

Quito, D. M., 11 de diciembre de 2025

## CASO 86-20-IN Y ACUMULADO

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

#### SENTENCIA 86-20-IN/25

**Resumen:** La Corte Constitucional desestima las demandas de acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra de los artículos 2, 3, 5 y 6 de la Ley para la Reparación de las Víctimas y la Judicialización de Graves Violaciones de Derechos Humanos y Delitos de Lesa Humanidad ocurridos en el Ecuador entre el 4 de octubre de 1983 y el 31 de diciembre de 2008, en contra de la Resolución Defensorial 198-DPE-CGAJ-2014 de la Defensoría del Pueblo y del Reglamento del procedimiento para la suscripción de acuerdos indemnizatorios con víctimas documentadas en el Informe de la Comisión. La Corte concluye que las normas impugnadas no son incompatibles con el derecho a la igualdad y no discriminación.

#### 1. Antecedentes procesales

1. El 31 de agosto de 2020, Freddy Vinicio Carrión Intriago,<sup>1</sup> Harold Andrés Burbano Villarreal<sup>2</sup> y Jeny Elizabeth Vargas Yangua<sup>3</sup> (**parte accionante 1**) presentaron una demanda de acción pública de inconstitucionalidad (**caso 86-20-IN**). La parte accionante 1 impugnó, por el fondo, los artículos 2 y 5 de la Ley para la Reparación de las Víctimas y la Judicialización de Graves Violaciones de Derechos Humanos y Delitos de Lesa Humanidad ocurridos en el Ecuador entre el 4 de octubre de 1983 y el 31 de diciembre de 2008 (**Ley impugnada**” o **“Ley de víctimas**).<sup>4</sup>
2. El 24 de noviembre de 2020, el correspondiente tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda y dispuso que la Asamblea Nacional (**“Asamblea”**), Presidencia de la República (**“Presidencia”**) y la Procuraduría General del Estado (**“Procuraduría”**), en el término de quince días, intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de las disposiciones objetadas.
3. El 4 de marzo de 2023, Christian Alexander Paula Aguirre, en calidad de director ejecutivo de la Fundación Pakta (**“parte accionante 2”**), presentó una demanda de

<sup>1</sup> En calidad de Defensor del Pueblo.

<sup>2</sup> En calidad de Coordinador General de Protección de Derechos Humanos y de la Naturaleza de la Defensoría del Pueblo.

<sup>3</sup> En calidad de Directora Nacional del Mecanismo de Protección de Personas Desaparecidas y Reparación a Víctimas Documentadas por la Comisión de la Verdad de la Defensoría del Pueblo.

<sup>4</sup> La Ley se publicó en el Suplemento del Registro Oficial 143 de 13 de diciembre de 2013.

acción pública de inconstitucionalidad a través de la cual impugnó por el fondo los artículos 3, 5 y 6 de la Ley de Víctimas, la Resolución Defensorial 198-DPE-CGAJ-2014 de la Defensoría del Pueblo (**Resolución 198**)<sup>5</sup> y el Acuerdo Ministerial 0865 de 3 de febrero de 2015 emitido por el extinto Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos<sup>6</sup> (**caso 13-23-IN**).

4. El 12 de mayo de 2023, el correspondiente tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, en resolución de mayoría, admitió a trámite la demanda y dispuso que el caso 13-23-IN se acumule al caso 86-20-IN. Adicionalmente, dispuso que la Asamblea y la Presidencia, en el término de quince días, intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de los artículos 3, 5 y 6 de la Ley de Víctimas. También dispuso que la Defensoría del Pueblo, en el término de quince días, intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la Resolución 198.
5. En la presente causa, se han recibido los siguientes escritos de *amicus curiae*: 1. Freddy Leonardo Farías Molina, en calidad de representante del Comité “Fuerza del Mar”, de víctimas del caso de Base de Manta. 2. César Fabricio Cajas Lara, Santiago Ramiro Troya Castro y Jeanneth Patricia Sosa Rivera, por sus propios derechos. 3. Jimmy Francisco Sanmartín Pesantez y otros,<sup>7</sup> integrantes de la Unión de Defensores del Agua y la Naturaleza.
6. Adicionalmente, en la presente acción pública de inconstitucionalidad presentaron escritos: 1. Efraín Soria Alba, en calidad de coordinador general de la “Fundación

---

<sup>5</sup> Esta resolución contiene las Directrices para Regular el Proceso de Reparación por vía Administrativa para las Víctimas de Violaciones a los Derechos Humanos Documentados por la Comisión de la Verdad.

<sup>6</sup> Esta resolución contiene el Reglamento de procedimiento para los acuerdos preparatorios, los montos a pagarse por concepto de indemnización y las medidas para su cumplimiento. El Reglamento fue reformado mediante Acuerdo Ministerial SDH-2021-0004-R de 2 de marzo de 2021.

<sup>7</sup> Manuel Demetrio Solano Alvarado, Vicente Rodolfo Morocho Marín, Máximo Rodrigo Peñaloza Puglla, Alejandro Mariuxi Ordoñez Nieto, Tania Maritza Márquez Redrovan, Laura Magdalena Nieto Noblecilla, Magdalena Elvia Quezada Rubio, Eulalia Etelvina Quezada Rubio, Walter Ramón Morocho Pineda, Vicente Tadeo Ochoa Luna, George Adalberto Ochoa Luna, Antonio De Jesús Córdova Montalván, Juan Antonio Dionisio Solano Alvarado, Maisie Janine Alaña Carreño, Martha De Jesús Pesantez Jiménez, Dorila Maribel Banderas Redrovan, Víctor Gabriel Morocho Marín, Víctor Hugo Quezada Tacuri, Manuel Virgilio Ordóñez Peñaloza, Segunda Lucila Armijos Macas, Matria Esperanza Pineda, Rosa Filomena Quezada Salazar, Segundo Gabriel Carchipulla, Juan Clemente Marín Quezada, Luis Alonso Guazha Ramón, Porfirio De Jesús Guazha Ramón, Raúl Quezada Tacuri, José Tarquino Morocho Morocho, Gerardo Hipólito Rubio Reyes, Martha Narcisca Alulema Lucero, Luz Marina Heras Márquez, Carlos María Santos Arce, Rodolfo Vásquez Vásquez, Elena Heras Mendieta, Blanca Piedad Sangurima Aucay, Segundo Elicer Vintimilla Sangurima, Carmita Rosalía Heras Márquez, Jacinto Nicanor Heras Mendieta, Alejandrina Rubio Urquiles, Laura Rebeca Campoverde Segarra, Segundo Arsenio, Luis Enrique Buele Ordóñez, Mariano Germán Vera Condoy, Orlando Aníbal Marhabel, Franco Renán García Ruilova, Manuel Arcadio Maldonado Ordóñez, José Juventino Ortega, Marco Guillermo Maldonado Ordóñez, Juan Cristóbal Maldonado Ordóñez, María Delia Santos, Raúl De Jesús Apolo Buele, Manuel Cesareo Quezada Morocho, Elsa Esmeralda Eras Márquez, Simón Bolívar Parra Sánchez y Walter Celestino Rubio Reyes.

Ecuatoriana Equidad”.<sup>8</sup> 2. Kerly Nebraska León Gurumendi, en calidad de presidenta de la “Fundación Nueva Coccinelle”. 3. Geovanni Augusto Jaramillo Barros, en calidad de presidente de la “Asociación Bolivarianos Diversos”. 4. Carlos Alfredo Orozco Mendoza, en calidad de presidente de la “Fundación de Adultos Mayores LGBTI Años Dorados”.<sup>9</sup> 5. Jessenia Madoleyn Vívanco Sosoranga, en calidad de presidenta de la “Corporación de Organizaciones LGBTIQ El Oro”. 6. Luis Oswaldo Jara Merizalde, en calidad de presidente de la “Fundación Loja Igualitaria y Diversa LGBTIQ”. 7. Jaime Vinicio Sarango Guaicha, por sus propios derechos y 8. Dayris Estrella Estévez Carrera, por sus propios derechos.<sup>10</sup>

## 2. Competencia

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

## 3. Disposiciones impugnadas

8. Las normas impugnadas de la Ley de víctimas son las siguientes:

**Art. 2.- Reconocimiento de responsabilidad del Estado.-** El Estado ecuatoriano reconoce su responsabilidad objetiva sobre las violaciones de los derechos humanos documentadas por la Comisión de la Verdad y reconoce que las víctimas sufrieron vulneraciones injustificables contra su vida, libertad, integridad y dignidad por lo que debe garantizarse, a ellas y la sociedad ecuatoriana, sin dilaciones, el derecho al conocimiento de la verdad de los hechos, a la justicia, la reparación y la no repetición de los hechos ocurridos.

El Estado ecuatoriano será responsable por error judicial, retardo injustificado o inadecuada administración de justicia, violación del derecho a la tutela judicial efectiva y, por violaciones de los principios y reglas del debido proceso documentados por la Comisión de la Verdad y reparará de manera integral a las personas que hayan sufrido vulneraciones y violaciones de los derechos humanos.

**Art. 3.- Principio de reparación integral.** - La reparación integral buscará la solución que objetiva y simbólicamente restituya a la víctima sus derechos, al estado anterior a la comisión del daño e incluirá el conocimiento de la verdad de los hechos y la restitución,

---

<sup>8</sup> Adjuntó el libro “Cuéntame una historia, Despenalización de la homosexualidad en el Ecuador”, a fin que la Corte cuente con elementos de juicios necesarios para resolver el caso.

<sup>9</sup> Adjuntó el libro “Relámpagos bajo el puente” y un cd que contiene una entrevista del año 2023.

<sup>10</sup> Las personas mencionadas en los numerales 2 al 8 del párrafo 7 *supra*, de manera coincidente, señalaron que comparecen por cuanto las personas pertenecientes al colectivo LGBTIQ+ que sufrieron vulneraciones a derechos humanos y que estarían documentadas en el Informe de la Comisión de la Verdad no estarían siendo tomadas en cuenta en los mecanismos de reparación.

las indemnizaciones de daños materiales e inmateriales, rehabilitación, garantía de no repetición y satisfacción del derecho violado.

**Art. 5.- Personas beneficiarias de las medidas individuales del programa de reparación por vía administrativa.** - Son beneficiarias de las medidas individuales del programa de reparación por vía administrativa, las víctimas directas de las violaciones de derechos humanos documentadas por la Comisión de la Verdad y también sus cónyuges o parejas por unión de hecho y familiares hasta el segundo grado de consanguinidad, en los casos y condiciones determinados en esta Ley.

Tanto las víctimas, como sus cónyuges, parejas por unión de hecho y familiares consanguíneos hasta el segundo grado de parentesco, accederán directamente a las medidas de reparación desarrolladas por el programa de reparación por vía administrativa.

**Art. 6.- Derecho a recibir medidas individuales de reparación integral.** - Con adecuación a cada caso concreto, las víctimas directas de violaciones de derechos humanos documentadas por la Comisión de la Verdad y también sus cónyuges o parejas por unión de hecho y familiares hasta el segundo grado de consanguinidad, tienen derecho a beneficiarse de las siguientes medidas individuales de reparación tales como:

1. La rehabilitación física y atención psicosocial.
2. La supresión, a solicitud de parte, de todos los datos y antecedentes personales constantes en los diferentes archivos judiciales, policiales, militares u otros, relacionados con los hechos documentados por la Comisión de la Verdad.
3. La búsqueda, localización y liberación de la persona desaparecida, que estará a cargo de la Policía Nacional, con la dirección de la Fiscalía General del Estado; y, en caso de fallecimiento, las mencionadas instituciones se encargarán de la exhumación, identificación y la restitución de sus restos a sus allegados, quienes tendrán derecho a ser informados del avance en la búsqueda de la persona y a participar en las diligencias que se adelanten con ese fin.
4. La declaratoria, a petición de parte, de muerte presunta y de la posesión definitiva de los bienes de las víctimas de desaparición forzada, en virtud de la presunción de muerte por desaparecimiento, de conformidad con los artículos 68 a 80 del Código Civil. Para el efecto, no serán aplicables los artículos 66 y 67 del referido Código.
5. La capacitación laboral, formación técnica o asesoría para el desarrollo de iniciativas de inclusión económica.
6. La restitución de los apellidos paterno y materno de los hijos e hijas de las víctimas que fueron inscritos en el Registro Civil como hijos de otras personas, para evitar que sean perseguidos o violentados por los perpetradores de las graves violaciones de derechos realizadas en contra de sus padres biológicos. Una vez corroborada la situación, la autoridad competente del Registro Civil, Identificación y Cedulación correspondiente realizará la inscripción de la modificación del registro de nacimiento.

9. Adicionalmente, se impugna la Resolución Defensorial 198<sup>11</sup> y el Reglamento del procedimiento para la suscripción de acuerdos indemnizatorios con víctimas documentadas en el Informe de la Comisión (“**Reglamento**”).<sup>12</sup>

#### **4. Argumentos de los sujetos procesales**

##### **4.1. Parte accionante 1**

10. La parte accionante 1 considera que los artículos impugnados contravienen los artículos 11 numerales 3, 4 y 8; 66 numeral 4 y 78 de la Constitución.
11. Alegan que las normas impugnadas establecen que se consideran como víctimas únicamente a aquellas documentadas por la Comisión de la Verdad en el Informe Final denominado “Sin Verdad No Hay Justicia” (“**Informe**” o “**Informe Final**”). Consideran que las normas objetadas impiden que quienes sufrieron violaciones pero que no constan en el Informe ingresen al programa de reparación por vía administrativa. Mencionan los siguientes casos de víctimas que no pueden acceder al programa de reparación:

- (i) personas que alegan su calidad de víctimas en casos que se encuentran documentados en el Informe Final, pero cuyos nombres no son incluidos en el texto del relato o de la ficha;
- (ii) personas que alegan su calidad de víctimas en casos que fueron entregados a la Fiscalía General del Estado por la Comisión de la Verdad mientras se prorrogó en funciones, es decir, posterior a la emisión del Informe Final;
- (iii) víctimas que no constan en el Informe Final, pero que de las investigaciones penales se puede establecer su calidad;
- (iv) víctimas que no constan en el Informe Final pero que han sido reconocidas en los procesos que se llevan en el sistema interamericano;
- (v) víctimas que no forman parte del Informe Final porque no se individualizaron casos pero que tienen una mención especial en el contexto de la investigación de la Comisión de la Verdad, en particular lo que se refiere a las violaciones de derechos humanos sufridas por personas pertenecientes al colectivo LGBTI; y
- (vi) víctimas cuyos casos no están registrados en el cuadro informativo.

12. Sobre esta base, alegan lo siguiente:

- (i) que se transgrede la norma del artículo 11.3 de la Constitución porque el Estado ha reconocido la responsabilidad en la violación de DDHH en los casos investigados por la Comisión de la Verdad, pero limita el reconocimiento de víctimas solo a aquellas que están documentadas. De esta manera, se vulnera “el derecho de quienes no constan en el documento pero sufrieron las violaciones reconocidas en el Informe”.

---

<sup>11</sup> El contenido de la Resolución puede verificarse en la siguiente dirección [https://www.dpe.gob.ec/wp-content/dperesoluciones2024/resolucion\\_099\\_2024.pdf](https://www.dpe.gob.ec/wp-content/dperesoluciones2024/resolucion_099_2024.pdf).

<sup>12</sup> El Reglamento se publicó en el Cuarto Suplemento del Registro Oficial 431 de 14 de Abril 2021.

- (ii) que se transgrede la norma del artículo 11.4 de la Constitución porque se restringe el derecho de acceder al programa de reparación a las víctimas de graves violaciones a derechos humanos y crímenes de lesa humanidad no documentadas;
- (iii) que se transgrede la norma del artículo 11.8 de la [Constitución] porque el Estado, en un primer momento, reconoció su responsabilidad, pero, “luego limita la misma a un listado”;
- (iv) que se transgrede la norma del artículo 66.4 de la Constitución porque se discrimina a las víctimas que no constan en un listado y porque no se toma en cuenta que las víctimas enlistadas pudieron haber sufrido violaciones adicionales; y
- (v) que se vulnera la norma del artículo 78 de la [Constitución] (protección especial a las víctimas de infracciones penales y la garantía de reparación integral) porque se debe garantizar la reparación en todos los casos, incluyendo los que se entregaron a la Fiscalía posterior a la emisión del Informe Final.

13. Alegan que los artículos 2 y 5 de la Ley impugnada contravienen los Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho de la Víctimas de Violaciones Manifiestas de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y de Violaciones Graves del Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones y el artículo 13 de la Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

#### **4.2. Parte accionante 2**

14. La parte accionante 2, en su demanda, realiza una referencia a la “criminalización de la homosexualidad”, “la justicia transicional en Ecuador” y al “valor jurídico del [Informe]”. A continuación

14.1 Alega que el artículo 3 de la Ley Impugnada, se centra en la *restitutio in integrum*, es decir, reparar para volver al estado anterior de la vulneración, lo que implicaría obviar el carácter transformador de la justicia transicional e “ignorar la violencia estructural y cultural que propician situaciones de vulnerabilidad que condicionan o facilitan las vulneraciones de derechos a un grupo históricamente discriminado, como la población LGBTIQ+”. Sostiene que la disposición impugnada sería contraria al derecho a la igualdad y al principio de paz.

14.2. Sostiene que la Resolución 198 establece que las medidas de reparación pueden ser individuales y colectivas. No obstante, la Ley de Víctimas “[no habla] de manera específica de las víctimas colectivas” y únicamente reconoce como víctimas a las nombradas de manera textual en el informe. En ese sentido, afirma que la población LGBTIQ+ es víctima colectiva “debido a que la violencia que han sufrido es el resultado de constructo estructural, histórico y cultural”. Sostiene que la población LGBTIQ+, por distintos motivos, no presentó testimonio de las violencias vividas y por ello la Comisión se limitó “a dimensionar las características culturales y estructurales de la violencia, ya que los casos

particulares no fueron expuestos”. Por último, señala que los artículos 5 y 6 de la Ley de Víctimas y “las normas conexas” se contraponen a los “Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones” y a los artículos 11.1, 57.3, 86.1 y 97 de la Constitución.

**14.3** Alega que los artículos 5 y 6 de la Ley de Víctimas no reconocen a la población LGBTIQ como víctimas colectivas. Afirma que la Ley impugnada “al establecer la calidad de víctima documentada como requisito de acceso al programa de reparación genera una distinción al derecho a la reparación a las personas que también fueron víctimas de la violencia de Estado, pero que sus casos no constan textualmente en el Informe de la Comisión de la Verdad”. Afirma que la población LGBTIQ+ como víctima colectiva sí está en el informe, “sin embargo, no existen casos expresos dentro del mismo”. Considera que las normas impugnadas son incompatibles con el derecho a la igualdad y no discriminación.

#### **4.3. De la Asamblea Nacional**

**15.** En los escritos de contestación a las demandas, la Asamblea Nacional alegó lo siguiente:

**15.1** El proyecto de ley que dio origen a la Ley impugnada “tenía por objeto regular la reparación en forma integral a las víctimas de graves violaciones de derechos humanos y delitos de lesa humanidad cometidos en el Ecuador que fueron documentadas por la Comisión de la Verdad; y, garantizar su judicialización”. Por esta razón, sostiene que las personas beneficiarias de las medidas individuales del programa de reparación por vía administrativa son aquellas documentadas por la Comisión de la Verdad.

**15.2** La ley de víctimas no vulnera el derecho a la igualdad. Alega que los demandantes pretenden que se modifiquen las normas que regularon el proceso de justicia transicional que llevó a cabo la Comisión de la Verdad, en beneficio de un grupo de personas que, a decir de ellos, las consideran supuestas víctimas sin que la Comisión las haya considerado como tal y que se busca modificar hechos o situaciones afianzadas para analizar derechos adicionales que no se contemplaron en un inicio. Precisa que las víctimas contenidas en el Informe como las que no consten en el mismo, mantienen su derecho a la reparación integral garantizado en la Constitución y que no existe disposición alguna de la Ley impugnada que disponga lo contrario. De manera que, “las personas que se crean asistidas del derecho a reclamar una reparación integral pueden hacerlo pues la ley les faculta

y no existe norma, directriz o procedimiento contenido en la Ley de Reparación de Víctimas que lo impida”.

**15.3** Los artículos 3, 5 y 6 de la Ley de víctimas no vulneran el numeral 2 del artículo 11 de la Constitución, toda vez que no limita o quebranta de ninguna forma lo garantizado en dicha disposición. Precisa que el artículo 8 de la Ley impugnada establece la posibilidad de solicitar la reparación integral de los daños ocasionados por las graves violaciones de derechos humanos por vía judicial.

**15.4** La Ley de víctimas, al no vulnerar ningún derecho constitucional, tampoco transgrede las normas internacionales invocadas por la parte accionante.

#### **4.4.Presidencia**

**16.** En los escritos de contestación a la demanda, la Presidencia alegó lo siguiente:

**16.1** Las normas impugnadas no vulneran el artículo 11.3 de la Constitución puesto que no establecen que “las víctimas tengan que cumplir algún requisito que condicione su acceso a la justicia o que imponga limitaciones para poder activar algún mecanismo de protección judicial y solicitar la reparación que consideren correspondiente”. Agrega que para justificar la transgresión del artículo 11.3 de la Constitución, “sin fundamento alguno”, se invoca jurisprudencia de la Corte IDH que no guardaría relación con lo normado en la Ley impugnada.

**16.2** Sin mayor sustento, se sostiene que es un derecho de las víctimas “ingresar al programa de reparación por vía administrativa establecido en el artículo 4 de la [Ley de víctimas]”. Precisa que el derecho constitucional que tiene toda víctima es el de la reparación integral —y no el de acceder al programa— y que este se garantiza a través de las vías ordinarias respectivas. Considera que no puede equipararse el derecho a la reparación integral con el programa de reparación que regula la Ley impugnada. Por ello, afirma que las normas impugnadas no contravienen el artículo 11.4 de la Constitución.

**16.3** El Informe de la Comisión de la Verdad, como mecanismo de identificación de víctimas, no constituye un instrumento de discriminación, sino que, por el contrario, constituye un mecanismo de justicia transicional que permite visibilizar la existencia de un período de vulneraciones sistemáticas con la finalidad de garantizar verdad, justicia y reparación.

**16.4** Las normas impugnadas no contravienen el artículo 78 de la Constitución, puesto que tales artículos no limitan las funciones de la Fiscalía General del Estado y

tampoco impiden que se garantice la reparación integral en aquellos casos investigados por la Fiscalía conforme a lo regulado en la Constitución y el COIP.

**16.5** No hay ninguna transgresión al principio de igualdad y no discriminación porque la ley no establece un trato diferenciado para un grupo de víctimas en específico (como el grupo LGBTIQ+). Se señala que “los casos documentados por la Comisión de la Verdad, pasaron por un proceso previo de investigación, por ende, contaron con medios probatorios, pruebas irrefutables e incontrovertibles y esa es la razón por la que, a través de esta ley, el Estado reconoce la violación y acepta su responsabilidad sobre las violaciones a derechos humanos: porque estas se encuentran (sic) probadas”. Afirma que la reparación integral es igual para todas las víctimas que han sido documentadas dentro del Informe de la Comisión de la Verdad, lo que obedece al proceso de justicia transicional que exige una investigación para la identificación de las víctimas. Señala que no se puede comparar el grupo de víctimas documentado por la Comisión de la Verdad con otro grupo de personas que no se encuentran en el mismo.

#### **4.5. Procuraduría**

**17.** En los escritos de contestación a la demanda, la Procuraduría alegó lo siguiente:

**17.1** Las partes accionantes alegan como soslayados varios principios del artículo 11 de la Constitución. Precisa que tales principios “no son derechos sustantivos en sí mismos, por lo que mal podría considerarse que la supuesta afectación a los mismos podría derivar en la inconstitucionalidad” de las normas impugnadas.

**17.2** En las demandas se alega la vulneración del derecho a la igualdad porque existirían grupos de personas que no podrían beneficiarse de una reparación integral. En este sentido, precisa que las personas que no han sido incluidas dentro del Informe no se encuentran en iguales condiciones que las personas que sí constan en el mismo. Esto, porque no existe un informe previo que las identifique como víctimas y porque cuando se investigaron los hechos sus nombres no fueron considerados. Respecto de las personas que han sido incluidas en el Informe pero que desean alegar la vulneración de derechos adicionales, sostiene que existen reglas procesales que establecen quien es la autoridad competente para realizar esta consideración, por lo que no se encuentran en situación de discriminación. Por último, respecto de que la Ley impugnada debería tomar en cuenta a las personas LGTBIQ+, sostiene que “para la determinación de los beneficiarios de la Ley [...] el legislador decidió remitirse a los informes que realizó la Comisión de la Verdad. En estos informes se analizaron casos particulares, pero también contextos y situaciones

estructurales. No obstante de aquello, cuando se adoptó la Ley para la Reparación de las Víctimas se determinó específicamente a sus destinatarios”.

**17.3** Abrir los mecanismos de reparación de forma indeterminada implicaría un trato diferenciado frente a quienes se sometieron a procesos de revisión e investigación, a través de la presentación de sus casos ante la Comisión de la Verdad. Agrega que una apertura en el sentido que se solicita en las demandas implicaría modificar en esencia el proceso de justicia transicional puesto que se agregarían hechos o informes y “se tomaría en cuenta a un colectivo en particular, excluyendo a otros posibles colectivos que podrían tener iguales o similares reclamos”.

**17.4** La parte accionante 2 no ha justificado una incompatibilidad normativa de los artículos 5 y 6 de la Ley impugnada y que lo que se pretende es una modificación a la Ley para incluir a un titular colectivo de derechos en específico.

**17.5** La parte accionante 2 alega una supuesta inconstitucionalidad del principio *restitutio in integrum*, reconocido en el art. 3 de la Ley de víctimas, sin embargo, conforme se evidencia de los argumentos presentados, en esencia no existiría una contradicción entre la norma impugnada y la Constitución del Ecuador, sino una solicitud de modificación de este tipo de reparación. Agrega que la Corte Constitucional “no podría reemplazar la labor de la Asamblea Nacional en la determinación de las figuras jurídicas con las que se construyeron las normas jurídicas de la Ley para la Reparación de las Víctimas. Sobre todo, porque esta situación implicaría modificar sin consenso y deliberación, los mecanismos de reparación que fueron reconocidos en nuestra constitución por el constituyente y por la Asamblea Nacional en la Ley de Víctimas”.

**17.6** Se pretende que la Ley impugnada incluya de forma arbitraria a grupos de personas como víctimas, sin que esa haya sido la voluntad de legislador y sin que hayan sido parte del proceso de investigación llevado a cabo por la Comisión de la Verdad. Agrega que se pretende modificar situaciones jurídicas consolidadas cuando se persigue que se analice vulneraciones de derechos adicionales. Afirma que no toda diferenciación es discriminatoria y que, en los casos de justicia transicional, la investigación es el componente fundamental a fin de asegurar la reparación integral de las víctimas. Sostiene que la justicia transicional es un procedimiento complejo que se sustenta sobre la base de investigaciones e informes y que no se reduce a otorgar beneficios a ciertos grupos de personas. De modo que, a criterio de la PGE, reformar los artículos de la forma en que se plantea en las demandas, no garantiza el derecho a la igualdad y representaría una inclusión arbitraria.

## 5. Planteamiento de los problemas jurídicos

18. En las demandas se identifica como normas impugnadas los artículos 2, 3, 5 y 6 de la Ley de víctimas, la Resolución 198 y el Reglamento. No obstante, de las alegaciones expuestas en el acápite 4 de esta sentencia, la Corte observa que no existen alegaciones autónomas en relación con la referida Resolución y Reglamento, por lo que no es posible formular problemas jurídicos en relación con dichas normas.
19. Por otra parte, en virtud del principio de presunción de constitucionalidad, previsto en el artículo 76, numeral 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. Esta presunción incluye el principio *in dubio pro legislatore*, reconocido en el artículo 76 numerales 2 y 3 de la LOGJCC. De manera que, para derrotar dicha presunción deben exponerse razones con suficiente peso para concluir que la Constitución prohíbe o impone un determinado contenido constitucional.
20. En razón del artículo 79.5 de la LOGJCC,<sup>13</sup> 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.<sup>14</sup> Es decir, las razones que permitan entender por qué se llega a alegar la existencia de una incompatibilidad normativa entre la Constitución y las normas infraconstitucionales impugnadas. Esta carga argumentativa es indispensable para que la Corte pueda emitir un pronunciamiento en el marco del control abstracto de constitucionalidad.<sup>15</sup> Por ello, la Corte ha establecido que, en aquellos casos en los que no existan argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes sobre una supuesta incompatibilidad en abstracto entre la norma impugnada y la Constitución, no corresponde formular problemas jurídicos.<sup>16</sup>

<sup>13</sup> LOGJCC, Art. 79: “Contenido de la demanda de inconstitucionalidad. - La demanda de inconstitucionalidad contendrá: [...] 5. Fundamento de la pretensión, que incluye: a) Las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance. b) Argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa”.

<sup>14</sup> En sentencia 52-18-IN/25 (ver nota al pie 4) y dictamen 2-25-OP/25 (ver párr. 32), esta Corte señaló que (i) un argumento claro consiste en dar razones que permitan entender por qué se llega a objetar la incompatibilidad con el texto constitucional, (ii) un argumento cierto consiste en que las razones se refieran a textos del proyecto de ley, (iii) un argumento específico consiste en que las razones deben relacionarse concreta y directamente con la disposición que se objeta, sin que lleguen a ser razones vagas, indeterminadas o indirectas, y (iv) un argumento pertinente consiste en que las razones deben ser de naturaleza constitucional.

<sup>15</sup> CCE, sentencias 69-16-IN/21, 20 de octubre de 2021, párr. 35.

<sup>16</sup> CCE, sentencia 41-19-IN/25, 17 de julio de 2025, párr. 12.

21. En cuanto a las alegaciones que constan en el párrafo 12 (numerales i, ii, iii y v) *supra*, esta Corte observa que la parte accionante 1 identifica las normas legales impugnadas y los artículos de la Constitución que considera trasgredidos, estos son: el principio de aplicación directa de la Constitución y que para el ejercicio de derechos no se exigirá requisitos o condiciones no establecidos en la Constitución o la ley (artículo 11.3); el principio de prohibición de restricción normativa (artículo 11.4); el principio de desarrollo progresivo de los derechos (artículo 11.8); y, el principio de prohibición de revictimización y el derecho a la reparación integral (artículo 78). No obstante, se advierte que las alegaciones se circunscriben a señalar que las normas impugnadas impedirían que quienes no constan en el listado del Informe de la Comisión de la Verdad ingresen al programa de reparación y en reproducir el contenido de las normas constitucionales. Esta Corte observa que la parte accionante 1(i) no da razones que evidencien que las normas impugnadas son incompatibles con la aplicación directa de la Constitución o que estarían exigiendo condiciones o requisitos no establecidos en la Constitución y la Ley para el ejercicio de derechos, (ii) no identifica un derecho fundamental que, a partir de la regulación contenida en las normas impugnadas, resulte menoscabado en los principios de prohibición de restricción normativa y desarrollo progresivo de los derechos y (iii) tampoco explica por qué las normas impugnadas son contrarias a la prohibición de revictimización y el derecho a la reparación integral que les asiste a las víctimas de infracciones penales. Por lo tanto, tales alegaciones no constituyen un *argumento claro y específico*. Por estas razones no se formulará un problema jurídico sobre tales alegaciones.
22. En cuanto a las alegaciones que constan en el párrafo 12 (numeral iv) *supra*, se observa que la parte accionante 1 cuestiona la incompatibilidad de los artículos 2 y 5 de la Ley de víctimas con el derecho a la igualdad y prohibición de discriminación. Las alegaciones esgrimidas para sostener esta acusación son (i) que las normas impugnadas impedirían que ciertos grupos de personas (que no están documentadas en el Informe pero que habrían sufrido vulneraciones de derechos) accedan al programa de reparación por vía administrativa y (ii) que las normas impugnadas no toman en cuenta que las víctimas documentadas pudieron haber sufrido otras violaciones que no se registraron en el detalle de los descriptores de cada uno de los casos y sobre las cuales no podrían exigir una reparación. Esta Corte advierte que la alegación (i) es clara, cierta, específica y pertinente. No así la alegación (ii), ya que no se explica en qué medida, la imposibilidad de alegar nuevas vulneraciones, atente al derecho a la igualdad.
23. En el mismo sentido, se observa que las alegaciones que consta en los párrafos 14.2 y 14.3 esgrimidas por la parte accionante 2 se dirigen a acusar la vulneración del derecho a la igualdad porque los artículos 5 y 6 de la Ley impugnada no estarían considerando como víctima colectiva a la población LGBTIQ+ pese a que, si bien no existirían casos concretos documentados en el Informe, en el mismo sí consta su calidad de víctima

colectiva. Esta alegación se considera como clara, cierta, específica y pertinente en relación con el derecho a la igualdad.

24. Por lo tanto, para atender las alegaciones ante referidas que cumplen con el requisito de contener un argumento claro, cierto, específico y pertinente, se formula el siguiente problema jurídico: **Los artículos 2, 5 y 6 de la Ley impugnada ¿son incompatibles con el artículo 66.4 de la Constitución porque impiden que ciertos grupos de personas que no constan en el Informe como víctimas sean beneficiarias del programa de reparación por vía administrativa?**
25. En cuanto a la alegación contenida en el párrafo 13 *supra*, se observa que la parte accionante, más allá de mencionar que las normas impugnadas serían contrarias a dos instrumentos internacionales, no da razones para justificar una incompatibilidad con la Constitución. Por lo tanto, esta alegación no es clara, ni específica ni pertinente y no se formula un problema jurídico al respecto.
26. En cuanto a la alegación expuesta en el párrafo 14.1, se advierte que la parte accionante 2 identifica las normas constitucionales y legal entre las que se produciría la incompatibilidad. No obstante, no se observa razones claras y específicas que evidencie en qué sentido el artículo 3 de la Ley impugnada, al establecer el principio de reparación integral, transgrediría el derecho a la igualdad y el principio de paz.

## 6. Resolución del problema jurídico

### 6.1. Los artículos 2, 5 y 6 de la Ley impugnada ¿son incompatibles con el artículo 66.4 de la Constitución porque impiden que ciertos grupos de personas que no constan en el Informe como víctimas sean beneficiarias del programa de reparación por vía administrativa?

27. El derecho a la igualdad y no discriminación se encuentra reconocido en el artículo 66.4 de la Constitución en los siguientes términos: “se reconoce y garantizará a las personas: [...] 4. Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación”. Por su parte, el artículo 11.2 de la Constitución establece la prohibición de discriminación al siguiente tenor:

2. [...] 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.

28. Conforme a lo expuesto en el acápite 4 de esta sentencia, a criterio de las partes accionantes, la vulneración del derecho a la igualdad y prohibición de discriminación se presentaría porque las normas impugnadas impedirían que ciertos grupos de personas que no están documentadas en el Informe como víctimas accedan al programa de reparación por vía administrativa. Y, específicamente, la parte accionante 2 considera que la población LGBTIQ+ estaría mencionada en el Informe como víctima colectiva pero no existirían casos concretos dentro del mismo. En este punto, es oportuno precisar que, en lo principal, las alegaciones en relación con la supuesta exclusión en la Ley impugnada, no se refieren a un supuesto trato diferenciado que se base en una categoría sospechosa de discriminación o en una categoría protegida por la Constitución, sino a la imposibilidad de acceder al programa de reparación pese a que serían víctimas relatadas en el informe frente a las víctimas expresamente documentadas que sí pueden acceder al programa. Por lo tanto, siguiendo la jurisprudencia de la Corte, en el análisis que se realiza a continuación se aplica un nivel de escrutinio de mera razonabilidad.<sup>17</sup>
29. De lo señalado en el párrafo previo se sigue que los argumentos de las partes accionantes atañen a la igualdad formal. En sentencia 1041-19-JP/25, esta Corte precisó que “[e]l derecho a la igualdad formal obliga *prima facie* a tratar de manera idéntica quienes se hallen en una misma situación, y prohíbe toda discriminación de trato, es decir, toda diferenciación arbitraria o desproporcionada”.<sup>18</sup>
30. Esta Corte observa que las normas impugnadas establecen que el Estado ecuatoriano reconoce su responsabilidad objetiva sobre las violaciones a los derechos humanos documentadas por la Comisión de la Verdad, garantizan que las víctimas documentadas por dicha Comisión y sus cónyuges o parejas por unión de hecho y familiares hasta el segundo grado de consanguinidad sean beneficiarias de las “medidas individuales del programa de reparación por vía administrativa” y señala, no de manera taxativa, las medidas de reparación que pueden adoptarse.<sup>19</sup>
31. La Asamblea alegó que el hecho de que solo las víctimas documentadas por la Comisión de la Verdad y sus parientes sean las beneficiarias del programa de reparación obedece al propio objeto de la Ley. En similar sentido, la Procuraduría señaló que no existe afectación del derecho a la igualdad porque la reparación en los procesos de justicia transicional se sustenta en las investigaciones y los respectivos informes. Es decir, que los beneficios de la Ley impugnada estén reservados para

---

<sup>17</sup> Véase, entre otras, CCE, sentencia 1-18-IN/21, 8 de septiembre de 2021, párr. 30 y sentencia 9-14-IN/22, 2 de noviembre de 2022, párr. 28.

<sup>18</sup> CCE, sentencia 1041-19-JP/25, 09 de enero de 2025, párr. 186.

<sup>19</sup> El artículo 4 de la Ley de Víctimas establece que se crea “el Programa de Reparación, por vía administrativa, para las víctimas de violaciones de los derechos humanos documentadas por la Comisión de la Verdad, a cargo de la Defensoría del Pueblo”.

ciertas personas y respecto de las vulneraciones previamente documentadas es una consecuencia del proceso de justicia transicional que dio origen a la Ley impugnada y de su propio objeto. Y, la presidencia alegó que la Ley no establece un trato diferenciado para la población LGBTIQ+, sino que, la regulación legal se sustenta en los casos documentados por la Comisión de la Verdad.

32. A efectos de determinar si la regulación contenida en las normas impugnadas es incompatible con el derecho a la igualdad y prohibición de discriminación, esta Corte considera necesario referirse al origen y el objeto de la Ley impugnada.
33. El artículo 1 de la Ley impugnada establece que la misma tiene por objeto “regular la reparación en forma integral a las víctimas de graves violaciones de derechos humanos y delitos de lesa humanidad cometidos en el Ecuador entre el 4 de octubre de 1983 y el 31 de diciembre de 2008, que fueron documentadas por la Comisión de la Verdad”.
34. Las comisiones de la verdad constituyen entidades temporales, independientes, no judiciales, creadas por los Estados para investigar y esclarecer los hechos, causas y consecuencias de violaciones graves de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario, con la finalidad de reconocer quiénes fueron víctimas de estas violaciones. Las comisiones de la verdad, generalmente, se insertan en el marco de lo que se conoce como justicia transicional. La justicia transicional consiste en un conjunto de mecanismos, herramientas y procesos encaminados a hacer tránsito de una época de violaciones de derechos humanos hacia la reconciliación nacional. Adicionalmente, las comisiones de la verdad, que no responden a un modelo único, constituyen uno de varios instrumentos de la justicia transicional que deben ser consideradas en conjunto con otros instrumentos y tomando en consideración los derechos que les asisten a las víctimas directas consideradas en los informes derivados de las comisiones y en general a todas las personas.
35. La Comisión de la Verdad —que es el antecedente para la promulgación de la Ley impugnada— fue creada mediante decreto ejecutivo 305 de 18 de mayo de 2007. El artículo 1 del decreto señaló “Créase la Comisión de la Verdad, encargada de investigar y esclarecer e impedir la impunidad respecto de los hechos violentos y violatorios de los derechos humanos, ocurridos entre 1984 y 1988 y otros períodos”. Los resultados de la investigación realizada por la Comisión de la Verdad se recogen en el Informe de 7 de junio de 2010. Producto de este Informe, el 7 de julio de 2010, la Defensoría del Pueblo presentó un proyecto de ley y el 13 de diciembre de 2013, luego del respectivo tratamiento, se publicó en el Registro Oficial la Ley de víctimas.
36. Sobre la base de los antecedentes expuestos, esta Corte identifica que la Ley impugnada fue concebida como consecuencia directa del Informe elaborado por la Comisión de la Verdad. En tal sentido, dado que una consecuencia del Informe es que

tenga lugar una reparación integral, la Ley de víctimas, precisamente, viabiliza dicha reparación. De esta forma, la Ley de víctimas está diseñada para garantizar la reparación de los derechos de las víctimas que sufrieron vulneraciones en un contexto histórico determinado, esto es, los casos investigados por la Comisión y documentados en el Informe. Para esta Corte, la delimitación realizada en la Ley impugnada no es arbitraria ni desproporcional, sino que obedece a la propia naturaleza y objeto de la Ley de víctimas.

37. En relación con el caso específico de la población LGBTIQ+, esta Corte advierte que, en el Informe Final consta un acápite sobre la “Violencia sexual y el enfoque de género”. La Comisión de la Verdad afirma que las violaciones a los derechos humanos también se dan “por motivos de diferencia sexual y marginación contra personas LGBTIQ+”, población que sufre violaciones de manera reiterada y permanente por agentes del Estado. Luego, la misma Comisión afirma que “no pudo investigar específicamente los casos individuales de detenciones arbitrarias, violencia sexual o tortura en personas pertenecientes al colectivo LGBTI debido a que no recogió testimonios individuales que pudieran documentar estas violaciones con las garantías necesarias, dado que las víctimas no llegaron a la Comisión a dejar sus testimonios”. De esta forma, la ausencia que cuestiona la parte accionante 2 respecto a que la Ley no considera a la población LGBTIQ+ como víctima colectiva, tampoco deviene en arbitraria ni desproporcional. Pues, como queda dicho, la regulación normativa está dirigida a aquellas víctimas documentadas.
38. Para esta Corte, las personas documentadas por la Comisión de la Verdad y aquellas que alegan ser víctimas pero que no constan en el Informe, no se encuentran, para los fines normativos específicos de la Ley de Víctimas, en una situación equivalente. En definitiva, las normas impugnadas no reflejan una incompatibilidad con el derecho a la igualdad porque, como queda dicho, no contienen una exclusión injustificada.
39. Por lo tanto, no se advierte que las normas impugnadas sean incompatibles con el derecho a la igualdad, así como tampoco se observa que la regulación contenida en dichas normas comporte una discriminación fundada en alguna de las categorías del artículo 11, numeral 2 de la Constitución. Por el contrario, como quedó expuesto, la distinción respecto de quienes acceden al programa de reparación por vía administrativa, responde a un criterio objetivo derivado del diseño del proceso de justicia transicional y del ámbito de aplicación material de la Ley.
40. Ahora bien, es preciso aclarar que el análisis previo de esta Corte no desconoce la condición de víctima ni los derechos a la verdad, justicia y reparación de quienes hubiesen sufrido vulneraciones a los derechos humanos y cuyos casos no fueron documentados por la Comisión de la Verdad. Tampoco desconoce la obligación del Estado ecuatoriano de reparar integralmente dichas vulneraciones. En consecuencia,

las víctimas que no son beneficiarias de la Ley impugnada conservan el derecho a reclamar al Estado la reparación integral de sus derechos mediante los mecanismos previstos en el ordenamiento jurídico.

## **7. Decisión**

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

- 1. Desestimar** la acción de inconstitucionalidad número **86-20-IN** y **acumulado**.
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 ocho votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez; y, un voto salvado de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 11 de diciembre de 2025.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Cristian Caiza Asitimbay  
**SECRETARIO GENERAL**

## SENTENCIA 86-20-IN/25

### VOTO SALVADO

#### Jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes

1. En virtud de los artículos 92 y 93 de la LOGJCC y del artículo 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, con respeto a la decisión de mayoría, formulo mi voto salvado respecto de la sentencia 86-20-IN/25, emitida en la sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional de 11 de diciembre de 2025.
2. En el presente caso, el Pleno de la Corte Constitucional desestimó dos demandas de acción pública de inconstitucionalidad que, en conjunto, impugnaron: la Ley para la Reparación de las Víctimas y la Judicialización de Graves Violaciones de Derechos Humanos y Delitos de Lesa Humanidad ocurridos en el Ecuador entre el 4 de octubre de 1983 y el 31 de diciembre de 2008 (“**Ley de víctimas**”), de la Resolución Defensorial 198-DPE-CGAJ-2014 de la Defensoría del Pueblo<sup>1</sup> y el Acuerdo Ministerial 0865, de 3 de febrero de 2015, emitido por el extinto Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (en conjunto “**normas impugnadas**”).<sup>2</sup>
3. En términos generales, las demandas impugnaron que el programa de reparación por vía administrativa (“**programa de reparación**”) dirigido a las víctimas identificadas en el Informe de Comisión de la Verdad “Sin verdad no hay justicia” (“**informe CV**”) y establecido en las normas impugnadas, favorezca, exclusivamente, a las víctimas identificadas en el listado de víctimas del informe CV.
4. La demanda signada con el número 86-20-IN expresamente identificó, tal como lo señala la decisión de mayoría, los siguientes casos de víctimas que no pueden acceder al programa de reparación:
  - (i) personas que alegan su calidad de víctimas en casos que se encuentran documentados en el Informe Final, pero cuyos nombres no son incluidos en el texto del relato o de la ficha;
  - (ii) personas que alegan su calidad de víctimas en casos que fueron entregados a la Fiscalía General del Estado por la Comisión de la Verdad mientras se prorrogó en funciones, es decir, posterior a la emisión del Informe Final;

<sup>1</sup> Esta resolución contiene las Directrices para Regular el Proceso de Reparación por vía Administrativa para las Víctimas de Violaciones a los Derechos Humanos Documentados por la Comisión de la Verdad.

<sup>2</sup> Esta resolución contiene el Reglamento de procedimiento para los acuerdos preparatorios, los montos a pagarse por concepto de indemnización y las medidas para su cumplimiento. El Reglamento fue reformado mediante Acuerdo Ministerial SDH-2021-0004-R de 2 de marzo de 2021.

- (iii) víctimas que no constan en el Informe Final, pero que de las investigaciones penales se puede establecer su calidad;
- (iv) víctimas que no constan en el Informe Final pero que han sido reconocidas en los procesos que se llevan en el sistema interamericano;
- (v) víctimas que no forman parte del Informe Final porque no se individualizaron casos pero que tienen una mención especial en el contexto de la investigación de la Comisión de la Verdad, en particular lo que se refiere a las violaciones de derechos humanos sufridas por personas pertenecientes al colectivo LGBTI; y
- (vi) víctimas cuyos casos no están registrados en el cuadro informativo.<sup>3</sup>

5. Por su parte, la demanda signada con el número 13-23-IN impugnó que la Ley de víctimas “al establecer la calidad de víctima documentada como requisito de acceso al programa de reparación genera una distinción al derecho a la reparación a las personas que también fueron víctimas de la violencia de Estado, pero que sus casos no constan textualmente en el Informe de la Comisión de la Verdad”.<sup>4</sup>
6. A partir de estos cargos, la sentencia de mayoría formula un problema jurídico para examinar si la Ley de víctimas es contraria con el derecho a la igualdad y no discriminación. Luego de su análisis, la Corte concluyó que:

[...] las personas documentadas por la Comisión de la Verdad y aquellas que alegan ser víctimas pero que no constan en el Informe, **no se encuentran**, para los fines normativos específicos de la Ley de Víctimas, **en una situación equivalente**. En definitiva, las normas impugnadas no reflejan una incompatibilidad con el derecho a la igualdad porque, como queda dicho, **no contienen una exclusión injustificada** [énfasis añadido].<sup>5</sup>

7. Respetuosamente, considero que no se podía afirmar que las víctimas, que a pesar de encontrarse mencionadas, alguna manera en el informe CV, no están en una situación equivalente con aquellas cuyos nombres completos forman parte del “listado alfabético de víctimas” contenido en el Tomo V del mencionado informe.<sup>6</sup> En mi lectura, el reconocimiento de responsabilidad que el Estado ecuatoriano realizó al haber decidido elaborar un informe que documente graves violaciones de derechos humanos, no puede ser interpretado de forma restrictiva a la enumeración de víctimas en un listado. La demanda 86-20-IN, presentada por la Defensoría del Pueblo, menciona que la propia Comisión de la Verdad registró que: “[...] resultaría inadecuado tomar los datos como cifras absolutas a cerca de la magnitud de tales conductas”.<sup>7</sup>

<sup>3</sup> Ver párr. 11 del voto de mayoría.

<sup>4</sup> Ver párr. 14.3 del voto de mayoría.

<sup>5</sup> Ver párr. 38 del voto de mayoría.

<sup>6</sup> Informe CV "Sin Verdad no hay Justicia", Tomo V, a partir de la p. 215.

<sup>7</sup> Informe CV "Sin Verdad no hay Justicia", Tomo I, p. 69, citado en la demanda 86-20-IN, foja 5 del expediente constitucional.

8. Tal como lo reconoce la sentencia de mayoría, las comisiones de la verdad:

[...] constituyen entidades temporales, independientes, no judiciales, creadas por los Estados para investigar y esclarecer los hechos, causas y consecuencias de violaciones graves de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario, con la finalidad de reconocer quiénes fueron víctimas de estas violaciones. Las comisiones de la verdad, generalmente, se insertan en el marco de lo que se conoce como justicia transicional. La justicia transicional consiste en un conjunto de mecanismos, herramientas y procesos encaminados a hacer tránsito de una época de violaciones de derechos humanos hacia la reconciliación nacional. Adicionalmente, las comisiones de la verdad, que no responden a un modelo único, constituyen uno de varios instrumentos de la justicia transicional que deben ser consideradas en conjunto con otros instrumentos y tomando en consideración los derechos que les asisten a las víctimas [...].<sup>8</sup>

9. En tal sentido, si las comisiones de la verdad no responden a un modelo rígido ni uniforme, sino que se crean a partir de una decisión soberana del Estado orientada a esclarecer hechos, reconocer responsabilidades, dignificar a las víctimas y sentar bases institucionales para la no repetición, el informe CV no debería ser leído de manera restrictiva. Su finalidad no se agota en la elaboración de un listado nominal de víctimas, sino en el reconocimiento amplio de patrones de violaciones, contextos de violencia y afectaciones concretas a personas y colectivos.
10. Bajo esta comprensión, no resulta razonable interpretar que el listado de víctimas contenido en el Tomo V del informe CV constituya una barrera cerrada e infranqueable que excluya automáticamente a personas que, aunque no constan en dicho listado, sí fueron reconocidas como víctimas en el cuerpo del informe, en los relatos de los casos, en sus conclusiones o en sus referencias contextuales. Una lectura de ese tipo desconoce la naturaleza, alcance y finalidad reparadora propia de una comisión de la verdad.
11. Entonces, la única distinción entre las víctimas reconocidas en el informe CV, es que los datos de unas constan en el listado de víctimas y otras que, por alguna razón, sus datos no constan en dicho listado, aun cuando son enunciadas en el contenido del informe.
12. En línea seguida, observo que el artículo 5 de la Ley de Víctimas señala:

Son beneficiarias de las medidas individuales del programa de reparación por vía administrativa, las víctimas directas de las violaciones de derechos humanos documentadas por la Comisión de la Verdad y también sus cónyuges o parejas por unión de hecho y familiares hasta el segundo grado de consanguinidad, **en los casos y condiciones determinados en esta Ley** [énfasis añadido].

---

<sup>8</sup> Ver párr. 34 del voto de mayoría.

Tanto las víctimas, como sus cónyuges, parejas por unión de hecho y familiares consanguíneos hasta el segundo grado de parentesco, accederán directamente a las medidas de reparación desarrolladas por el programa de reparación por vía administrativa.

**13.** Además, el artículo 2 de la misma norma señala que:

El Estado ecuatoriano reconoce su **responsabilidad objetiva** sobre las **violaciones de los derechos humanos** documentadas por la Comisión de la Verdad y reconoce que las **víctimas sufrieron vulneraciones** [énfasis añadido] injustificables contra su vida, libertad, integridad y dignidad por lo que debe garantizarse, a ellas y la sociedad ecuatoriana, sin dilaciones, el derecho al conocimiento de la verdad de los hechos, a la justicia, la reparación y la no repetición de los hechos ocurridos.

- 14.** De la revisión integral de la norma, observo: i) que el artículo 2 dispone que el Estado reconoce su responsabilidad objetiva sobre las “violaciones a derechos humanos”, en general. En mi criterio, aquello debería ser interpretado de una forma amplia, respecto a todas las violaciones mencionadas en el informe, ya sea a través de casos en los que se contó con información, como aquellos de los que no. Además, ii) que el artículo 5 habilita a que se desarrollen y normen “condiciones” para que víctimas directas del informe de CV, independientemente de si están en el listado o no, puedan acceder al programa de reparación.
- 15.** Desde esta lectura constitucional, las normas impugnadas no son incompatibles con la Constitución. En este sentido, la Corte debió haber fijado como interpretación única y obligatoria aquella que permita que cualquier víctima enunciada en el informe pueda acceder al programa de reparación, a fin de garantizar el ejercicio de los derechos y evitar una posible discriminación.
- 16.** Dicha interpretación, no solo evita la expulsión de la norma como medida de última ratio, sino que esta guarda armonía con el texto constitucional que señala que “[p]ara el ejercicio de los derechos y las garantías constitucionales no se exigirán condiciones o requisitos que no estén establecidos en la Constitución o la ley”.<sup>9</sup> Al respecto, ninguna de las normas impugnadas contiene una prohibición expresa para que las personas que no constan en el listado puedan acceder al programa de reparación. Y, por tanto, ello no debería exigirse como requisito *sine qua non* para que sean beneficiarias del programa de reparación.
- 17.** Exigir que su nombre conste en la lista taxativa, desde mi punto de vista, resulta discriminatorio pues, pese que el Estado reconoció su responsabilidad objetiva de todas las “violaciones de los derechos humanos”, este restringe el acceso a la

---

<sup>9</sup> Constitución, artículo 11, numeral 3. Cabe señalar que este artículo fue identificado por ambas demandas como transgredido por las normas impugnadas.

reparación de unas víctimas por sobre otras. Frente a este punto, la Corte IDH ha desarrollado que, en el marco de las comisiones de la verdad, los Estados deben “asegurar que las reclamaciones de reparación formuladas por las víctimas de graves violaciones de derechos humanos y sus familiares no enfrenten complejidades ni cargas procesales excesivas que signifiquen un impedimento u obstrucción a la satisfacción de sus derechos”.<sup>10</sup>

18. Finalmente, aunque bien intencionado, disiento respetuosamente del último párrafo del voto de mayoría. La Corte señala que las víctimas que no podrían acceder al programa de reparación “conservan el derecho a reclamar al Estado la reparación integral de sus derechos mediante los mecanismos previstos en el ordenamiento jurídico”. Sin embargo, la Corte no identifica cuáles son dichos mecanismos. Si, por ejemplo, se refiriera a un proceso de naturaleza penal, la afirmación abstracta de la Corte desconoce que, para que prosperen estos “mecanismos”, las víctimas deberán superar una diversidad de dificultades.
19. Además, considero que la indeterminación sobre los “mecanismos previstos en el ordenamiento jurídico” desconoce la realidad social, jurídica y política de las víctimas. Muchas de ellas, como lo indican varios *amici curiae* en la causa, han enfrentado diferentes formas de hostigamiento, se encuentran en una avanzada edad, padecen afectaciones a su salud, entre otras condiciones. Desde mi punto de vista, la concepción misma del programa de reparación es habilitar un mecanismo de reparación ágil y sin trabas, contrario a los demás mecanismos ordinarios supuestamente existentes.
20. Estas diferencias acentúan la necesidad de una interpretación conforme de la Ley de víctimas. Así, se evidencia con claridad que existe una lectura de las normas que excluye y no permite la inclusión de las víctimas en el programa de reparación pese a estar reconocidas en el informe CV como un grupo colectivo que padeció diferentes violaciones a derechos humanos, tal como lo impugna la demanda 13-23-IN. Aquello evidencia con claridad el trato desigual entre unas víctimas del informe por sobre otras.
21. En suma, considero que la Corte desestimó su oportunidad de garantizar una interpretación constitucional de la Ley de víctimas que permita viabilizar el acceso a víctimas de graves violaciones de derechos humanos. La Corte debió realizar una interpretación conforme de las normas impugnadas y ofrecer una decisión que reconozca que las víctimas que sí constan en el informe –pero no el listado de víctimas– no deberían estar impedidas de acceder al programa de reparación por dicha consideración. En mi criterio, esta exclusión de las víctimas contradice el texto

---

<sup>10</sup> Corte IDH. *Caso de la Masacre de La Rochela Vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 11 de mayo de 2007. Serie C número 163, párr. 198.

constitucional e irrumpe con el espíritu reparador propio de una Comisión de la Verdad y de la Ley de víctimas.

**22.** Por todo lo anterior, me aparto de la decisión y formulo el presente voto salvado.

Alejandra Cárdenas Reyes  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal que, el voto salvado de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, anunciado en la sentencia de la causa 86-20-IN, fue presentado en Secretaría General el 23 de diciembre de 2025, mediante correo electrónico a las 12:48, y ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Cristian Caiza Asitimbay  
**SECRETARIO GENERAL**