Comité de Operaciones de Emergencia Nacional declaró el fin de la emergencia sanitaria por COVID-19.⁵ Por lo tanto, una vez concluida dicha emergencia, la norma perdió vigencia sin necesidad de derogación expresa.⁶ Tampoco tiene la potencialidad de ser reproducida en otro cuerpo normativo, dado que el contexto de pandemia ha cesado. Finalmente, dado que los procesos electorales celebrados durante la emergencia sanitaria por COVID-19 ya concluyeron, y considerando que se trata de una norma de carácter transitorio, condicionado y autoextinguible —por estar su validez limitada en el tiempo y supeditada a la

⁴ Incluyendo la modalidad de asambleas y convenciones internas, el sistema de votación interna y la proclamación y aceptación de precandidaturas.

⁵ Al respecto, ver: https://www.gestionderiesgos.gob.ec/wp-content/uploads/2023/06/Resolucion_coe_nacional-11mayo2023.pdf

⁶ Esta Corte en la sentencia 49-20-IN/25 realizó un análisis similar (ver párrafos 106 al 112).

ocurrencia de un evento específico (la emergencia sanitaria por COVID-19)—, dicha norma carece de la aptitud para generar efectos ultractivos.

11. En consecuencia, por haber perdido vigencia la norma impugnada, no corresponde que esta Corte ejerza un control abstracto de constitucionalidad.

6. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción pública de inconstitucionalidad **85-20-IN**.
2. Notifíquese, publíquese y archívese.



Firmado electrónicamente por:
**JHOEL MARLIN
ESCUDERO SOLIZ**
Validar únicamente con FirmaBC

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 17 de julio de 2025; sin contar con la presencia de la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Caso Nro. 85-20-IN

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 78-20-IN/25
Juez ponente: Jorge Benavides Ordóñez

Quito, D.M., 10 de julio de 2025

CASO 78-20-IN

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

SENTENCIA 78-20-IN/25

Resumen: La Corte Constitucional analiza la acción pública de inconstitucionalidad propuesta en contra de varias disposiciones del Reglamento para la Fijación de Precios de Medicamentos de Uso y Consumo Humano. Después de realizar el análisis respectivo, la Corte Constitucional establece que los artículos 2 letra j, 14, 15, 18, 21, 22, 23, 25 y 29 del referido Reglamento no son contrarios a los principios de reserva de ley y de tipicidad, previstos en los artículos 132 numeral 2 y 76 numeral 3 de la Constitución. Asimismo, identifica que tampoco vulneran el derecho a la seguridad jurídica, ni el derecho a la defensa y tampoco afectan el principio de igualdad, establecidos en los artículos 82, 76.7 y 11.

Índice

1. Antecedentes procesales	
2. Competencia	
3. Disposición cuya inconstitucionalidad se demanda	
4. Argumentos de los sujetos procesales	
4.1 Fundamentos de la acción y pretensión	
4.2 Argumentos de la Presidencia de la República	
4.3 Argumentos de la Procuraduría General del Estado	
4.4 Argumentos del <i>amicus curiae</i> , Ministerio de Salud Pública	
5. Planteamiento de los problemas jurídicos	
6. Resolución de los problemas jurídicos	
7. Decisión	

1. Antecedentes procesales

1. El 11 de agosto de 2020, el señor Santiago Salguero Garzón, en calidad de director ejecutivo de la Asociación de Laboratorios Farmacéuticos (“**accionante**”) presentó una acción pública de inconstitucionalidad por razones de fondo de los artículos 2 literal j, 14, 15, 18, 21, 22, 23, 25 y 29 del Reglamento para la Fijación de Precios de Medicamentos de Uso y Consumo Humano (“**Reglamento**”), publicado en el Suplemento del Registro Oficial 299 de 29 de julio de 2014.

2. Mediante auto de 3 de septiembre de 2020, el segundo Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por la jueza Teresa Nuques Martínez y los ex jueces constitucionales Enrique Herrería Bonnet y Ramiro Ávila Santamaría, admitió a trámite la acción incoada y ordenó: **(i)** correr traslado tanto al presidente de la República, como al Procurador General del Estado para que intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de las normas impugnadas, **(ii)** requerir al presidente de la República del Ecuador que remita el expediente con los informes y demás documentos que dieron origen a las normas impugnadas y **(iii)** poner en conocimiento de la ciudadanía la existencia del presente proceso a través de la publicación del resumen completo y fidedigno de la demanda en el Registro Oficial y en el portal electrónico de la Corte Constitucional.
3. El 12 de octubre de 2020, la Presidencia de la República del Ecuador (“**Presidencia**”) remitió su informe de descargo. En la misma fecha, la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”) remitió un informe sobre la demanda.
4. El 14 de octubre de 2020, el Ministerio de Salud Pública (“**MSP**”) presentó anexos entre los cuales consta un informe técnico realizado por la Secretaría Técnica de Fijación y Revisión de Precios de Medicamentos de Uso y Consumo Humano (“**Secretaría**”) respecto a la aplicabilidad del Reglamento.
5. El 23 de enero de 2025, el ex juez constitucional Enrique Herrería Bonnet solicitó un informe sobre la alegada inconstitucionalidad tanto a la Superintendencia de Competencia Económica, al Consejo Nacional de Fijación y Revisión de precios de Medicamentos de Uso y Consumo Humano (“**Consejo**”), como a la Secretaría Técnica de Fijación y Revisión de Precios de Medicamentos de Uso y Consumo Humano (“**Secretaría**”).
6. El 27 y 29 de enero de 2025, la Superintendencia de Competencia Económica presentó dos escritos, respectivamente.¹
7. El 31 de enero de 2025, el MSP presentó un escrito mediante el cual anexó la información solicitada, estos son, los informes realizados por el Consejo y la Secretaría que dieron origen al Reglamento.
8. El 18 de marzo de 2025, como consecuencia del proceso de renovación parcial de las juezas y jueces de la Corte Constitucional, se realizó el resorteo de causas. En tal

¹ Dicha entidad señaló que, “no es competente para atender temas de fijación de precios, ergo, no ha intervenido ni analizado la normativa de la cual se alega su inconstitucionalidad, razón por la cual a esta Superintendencia no le es posible atender lo dispuesto por su autoridad.”

virtud, se designó al juez constitucional Jorge Benavides Ordóñez como ponente de la presente causa, por lo que el 4 de junio de 2025, el juez ponente avocó conocimiento de la causa y dispuso a todas las partes procesales actualicen sus informes dentro del término de 3 días. Las entidades que remitieron nuevos informes fueron la Presidencia de la República, el Ministerio de Salud Pública y la Superintendencia de Competencia Económica.

2. Competencia

9. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad de conformidad con lo previsto por el artículo 436 numeral 2 de la Constitución, en concordancia con los artículos 75 numeral 1 letra d) y 98 de la LOGJCC.

3. Disposición cuya inconstitucionalidad se demanda

10. La presente acción pública de constitucionalidad fue propuesta en contra de los artículos 2 literal j, 14, 15, 18, 21, 22, 23, 25 y 29 del Reglamento. El accionante precisa que, respecto a los artículos 2 literal j, 14, 15, 18 y 29 del Reglamento, alega una inconstitucionalidad parcial de fondo y se dirige respecto al texto que se encuentra subrayado y resaltado en su demanda (que también consta resaltado en los siguientes párrafos para una mejor comprensión de lo que impugna). Por otra parte, sobre los artículos 21, 22, 23 y 25 del Reglamento señala que se propone en contra de todo su texto normativo. Con base a lo expuesto, se procede a citar lo referido a continuación:

a. Artículos 2 literal j, 14, 15, 18 y 29.

Art. 2.- Definiciones. - Para efectos de aplicación de este Reglamento, se tomarán en cuenta las siguientes definiciones: [...] **j) Medicamento Estratégico: Para efectos de aplicación de este Reglamento, se considerará medicamentos estratégicos a aquellos que cumplan con las definiciones metodológicas definidas por la Autoridad Sanitaria y aprobadas por el Consejo.**

Art. 14.- Cálculo del precio techo. - **El precio techo será equivalente a la mediana de los precios de venta al público del mercado privado de los medicamentos participantes en el segmento correspondiente, excluyendo aquellos precios que se consideren atípicos, conforme al Artículo siguiente.**

A partir del establecimiento por parte del Consejo de los precios techo para cada segmento, ningún medicamento podrá ser comercializado a un precio de venta al público por encima de dichos precios techo.

Los medicamentos cuyos precios de venta al público sean inferiores al precio techo, no podrán incrementar su precio de venta al público.

El precio techo regirá así mismo para todos aquellos medicamentos de los mismos segmentos, introducidos con fecha posterior a la determinación del precio techo por parte del Consejo.

Art. 15.- Precios Atípicos. - Para efectos de la aplicación del Artículo 14 del presente Reglamento, la definición de precios atípicos considerará los siguientes criterios:

Para aquellos casos en que dos o tres medicamentos participen en el segmento de mercado, **se considerará atípico al precio más alto del segmento**, pero solamente si éste es al menos el duplo del precio más bajo del segmento.

Para aquellos casos no contemplados en la letra anterior, **se considerarán atípicos todos aquellos precios que sean mayores al valor obtenido por la siguiente fórmula:**

$$C = \frac{1}{2} (5Q_3 - 3Q_1)$$

Donde C corresponde al valor de corte a partir del cual se consideran precios atípicos y los Q1 y Q3 corresponden al primer y tercer cuartil respectivamente, del conjunto de precios del segmento de mercado.

Art. 18.- Cálculo del Precio Techo. - Para la fijación de precios de los medicamentos nuevos considerados estratégicos, conforme las disposiciones de este Reglamento, se seguirán los siguientes pasos:

- a) La Secretaría Técnica realizará un análisis **de la mejor evidencia científica disponible** para determinar la existencia de ventaja terapéutica del medicamento en evaluación para fijación de precios. En caso de no presentar ventaja terapéutica el medicamento será sometido al Régimen Regulado de Fijación de Precios de Medicamentos Registrados. El precio techo se tomará en base a las alternativas terapéuticas de menores precios existentes (...).

Art. 29.- Requisitos para la Fijación de Precio Techo. - Previo a la presentación de la solicitud de fijación de precio techo, **las personas naturales o jurídicas, que deseen comercializar un medicamento nuevo en el mercado ecuatoriano, deberán solicitar al Consejo que se pronuncie sobre si el medicamento nuevo objeto de la solicitud es considerado estratégico por la Autoridad Sanitaria Nacional**, de conformidad con /a metodología aprobada por el Consejo. El Consejo se pronunciará en un término máximo de quince (15) días.

Una vez obtenida la declaración como medicamento nuevo estratégico, se deberá presentar ante el Consejo una solicitud orientada a establecer el precio techo del medicamento nuevo, la cual deberá contener lo siguiente [...].

b. Artículos 21, 22, 23 y 25

Art. 21.- Causales para la aplicación del Régimen de Fijación Directa. - El Consejo aplicará de oficio el Régimen de Fijación Directa de Precios en los siguientes casos:

- a) Cuando los precios de venta al público a los que se comercialice el medicamento hubieren excedido los precios techo establecidos por el Consejo para el segmento de mercado correspondiente;

- b) Cuando los precios de venta al público a los que se comercialice el medicamento bajo régimen regulado se hubieren incrementado anualmente más que la inflación acumulada del año;
- c) Cuando se comercialicen medicamentos catalogados como nuevos y estratégicos, sin que hubiera existido fijación previa de precios techo por parte del Consejo;
- d) Cuando los precios e información proporcionadas al Consejo no sean verídicas y exista la intención de ocultar, omitir y/o falsear información con el objetivo de engañar al Estado y/o de obtener algún beneficio particular que este Reglamento norme; y,
- e) En los otros casos que señalen los respectivos instructivos o resoluciones derivadas de este Reglamento, así como sus disposiciones transitorias.

Art. 22.- Cálculo de Fijación de Precio Techo. - El Consejo fijará los precios en aplicación de este Régimen, de la siguiente manera:

1. Cuando el importador, laboratorio nacional o distribuidor incurra en la causal prevista en la letra a) del Artículo precedente, el Consejo fijará el precio de la siguiente manera: Al precio techo que le corresponda al medicamento objeto de la infracción de acuerdo a su segmento de mercado, se lo multiplicará por el cociente entre el precio techo del segmento y el precio de venta efectivo al que se hubiere estado comercializando el medicamento.

Por consiguiente, la fórmula matemática para el precio fijado directamente por el Consejo se muestra a continuación:

$$P^* = A2 / B$$

Donde P* es el precio fijado directamente por el Consejo, A es el precio techo conforme al segmento de mercado al que pertenezca el medicamento y B es el precio efectivo al que se estuviere comercializando el medicamento en el mercado.

En las circunstancias previstas en este número, el infractor quedará sometido al Régimen que Fijación Directa de Precios por el plazo de tres (3) años contados desde la fecha de la aplicación del Régimen de Fijación Directa de Precios.

2. Si el importador, laboratorio nacional o distribuidor incurriera en la causal prevista en la letra b) del artículo precedente, el Consejo procederá a fijar como precio de venta, el precio al que el infractor ya estuviere comercializando ese medicamento, descontado el último incremento anual registrado en dicho medicamento.

En esta circunstancia, el medicamento objeto de la infracción quedará sometido al Régimen de Fijación Directa de Precios, por el plazo de dos (2) años contados desde la fecha de la aplicación de este régimen.

3. Si el importador, laboratorio nacional o distribuidor incurriera en la causal prevista en la letra c) del Artículo precedente, siempre que estuviere comercializando un Medicamento Nuevo a un precio superior al que le hubiere correspondido según su

segmento de mercado en aplicación del Régimen Regulado, el Consejo a efectos de determinar el precio, aplicará la misma fórmula prevista en el número uno.

En esta circunstancia, el medicamento objeto de la infracción quedará sometido al Régimen de Fijación Directa de Precios por el plazo de tres (3) años, contados desde la fecha de la aplicación de este régimen.

4. Cuando el importador, laboratorio nacional o distribuidor hubiere incurrido en la causal prevista en la letra c) del Artículo precedente, pero su precio de venta al público no exceda del precio que le hubiere correspondido según su segmento de mercado, se le aplicará el Régimen de Fijación Directa de Precios por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el presente Reglamento, procediendo el Consejo a fijar como precio de venta, aquel al que el infractor ya estuviere comercializando ese medicamento.

En esta circunstancia, el medicamento objeto de la infracción quedará sometido al Régimen de Fijación Directa de Precios, por el plazo de tres (3) años contados desde la fecha de la aplicación de este régimen.

5. En las circunstancias previstas en la letra d) del Artículo precedente, el precio fijado por el Consejo será aquel que le hubiere correspondido a su segmento de mercado en la Última revisión de precios realizada por el Consejo, de haberse aplicado el Régimen Regulado, reducido en un diez por ciento (10%) por cada año o fracción, en que se hubiere comercializado el medicamento con un precio fijado en base a información no verídica, y hasta por un máximo de reducción del 70%. El infractor quedará sometido a éste Régimen de Fijación Directa, por el doble del tiempo que hubiere cometido la infracción.
6. En los casos de la letra e) del Artículo anterior, los respectivos instructivos emitidos por el Consejo determinarán la forma de aplicación del Régimen de Fijación Directa, en los casos que se establezcan en los mismos.

Art. 23.- Reincidencia. - En caso de reincidir en cualquiera de las causales previstas en el Artículo 22, se aplicará al importador, laboratorio nacional o distribuidor, el régimen de fijación directa de precios por W1 lapso adicional de cinco (5) años, sin perjuicio de las demás sanciones a que hubiere lugar.

Art. 25.- Denuncias y Verificación. - Cuando el Consejo reciba una denuncia sobre el incumplimiento de precios techo, oficiará a la Secretaría Técnica del Consejo para que verifique la existencia del incumplimiento. Una vez verificado el mismo, el Consejo procederá a aplicar el Régimen de Fijación Directa.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1 Fundamentos de la acción y pretensión

11. El accionante considera que las disposiciones jurídicas impugnadas son incompatibles con los artículos 11 numerales 2, 3, 4 y 8; 66 numeral 4 y 26; 76 numerales 3, 6 y 7 literales a), b), c) y h); 82, 132 numeral 2; y, 323 de la Constitución.

12. En primer lugar, respecto a los artículos 76 numeral 3 y 132 numeral 2 de la Constitución, sostiene lo siguiente:

12.1 Que los artículos 21, 22 y 23 del Reglamento transgreden las mencionadas disposiciones constitucionales en virtud de que en estos se están tipificando “nuevas infracciones” y, en consecuencia, sanciones para laboratorios farmacéuticos. Por ende, sostiene que al ser esto realizado a través de una norma reglamentaria, transgrede el principio de reserva de ley.

12.2 Que en este caso existe una “reserva de ley absoluta”, porque la Ley Orgánica de Salud (“LOS”) no le ha delegado a ningún órgano del Estado la facultad de regular vía reglamento infracciones adicionales, por lo que es inconstitucional. Además, expone que en el artículo 21 del Reglamento se ‘delega’ la posibilidad de establecer ‘infracciones’ vía instructivos y resoluciones”.

13. En segundo lugar, respecto al artículo 76 numeral 7 literales a), b), c) y h) de la Constitución, expone:

13.1 Que el procedimiento administrativo sancionador de fijación directa de precios recogido en el artículo 25 del Reglamento no garantiza el derecho a la defensa de las compañías farmacéuticas. Explica que dicho artículo determina que el Consejo lleve “a cabo un procedimiento sancionador sin siquiera escuchar a la persona jurídica contra quien se promueve el mismo, sin permitirle practicar prueba o refutar las imputaciones que contra ella se deducen”.

14. En tercer lugar, sobre el artículo 11 numeral 2 y 66 numeral 4 de la Constitución, aduce lo siguiente:

14.1 Que el artículo 14 del Reglamento, en su parte subrayada, al determinar cómo se calcula el precio techo, excluye de dicho cálculo, a los precios catalogados como atípicos. Esto, a su parecer, resulta discriminatorio para varias compañías del sector porque no se toman en consideración todos los precios del mercado.

14.2 Asimismo, que la parte resaltada del artículo 15 del Reglamento, al establecer que siempre se considerará como atípico al precio más alto del segmento, es discriminatorio. Esto fundamentado en que considera que se deja de lado la posibilidad de que también puedan existir valores de venta tan pequeños, que son atípicos y distorsionan la competencia. Por ende, considera que es inconstitucional pues transgrede el principio de igualdad y no discriminación.

15. En cuarto lugar, sobre el artículo 82 de la Constitución, el accionante alega:

- 15.1** Que la parte pertinente del artículo 2 literal j) del Reglamento, transgrede el derecho a la seguridad jurídica, porque regula un concepto jurídico indeterminado que no permite tener certeza y previsibilidad sobre el efecto de la norma. Esto sustentado en que, en dicha disposición se utiliza el término “medicamento estratégico”, el cual no está definido dentro de este.
- 16.** En quinto lugar, respecto al artículo 11 numerales 4 y 8 de la Constitución argumenta que:
- 16.1** La parte subrayada del artículo 29 del Reglamento “introdujo nuevos requisitos para el ejercicio a la libertad de empresa –respecto a la comercialización de productos farmacéuticos nuevos- no previstos en la Ley ni en la Constitución.” Refiere, que este requisito es que el Consejo emita un pronunciamiento para que este, a su vez, consulte a la Autoridad Sanitaria Nacional si es considerado un medicamento estratégico.
- 16.2** Además, considera que la referida regulación “es restrictiva al derecho a la libertad de empresa, pues impone un obstáculo para la comercialización de medicamentos nuevos en el país sin una justificación razonable”. Esto en virtud de que, considera que el Consejo mediante su pronunciamiento puede “en cualquier momento” determinar que un medicamento es estratégico.
- 17.** Finalmente, en sexto lugar, en relación con el artículo 76 numeral 6 de la Constitución, el accionante aduce:
- 17.1** Que los artículos 22 y 23 del Reglamento establecen sanciones desproporcionadas en virtud de que instauran “un precio confiscatorio que anula la posibilidad de venta del producto en el mercado”. Por ende, sostiene que no supera el *test* de proporcionalidad fijado por esta Corte.
- 18.** El accionante pretende que esta Corte Constitucional declare la inconstitucionalidad parcial por el fondo de los artículos 2 literal j), 14, 15, 18 y 29 y total por el fondo de los artículos, 21, 22, 23, y 25 del Reglamento.

4.2 Argumentos de la Presidencia de la República

- 19.** La Presidencia señala que, en observancia a la ley, la Constitución y en cumplimiento de la Disposición Transitoria Sexta de la Ley Orgánica de Regulación y Control de Poder de Mercado expidió el Decreto Ejecutivo 400 que contiene el Reglamento, el cual tiene por objeto establecer y regular los procedimientos para fijar, revisar y controlar los precios de venta al consumidor de medicamentos que se comercializan

dentro del territorio nacional. Esto en virtud de que establece mecanismos de sanción para evitar la práctica de monopolios y oligopolios privados.

20. Bajo la misma línea, sostiene que con la entrada en vigor del Reglamento “se establecen los precios máximos de comercialización por segmento de mercado para aquellos medicamentos que poseen el mismo principio activo, concentración y primer nivel de desagregación de la forma farmacéutica, con el fin de facilitar a toda la población el acceso a medicamentos”.

21. Por consiguiente, la Presidencia se refiere a cada uno de los artículos impugnados del Reglamento:

21.1 Respecto a la alegación de que, el artículo 2, letra j) transgrede el principio de seguridad jurídica por contener un concepto indeterminado que no permite certeza y previsibilidad sobre el efecto de la norma. Sostiene que “para hacer posible la aplicación de este artículo, en ejercicio de sus competencias, el [Consejo]” emitió la Resolución número 07-2014, en la que “delimitó los criterios para definir a un medicamento estratégico”.

21.2 En cuanto al artículo 14 del Reglamento señala que, es errónea la afirmación realizada por el accionante respecto a que la aplicación de esta norma se contrapone con el principio de igualdad y no discriminación al excluir del cálculo de precio techo de los medicamentos a ciertos precios unilateralmente catalogados como atípicos. Su alegación la sustenta en que, “según el Ministerio de Salud Pública, científicamente, el uso de datos o valores atípicos pueden conducir a interpretaciones erróneas”. Por ende, sostiene que “su inclusión afectaría directamente el cálculo del precio techo al generarse valores por encima de lo que realmente corresponde, generando distorsión en los resultados del análisis”. Por lo tanto, aduce que “de expulsar esta norma del ordenamiento jurídico [...] se afectaría gravemente y de forma directa al mejoramiento en el acceso universal de medicamentos para toda la población y favorecería únicamente a los laboratorios farmacéuticos [...]”.

21.3 Sobre el artículo 15 del Reglamento, la Presidencia expone que se alega que la fórmula prevista en este artículo es discriminatoria y afecta el principio de igualdad. Sin embargo, señala que “mal podría existir una discriminación pues no se aplican criterios subjetivos ni personales, se aplica netamente el cálculo científico previsto para el efecto. Tener un precio alto no implica necesariamente que será excluido del cálculo como maliciosamente se ha afirmado”. Asimismo, señala que el cálculo “depende de los precios presentados por los participantes que integran el segmento de mercado y no depende de la fórmula aplicada” y que,

“la aplicación de este artículo hace posible que no existan variaciones de precios desmedidas que, según el [MSP], pueden ser incluso entre 100% y 200%”.

21.4 En referencia al artículo 18 del Reglamento, alude que, si bien se demanda su inconstitucionalidad parcial por el fondo, “no ha sido demostrada la supuesta vulneración de derechos derivados de su aplicación, únicamente ha citado su texto literal”.

21.5 Del artículo 29 del Reglamento, la Presidencia afirma que el accionante expone en su demanda que se estarían introduciendo nuevos requisitos que no están previstos en la Ley, ni en la Constitución, para la comercialización de medicamentos nuevos. Sin embargo, desvirtúa esta alegación pues manifiesta que “la solicitud a la que se refiere este artículo persigue una finalidad netamente técnica, [que] sirve para determinar si el medicamento en cuestión es nuevo en el mercado ecuatoriano, pues que éste tendrá una metodología de cálculo diferente; lo indicado, bajo ninguna circunstancia representa un obstáculo para su comercialización”. Asimismo, sostiene que tiene concordancia con el artículo 159 de la LOS, la cual establece que se encuentra prohibida la comercialización de los productos arriba señalados sin fijación o revisión de precios.

21.6 Respecto al artículo 21 del Reglamento manifiesta que el Régimen de Fijación Directa de Precios (“o también, **Régimen**”) no es un régimen sancionador, sino que es un cambio de régimen que está atado a un precio diferenciador. Y que, este se aplica cuando la comercialización del medicamento no respeta el precio techo que le correspondía de conformidad con el segmento del mercado. Por ende, sostiene que no es una sanción adicional o no prevista en la Ley, sino que es una consecuencia directa del incumplimiento de la norma.

21.7 Sobre el artículo 22 del Reglamento, señala que el mismo tiene fundamento en informes realizados por la Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria por lo que sostiene que el cambio de régimen opera para los que se encuentran comercializando con valores que sobrepasan el precio techo previamente fijado por el Consejo. Además, señala que no es cierto que varios medicamentos han salido del mercado, pues “la aplicación de este Régimen a 31 medicamentos, de los cuales, ninguno ha salido del mercado ni ha dejado de comercializarse”.

21.8 Respecto al artículo 23 del Reglamento, manifiesta que “referente a la reincidencia en cualquiera de las causales previstas en el artículo 22 del Reglamento, hay que puntualizar que no ha sido aplicado desde la entrada en vigencia del Decreto

Ejecutivo 400, por lo que el escenario catastrófico alegado por el accionante no es más que un intento por evitar el cumplimiento de la normativa”.

21.9 Finalmente, respecto al artículo 24 del Reglamento refiere que “ha sido enunciado en la demanda, no obstante, NO se ha demostrado la supuesta incompatibilidad de esta norma con la Constitución”. Y sobre el artículo 25 del Reglamento, expone que:

[...] el Consejo no aplica el Régimen con la sola presentación de la denuncia por incumplimiento de precio techo. Los informes de control emitidos por la ARCSA (que el afectado puede impugnar) son presentados como sustento para la aplicación del Régimen de Fijación Directa. Por tal razón, no existe transgresión del derecho al defensa alegado por el accionante, ni inconstitucionalidad del referido artículo 25.

21.10 Adicionalmente, la Presidencia señala que la fijación de precios contenida en el Reglamento es una disposición de cumplimiento obligatorio prevista en la Disposición Transitoria Sexta de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado. Enfatizando que “el interés protegido con la aplicación del Reglamento no es únicamente el acceso a medicamentos de calidad seguros y eficaces, también se busca erradicar prácticas económicas abusivas o desleales sancionadas” por la mencionada Ley.

22. Con base a lo expuesto, la Presidencia solicita que se deseche la demanda de inconstitucionalidad.

4.3 Argumentos de la Procuraduría General del Estado

23. La PGE en primer lugar, sostiene que:

[...] no existe vulneración alguna ni ningún tipo de inconstitucionalidad al ejercer sus atribuciones en vista que la salud es un derecho que garantiza el Estado, cuya realización se vincula al ejercicio de otros derechos que sustentan el buen vivir; y en virtud del ejercicio de ese derecho el Estado definirá una política de precios orientada a proteger la producción nacional, establecerá los mecanismos de sanción para evitar cualquier práctica de monopolio u oligopolio privado o de abuso de posición de dominio en el mercado, así como otras prácticas de competencia desleal.

24. Asimismo, expone que el Reglamento busca “garantizar la disponibilidad y acceso a medicamentos de calidad, seguros y eficaces, regular su comercialización y promover la producción nacional y la utilización de medicamentos genéricos que respondan a las necesidades epidemiológicas de la población y que, en el acceso a medicamentos, los intereses de la salud pública”.

25. De igual forma, la PGE realiza el *test* de proporcionalidad y concluye lo siguiente:

25.1 El fin constitucionalmente válido se sustenta en la protección del acceso a medicina, a la salud de forma integral y a los consumidores de posibles medicamentos estratégicos cuyos precios no estén regulados en el mercado. Así como, procurar una competencia leal entre empresas que compartan el mismo mercado, tomando en consideración el derecho a la salud que debe ser garantizado por el Estado, el cual, a su vez, se relaciona con los derechos del buen vivir.

25.2 En cuanto a la idoneidad determina que:

[...] esta norma es idónea para lograr el fin constitucional principal que persigue, esto es que, exista el cumplimiento de las normas constitucionales y legales que impulsen y velen por un comercio justo como medio de acceso a bienes y servicios de calidad, que minimice las distorsiones de la intermediación y promueva la sustentabilidad.

25.3 Finalmente, respecto al parámetro de necesidad, alega que:

[...] es necesaria la existencia de una ley que regule sobre la fijación de precios y las fórmulas aplicadas para calcular los precios justos de medicinas y con ello evitar las prácticas desleales. Por eso el Estado definirá una política de precios orientada a proteger la producción nacional, establecerá los mecanismos de sanción para evitar cualquier práctica de monopolio y oligopolio privados, o de abuso de posición de dominio en el mercado y otras prácticas de competencia desleal.

26. Con base a lo señalado, concluye que se superan los exámenes de idoneidad y necesidad, por lo que, procede a verificar la proporcionalidad en sentido estricto. Consecuentemente, sostiene que:

En el presente caso, se está protegiendo el fin constitucional encaminado a garantizar la disponibilidad y acceso a medicamentos de calidad, seguros y eficaces, regular su comercialización y promover la producción nacional y que los intereses de la salud pública prevalezcan sobre los económicos y comerciales; para lo cual el Estado regulará, controlará e intervendrá cuando sea necesario, en los intercambios y transacciones económicas para propiciar el intercambio justo y complementario de bienes y servicios en mercados transparentes y eficientes, enfocando su política comercial en desarrollar, fortalecer y dinamizar los mercados internos a partir del objetivo estratégico establecido en el Plan Nacional de Desarrollo (en donde consta el derecho a la salud en su integridad y el acceso a medicamentos seguros, de calidad y eficaces) e impulsar el desarrollo del comercio justo y con ello, evitar las prácticas monopólicas y oligopólicas, particularmente en el sector privado, y otras que afecten el funcionamiento de los mercados.

27. Finalmente, expone que las normas acusadas como inconstitucionales “son disposiciones constitucionales, no violan ninguna norma de rango constitucional ni derechos garantizados por la Carta Magna” y que “cumple con las garantías del debido

proceso para la emisión de las normas cuestionadas, respetándose además la seguridad jurídica establecida en la Constitución de la República del Ecuador, siendo la posición del Estado que se rechaza la presente acción por improcedente.”

4.4 Argumentos del *amicus curiae*, Ministerio de Salud Pública

28. En primer lugar, el MSP desarrolla los antecedentes del Reglamento y menciona que previo a su emisión **(i)** la fijación y revisión de precios de medicamentos constituía un requisito fundamental antes a su comercialización en todo el país, **(ii)** todos los medicamentos eran estratégicos, salvo aquellos que habían sido declarados como no estratégicos, **(iii)** el cálculo del precio se realizaba por medicamento y **(iv)** la Autoridad Sanitaria Nacional tenía la potestad de establecer y definir qué medicamentos se acogían o no a la regulación de precios.
29. Sobre el artículo 2 del Reglamento, el MSP explica que en la resolución 07-2014, se establecieron los criterios para definir a un medicamento como estratégico y como tal acogerse al Régimen de Fijación de Precios. La entidad pública sostiene que:

[l]a Resolución Nro. 07-2014 y su Fe de Erratas se detallan claramente cuáles son los criterios y parámetros específicos utilizados para definir a un medicamento como estratégico los cuales pueden ser aplicados por cualquier laboratorio farmacéuticos, ya que los mismos se encuentran publicados en la página web del Consejo Nacional a libre disponibilidad para su descarga. Además, desde la publicación de la Resolución 07-2014 y su Fe de Erratas, la Secretaría Técnica, ni el Consejo Nacional de Fijación de Precios, ha recibido ningún tipo de solicitud de revisión de criterios o en su defecto alegando que los mismos no pueden ser aplicables. (sic)

30. Respecto del argumento esgrimido sobre los artículos 14, 15 y 18 del Reglamento, el MSP indica que la “utilización de datos atípicos podría afectar directamente en el cálculo del precio techo estableciendo valores por encima de lo que realmente correspondería [...]”. Además, determina que se aplica una fórmula definida y no un criterio personal. Finalmente, explica que el término de “ventaja terapéutica” se refiere a la “búsqueda de estudios que permitan visualizar el medicamento que quiere ingresar al mercado considerado como nuevo genera un aporte en cuanto a calidad y efectividad”.
31. En cuanto al artículo 21 del Reglamento, el MSP indica que el Régimen no es “sancionador”, “sino más bien es un cambio de régimen que está sujeto a un precio diferenciador por no sujetarse al precio techo que correspondía al segmento de mercado”. Posteriormente, el MSP explica cómo funciona el cálculo de fijación de precio techo y el procedimiento sobre las denuncias del incumplimiento en cuanto a esto.

32. Asimismo, en su escrito ingresado el 31 de enero de 2025, el MSP anexó informes realizados por el Consejo y la Secretaría que dieron origen al Reglamento, los cuales reiteran lo manifestado en su escrito presentado el 12 de junio de 2025.

5. Planteamiento de los problemas jurídicos

33. En primer lugar, de conformidad con el párrafo 12, si bien la parte accionante identifica el artículo 76, numeral 3, de la Constitución como norma transgredida, el contenido de este derecho no guarda relación con los hechos que se alegan como vulneraciones a lo largo de su demanda por lo que no se evidencia su aplicabilidad al caso. En consecuencia, el estudio del fondo se centrará exclusivamente en la garantía de reserva de ley, que sí se relaciona con los hechos invocados y cuenta con un mínimo de argumentación por parte de la accionante, por lo que este Organismo se plantea el siguiente problema jurídico: **¿Los artículos 21, 22 y 23 del Reglamento son contrarios a la reserva de ley -artículo 132 numeral 2 de la CRE- porque habrían tipificado nuevas sanciones que no están contempladas en la Ley Orgánica de Salud y tampoco delegan la posibilidad de establecerlas por medio de instructivos y reglamentos?**
34. En segundo lugar, con base a lo establecido en el párrafo 13, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿El artículo 25 del Reglamento transgrede el derecho a la defensa en la garantía de que nadie sea privado de este derecho en ninguna etapa o grado del procedimiento, al no prever, dentro del procedimiento administrativo sancionador de fijación directa de precios, fases en las cuales se le permita al presunto infractor ser escuchada, imputar argumentos y presentar pruebas?**
35. En tercer lugar, respecto a los cargos contenidos en el párrafo 14, resulta improcedente plantear un problema jurídico relacionado con el principio de igualdad cuando no se ha construido un argumento concreto, pertinente y específico, tal como lo exige la LOGJCC, en tal sentido, se advierte que ello no es posible debido a las deficiencias argumentativas en la demanda pues no existe una acusación completa que habilite su examen. En el mismo sentido, se constata que el accionante no establece un contraste que cumpla con el establecimiento de una **comparabilidad**,² en virtud de que no aporta una distinción entre dos sujetos de derechos que se encuentren en condiciones

² CCE, sentencia 39-18-IN/22, 8 de junio de 2022, párr. 55.

Para determinar si la norma es incompatible con el derecho a la igualdad y no discriminación, es necesario aplicar el respectivo test de igualdad y no discriminación. En consecuencia, es menester determinar si existe una distinción y si concurren los siguientes elementos: (i) la comparabilidad, que implica que tienen que existir dos sujetos de derechos que se encuentren en condiciones iguales o semejantes; (ii) la constatación de un trato diferenciado con base en una de las categorías enunciadas en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución; y (iii) la verificación del resultado, producto del trato diferenciado

iguales o similares pues solo hace referencia a que existe una discriminación hacia todas las compañías del sector farmacéutico.

36. En cuarto lugar, sobre el cargo expuesto en el párrafo 15 *supra* esta Corte considera que, como en el cargo anterior, el simple hecho de alegar que es un concepto jurídico indeterminado, no constituye un argumento suficiente para formular un problema jurídico. Por lo que se debe descartar su análisis.
37. En quinto lugar, este Organismo verifica que en los cargos contenidos en el párrafo 16 *supra* el accionante indica que el artículo 29 del Reglamento es contrario al artículo 11, numerales 4 y 8 de la Constitución, porque limita el derecho a la libertad de empresa pues presuntamente se impone un obstáculo para la comercialización de medicamentos nuevos en el país sin una justificación razonable. El obstáculo consistiría en que el Consejo emita un pronunciamiento para que este, a su vez, consulte a la Autoridad Sanitaria Nacional si es considerado un medicamento estratégico. Sobre esto, la Corte Constitucional no planteará un problema jurídico al respecto al no encontrar cargos completos, pues no se indica cómo el supuesto obstáculo que estaría creando el Reglamento para que se comercialicen los medicamentos sería contrario a la libertad de empresa y tampoco se argumenta cómo esto implicaría que el artículo 29 del Reglamento sea contrario al principio de reserva de ley. Por el contrario, se observa que los argumentos se circunscriben a una oposición con determinados requisitos del Reglamento.
38. En sexto lugar, respecto del artículo 18 del Reglamento, si bien el accionante solicita su declaratoria de inconstitucionalidad, en el desarrollo de su demanda no hace referencia alguna, ni establece cargos, por lo que tampoco se formulará un problema jurídico al respecto.
39. Finalmente, sobre los cargos expuestos en el párrafo 17 *supra* se plantea el siguiente problema jurídico: **¿Las consecuencias establecidas en los artículos 22 y 23 del Reglamento trasgreden el principio de proporcionalidad relativa a las sanciones consagrado en el artículo 76, numeral 6, de la CRE al aplicar el régimen de Fijación Directa de Precios?**
40. Esta Corte se pronunciará sobre el problema jurídico establecido *ut supra*, únicamente si determina que las consecuencias establecidas en los artículos 22 y 23 del Reglamento se constituyen como medidas no facultadas por la ley al Presidente de la República y al Consejo, en cuanto responderían a procesos expresamente administrativos regulatorios y que, por lo tanto, no requieren reserva de ley. Si este no es el caso, la Corte no tendría que analizar, en consecuencia, si se transgrede el principio de proporcionalidad establecido en el artículo 76.6 de la Constitución.”

6. Resolución de los problemas jurídicos

6.1¿Los artículos 21, 22 y 23 del Reglamento son contrarios a la reserva de ley – artículo 132 numeral 2 de la CRE- porque tipifican nuevas sanciones que no están contempladas en la Ley Orgánica de Salud y tampoco delegan la posibilidad de establecerlas por medio de instructivos y reglamentos?

41. En el presente caso, el accionante sostiene que la norma que sanciona a los laboratorios farmacéuticos por la aplicación del Régimen transgrede la reserva de ley porque se tipifica y sanciona infracciones administrativas a través de un Reglamento. En términos generales, indica que se sanciona a los laboratorios que incumplen con el precio de venta de medicamentos, o que no proporcionan información verídica con la rebaja del precio techo de venta de medicamentos por un determinado periodo de tiempo, porque la sanción implica que les obliguen a expender un medicamento por debajo del precio techo fijado por el Organismo de Control por un periodo extenso. El accionante también establece que la Ley Orgánica de Salud (“LOS”) no “delega a órgano alguno para que, vía reglamento, regule infracciones adicionales a las ya previstas en la disposición legal”. Además, menciona que “en el literal (e) del artículo 21 del Reglamento en cuestión, se ‘delega’ la posibilidad de establecer ‘infracciones’ vía instructivos y resoluciones”.
42. Por otro lado, las entidades públicas que actuaron en este proceso defienden la constitucionalidad de la norma al sostener que los artículos citados aluden “al Régimen de Fijación Directa, sus causales de aplicación, cálculo de fijación de precio techo y casos de reincidencia”:
- 42.1El Régimen de Fijación Directa, contenido en el **artículo 21 del Reglamento**, no es un régimen sancionador, sino que es un cambio de régimen que está atado a un precio diferenciador. Este se aplica cuando la comercialización del medicamento no respeta el precio techo que le correspondía de conformidad con el segmento del mercado. Por ende, sostiene que no es una sanción adicional o no prevista en la Ley, sino que es una consecuencia directa del incumplimiento de la norma o un “cambio de régimen”.
- 42.2El **artículo 22 del Reglamento** tiene fundamento en informes realizados por la Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria por lo que sostiene que el cambio de régimen opera para los que se encuentran comercializando con valores que sobrepasan el precio techo previamente fijado por el Consejo.

- 42.3 Respecto al artículo 23 del Reglamento**, manifiestan que, actualmente, el Consejo Nacional ha determinado la fijación de precios bajo régimen de fijación directa únicamente a 31 medicamentos por encontrarse comercializando con precios por encima del precio techo y ninguno ha dejado de comercializarse durante estos años, varios de ellos se han acogido al nuevo precio y se encuentran disponibles en el mercado. En ningún caso, la aplicación del Art. 23 que corresponde a reincidencias, el Consejo Nacional de Fijación y Revisión de Precios de Medicamentos ha emitido la resolución pertinente estableciendo el período de fijación directa a un importador, laboratorio nacional o distribuidor por un lapso adicional de cinco (5) años, por tal motivo desde la vigencia del Reglamento en controversia no se ha aplicado el artículo demandado.
- 43.** Sobre los argumentos esgrimidos, es importante determinar el alcance de los principios de reserva de ley y de tipicidad para luego evaluar si el Reglamento contiene infracciones administrativas y sus respectivas sanciones, con el fin de verificar si se transgreden o no dichos principios.
- 44.** El principio de reserva de ley, contemplado en los artículos 133 y 132 de la CRE,³ determina que ciertas materias deben ser reguladas por normas aprobadas a través del procedimiento legislativo.⁴ De esta forma, en los artículos referidos se imponen límites a la potestad reglamentaria de la administración y se delimita que las infracciones y sanciones en materia de Derecho Administrativo tienen reserva de ley. Por lo que, un reglamento no puede sustituir la labor que el constituyente ha reservado para el legislador, por lo que su contenido debe respetar ciertos límites constitucionales.⁵
- 45.** Este Organismo ha indicado que el límite que existe para la tipificación de las infracciones administrativas vía reglamento consiste “en la remisión o autorización normativa a favor de la administración” y en que, mínimamente, el legislador delimite los elementos esenciales o el núcleo básico calificado como ilícito. Así, el legislador “debe ofrecer las instrucciones o pautas suficientes para que el reglamento pueda colaborar concretando el contenido establecido en la ley y no suplantarlo su actividad tipificadora”.⁶
- 46.** Asimismo ha determinado, que el principio de legalidad constituye un límite transversal al poder punitivo del Estado, con independencia de si se trata de un asunto

³*Ibid*, “[l]a Asamblea Nacional aprobará como leyes las normas generales de interés común. Las atribuciones de la Asamblea Nacional que no requieran de la expedición de una ley se ejercerán a través de acuerdos o resoluciones. Se requerirá de ley en los siguientes casos: [...] 2. Tipificar infracciones y establecer las sanciones correspondientes”.

⁴ CCE, sentencia 46-16-IN/22, 14 de septiembre de 2022, párr. 18.

⁵ *Ibid*.

⁶ *Ibid*. CCE, sentencia 34-17-IN/21, 21 de julio de 2021, párr. 37.

de materia penal, administrativa o de cualquier otra índole, cuyo objetivo es tutelar a las personas a través de una doble garantía que articula su contenido de la siguiente forma:

(i) Por un lado, la reserva de ley que es de carácter formal y constituye una garantía relacionada al rango necesario que deben tener las normas que tipifican y sancionan infracciones. En tal sentido, la garantía de reserva de ley no se encuentra únicamente prevista por la Constitución, a propósito del derecho al debido proceso, sino que también encuentra sustento constitucional en el artículo 132 numeral 2 de la CRE que dispone que “se requerirá de ley [para] (...) Tipificar infracciones y establecer las sanciones correspondientes”.⁷

47. Los artículos impugnados (21, 22 y 23 del Reglamento) se refieren al régimen de fijación directa de precios, el cual es de excepción. En aquellos artículos se exige que la comercialización de los medicamentos respete los precios techo o máximos de venta fijados por el Consejo. En caso de que esta obligación se incumpla, el Consejo aplica el Régimen de Fijación Directa.
48. En los escenarios del artículo 21 del Reglamento, en caso de que no se respeten los precios techo, el Consejo aplicará el Régimen de Fijación Directa de Precios, bajo lo establecido en el artículo 22 del referido cuerpo legal. Así, se observa que el artículo 21 del Reglamento contiene una lista de causales para la aplicación de oficio; mientras que, el artículo 22 del Reglamento dispone una serie de consecuencias, como se observa en la tabla a continuación:

Tabla 1: Escenarios y forma en que el Consejo aplicará de oficio el Régimen de Fijación Directa de Precios:

Causales (artículo 21)	Consecuencia (artículo 22)
a) Cuando los precios de venta al público a los que se comercialice el medicamento, hubieren excedido los precios techo establecidos por el Consejo para el segmento de mercado correspondiente;	1. El Consejo fijará el precio de la siguiente manera: Al precio techo que le corresponda al medicamento objeto de la infracción de acuerdo a su segmento de mercado, se lo multiplicará por el cociente entre el precio techo del segmento y el precio de venta efectivo al que se hubiere estado comercializando el medicamento. El infractor quedará sometido al Régimen de Fijación Directa de Precios por el plazo de tres (3) años contados desde la fecha de la aplicación del Régimen de Fijación Directa de Precios.
b) Cuando los precios de venta al público a los que se comercialice el medicamento bajo régimen regulado, se hubieren incrementado	2. El Consejo procederá a fijar como precio de venta, el precio al que el infractor ya estuviere comercializando

⁷ CCE, sentencia 34-17-IN/21, 21 de julio de 2021, párr. 31

anualmente más que la inflación acumulada del año;	ese medicamento, descontado el último incremento anual registrado en dicho medicamento. En esta circunstancia, el medicamento objeto de la infracción quedará sometido al Régimen de Fijación Directa de Precios, por el plazo de dos (2) años contados desde la fecha de la aplicación de este régimen.
c) Cuando se comercialicen medicamentos catalogados como nuevos y estratégicos, sin que hubiera existido fijación previa de precios techo por parte del Consejo ⁸	3. (i) En casos de comercialización de un Medicamento Nuevo a un precio superior al que le hubiere correspondido según su segmento de mercado en aplicación del Régimen Regulado, el Consejo a efectos de determinar el precio, aplicará la misma fórmula prevista en el número uno. En esta circunstancia, el medicamento objeto de la infracción quedará sometido al Régimen de Fijación Directa de Precios por el plazo de tres (3) años, contados desde la fecha de la aplicación de este régimen. 4. (ii) En casos de comercialización de un Medicamento Nuevo, que su precio de venta al público no excede del precio que le hubiere correspondido según su segmento de mercado, se le aplicará el Régimen de Fijación Directa de Precios por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el presente Reglamento, procediendo el Consejo a fijar como precio de venta, aquel al que el infractor ya estuviere comercializando ese medicamento. En esta circunstancia, el medicamento objeto de la infracción quedará sometido al Régimen de Fijación Directa de Precios, por el plazo de tres (3) años contados desde la fecha de la aplicación de este régimen.
d) Cuando los precios e información proporcionadas al Consejo no sean verídicas y exista la intención de ocultar, omitir y/o falsear información con el objetivo de engañar al Estado y/o de obtener algún beneficio particular que este Reglamento norme;	5. El precio fijado por el Consejo será aquel que le hubiere correspondido a su segmento de mercado en la Última revisión de precios realizada por el Consejo, de haberse aplicado el Régimen Regulado, reducido en un diez por ciento (10%) por cada año o

⁸ Debe existir una solicitud de fijación de precios de medicamentos nuevos en el mercado, antes de ingresar a este, que la resuelve el Consejo. Si esto no se realiza, se aplicaría el Régimen de Fijación Directa de Precios.

	fracción, en que se hubiere comercializado el medicamento con un precio fijado en base a información no verídica, y hasta por un máximo de reducción del 70%. El infractor quedará sometido a éste Régimen de Fijación Directa, por el doble del tiempo que hubiere cometido la infracción.
e) En los otros casos que señalen los respectivos instructivos o resoluciones derivados de este Reglamento, así como sus disposiciones transitorias.	6. Los respectivos instructivos emitidos por el Consejo determinarán la forma de aplicación del Régimen de Fijación Directa, en los casos que se establezcan en los mismos.

*Cuadro elaborado por la Corte Constitucional del Ecuador⁹

49. Finalmente, del artículo 23 del Reglamento, se evidencia que existe:

49.1 Un parámetro de reincidencia de las causales del artículo 22 del Reglamento- y;

49.2 Una consecuencia, la aplicación del régimen de fijación directa de precios por el lapso adicional de cinco años.

50. Ahora bien, ya se determinó que dentro de los artículos 21, 22 y 23 del Reglamento se establece causales y consecuencias. Corresponde entonces determinar si esta capacidad regulativa se encuentra contempladas en la ley o nacen de ella como una facultad delegada al presidente de la República y al Consejo Nacional de Fijación y Revisión de Precios.

51. En este sentido, hay que empezar señalando que la Disposición Transitoria Sexta de la Ley Orgánica de Regulación y Control de Poder de Mercado (“**LORCPM**”) establece que:

SEXTA. – El Presidente de la República reformará el Reglamento para la fijación y revisión de precios de medicamentos de uso humano en el término máximo de 60 días, contados a partir de la vigencia de la presente Ley, término dentro del cual el Consejo Nacional de Fijación y Revisión de Precios, mediante resolución, deberá definir los mecanismos para la fijación de precios.

52. Del mismo modo, es pertinente citar el artículo 159 de la Ley Orgánica de Salud (“**LOS**”) que determina:

Corresponde a la autoridad sanitaria nacional la fijación, revisión y control de precios de los medicamentos de uso y consumo humano a través del Consejo Nacional de Fijación y Revisión de Precios de Medicamentos de Uso Humano, de conformidad con la ley. Se

⁹ Arts. 21 y 22, Reglamento.

prohíbe la comercialización de los productos arriba señalados sin fijación o revisión de precios.

53. Asimismo, es pertinente citar el artículo 3 de la Ley de Producción, Importación, Comercialización y Expendio de Medicamentos Genéricos de uso Humano (“LPICEMGUH”) que señala “Los precios de los medicamentos al consumidor serán establecidos por el Consejo Nacional de Fijación y Revisión de Precios de Medicamentos de Uso Humano”.
54. De esta manera, el Reglamento impugnado se fundamenta en la LOS, LPICEMGUH y LORCPM y, como bien lo recogen sus artículos 10, 11 y 12 (del Reglamento), regula la fijación de precios a través de tres regímenes: i) régimen regulado de precios ii) régimen de fijación directa de precios y iii) régimen liberado de precios. Estos tres regímenes forman parte de la regulación para la fijación de precios.¹⁰
55. Entonces, hay que observar que el mencionado artículo 11 del Reglamento define dicho régimen al régimen de fijación directa como una medida de excepción, que el Consejo de fijación de precios adoptaría cuando los establecimientos farmacéuticos incurren en una de las causales previstas en el artículo 21 del mismo reglamento.
56. Esta definición –la de excepción– no precisa que la aplicación del régimen sea una sanción, sino más bien, se trata de una medida que surge de la potestad de control del Estado en el caso que se produzca el incumplimiento de una obligación, cuando se comercialicen los medicamentos como nuevos o estratégicos sin que exista fijación previa de precio techo y cuando la información entregada al Consejo no sea verídica y tenga la intención de ocultarla o falsearla –previamente establecidas–. El hecho que se incumplan los precios techo no es fundamento para la aplicación de una sanción, sino que es el motivo para la aplicación de una posterior regulación. Tómese en cuenta que la potestad de vigilancia y control le permite al Estado regular y controlar las actividades públicas o privadas para garantizar el orden público y la satisfacción del interés general, en tanto que la potestad sancionadora es punitiva.
57. En este sentido, cabe determinar un ejemplo para establecer el modo de interacción entre una causal y una consecuencia:

¹⁰ Los artículos 10, 11 y 12 del mismo cuerpo legal definen los regímenes de la siguiente forma: “Art. 10.- Régimen Regulado.- El Régimen Regulado de Fijación de Precios consiste en establecer un precio techo para cada segmento de mercado de los medicamentos estratégicos y nuevos. Art. 11.- Régimen de Fijación Directa.- El Régimen de Fijación Directa de Precios es de excepción y consiste en la determinación unilateral que hace el Consejo de los precios de los medicamentos de uso y consumo humano, con sujeción a este Reglamento. Art. 12.- Régimen Liberado de Precios.- En el Régimen Liberado de Precios se considerarán todos aquellos medicamentos que no se encuentren clasificados en los dos regímenes anteriores y los precios serán libremente determinados, para lo cual, los titulares de los registros sanitarios deberán notificar obligatoriamente al Consejo, de conformidad con las disposiciones de este Reglamento”.

57.1 Causal a) del artículo 21 con la consecuencia 1 del artículo 22

Cuando la comercialización de un medicamento exceda al precio techo que ya ha sido fijado por el Consejo de Fijación de Precios (incumplimiento de una obligación previamente regulada), el Consejo adopta una medida (la fijación directa de precios) dentro del segmento de mercado, en el que la excepcionalidad de fijación del precio del medicamento resulta de realizar la operación: Al precio techo que le corresponda al medicamento, se lo multiplicará por el cociente entre el precio techo del segmento y el precio de venta efectivo al que se hubiere estado comercializando el medicamento y establece un precio que no podrá ser revisado en 3 años (regulación posterior), por lo que dada la estructura de la fórmula, el precio fijado directamente, no será superior al precio techo.

- 58.** Bajo este mismo análisis, la letra e) del artículo 21 del Reglamento que establece que el Consejo aplicará de oficio el Régimen de Fijación Directa de Precios “[e]n los otros casos que señalen los respectivos instructivos o resoluciones derivados de este Reglamento, así como sus disposiciones transitorias”, también responde a esta delegación superviniente de la ley, por cuanto de la misma Disposición Transitoria Sexta nace la facultad del Consejo Nacional de Fijación y Revisión de Precios, para definir los mecanismos para la fijación de precios, que tienen relación estricta con el Reglamento.
- 59.** Como se ha podido determinar, el Régimen de Fijación Directa de Precios es un procedimiento de carácter excepcional activado en virtud de la facultad regulatoria sobre la comercialización de medicamentos para garantizar su acceso y efectuar el control para prevenir abusos de los destinatarios de la regulación, esto acorde a lo determinado en los artículos 335, 336 y 363.7 de la CRE. El reglamento –en función de la Disposición Transitoria Sexta- regula cuándo se aplicará el régimen de fijación directa pudiendo ser bajo varios supuestos como, en este caso, el incumplimiento de una obligación.
- 60.** En tal sentido, el hecho de que el Estado fije un precio distinto al propuesto por una empresa durante un período de tres años no constituye una sanción. En esta línea, es necesario precisar que una sanción implica la imposición de una consecuencia jurídica desfavorable, usualmente en forma de una privación o restricción a un derecho, como resultado de una conducta considerada antijurídica; sin embargo, en el caso analizado, no existe un derecho subjetivo de las empresas a no ser reguladas por el Estado en materia de precios, especialmente cuando se trata de bienes vinculados al interés público, como los medicamentos estratégicos, por lo que no se estaría constituyendo una sanción, al contrario, se está frente al desarrollo de la regulación.

61. Respecto de aquello, resulta importante señalar que esta Corte ha determinado que el principio de legalidad se aplica a toda expresión del poder punitivo del Estado, es decir, a cualquier proceso que implique menoscabo, privación o alteración de los derechos de las personas, como consecuencia de una conducta ilícita.¹¹ En el caso concreto, estos elementos –menoscabo, privación y alteración– no se los ha logrado justificar como presentes, pues el Régimen de Fijación Directa que constituye una regulación, estaría plenamente facultado por la ley.
62. Como conclusión, esta Corte identifica que el régimen de fijación directa de precios contiene a los artículos 21, 22 y 23 únicamente establece los criterios para su aplicación y forma parte de la facultad que otorga la LORCPM para establecer los mecanismos de fijación de precios. Es decir, la aplicación directa de precios no es una sanción administrativa, sino que forma parte del ámbito de regulación que la ley atribuyó a los órganos competentes, que en el caso concreto son el Presidente de la República y Consejo Nacional de Fijación y Revisión de Precios.
63. En consecuencia, los artículos 21, 22 y 23 no transgreden los principios de tipicidad y reserva de ley establecidos en los artículos 76 numeral 3 y 132 numeral 2 de la CRE, por lo que corresponde declarar su inconstitucionalidad.

6.2 ¿El artículo 25 del Reglamento transgrede el derecho a la defensa en la garantía de que nadie sea privado de este derecho en ninguna etapa o grado del procedimiento, al no prever, dentro del procedimiento administrativo sancionador de fijación directa de precios, fases en las cuales se le permita al presunto infractor ser escuchado, imputar argumentos y presentar pruebas?

64. El accionante alega que, en el procedimiento administrativo recogido en el artículo 25 del Reglamento, no se garantiza el derecho a la defensa de las compañías farmacéuticas que, presuntamente, han incurrido en las causales previstas en el artículo 21 *ibídem* para la imposición del Régimen de Fijación Directa. Su argumento se fundamenta en que dicho procedimiento no les permite practicar prueba ni refutar las imputaciones formuladas en su contra.
65. Por su parte, las entidades públicas intervinientes en el presente proceso fundamentan que dicho artículo es constitucional, ya que el Consejo, al aplicar el Régimen, no se limita únicamente a la denuncia. Es decir, no existe una aplicación inmediata de las causales, sino que, antes de imponer el Régimen de Fijación Directa, solicita a la Agencia de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria (“ARCSA”) “informes de

¹¹ CCE, Dictamen 1-21-OP/21, 17 de marzo de 2021, párr. 78

control posterior” sobre posibles incumplimientos. Además, argumentan que dichos informes pueden ser impugnados por el presunto infractor.

66. Respecto del derecho a la defensa, el artículo 76, numeral 7, literal c) de la Constitución establece que:

En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: [...] 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: [...] a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento.

67. La Corte ha definido al derecho a la defensa como la facultad que tiene cualquier persona cuyos derechos e intereses estén en debate dentro de un procedimiento, ya sea judicial, administrativo o de otra naturaleza, para acceder al sistema y hacer valer sus derechos. En estos términos, el derecho a la defensa busca que, en el desarrollo de un proceso administrativo o judicial, las partes tengan ciertas garantías mínimas para asegurar un resultado justo, de tal forma que puedan exponer sus posiciones, presentar sus argumentos y pruebas.¹²
68. En este sentido, lo que regula el artículo 25 del Reglamento sería: 1. La recepción de las denuncias por parte del Consejo sobre el incumplimiento de precios techo. 2. El traslado a la Secretaría Técnica del Consejo para que verifique la existencia del incumplimiento. 3. Una vez verificado el incumplimiento, el Consejo procederá a aplicar el Régimen de Fijación Directa.
69. Es decir, las actuaciones que suceden durante el procedimiento y estudio sobre el cumplimiento o no de los supuestos para la aplicación del Régimen de Fijación Directa de precios, no surten efectos para el administrado por corresponder a actos de simple administración que buscan investigar cuál es el régimen aplicable. Según la configuración procedimental establecida, únicamente a partir de la resolución que ordena la imposición de este régimen, se constituiría un acto administrativo que genere efectos directos al administrado, por lo que a partir de este momento podrían defenderse e impugnar cualquier valoración que consideren que fue incorrecta conforme las normas generales del procedimiento administrativo. Por lo que, un procedimiento administrativo de fijación de precios, es un proceso posterior o distinto a las causas y consecuencias fijadas en los artículos 21 y 22.
70. Ahora bien, de la revisión de los argumentos presentados por las entidades públicas intervinientes, se ha verificado que, dentro del procedimiento administrativo de

¹² CCE, sentencias 48-14-IN/21, 5 de mayo de 2021, párr.27 y 40-17-IN/22, 29 de septiembre de 2022, párr.67.

fijación de precios interviene la ARCSA. Es a esta entidad a la que la Secretaría solicita un informe de control posterior sobre posibles incumplimientos. Dicho informe, a su vez, “se presenta como sustento para la aplicación del [Régimen]”.

71. En este sentido, el artículo 25 del Reglamento guarda relación y una estructura similar con el 36 del mismo cuerpo legal por establecer: la forma de realizar el control de los precios; ante el incumplimiento poner en conocimiento de la Secretaría Técnica y la aplicación del Régimen de Fijación Directa; textualmente señala:

Control.- La Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria - ARCSA será la encargada de realizar el control de precios que permita establecer el cumplimiento de los precios fijados por el Consejo y a su vez identificar posibles infracciones. Para el efecto, se deberá realizar controles en campo de manera periódica.

Cuando se identifique un incumplimiento en la aplicación de los precios de venta al público fijados por el Consejo, la ARCSA deberá ponerlo en conocimiento de la Secretaría Técnica, que emitirá un informe motivado a fin de que el Consejo proceda a aplicar el Régimen de Fijación Directa de Precios.

72. Con relación a lo mencionado, en el artículo 36 se configuran los mismos hechos que se han determinado en el párrafo 68 *supra* para la regulación y configuración del Régimen de Aplicación Directa ya que el mecanismo de denuncia establecido en el artículo 25 no incluye o establece un procedimiento administrativo sancionador.
73. Frente a la conclusión establecida en el párrafo anterior, es importante determinar que, la Procuraduría General del Estado mediante oficio 02145 de 3 de enero del 2019¹³ atendió dos consultas formuladas por la Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria (ARCSA) se pronunció sobre la vigencia del procedimiento sancionatorio especial establecido en la Ley Orgánica de Salud (“LOS”) y sobre la aplicación supletoria del Código Orgánico Administrativo (“COA”) para los procedimientos sancionatorios especiales de infracciones contenidas en la Ley Orgánica de Salud, en cuanto a caducidad o prescripción de sanciones e infracciones y medidas cautelares o provisionales de protección, determinando que:

Primera consulta.

De lo expuesto se aprecia que, tanto la Ley Orgánica de Salud como el Código Orgánico Administrativo, en materia de procedimiento administrativo sancionador, contienen normas incompatibles entre sí, y que, las disposiciones de la Ley Orgánica de Salud no han sido derogadas expresa ni tácitamente. Por tanto, en atención a los términos de su primera consulta y con base en el análisis efectuado se concluye que, de conformidad con el artículo 39 del Código Civil, el procedimiento sancionatorio contenido en la Ley Orgánica de Salud al ser especial no ha sido derogado expresa ni tácitamente por el Código Orgánico Administrativo

¹³http://www.pge.gob.ec/images/2019/extractos/EP_EXTRACTO_DE_PRONUNCIAMIENTOS_ENERO_2019.pdf

Segunda consulta.

De conformidad con el numeral 7 del artículo 18 del Código Civil, en materia de procedimiento administrativo sancionador, la ARCSA se debe regir por la LOS y en lo no previsto en esa ley, por la remisión expresa que efectúa su artículo 236, se aplicará supletoriamente lo previsto en el Código Orgánico Integral Penal, Código Orgánico General de Procesos y Código Civil. No obstante, considerando el carácter administrativo del procedimiento sancionador, las disposiciones del Código Orgánico Administrativo son aplicables igualmente de forma supletoria.

74. Finalmente, esta Corte indica que, partiendo de la resolución del problema jurídico anterior, una vez que se ha establecido que la fijación de un precio por parte del Estado —por encima del propuesto por una empresa— no constituye una sanción, lo establecido en el artículo 25 del Reglamento, no puede ser considerada un procedimiento sancionador. En consecuencia, no resulta aplicable el estándar propio de los procesos sancionadores, como la exigencia de garantías propias del derecho a la defensa en esa materia. Se trata, en cambio, de una medida de carácter regulatorio adoptada en el ejercicio legítimo de las competencias estatales.
75. En este sentido, se evidencia que, en el marco del procedimiento del artículo 25 para la fijación directa de precios, no se establece un mecanismo directo aplicado al administrado, sino más bien el camino o pasos para llegar a establecerlo, por lo que posterior a esto y en sentido estricto, al conservarse el proceso sancionador de la LOS y al ser el COA norma supletoria, tendría los mecanismos de defensa adecuados.

7. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción pública de inconstitucionalidad **78-20-IN**.
2. Notifíquese y cúmplase.



Firmado electrónicamente por:
**JHOEL MARLIN
ESCUDERO SOLIZ**

Validar únicamente con FirmaEC

Jhoel Escudero Soliz

PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez (voto concurrente), Richard Ortiz Ortiz y José Luis Terán Suárez; y, un voto salvado de la jueza constitucional Claudia Salgado Levy, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 10 de julio de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Jueza: Teresa Nuques Martínez

SENTENCIA 78-20-IN/25

VOTO CONCURRENTE

Jueza constitucional Teresa Nuques Martínez

1. El 10 de julio de 2025, el Pleno de la Corte Constitucional dictó –con 8 votos a favor (entre ellos el presente voto concurrente) y un voto en contra– la sentencia 78-20-IN/25 (“**sentencia**”), en la que se desestimó la demanda de acción pública de inconstitucionalidad presentada por Santiago Salguero Garzón, en calidad de director ejecutivo de la Asociación de Laboratorios Farmacéuticos (“**accionante**”), en contra de los artículos 2 literal j, 14, 15, 18, 21, 22, 23, 25 y 29 del Reglamento para la Fijación de Precios de Medicamentos de Uso y Consumo Humano (“**Reglamento**”), publicado en el Suplemento del Registro Oficial 299 de 29 de julio de 2014.
2. La sentencia, en la resolución de su primer problema jurídico concluyó que los artículos 21, 22 y 23 del Reglamento no transgreden los principios de tipicidad y reserva de ley, establecidos en los artículos 76 numeral 3 y 132 numeral 2 de la CRE, en relación con que la aplicación directa de precios establecida en la normativa impugnada no es una sanción administrativa, sino que forma parte del ámbito de regulación que la ley atribuyó a los órganos competentes, que en el caso concreto son el Presidente de la República y Consejo Nacional de Fijación y Revisión de Precios.
3. Al respecto, y con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”) y en el artículo 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, respetuosamente se formula el presente voto concurrente pues, a pesar de concordar con el decisorio de desestimar la demanda, la suscrita jueza constitucional considera necesario realizar algunas precisiones en relación con la consideración que estima que lo establecido en la norma no constituye una sanción.
4. Así, la sentencia al resolver este planteamiento jurídico consideró que:

Los artículos impugnados (21, 22 y 23 del Reglamento) se refieren al régimen de fijación directa de precios, el cual es de excepción. En aquellos artículos se exige que la comercialización de los medicamentos respete los precios techo o máximos de venta fijados por el Consejo. En caso de que esta obligación se incumpla, el Consejo aplica el Régimen de Fijación Directa.

5. Para posteriormente concluir que:

[...] el Régimen de Fijación Directa de Precios es un procedimiento de carácter excepcional activado en virtud de la facultad regulatoria sobre la comercialización de medicamentos para garantizar su acceso y efectuar el control para prevenir abusos de los destinatarios de la regulación, esto acorde a lo determinado en los artículos 335, 336 y 363.7 de la CRE. El reglamento —en función de la Disposición Transitoria Sexta— regula cuándo se aplicará el régimen de fijación directa pudiendo ser bajo varios supuestos como, en este caso, el incumplimiento de una obligación.

En tal sentido, el hecho de que el Estado fije un precio distinto al propuesto por una empresa durante un período de tres años no constituye una sanción. En esta línea, es necesario precisar que una sanción implica la imposición de una consecuencia jurídica desfavorable, usualmente en forma de una privación o restricción a un derecho, como resultado de una conducta considerada antijurídica; sin embargo, en el caso analizado, no existe un derecho subjetivo de las empresas a no ser reguladas por el Estado en materia de precios, especialmente cuando se trata de bienes vinculados al interés público, como los medicamentos estratégicos, por lo que no se estaría constituyendo una sanción, al contrario, se está frente al desarrollo de la regulación.

[...] Es decir, la aplicación directa de precios no es una sanción administrativa, sino que forma parte del ámbito de regulación que la ley atribuyó a los órganos competentes, que en el caso concreto son el Presidente de la República y Consejo Nacional de Fijación y Revisión de Precios.

6. Al respecto de este razonamiento, quien suscribe considera que, de un análisis integral del texto normativo impugnado, parecería que la administración no solo corrige el precio excesivo, sino que incluso está habilitada para fijar uno más bajo en relación con el precio techo por varios años; lo que implicaría, al parecer, una suerte de sanción en contra del vendedor del medicamento que comercializaba a precios excesivos. De tal forma, la norma no parece solamente establecer una potestad regulatoria de precios, sino una corrección con efecto sancionatorio.
7. La norma propone una fórmula de cálculo, de la cual se puede observar que de aplicarla se fijaría un precio por debajo del precio techo. La aplicación de precio por debajo del máximo permitido, podría entenderse como una sanción, porque si la norma previese solo una regulación no debería entonces corresponderle fijar el precio en el techo máximo.
8. Así, si la finalidad del régimen de fijación sería prevenir abusos, para que no se considere al régimen como sancionatorio sino solo regulatorio, parecería que lo correcto sería fijar, el precio techo legal establecido, y por lo tanto no abusivo. No obstante, la fórmula deviene en un precio siempre por debajo del precio techo, que además no puede variar por 3 años y que le aplicado únicamente solo al medicamento del “infractor” y no a todo el sector. De allí, que parecería que si hay un efecto sancionatorio.

9. Lo dicho, incluso cobra relevancia al verificar que la norma también contiene una regulación frente a un supuesto específico de “reincidencia”. De tal forma, si la norma solamente contemplaría un régimen de regulación, debería encontrar su límite en la corrección de precios, y no en una “corrección” a quien comercia.
10. De lo dicho, esta particularidad debió advertirse y considerarse para la resolución del problema jurídico, para ante ella determinar la existencia o no de una transgresión al postulado constitucional de reserva de ley.
11. En las razones expresadas reposa mi concurrencia.

HILDA TERESA
NUQUES
MARTINEZ

Firmado digitalmente
por HILDA TERESA
NUQUES MARTINEZ
Fecha: 2025.07.24
10:26:06 -05'00'

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 78-20-IN, fue presentado en Secretaría General el 23 de julio de 2025, mediante correo electrónico a las 14:13; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado**Jueza:** Claudia Salgado Levy**SENTENCIA 78-20-IN/25****VOTO SALVADO****Jueza constitucional Claudia Salgado Levy**

1. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), respetuosamente presento mi voto salvado referente a la sentencia 78-20-IN/25, mediante la cual, con voto de mayoría, se desestimó la acción pública de inconstitucionalidad presentada por Santiago Salguero Garzón, en calidad de director ejecutivo de la Asociación de Laboratorios Farmacéuticos. La acción se presentó en contra de los artículos 2 literal j, 14, 15, 18, 21, 22, 23, 25 y 29 del Reglamento para la Fijación de Precios de Medicamentos de Uso y Consumo Humano (“**Reglamento**”), publicado en el Suplemento del Registro Oficial 299 de 29 de julio de 2014.
2. La razón de mi discrepancia radica en la resolución del primer problema jurídico referente a si: “¿[l]os artículos 21, 22 y 23 del Reglamento son contrarios a la reserva de ley -artículo 132 numeral 2 de la CRE- porque habrían tipificado nuevas sanciones que no están contempladas en la Ley Orgánica de Salud y tampoco delegan la posibilidad de establecerlas por medio de instructivos y reglamentos?”.
3. A diferencia de lo sostenido en el voto de mayoría, considero que el Régimen de Fijación Directa de Precios aplicable ante el incumplimiento de los precios techo de medicamentos de consumo humano, previsto en los artículos 21, 22 y 23 del Reglamento, sí configura una sanción para quienes los comercializan.¹
4. En particular, el Reglamento impugnado establece que el incumplimiento del precio techo, conforme a las causales del artículo 21, tendrá como consecuencia que el Estado fije un precio distinto al medicamento del “infractor” durante un periodo entre 2 y 3 años de vigencia, de conformidad a lo previsto en el artículo 22 del Reglamento. Además, en caso de reincidencia, el artículo 23 determina que se aplicará “el régimen de fijación directa de precios por el lapso adicional de cinco (5) años, **sin perjuicio de las demás sanciones a que hubiere lugar**” [énfasis añadido].
5. Como puede observarse, la medida de fijación directa de precios es de tipo sancionatorio y se encuentra dirigida en contra de quienes comercializan medicamentos. Esto, por las siguientes razones: i) el artículo 22 del Reglamento denomina infractores a los sujetos que comercializan los mismos y hayan sobrepasado

¹ Conforme lo establecen los artículos 22 y 23 del Reglamento, quienes están sujetos al régimen de fijación directa de precios pueden ser el importador, laboratorio nacional o distribuidor.

el precio techo; ii) los precios se fijan por un periodo de tiempo considerable (2 a 3 años); iii) existe una sanción agravada a quienes reincidan en la conducta, estableciendo un lapso adicional de 5 años.

6. Estas medidas son una muestra del poder punitivo del Estado en el ámbito sancionatorio de tipo administrativo que tienen como objetivo prevenir conductas que puedan poner en riesgo la garantía de acceso a medicamentos, asegurando al mismo tiempo que no se produzcan prácticas discriminatorias ni abusivas por parte de los actores del mercado. Además, dichas sanciones implican la imposición de una consecuencia jurídica desfavorable al infractor y la alteración de su derecho a desarrollar actividades económicas como consecuencia derivada de una determinada conducta.
7. Recuérdese que el Estado posee la potestad de vigilancia y control para regular y garantizar el acceso a bienes esenciales para los ciudadanos como los medicamentos;² el ejercicio de esa potestad comprende también la facultad de imponer sanciones de carácter punitivo a quienes incumplan la normativa aplicable, en tanto manifestación del poder punitivo del Estado.
8. En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha expresado que “las sanciones administrativas son una expresión del poder punitivo del Estado y que tienen, en ocasiones, naturaleza similar a las sanciones penales” e implican el “menoscabo, privación o alteración de los derechos de las personas, como consecuencia de una conducta ilícita”.³ A su vez, esta Corte Constitucional ha establecido que el ejercicio del poder punitivo del Estado comprende todo procedimiento que genere menoscabo, privación o alteración de los derechos de las personas como consecuencia de una conducta ilícita.⁴
9. No cabe duda de que las farmacéuticas deben observar regulaciones estrictas en la comercialización de medicamentos, existiendo márgenes dentro de los cuales los operadores definen los precios de venta y adoptan sus decisiones empresariales. Sin embargo, en el caso *in examine*, se advierte la imposición de una sanción que restringe el derecho de quienes comercializan medicamentos a desarrollar sus actividades económicas conforme a esos márgenes previamente establecidos.
10. Asimismo, el hecho de que el Estado intervenga directamente en la determinación de un precio fijo para los medicamentos impide que los operadores adopten decisiones relacionadas con sus márgenes de ganancia e inversión. Ello, sin perjuicio de que, ante

² Constitución, artículos 335, 336 y 3363 numeral 7.

³ Corte IDH. Caso Maldonado Ordóñez vs. Guatemala. Sentencia de 3 de mayo de 2016. párr. 89

⁴ CCE, dictamen 1-21-OP/21, 17 de marzo de 2021, párr. 78

situaciones extraordinarias —como una pandemia—, el Estado pueda aplicar regulaciones más estrictas.

11. Por tanto, al ser estas normas de tipo sancionatorio en el ámbito administrativo, resta por determinar si las mismas vulneran el principio de reserva de ley.
12. Al respecto, este Organismo ha determinado que dicho principio, contemplado en el artículo 132 de la Constitución, establece que ciertas materias deben ser reguladas por normas aprobadas a través del procedimiento legislativo. De esta forma, impone límites a la potestad reglamentaria de la administración pública y garantiza que la regulación y las limitaciones a las distintas esferas de la libertad de las personas sean adoptadas por el legislador mediante un proceso deliberativo y no por otros órganos con potestad normativa.⁵
13. A pesar de ello es válido, bajo el cumplimiento de varios requisitos, que exista una “colaboración reglamentaria” cuando se regulan conductas y sanciones en el ámbito administrativo. En esta línea, la Corte ha determinado que el legislador, en su remisión o autorización normativa, mínimamente, delimite sus elementos esenciales o el núcleo básico calificado como ilícito. Así, en caso de requerir la colaboración reglamentaria, es preciso que en la ley no solo exista una simple y expresa habilitación o remisión a la potestad reglamentaria, sino que el legislador debe ofrecer las instrucciones o pautas suficientes para que el reglamento pueda colaborar concretando el contenido establecido en la ley y no suplantar su actividad tipificadora.⁶
14. En el caso *in examine*, la Disposición Transitoria Sexta de la Ley Orgánica de Regulación y Control de Poder de Mercado (“**LORCPM**”) establece que:

SEXTA. – El Presidente de la República reformará el Reglamento para la fijación y revisión de precios de medicamentos de uso humano en el término máximo de 60 días, contados a partir de la vigencia de la presente Ley, término dentro del cual el Consejo Nacional de Fijación y Revisión de Precios, mediante resolución, deberá definir los mecanismos para la fijación de precios.

15. Al respecto, se aprecia que existe una remisión del legislador al presidente de la República para que, en virtud de sus facultades, emita un reglamento para la fijación y revisión de precios de medicamentos. A pesar de ello se constata que no existe una mínima delimitación sobre el núcleo básico o los elementos esenciales de las infracciones o sanciones. Esto se debe a que esta remisión delega al presidente de la República la definición total del régimen de fijación de precios de los medicamentos

⁵ CCE, sentencia 46-16-IN/22, 14 de septiembre de 2022, párr. 18.

⁶ CCE, sentencia 34-17-IN/21, 21 de julio de 2021, párr. 37.

y no ofrece ninguna directriz sobre cómo el ejecutivo debe colaborar con el legislador en un ámbito sancionatorio.

16. En consecuencia, existe una remisión en blanco en cuanto a las conductas prohibidas y consecuentes sanciones hacia el reglamento expedido por el presidente de la República, lo que ocasiona que puedan tipificarse conductas y sanciones sin marcos u orientaciones definidas, lo que ocasionaría un reemplazo en las atribuciones de la legislatura.
17. Por todo lo anteriormente expuesto, considero que la sentencia debió declarar la inconstitucionalidad por razones de fondo de los artículos 21, 22 y 23 del Reglamento por contravenir la reserva de ley. Tal decisión debió operar con efectos diferidos hasta que la Asamblea Nacional, mediante remisión o autorización normativa, delimite mínimamente los elementos esenciales o el núcleo básico calificado como ilícito en relación con el régimen de fijación directa de precios de medicamentos, conforme lo establecido por esta Corte en su sentencia 34-17-IN/21, citada en el párrafo 13 del presente voto salvado.
18. Por estas razones consigno mi voto salvado respecto de la decisión adoptada en el presente caso.

CLAUDIA HELENA
SALGADO LEVY

Claudia Salgado Levy
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de la jueza constitucional Claudia Salgado Levy, anunciado en la sentencia de la causa 78-20-IN, fue presentado en Secretaría General el 16 de julio de 2025, mediante correo electrónico a las 15:47; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

7820IN-812d7

**Caso Nro. 78-20-IN**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto del voto concurrente que antecede fue suscrito el día jueves veinticuatro de julio de dos mil veinticinco; y, la sentencia y el voto salvado que anteceden fueron suscritos el día viernes veinticinco de julio de dos mil veinticinco, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 387-22-EP/25
Jueza ponente: Claudia Salgado Levy

Quito, D.M. 03 de julio de 2025

CASO 387-22-EP

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

SENTENCIA 387-22-EP/25

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada en contra de las sentencias del Tribunal de Garantías Penales con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha y de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha. Este Organismo verificó que la sentencia de primera instancia vulneró la garantía de presentar pruebas, por cuanto el Tribunal excluyó de forma arbitraria la práctica de una prueba solicitada por el accionante. Por otro lado, se determinó que la Sala de la Corte Provincial vulneró la garantía de la motivación al no responder un argumento relevante presentado por el accionante.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 31 de agosto de 2020, Cristóbal Alberto Carrillo Ponce (“**accionante**”) presentó una acción de protección en contra de la Junta de Calificación de Prestaciones y del Consejo Directivo del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (“**ISSFA**”) debido a la negativa de otorgarle una indemnización con base en el seguro de accidentes profesionales.¹ El proceso fue signado con el número 17250-2020-00074.
2. El 08 de octubre de 2020, el Tribunal de Garantías Penales con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (“**Tribunal**”)

¹ Alegó que debido a su participación en el conflicto del Alto Cenepa, sufrió lesiones irreversibles en su rodilla izquierda, así como en su oído izquierdo el cual tiene 80% de pérdida de audición y tinnitus. Relató que posteriormente en actos de servicio, recibió un impacto de arma de fuego en su rodilla derecha, la cual fue sometida a operación en tres ocasiones. Señaló que en el año 2001 solicitó se evalué su situación médica y se le conceda el beneficio de seguro de accidentes profesionales, sin embargo, se omitió resolverla, pues a su solicitud le respondieron que la calificación se realizará una vez concluido su tratamiento y se establezca definitivamente el grado de Limitación Orgánico Funcional. Añadió que, en el 2015 nuevamente solicitó que se le otorgue el beneficio, pero fue denegado mediante el Acuerdo 0153351 de la Junta de Calificación de Prestaciones del ISSFA que señaló que superó el plazo para su presentación. El accionante agregó que se debía contestar la petición realizada en 2001, por cuanto la misma estaba pendiente de contestación y fue debidamente formulada. Mediante su acción de protección, alegó la vulneración de los derechos de petición, seguridad jurídica y seguridad social, y solicitó que se le conceda la indemnización por el seguro de accidentes profesionales.

declaró improcedente la acción.² En contra de dicha decisión el accionante interpuso un recurso de apelación.

3. El 21 de diciembre de 2021, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (**“Sala de la Corte Provincial”**) rechazó el recurso de apelación y confirmó la sentencia subida en grado.³
4. El 20 de enero de 2022, el accionante presentó una acción extraordinaria de protección respecto de la sentencia de 08 de octubre de 2020 emitida por el Tribunal y la sentencia de 21 de diciembre de 2021 emitida por la Sala de la Corte Provincial.⁴

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

5. El 22 de abril de 2022, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional⁵ admitió a trámite la acción extraordinaria de protección y requirió el informe de descargo a los jueces del Tribunal y de la Sala de la Corte Provincial. El 19 de mayo de 2022, los jueces del Tribunal presentaron su informe de descargo.
6. Producto del proceso de renovación parcial por tercios de las juezas y los jueces de la Corte Constitucional, el 18 de marzo de 2025 se procedió con el resorteo de casos, correspondiendo el caso 387-22-EP, a la jueza constitucional Claudia Salgado Levy.
7. La jueza constitucional sustanciadora avocó conocimiento del caso el 28 de mayo de 2025.

2. Competencia

8. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución y 58 y 191 numeral 2 literal d) de la LOGJCC.

² El Tribunal consideró que la acción se encontró inmersa en los numerales 1 y 3 del artículo 42 de la LOGJCC y concluyó que no existió vulneración de derechos, menos aún al derecho de petición, por cuanto el ISSFA contestó a todos los argumentos del accionante. Así también, señaló que el accionante no agotó los recursos de impugnación correspondientes.

³ La Sala de la Corte Provincial determinó que no existió vulneración de los derechos de petición, a la seguridad jurídica y a la seguridad social. Señaló que existieron varias peticiones realizadas, las cuales fueron contestadas oportunamente y contienen respuestas motivadas.

⁴ El accionante, en su demanda, señala que presenta la misma en contra de la sentencia de segunda instancia, no obstante, también presentó argumentos en contra de la sentencia de primera instancia, razón por la cual, este Organismo considera que la demanda también se presentó en contra de dicha decisión.

⁵ Conformado por la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, el juez constitucional Richard Ortiz Ortiz y el entonces juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos del accionante

9. El accionante alega la vulneración a sus derechos: al debido proceso en la garantía de presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistido (artículo 76 numeral 7 literal h de la Constitución), al debido proceso en la garantía de motivación (artículo 76 numeral 7 literal l de la Constitución), y a la tutela judicial efectiva (artículo 75 de la Constitución). Solicitó que se acepte su acción extraordinaria de protección y se declare la vulneración de sus derechos constitucionales alegados.
10. Fundamenta la vulneración al debido proceso en la garantía de presentar pruebas en que en su demanda de acción de protección solicitó al Tribunal que disponga como prueba que el ISSFA remita su expediente y su historia clínica. Señala que el Tribunal se abstuvo de “disponer que la parte demandada remita el expediente completo y la historia clínica que me corresponde, como fue solicitado” y se limitó a señalar que la recepción de pruebas se realizará en audiencia. Añade que, en consecuencia, la audiencia se realizó sin contar con el expediente y la historia clínica, razón por la cual se le privó de un medio de prueba y defensa que requirió en su demanda.
11. Señala que la omisión del Tribunal vulneró su derecho a la tutela judicial efectiva, por cuanto se le dejó en indefensión frente al ISSFA que era la entidad poseedora de la información solicitada.
12. Por otro lado, cita la sentencia 009-09-SEP-CC e invoca como precedente la sentencia 034-09-SEP-CC. Alega que estos dos precedentes de la Corte Constitucional han condenado dicha omisión y concedido las acciones extraordinarias de protección.
13. El accionante establece que, a pesar de indicar en la fundamentación de su recurso de apelación que el Tribunal se abstuvo de disponer la prueba, la Sala de la Corte Provincial omitió considerar su argumento y preservó las violaciones constitucionales por cuanto dictó sentencia prescindiendo de la prueba solicitada.
14. Finalmente, señala que las sentencias de primera y segunda instancia no están motivadas, por cuanto parten de hechos falsos y tergiversados.

3.2. Argumentos del Tribunal

15. Los jueces del Tribunal presentaron su informe de descargo, en el cual transcribieron distintas providencias dictadas en primera instancia, que constan en el sistema SATJE.

3.3. Argumentos de la Sala de la Corte Provincial

16. A pesar de haber sido debidamente notificados, los jueces de la Sala de la Corte Provincial no cumplieron con presentar el informe de descargo requerido.⁶

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

17. En una sentencia de acción extraordinaria de protección los problemas jurídicos surgen principalmente de los cargos formulados por la parte accionante. Los cargos son las acusaciones que los accionantes dirigen sobre las decisiones impugnadas por considerarlas lesivas de algún derecho fundamental.⁷
18. Cabe recalcar que en atención a los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución y 58 y 191 numeral 2 literal d) de la LOGJCC, el Pleno de este Organismo es competente para conocer el fondo de las alegaciones de la demanda de acción extraordinaria de protección en su integralidad, una vez que la misma es admitida. Es preciso señalar que la fase de admisión es de carácter preliminar, razón por la cual, a pesar de que en el auto de admisión se haya considerado que los cargos cumplían con los requisitos formales de admisibilidad, la valoración definitiva respecto de su contenido se la realiza en la etapa de sustanciación. Esto sin perjuicio del análisis realizado por la Sala de Admisión respecto del cumplimiento de los requisitos contenidos en la LOGJCC referidos a la admisión a trámite de la demanda.⁸
19. Respecto del cargo sintetizado en el párrafo 12 *supra*, el accionante se limita a citar dos sentencias que, a su criterio, contienen un precedente y señala que en dichos casos fueron concedidas las acciones extraordinarias de protección. De conformidad con la jurisprudencia de este Organismo, cuando un argumento se basa en la inobservancia de precedentes, para que el cargo se considere claro, dentro de la justificación jurídica debe incluirse: “i. La identificación de la regla de precedente y ii. La exposición de por qué la regla de precedente es aplicable al caso”.⁹ En el presente caso, esta Corte no evidencia una argumentación mínima que permita establecer un problema jurídico a resolver. Por tanto, este Organismo no se pronunciará al respecto.

⁶ Según consta en la razón de notificación del auto de admisión de 06 de mayo de 2022 y la razón de notificación del auto de avoco de conocimiento del 28 de mayo de 2025, los jueces de la Sala de la Corte Provincial fueron requeridos para remitir su informe de descargo, mediante los oficios CC-SG-2022-164 y CC-JCS-2025-17 respectivamente.

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

⁸ CCE, sentencias 1448-22-EP/25, 14 de febrero de 2025, párr. 23 y 3246-19-EP/23, 06 de diciembre de 2023, párr. 25.

⁹ CCE, sentencia 1943-15-EP/21, 13 de enero de 2021, párr. 42.

20. Sobre el cargo sintetizado en el párrafo 14 *supra*, el accionante señala que las sentencias de primera y segunda instancia no se encuentran motivadas por contener hechos falsos y tergiversados. Este Organismo verifica que el cargo no presenta una argumentación mínima y se limita a cuestionar los hechos que fueron tratados por las judicaturas de primera y segunda instancia en el proceso de origen, lo que evidencia que el cargo se agota en una presunta errada consideración de los hechos por parte de las judicaturas. Inclusive, haciendo un esfuerzo razonable,¹⁰ no se identifica un cargo completo, por tanto, no se formulará un problema jurídico al respecto.
21. En los cargos sintetizados en los párrafos 10 y 11 *supra*, el accionante alega la vulneración del debido proceso en la garantía de presentar pruebas y la tutela judicial efectiva, por cuanto solicitó como prueba al Tribunal, que el ISSFA remita su expediente y su historia clínica, pero el Tribunal no lo dispuso. Este Organismo plantea el siguiente problema jurídico: **¿Vulneró el Tribunal el derecho a la defensa en la garantía de presentar pruebas del accionante, al no atender su solicitud respecto a que el ISSFA entregue su expediente y su historia clínica, a fin de que se practiquen como pruebas a su favor?**
22. Por otro lado, sobre el cargo sintetizado en el párrafo 13 *supra*, el accionante señala que, si bien mediante su recurso de apelación puso en conocimiento de la Sala de la Corte Provincial que no se practicaron las pruebas solicitadas, esta última omitió considerar dicho argumento. Por tanto, aplicando el principio *iura novit curia*,¹¹ se plantea el siguiente problema jurídico: **¿Vulneró la Sala de la Corte Provincial el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por incurrir en el vicio de incongruencia frente a las partes al no haber contestado un cargo contenido en el escrito de apelación del accionante?**

5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1. **¿Vulneró el Tribunal el derecho a la defensa en la garantía de presentar pruebas del accionante, al no atender su solicitud respecto a que el ISSFA entregue su expediente y su historia clínica, a fin de que se practiquen como pruebas a su favor?**

23. El artículo 76 numeral 7 literal h de la Constitución reconoce el derecho a la defensa en la garantía de presentar pruebas, en los siguientes términos:

¹⁰ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 21.

¹¹ LOGJCC, artículo 4 numeral 13: “La jueza o juez podrá aplicar una norma distinta a la invocada por los participantes en un proceso constitucional”.

En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: [...] 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: [...] h) Presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes; presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra.

24. Esta Corte ha señalado que lo que busca el derecho a la defensa es asegurar las garantías mínimas para obtener un resultado justo y equitativo en el proceso.¹² Adicionalmente este derecho “supone iguales condiciones y oportunidades de las partes involucradas en el proceso para ser debidamente escuchados (en actuaciones tales como presentar y analizar pruebas)”.¹³
25. Este Organismo ha manifestado que la garantía de presentar pruebas tutela que las partes practiquen los medios probatorios necesarios que conduzcan al convencimiento del juzgador y siempre que dichos medios cumplan con los requisitos de tiempo y forma establecidos en la ley procesal.¹⁴
26. Cabe señalar que el derecho a la defensa con relación a la garantía de presentar pruebas, no se agota con la mera presentación de la prueba, ya que se deben cumplir otros presupuestos básicos como que la misma sea practicada, confrontada, contrastada, impugnada, sustentada y también la posibilidad de obtener un pronunciamiento respecto de su valoración.¹⁵
27. Este Organismo ha precisado que no se produce la vulneración de la garantía por la mera inobservancia de una norma procesal, sino que es necesario que la omisión o irregularidad conlleve a la indefensión del litigante, es decir, es necesario que la actividad probatoria de la que se ha privado a la parte fuera decisiva o determinante para la defensa por su trascendencia para el sentido de la decisión.¹⁶ Por tanto, esta garantía protege a los litigantes contra la privación arbitraria de los medios probatorios necesarios para su defensa.¹⁷
28. En el presente caso, el accionante alega que en su demanda de acción de protección solicitó al Tribunal que disponga a las autoridades del ISSFA que remitan su expediente y su historia clínica, pero que el Tribunal nunca dispuso al ISSFA que remita los documentos solicitados, bajo la consideración de que la recepción de las

¹² CCE, sentencia 375-24-EP/25, 24 de abril de 2025, párr. 55.

¹³ CCE, sentencia 1266-16-EP/21, 21 de julio de 2021, párr. 30 y sentencia 1471-12-EP/20, 08 de enero de 2020, párr. 31.

¹⁴ CCE, sentencia 375-24-EP/25, 24 de abril de 2025, párr. 57 y sentencia 760-20-EP/24, 08 de febrero de 2024, párr. 18.

¹⁵ CCE, sentencia 1266-16-EP/21, 21 de julio de 2021, párr. 33.

¹⁶ CCE, sentencia 1040-18-EP/23, 16 de agosto de 2023, párr. 25.

¹⁷ CCE, sentencia 760-20-EP/24, 08 de febrero de 2024, párr. 18

pruebas se realizará únicamente en audiencia. Posteriormente, el accionante señala que la audiencia se realizó sin contar con dichas pruebas.

- 29.** De la verificación de la demanda de acción de protección presentada por el accionante, se evidencia que, en el acápite denominado “PRUEBA DOCUMENTAL”, señala:

Los documentos que prueban lo relatado se encuentran en la Junta de Calificación de Prestaciones del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, en la Junta de Médicos Militares de la misma institución. Por consiguiente, solicito a usted señor Juez que ordene a dichos órganos que remitan el original, completo, de mi expediente y de mi historia clínica. Sustento esta petición en lo que dispone el número 4 del artículo 13 y el inciso segundo del artículo 16 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Igualmente, sustento esta petición en el derecho de defensa y de debido proceso, particularmente, en lo que disponen las letras b) y h) del número 7 del artículo 76 de la Constitución de la República.

- 30.** Posteriormente, mediante auto de 8 de septiembre de 2020, el Tribunal señaló:

En atención a la prueba documental anunciada por el accionante, de ser procedente el día de la audiencia señalada se valorará y tomará en cuenta la documentación que se adjunta al libelo de la demanda; y, respecto de la prueba testimonial solicitada en el acápite VIII, literal b, del libelo de la demanda se la niega por improcedente con fundamento a lo que señala el inciso primero del Art. 16 de la Ley Orgánica de Gratinas (sic) Jurisdiccionales y Control Constitucional, la recepción de pruebas se hará únicamente en audiencia, esto en observancia a los principios de publicidad, concentración y contradicción establecidos en la Constitución de la República del Ecuador.

- 31.** De la verificación del audio de la audiencia y de la sentencia de primera instancia, este Organismo evidencia que el Tribunal no respondió al pedido del accionante y que tampoco emitió argumento alguno que motive o justifique su omisión. En consecuencia, el accionante, en su recurso de apelación, solicitó que se revoque el fallo, por cuanto el Tribunal incurrió en la vulneración del derecho a la defensa y la garantía de presentar pruebas, ya que “la audiencia se realizó sin contar con dicho expediente y con mi historia clínica”.
- 32.** A criterio del accionante, la solicitud de la prueba era fundamental para “demostrar la legitimidad” de sus pretensiones procesales, por cuanto lo solicitado fue su expediente personal y su historia clínica, en el que constaba todo lo relacionado a su petición sobre el seguro de accidentes profesionales.
- 33.** Este Organismo ha establecido que las autoridades judiciales que conocen una garantía jurisdiccional no pueden excluir la práctica de cualquier medio probatorio de forma arbitraria ya que, para ello, es necesario que la autoridad judicial justifique la razón

por la cual el medio probatorio es inconstitucional o impertinente, en atención a lo establecido en el artículo 16 de la LOGJCC.¹⁸

34. En el presente caso, el Tribunal no emitió justificación alguna de las razones por las que dicho medio probatorio sería inconstitucional o impertinente para la resolución del caso concreto, lo que conlleva a que la autoridad judicial accionada haya excluido, de forma arbitraria, la práctica de una prueba documental que fue solicitada por el accionante en su demanda. Más aún cuando la pretensión del proceso de origen giraba en torno a recibir una respuesta por parte de la entidad de seguridad social relativa a un beneficio de seguro de accidentes profesionales y lo que solicitó que se aporte al proceso fue su expediente y su historia clínica en su calidad de sujeto titular de la información contenida en aquellos documentos.
35. En consecuencia, esta Corte estima que el Tribunal vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de presentar pruebas del accionante, por cuanto no respondió al pedido de que el ISSFA entregue su expediente e historia clínica, de conformidad con el artículo 16 de la LOGJCC.

5.2. ¿Vulneró la Sala de la Corte Provincial el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por incurrir en el vicio de incongruencia frente a las partes al no haber contestado un cargo contenido en el escrito de apelación del accionante?

36. El artículo 76 numeral 7 literal l de la Constitución prevé la garantía de la motivación de la siguiente manera:

En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: [...] 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: [...] l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.

37. Este Organismo señaló que el vicio de incongruencia se produce cuando en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica, no se ha contestado algún argumento relevante de las partes procesales (incongruencia frente a las partes) o cuando no se ha contestado una cuestión que el sistema jurídico impone abordar (incongruencia frente al derecho).¹⁹

¹⁸ CCE, sentencia 1266-16-EP/21, 21 de julio de 2021, párr. 34 y sentencia 375-24-EP/25, 24 de abril de 2025, párr. 67.

¹⁹ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 86.

38. Adicionalmente, esta Corte ha señalado que la incongruencia frente a las partes no se produce “cuando se deja de contestar cualquier argumento de las partes, sino solo los relevantes, es decir, aquellos argumentos que inciden significativamente en la resolución del correspondiente problema jurídico”.²⁰
39. En el caso bajo análisis, el accionante sostiene que la Sala de la Corte Provincial no consideró su argumento en su recurso de apelación, relativo a la vulneración ocasionada por el Tribunal al no ordenar como práctica probatoria que el ISSFA presente el expediente e historia clínica del accionante. Por tanto, le corresponde a este Organismo verificar si se configuró el vicio de incongruencia frente a las partes.
40. Para determinar si la Sala de la Corte Provincial incurrió en dicho vicio motivacional corresponde: (i) verificar si el argumento presuntamente no atendido fue invocado en el proceso; (ii) contrastar con la decisión impugnada, a fin de comprobar si la Sala de la Corte Provincial se pronunció o no al respecto; y, en caso de que no se haya pronunciado, (iii) analizar la relevancia que pudo tener el argumento en la decisión.²¹
41. Conforme se señaló en el párrafo 31 *supra*, el accionante en su escrito del recurso de apelación alegó que el Tribunal incurrió en la vulneración del derecho a la defensa y la garantía de presentar pruebas, ya que a pesar de haber solicitado en su demanda que el ISSFA remita el expediente e historia clínica del accionante, la audiencia se realizó sin contar con dichos documentos. Por tanto, se verifica el cumplimiento del primer parámetro.
42. De la lectura de la sentencia impugnada, se evidencia que la Sala de la Corte Provincial no se pronunció respecto del argumento del accionante que planteó en su escrito del recurso de apelación, relativo a las presuntas vulneraciones ocasionadas por el Tribunal al no disponer la práctica de una prueba solicitada por el accionante.²² En consecuencia, se verifica el cumplimiento del segundo parámetro, razón por la cual corresponde analizar la relevancia que pudo tener el argumento en la decisión.
43. Conforme se señaló en el problema jurídico anterior, la exclusión arbitraria de un medio probatorio vulnera la garantía de presentar pruebas. Adicionalmente, cabe recalcar que el accionante indicó que la prueba solicitada era su expediente e historia clínica, en el cual constaba todo lo relacionado a su petición sobre el beneficio de

²⁰ *Ibid.* párr. 87.

²¹ CCE, sentencia 2700-21-EP/25, 09 de enero de 2025, párr. 20.

²² La sentencia de apelación en su acápite quinto establece la finalidad de la acción de protección. En su acápite sexto realiza el análisis del derecho de petición, derecho a la seguridad jurídica y derecho a la seguridad social, y determina que no existió vulneración de dichos derechos. El acápite séptimo contiene la decisión, mediante la cual rechaza el recurso de apelación y confirma la sentencia de primera instancia.

seguro de accidentes profesionales. Por tanto, este Organismo verifica que el argumento presentado por el accionante es relevante y pudo influenciar en el análisis de la decisión, por cuanto versó sobre la importancia de acceder a un medio probatorio que se encontraba en poder de la entidad demandada y que, a pesar de haberlo solicitado, el Tribunal no emitió argumento alguno, aunque sea para excluirlo de manera motivada.

44. Por lo expuesto, este Organismo concluye que se produjo una insuficiencia de motivación en sentido estricto,²³ por cuanto la Sala de la Corte Provincial incurrió en el vicio motivacional de incongruencia frente a las partes, puesto que no se pronunció sobre el argumento relevante alegado por el accionante en su escrito de apelación.

6. Decisión

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

1. **Aceptar** la acción extraordinaria de protección **387-22-EP**.
2. **Declarar** que la sentencia de 21 de diciembre de 2021 emitida por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación.
3. **Declarar** que la sentencia de 08 de octubre de 2020 emitida por el Tribunal de Garantías Penales con sede en la parroquia Ñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha vulneró el derecho a la defensa en la garantía de presentar pruebas.
4. **Disponer**, como medida de reparación que, se retrotraiga el proceso hasta el momento inmediato anterior a la celebración de la audiencia (primera instancia) para que, previo sorteo, una nueva autoridad judicial con sede en la parroquia Ñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, de conformidad con los criterios emitidos en esta decisión, se pronuncie sobre la prueba solicitada, fije la hora de la audiencia, la celebre y emita una sentencia en observancia de lo establecido en la LOGJCC.
5. **Disponer** la devolución del expediente al juzgado de origen.

²³ CCE, sentencia 1852-21-EP/25, 14 de febrero de 2025, párr. 24.1.

6. Notifíquese y cúmplase.

KARLA ELIZABETH
ANDRADE QUEVEDO

Firmado digitalmente por KARLA
ELIZABETH ANDRADE QUEVEDO
Fecha: 2025.07.18 11:30:03
-05'00'

Karla Andrade Quevedo
PRESIDENTA (S)

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes (voto concurrente), Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 03 de julio de 2025; sin contar con la presencia del juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Jueza: Alejandra Cárdenas Reyes

SENTENCIA 387-22-EP/25

VOTO CONCURRENTE

Jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes

1. Con fundamento en los artículos 92 y 93 de la LOGJCC y el artículo 38 de la Codificación de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, respetuosamente, formulo mi voto concurrente respecto de la decisión adoptada por la mayoría del Pleno de la Corte Constitucional en la causa 387-22-EP/25, en la sesión ordinaria de 03 de julio de 2025.
2. En la sentencia 387-22-EP/25, la Corte Constitucional aceptó la acción extraordinaria de protección presentada por Cristóbal Alberto Carrillo Ponce (“**accionante**”). La decisión de mayoría consideró que el Tribunal de Garantías Penales con sede en la parroquia Ñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (“**Tribunal Penal**”), y la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Corte Provincial**”) vulneraron el derecho a presentar pruebas; y, la motivación, respectivamente.
3. El accionante presentó una acción de protección en contra del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (“**ISSFA**”) porque se negó a otorgarle una indemnización con base en el seguro de accidentes profesionales. En su demanda, en el acápite VIII, el accionante explícitamente señaló “los documentos que prueban lo relatado se encuentran en la Junta de Calificación de Prestaciones del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (...) por consiguiente, solicito a usted señor Juez que ordene a dichos órganos que remitan el original, completo, de mi expediente y de mi historia clínica”. Además, anunció una serie de pruebas que acompañaba a la demanda.
4. Pese a este pedido expreso, el Tribunal no ordenó al ISSFA que se remita la información solicitada. Luego, a pesar de indicar en la fundamentación de su recurso de apelación que el Tribunal se abstuvo de disponer la prueba, la Sala de la Corte Provincial omitió considerar su argumento.
5. En términos generales, estoy de acuerdo con que en la presente causa se debía aceptar la acción extraordinaria de protección. Sin embargo, desde mi punto de vista, para arribar a tal decisión, era necesario: i) detenerse en consideraciones sobre la práctica de la prueba, de acuerdo con el artículo 16 de la LOGJCC; y, ii) encuadrar la conducta de la Sala Provincial en el cargo relativo al derecho a presentar pruebas. A continuación, desarrollaré estos dos aspectos específicos.

1. La práctica de la prueba en el marco del artículo 16 de la LOGCC

6. Respecto de la conducta del Tribunal, la sentencia de mayoría de la Corte Constitucional planteó el siguiente problema jurídico **¿Vulneró el Tribunal el derecho a la defensa en la garantía de presentar pruebas del accionante, al no atender su solicitud respecto a que el ISSFA entregue su expediente y su historia clínica, a fin de que se practiquen como pruebas a su favor?**
7. Para analizar el problema planteado, este Organismo identificó cómo el Tribunal había respondido el anuncio y pedido de prueba del accionante:

En atención a la prueba documental anunciada por el accionante, de ser procedente el día de la audiencia señalada se valorará y tomará en cuenta la documentación que se adjunta al libelo de la demanda; y, respecto de la prueba testimonial solicitada en el acápite VIII, literal b, del libelo de la demanda se la niega por improcedente con fundamento a lo que señala el inciso primero del Art. 16 de la Ley Orgánica de Gratinas (sic) Jurisdiccionales y Control Constitucional, la recepción de pruebas se hará únicamente en audiencia, esto en observancia a los principios de publicidad, concentración y contradicción establecidos en la Constitución de la República del Ecuador.

8. En virtud de esta providencia, la Corte constató que el Tribunal no respondió al pedido del accionante y que tampoco emitió argumento alguno que motive o justifique su omisión. Señaló que las autoridades judiciales que conocen una garantía jurisdiccional no pueden excluir la práctica de cualquier medio probatorio de forma arbitraria ya que, para ello, es necesario que la autoridad judicial justifique la razón por la cual el medio probatorio es inconstitucional o impertinente, en atención a lo establecido en el artículo 16 de la LOGJCC. Concluyó que, al no haber justificado la razón para excluir la prueba solicitada, el Tribunal vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de presentar pruebas del accionante.
9. Estoy de acuerdo con este razonamiento. Sin embargo, considero que el caso ofrecía la oportunidad para analizar con mayor detenimiento la práctica de la prueba en garantías jurisdiccionales. En el marco de su jurisprudencia, puedo identificar que la Corte ha emitido varios criterios orientadores dentro de las distintas fases de la práctica de la prueba en garantías jurisdiccionales, las mismas que pueden clasificarse en: i) anuncio; ii) calificación; iii) recepción y práctica; iv) valoración; v) solicitud de pruebas adicionales.

i) **Anuncio.** Sobre este punto, la Corte ha señalado que:

- a. Cuando la autoridad accionada es una institución pública, el artículo 16 de la LOGJCC establece que la carga probatoria recae en la institución accionada.

La inversión de la carga de la prueba no impide que los accionantes de la garantía jurisdiccional anuncien los medios probatorios que consideren pertinentes.¹

ii) Calificación. Respecto de este momento, la Corte ha indicado que:

- a.** En garantías jurisdiccionales, los jueces tienen la facultad de limitar la práctica de los testimonios que les son solicitados. No obstante, esta facultad no implica que las juezas y jueces que conocen garantías jurisdiccionales puedan, arbitrariamente, excluir la práctica de cualquier medio probatorio. En caso de que resuelvan limitar la práctica de la prueba testimonial, es necesario que se justifique por qué el medio de prueba en concreto habría sido calificado como inconstitucional o impertinente, de conformidad con el artículo 16 de la LOGJCC.²
- b.** Si las autoridades judiciales no justifican por qué el medio de prueba en concreto sería inconstitucional o impertinente, se configura una omisión en la actividad probatoria que vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de presentar prueba.³

iii) Recepción y práctica. Respecto a esta fase, la Corte ha determinado que:

- a.** En caso de que las pruebas sean admitidas por la autoridad judicial, deben ser practicadas en la audiencia.⁴
- b.** Las reglas de trámite respecto a la prueba consideran los principios de rapidez y eficacia. Particularmente, el artículo 16 de la LOGJCC establece que el momento oportuno para la presentación de pruebas dentro de un proceso de garantías jurisdiccionales es precisamente la audiencia.⁵

iv) Valoración. Sobre este punto la Corte ha señalado que:

- a.** La Corte ha mencionado que en los procesos de garantías jurisdiccionales debe realizarse la valoración de las pruebas admitidas en el proceso y que, ante la insuficiencia probatoria, entonces corresponde que la autoridad judicial aplique la regla prevista en el artículo 16 de la LOGJCC. En el caso

¹ CCE, sentencia 375-24-EP/25, 24 de abril de 2025, párr. 60.

² CCE, sentencia 375-24-EP/25, 24 de abril de 2025, párr. 67.

³ CCE, sentencia 375-24-EP/25, 24 de abril de 2025, párr. 69.

⁴ CCE, sentencia 375-24-EP/25, 24 de abril de 2025, párr. 60.

⁵ CCE, sentencias 3485-17-EP/22, 6 de julio de 2022, párr. 23; y, 1880-20-EP/24, 11 de abril de 2024, párr. 42.

en que un accionante alegue la vulneración de derechos constitucionales por un hecho cometido por una entidad pública, de la regla de trámite del artículo 16 de la LOGJCC, se desprenden dos supuestos de hecho, una condición y una consecuencia que se detallan a continuación. 1) Supuestos de hecho.- Cuando se alegue un hecho en la demanda o en la audiencia y la entidad pública accionada: 1.1 no demuestre lo contrario o 1.2 cuando no suministre la información solicitada; 2) Condición. – Siempre que de otros elementos de convicción no resulte una conclusión contraria; y, 3) Consecuencia. – La autoridad judicial presumirá ciertos los hechos expuestos en la demanda o en la audiencia.⁶

- b.** La Corte ha mencionado que el contenido del artículo 16 de la LOGJCC “no implica que —al presumir la veracidad de los hechos alegados por el accionante— los jueces de garantías jurisdiccionales deban necesariamente concluir lo pretendido por él y determinar la existencia de una vulneración de derecho de manera automática [...]”.⁷
- c.** En todo proceso de garantías jurisdiccionales debe realizarse la valoración de las pruebas admitidas. Solo ante la insuficiencia probatoria, corresponde que la o el juzgador aplique la regla de la carga de la prueba, prevista en el artículo 16 de la LOGJCC. Según esta regla, debe tenerse como ciertos los hechos alegados por el accionante cuando (i) la entidad pública no demuestre lo contrario o no suministre la información requerida y (ii) de otros elementos de convicción no resulte una conclusión contraria.
- d.** Deben probarse los hechos afirmados por las partes, excepto aquellos que no lo requieran. No requieren probarse los hechos afirmados por una de las partes y admitidos por la parte contraria, así como los demás hechos señalados en el artículo 163 del COGEP.
- e.** El estándar de prueba requerido para considerar probado un hecho es el de mayor probabilidad: Si a partir del acervo probatorio se puede concluir que es razonablemente más probable que un hecho haya ocurrido, el estándar se encuentra satisfecho.
- f.** Las y los juzgadores deben valorar las pruebas admitidas al proceso de forma conjunta y bajo las reglas de la sana crítica.

⁶ CCE, sentencia 1317-23-EP/24, 1 de enero de 2025, párr. 24.

⁷ *Ibid.*

- g. Las y los juzgadores deben siempre valorar la declaración de la presunta víctima, pero dicha declaración no puede tomarse de forma aislada, sino dentro del conjunto de las pruebas del proceso, tomando en cuenta su contexto y relación con las demás pruebas.⁸

v) Práctica de pruebas adicionales. La Corte ha enfatizado en que:

- a. En el inciso segundo del artículo 16 de la LOGJCC, se establece la posibilidad excepcional de abrir un término adicional para la práctica de la prueba (...).⁹
10. En este marco, considero que en el caso era necesario precisar que, aunque el accionante anunció oportunamente una prueba, esta no se practicó en audiencia porque el juez no la calificó y no la ordenó. El Tribunal simplemente omitió referirse a ella. Ahora bien, considerando que la práctica de la prueba es flexible en garantías jurisdiccionales, el Tribunal podría haber subsanado su propia omisión. En efecto, en audiencia el Tribunal pudo haber ordenado la práctica de esa prueba y convocar nuevamente a otra audiencia para poder receptarla y practicarla. Aunque el accionante tampoco la solicitó en ese momento procesal, cuando se estaba receptando la prueba, esto no impedía, sino que fortalecía la obligación del Tribunal de verificar que la prueba solicitada haya sido calificada y una vez admitida haya sido evacuada.
11. Fue entonces un problema de negligencia del Tribunal en el análisis de calificación de la prueba, para que se pueda ordenar su presentación y practicarla en audiencia. Una vez que el accionante solicitó que el Tribunal ordene a la institución accionada el envío de su historia clínica, el Tribunal debió pronunciarse sobre su admisibilidad y, tras calificarla ordenar a la entidad accionada que remita la documentación. El Tribunal no calificó la prueba, no se pronunció sobre si esta era improcedente o inconstitucional; y, de no haber sido el caso, tampoco ordenó que el ISSFA la remita. En consecuencia, y a partir de estas consideraciones, comparto con que se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de presentar pruebas del accionante.

2. La conducta de la Sala Provincial respecto a la garantía de presentar pruebas

12. En relación con la conducta de la Sala Provincial, la Corte planteó el siguiente problema jurídico **¿Vulneró la Sala de la Corte Provincial el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por incurrir en el vicio de incongruencia frente a las partes al no haber contestado un cargo contenido en el escrito de apelación del accionante?**

⁸ CCE, sentencia 1095-20-EP/22, 24 de agosto de 2022, párr. 70-70.5

⁹ CCE, sentencia, 729-14-EP/20, 25 de noviembre de 2020, párr. 45.

13. La sentencia de mayoría planteó un problema de motivación, por el vicio de incongruencia frente a las partes. Esto por cuanto el accionante sostuvo que la Sala de la Corte Provincial no consideró su argumento, en su recurso de apelación, sobre que no se ordenó como práctica probatoria que el ISSFA presente el expediente e historia clínica del accionante. La Corte determinó que:

(...) el accionante indicó que la prueba solicitada era su expediente e historia clínica, en el cual constaba todo lo relacionado a su petición sobre el beneficio de seguro de accidentes profesionales. Por tanto, este Organismo verifica que el argumento presentado por el accionante es relevante y pudo influenciar en el análisis de la decisión, por cuanto versó sobre la importancia de acceder a un medio probatorio que se encontraba en poder de la entidad demandada y que, a pesar de haberlo solicitado, el Tribunal no emitió argumento alguno, aunque sea para excluirlo de manera motivada.

14. Concluyó que sí se había producido una insuficiencia de motivación en sentido estricto, por cuanto la Sala de la Corte Provincial incurrió en el vicio motivacional de incongruencia frente a las partes. Desde mi punto de vista, el problema jurídico que debió plantearse es si la Sala Provincial también vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de presentar pruebas del accionante.
15. En efecto, una vez que el accionante planteó específicamente que el Tribunal no había atendido su solicitud de pruebas, la Sala Provincial pudo **subsanan ese problema y ordenar la práctica de dicha prueba**. Esto considerando que la petición de esa prueba en específico constaba no solo en el recurso de apelación, sino que se encontraba en la propia de demanda de acción de protección. Por eso, la Sala Provincial debió pronunciarse sobre la calificación, práctica y valoración de dicha prueba. En esta medida, estimo que era necesario que la Corte sea enfática en indicar cómo, en circunstancias como estas, los jueces de segunda instancia pueden y deben subsanar los problemas de la práctica de prueba tan evidentes como estos.
16. Además, de haber planteado un solo problema jurídico sobre el derecho al debido proceso en la garantía de presentar pruebas del accionante se habría evitado una reiteración argumentativa. En efecto, tanto la garantía de la motivación, respecto del vicio de incongruencia frente a las partes, cuanto la vulneración de la regla de trámite prevista en el artículo 16 de la LOGJCC requiere que el cargo sea relevante y la prueba sea determinante, respectivamente.
17. Tal como se lee del párrafo de la sentencia, transcrito en el párrafo 12 de este voto, el razonamiento de la Corte termina por fundir ambos derechos, lo cual habría sido innecesario de haber abordado en un solo problema jurídico la conducta de las dos autoridades judiciales.

18. A partir de lo expuesto, estoy de acuerdo con la decisión de mayoría de aceptar la acción de protección, pero considero que debió detenerse en consideraciones sobre la práctica de la prueba para dar mayor claridad al artículo 16 de la LOGCC; y, debió atender en un solo problema jurídico la omisión de la Sala de calificar y practicar una prueba determinante que fue debidamente solicitada por el accionante.

XIMENA
ALEJANDRA
CARDENAS REYES

Firmado digitalmente
por XIMENA ALEJANDRA
CARDENAS REYES
Fecha: 2025.07.18
12:02:39 -05'00'

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, anunciado en la sentencia de la causa 387-22-EP, fue presentado en Secretaría General el 16 de julio de 2025, mediante correo electrónico a las 16:18; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

38722EP-80cd0



Caso Nro. 387-22-EP

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Mgs. Jaqueline Vargas Camacho
DIRECTORA (E)

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

www.registroficial.gob.ec

MG/PC

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.