

**Comisión Especializada Permanente de Garantías Constitucionales,  
Derechos Humanos, Derechos Colectivos y la Interculturalidad**

**Fecha: 19 de junio del 2024**

**Sesión No. 2023-2025-CGDI-058**

En el Distrito Metropolitano de Quito siendo las quince horas del diecinueve de junio de dos mil veinticuatro, en modalidad PRESENCIAL se inicia la Sesión No. 2023-2025-CGDI-0058 de la COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE DE GARANTÍAS CONSTITUCIONALES, DERECHOS HUMANOS, DERECHOS COLECTIVOS Y LA INTERCULTURALIDAD, presidida por la asambleísta nacional JANETH PAOLA CABEZAS CASTILLO, de conformidad con la convocatoria realizada, el día diecisiete de junio de dos mil veinticuatro. Actúa como Secretario Relator, el señor magíster Diego Fernando Pereira Orellana.

**SEÑORA PRESIDENTA DE LA COMISIÓN:** Buenas tardes a los integrantes de la Comisión de Garantías Constitucionales, Derechos Humanos, Derechos Colectivos de la Interculturalidad, a nuestros equipos técnicos y a los invitados que nos acompañan el día de hoy. Vamos a dar inicio a la sesión número cincuenta y ocho, que de conformidad a la convocatoria realizada el diecisiete de junio de dos mil veinticuatro a través de sus correos electrónicos, hemos convocado para el día de hoy. Señor secretario, por favor, indique si existen excusas o principales.

**SEÑOR SECRETARIO RELATOR:** Buenas tardes, señora presidenta. Buenas tardes a los legisladores. Buenas tardes a los invitados. Señor presidenta, me permite indicar que efectivamente existe el memorándum número AN-CPAE-2024-0096-M, de trece de junio del dos mil veinticuatro, suscrito por el asambleísta Adrián Castro Piedra, dirigido al presidente de la asamblea con copia de esta secretaría, en la cual indica: Por medio de presente memorando, notifico a usted mi excusa al no poder asistir a las a las sesiones del Pleno y de la Comisión de Garantías Constitucionales, Derechos Humanos, Derechos Colectivos y la interculturalidad que sean convocadas durante la semana del diecisiete al veintiuno de junio del dos mil veinticuatro, debido a que estaré realizando actividades en territorio, las cuales tienen que ver con mis funciones

como asambleísta. Por lo antes expuesto y de conformidad con el artículo 12, numeral 11, de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, solicito a usted, comedidamente se proceda a principalizar a la asambleísta, suplente, abogada Paula Vanessa Heredia Vázquez. Hasta aquí el memorando presidenta.

**SEÑORA PRESIDENTA DE LA COMISIÓN:** Gracias, señor secretario. Por favor, constatar el quorum reglamentario.

**SEÑOR SECRETARIO RELATOR:** Procedo a constatar el cuórum.

- 1.- Asambleísta Paola Cabezas Castillo (Presidenta). Presente.
- 2.- Asambleísta (S) Paula Vanessa Heredia Vázquez. Presente.
- 3.- Asambleísta Paúl Fernando Buestán Carabajo. Presente.
- 4.- Asambleísta Humberto Amado Chávez Angamarca. Presente.
- 5.-Asambleísta José Ernesto Maldonado Córdova. Presente.
- 6.- Asambleísta Patricia Monserrat Mendoza Jiménez. Presente.
- 7.- Asambleísta Oscar Fabián Peña Toro. Presente.
- 8.- Asambleísta Ingrid Catalina Salazar Cedeño. Presente.
- 9.- Asambleísta Jhajaira Estefanía Urresta Guzmán. Presente.

Señora presidenta, con nueve asambleístas tenemos el cuórum legal y reglamentario.

**SEÑORA PRESIDENTA DE LA COMISIÓN:** Una vez que hemos constatado el cuórum reglamentario, siendo las quince horas con once minutos, se instalan la sesión número cincuenta y ocho de la comisión. Señor secretario, indique si existen cambios del orden del día o documentos ingresados a través de secretaría.

**SEÑOR SECRETARIO RELATOR:** Señora presidenta, me permite indicar que no existen solicitudes de cambio del orden del día, pero sí existen documentos ingresadas a esta secretaría, el cual me permito dar lectura. Existe el oficio número PR-CDSGJ-2024-0016-O, de dieciocho de junio del dos mil veinticuatro, suscripto por la licenciada Jhoselyn Michelle León Ramos, coordinadora general

del despacho de la Secretaría General Jurídica de la Presidencia, en la cual indica en la parte pertinente. Al respecto, me permito indicar que, por motivos de fuerza mayor y cambios de agenda, la señorita secretaria general jurídica de la Presidencia de la República, doctora Michelle Mancheno Dávila, no podrá asistir a la mencionada jornada. Sin embargo, conociendo la importancia de esta, se comunica que se delegará al señor Stalin Andino, subsecretario general jurídico. Hasta ahí ese oficio. También tenemos el comunicado remitido por el presidente Ali Lozada Prado, presidente de la Corte Constitucional del Ecuador, dirigido a su presidencia. En la cual, en su parte pertinente, indica; Aunque por motivos ineludibles, lamentablemente, no podré asistir a esta primera comparecencia a la Asamblea Nacional, como mis delegados asistirán Lorena Molina Herrera, secretaria técnica jurisdiccional de la Corte Constitucional, y Daniel Gallegos Herrera, director del Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional. Cada uno de dichos juristas, expondrán respectivamente los dos insumos descritos con anterioridad. Por lo que respetuosamente solicita a usted que les conceda el tiempo suficiente para sus exposiciones. Además, señora presidenta, le extiendo la intención de la Corte Constitucional de sumarse a las mesas técnicas de trabajo y contribuir activamente en el análisis y el requerimiento del proceso legislativo en cuestión. Hasta ahí la parte pertinente del comunicado de la Corte.

**SEÑORA PRESIDENTA DE LA COMISIÓN:** Señor secretario, por favor, darle lectura a la convocatoria.

**SEÑOR SECRETARIO RELATOR:** Inmediatamente, presidenta.

## CONVOCATORIA

Sesión Ordinaria Nro. 2023-2025-CGDI-058

17 de junio de 2024

De mi consideración:

Por disposición de la asambleísta Paola Cabezas Castillo, Presidenta de la Comisión Especializada Permanente de Garantías Constitucionales, Derechos Humanos, Derechos Colectivos y la Interculturalidad, de conformidad con lo previsto en los artículos 3, 9 números 1 y 2 del Reglamento de las Comisiones Especializadas Permanentes y Ocasionales; artículos 20, 25, 27 números 1 y 2, 28, y 129 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, me permito convocar a los asambleístas miembros de la Comisión a la Sesión Ordinaria Nro. 2023-2025-CGDI-058 que se realizará el miércoles 19 de junio de 2024, a las 15h00 en modalidad presencial, en las oficinas de la Comisión, ubicadas en el quinto piso del edificio de la Asamblea Nacional (ala occidental) calle Piedrahita y avenida 6 de Diciembre, para tratar el siguiente orden del día:

### ORDEN DEL DÍA

1. Dentro del tratamiento del INFORME PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA A LA LEY ORGÁNICA DE GARANTÍAS JURISDICCIONALES Y CONTROL CONSTITUCIONAL, recibir la comparecencia de las siguientes autoridades:

- Dr. Alí Lozada Prado, Presidente de la Corte Constitucional del Ecuador.
- Dr. José Suing Nagua, Presidente de la Corte Nacional de Justicia.
- Mgtr. Mishel Mancheno Dávila, Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

Atentamente,

Mgtr. Diego Pereira Orellana

Secretario Relator

**SEÑORA PRESIDENTA DE LA COMISIÓN:** Señor secretario, por favor, dar lectura al primer punto del orden del día.

**SEÑOR SECRETARIO RELATOR:** Punto uno. Dentro del tratamiento del informe para primer debate de Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria de la Ley

Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, recibir la comparecencia de las siguientes autoridades: doctor. Alí Lozada Prado, Presidente de la Corte Constitucional del Ecuador, doctor José Suing Nagua, Presidente de la Corte Nacional de Justicia y magister Mishel Mancheno Dávila, Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República. Hasta aquí el punto, presidenta.

**SEÑORA PRESIDENTA DE LA COMISIÓN:** Damos la bienvenida a los invitados que de conformidad a los artículos 26 de la Ley Orgánica de la Función Asamblea Legislativa y 21 del Reglamento de las Comisiones Especializadas Permanentes y Ocasionales; de la Asamblea Nacional se reciben en comparecencia a los funcionarios indicándoles que tienen quince minutos para sus respectivas intervenciones. Le damos la bienvenida al doctor José Suing Nagua, presidente de la Corte Nacional de Justicia. Bienvenido.

**DOCTOR JOSÉ SUING NAGUA PRESIDENTE DE LA CORTE NACIONAL DE JUSTICIA:** Atendiendo la gentil invitación que ha sido cursada por la comisión de la Asamblea Nacional. Yo lo que quisiera exponer una parte introductoria sobre la temática, señalar que el catorce de marzo del año veinte veintitrés, las funciones ejecutiva, legislativa y judicial, instalaron una mesa interinstitucional sobre seguridad y lucha contra el crimen, con el propósito de establecer acciones encaminadas a conseguir una mejora en estos escenarios. Retomo lo que estaba señalando. Fruto de esta comisión, lo que es quería comentar es que se generó una propuesta de reforma a la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que fue presentada el dieciocho de marzo del año veinte veintitrés. Tengo entendido, había conversado previamente con el señor secretario, que este es un insumo parte de aquellos que se están discutiendo y trabajando en la comisión con miras a generar un proyecto reformativo unificado tengo entendido, sobre la ley que está en análisis. Creo que es importante señalar que había unas premisas importantes sobre el proyecto reformativo. Por ejemplo, requisitos más específicos para la admisión a trámite de las secciones de garantías jurisdiccionales, ante su ejercicio abusivo. Ya supongo que mis colegas de la Corte Constitucional tendrán que



decir lo que la Corte ha identificado y ha encontrado estos casos de abuso en el uso de las garantías jurisdiccionales que la Corte tiene un claro pronunciamiento al respecto. Creería yo, que lo que hace falta ahí es incorporar precisamente en el texto de la Ley de Garantías estos casos que resultan son de vital importancia. La inclusión de facultades correctivas y coercitivas de jueces y juezas ante casos de evidente abuso del derecho. Este es un tema que también si bien es cierto hoy el Código Orgánico de la Función Judicial contempla y reconoce el ejercicio de la facultad correctiva de los jueces. Sin embargo, por diversas razones no se ha aplicado en su debida dimensión. Me parece que un introducir una reforma encaminada a ese propósito de manera expresa en la Ley de Garantías podría ayudar positivamente. Corrección de vacíos y aspectos no definidos en la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Todo texto legal, todo proyecto de ley, fruto de la dinámica social, siempre queda pendiente, siempre quedan temas por regular, por legislar, y creo que ese ha sido la visión con la que se construyó este proyecto. También creemos que es importante la correcta implementación de jueces especializados en materia constitucional. También lo comentaba previamente, parecería que este no es un tema que se va a abordar desde la reforma a la Ley de Garantías por los resultados de la consulta y referéndum, que supone que se tiene que trabajar el tema de la justicia especializada. Sin embargo, creo que es pertinente, un par de comentarios a la temática. El Consejo de la Judicatura ya ha trabajado, en una suerte de dimensionamiento de la justicia especializada. Hay una propuesta de tener unos jueces de instancia con unas jurisdicciones extendidas diría yo; y, unos jueces de apelación que también serían una suerte de jueces distritales, que tengan una comisión amplia para para ese propósito. Lo que yo ahí haría notar que, hay un vacío y se lo he comentado a las autoridades del Consejo de la Judicatura, que hay que tomar en cuenta que hay garantías jurisdiccionales que pueden ser activadas por personas con fuero. Y eso significa que hay que tomarlo en cuenta también en la estructura y composición de la Corte Nacional de Justicia. Recordemos, la Corte Nacional de Justicia, veintiún jueces en salas especializadas, esos veintiún jueces hoy ya tienen una asignación de salas especializadas. La posibilidad de incorporar jueces especializados, en temas constitucionales, implicaría por lo menos desde una visión apriorística, la

necesidad de modificar incluso el número de jueces en la Corte Nacional porque hacia ese camino debería mirarse lo que puede hacerse más adelante. Entonces eso lo dejo simplemente como como una temática a que en algún momento ustedes como como asambleístas puedan tenerlo presente en la y en la vía de discusión lo que venga a formar parte de este trabajo que tiene que hacerlo la comisión especializada, que tengo entendido está designada para propósito. El proyecto contiene siete capítulos, veinticinco artículos, cinco disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y una disposición final. Plantea reformas a veintidós artículos, 4, 7, 8, 10, 11, 12, 15, 18, 24, hasta el 176. ¿sí?. Es un proyecto que tiene un contenido, que, por ser fruto, de un proceso de discusión, interinstitucional, recoge las visiones precisamente de los integrantes de las instituciones. Yo pediría que se lo considere muy de veras en proceso de construcción. La disposición derogatoria contempla el artículo 19 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales. Ya la temática hemos preparado un documento que me voy a permitir dejar a través de secretaría, donde hace un detalle de las reformas, el texto vigente, el contenido del proyecto y algunas observaciones en esos contenidos. Solo a modo de ejemplo; el artículo 4 se sugiere agregar un texto, que dice el 4, 4 inicio por demanda de parte salvo norma expresa en contrario los procesos se inician por demanda de parte. Este principio no obsta la observancia de solemnidades sustanciales del proceso. Sería el agregado que se propone; y en ese sentido está construido todo el documento, más adelante una reforma en el artículo 13, *lura novit curia*, que se pone un agregado, siempre que dicha aplicación no constituya abuso del derecho, ¿sí?. Si estamos tratando de cubrir unos vacíos, que se han generado fruto precisamente de abuso del derecho en las garantías jurisdiccionales, creo que es pertinente introducir este tipo de modificaciones. Y así está construido todas las propuestas con una identificación expresa, el texto vigente, el texto del proyecto que está marcado de amarillo en cada una de esas cosas. Finalmente, presidenta y señores miembros de esta comisión, yo lo que quisiera también rescatar un contenido del de la comunicación del señor presidente de la Corte Constitucional. Me parece que una forma de evidenciar que el involucramiento institucional de varias visiones, es importante con la incorporación y la participación de nuestros técnicos, de Corte Nacional en este caso, en la discusión; es decir, rescatamos

la necesidad de ser involucrados más en el trabajo de las mesas técnicas, porque eso permitirá contribuir con esos aportes de los contenidos, que no solo son conceptuales, que son fruto de la experiencia del día a día que nos toca vivir en cada uno de nuestros escenarios de actuación. Es lo que quería comentarles, señora presidenta y señores asambleístas. Muchas gracias.

**SEÑORA PRESIDENTA DE LA COMISIÓN:** Agradecemos la presencia del doctor José Suing Nagua, lo dije bien, presidente de la Corte Nacional de Justicia. Bienvenidos todos los aportes y lo decía hoy en la mañana, con un delegado del presidente de la Corte Constitucional y ahora también escuchando sus palabras. Primero nos congratula, que haya la voluntad institucional de contribuir justamente de que estas reformas puedan ser lo más aplicables y que, obviamente, ante la necesidad que tiene el país de contar con reformas tan importantes y sustanciales como estas, ustedes, pues, con tanta buena voluntad quieran sumar sus equipos técnicos al trabajo que estamos haciendo como comisión. Bienvenidos siempre, por supuesto. Señor secretario, la siguiente comparecencia.

**SEÑOR SECRETARIO RELATOR:** El siguiente compareciente es el doctor Stalin Andino, subsecretario general jurídico de la Presidencia de la República.

**SEÑORA PRESIDENTA DE LA COMISIÓN:** Le damos la bienvenida.

**DOCTOR STALIN ANDINO, SUBSECRETARIO GENERAL JURÍDICO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA:** Gracias, presidenta. Buenas tardes con todos los señores asambleístas, todos los presentes. Me voy a facilitar, una presentación para poder explicar de lo mejor manera, la visión que tiene la Presidencia de la República sobre este proyecto de ley. No sin antes recordar, que este proyecto de ley fue una iniciativa de varios representantes de las funciones del Estado. Sin embargo, la presidencia de la república en su momento, en ese periodo, las autoridades de ese entonces respaldaron este proyecto de reforma a nivel de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Sin embargo, pese a que este proyecto fue apoyado en su momento por la Presidencia de la República, sí hay que tener en cuenta que



se deben hacer ciertas variaciones sustanciales en el proyecto inicial. Esto debido a las implicaciones, como ya bien lo ha señalado el presidente de la Corte Nacional de Justicia, de los resultados de la consulta popular, particularmente del componente referéndum, en donde el presidente de la república, al ver que uno de los problemas más graves que tenemos nosotros en este momento, es el abuso de las garantías jurisdiccionales. Un abuso, que realmente ya llega al punto de hasta lo ridículo en el cual vemos que tenemos, sindicatos en los cuales los trabajadores de las empresas públicas ganan más que el presidente, producto de los beneficios obtenidos en las garantías jurisdiccionales constitucionales. Entonces es importante, señores asambleístas, que se tome con mucha con un criterio muy técnico esta reforma y que obviamente se lo replantee una vez que ya el mandato popular, ha indicado que debemos tener jueces especializados, que creo que eso fue una discusión que se planteó desde el año dos mil ocho cuando la Constitución planteó toda la amplia gama de garantías jurisdiccionales constitucionales y se decía: -no es que esto tiene que ser universal para todos los jueces, todos los jueces tienen que tener competencia en materia constitucional-. Había otro grupo de expertos que sostenían que no, que se debía de tener jueces especializados, y así pasamos varios años. Sin embargo, ya está claro y eso es una discusión finalizada. El mandato popular ha indicado que debemos tener jueces constitucionales. Jueces especializados en materia constitucional como uno de los mecanismos para poder de cierta forma mitigar el abuso, pero no es el único. Y, de hecho, recordemos que esta Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se expide en el año dos mil nueve, producto de proceso constituyente posterior a la Constitución del 2008; y nos plantea todo el desarrollo de las garantías jurisdiccionales constitucionales. Y realmente es bastante garantista. No creo que debamos discutir si debemos ser más o menos garantistas, porque creo que nuestra constitución es muy clara, en cómo plantea el garantismo constitucional de los derechos. Sin embargo, creo que ese garantismo, como muchas cosas que pasan en este país ha sido mal utilizado, ha sido abusado, al igual que muchas normas. Miren, es muy común, escuchar esta frase cotidiana ciudadana de -hecha la ley hecha la trampa-. Entonces ahorita la ley que fue construida con una buena intención está sirviendo para una serie de problemas, que se

necesitan una reforma urgente. Ahora este tema, hay que sumar un factor importante a esto. ¿Por qué estamos hablando en este año dos mil veinticuatro, de un problema que inicia en el dos mil nueve? Porque, era muy común en el foro, saber que hasta el año dos mil diecisiete, era muy complicado obtener una sentencia en contra del Estado. Que, los ciudadanos necesitan las garantías suficientes para poder demandar a cualquier gobierno, a cualquier función del Estado en todo momento. A raíz del dos mil dieciocho, hasta la fecha, ha ido escalando, la cantidad de garantías jurisdiccionales. Los datos que constan en el proyecto de ley claramente hablan del incremento de garantías jurisdiccionales porque empezaron a verse resultados favorables, más oportunos y que los abogados en muchos casos, algunos de mala fe, otros de buena fe, empezaron a decir, -mire, si es que yo tengo más bien que ir a la justicia constitucional y sale más rápido el resultado voy a optar por la justicia constitucional- entonces desnaturalizaron completamente la justicia ordinaria. Y bueno, con eso creo que todo el paradigma constitucional del dos mil ocho, nos hizo olvidar y descuidar el verdadero foro, en donde deben tratarse las controversias con el Estado, que es la justicia contencioso-administrativa. Históricamente la justicia contencioso-administrativa, responde al límite al poder, al sitio en el cual se puede limitar, cualquier tipo de poder estatal, en el cual ante un juez se puede discutir cualquier reparación que tenga que hacer el Estado; y ese es del juez natural que debe tener las controversias en contra del Estado. Nosotros como función ejecutiva somos uno de los accionados, más recurrentes que puede haber en estos casos y claro, nos vemos que nos al Estado le juzga un juez del cantón al que no pertenece el ciudadano donde no está radicada la competencia, pero que igual se ven forzados a utilizar la justicia. Por ejemplo, son famosas la justicia de Manglar Alto, la justicia de Yaguachi. Entonces, cuando son casos de la empresa de agua de Quito. Entonces, son temas muy muy absurdos en los cuales el Estado se somete a una justicia constitucional sin especialización, sin competencia, clara a nivel de domicilio y además que tomemos en cuenta que el contencioso administrativo es un foro especializado en el cual tres jueces, un tribunal va a tener las garantías suficientes para fallar en contra del Estado. Entonces, bajo un tratamiento adecuado de prueba, bajo un proceso de conocimiento, de verdad, de conocimiento, donde se traten, se refuten todas las

pruebas necesarias, va a poder este tribunal tomar la decisión a favor o en contra del Estado. Son tres jueces los que históricamente esto no es un tema de ahorita de la Presidencia de la República, es un tema que históricamente la doctrina administrativa ha sustentado que el Estado tiene que ser juzgado por un Tribunal Contencioso Administrativo. Entonces, ¿Qué es lo que debemos, hacia dónde debemos ir? Hacia recuperar la situación del contencioso administrativo. Y sería muy interesante haremos llegar oportunamente las aportaciones a este proyecto de ley. Sería muy importante que este proyecto no solo se centre en la justicia constitucional y en el abuso que existe; sino que además dé un apalancamiento, para que la justicia contencioso-administrativa se fortalezca. Actualmente, en el foro de abogados hablar del contencioso administrativo es hablar de un juicio de seis años, de ocho años, en la ciudad de Quito; tres a cuatro cinco años en la ciudad de Guayaquil, de que son tiempos que obviamente van a desincentivar a utilizar el contencioso administrativo. Entonces, se necesita, bueno, y eso podrá cotejarlo el Consejo de la Judicatura, se necesita más jueces contencioso-administrativos a medida que tenemos más conflictos con el Estado. El contencioso sigue siendo un espacio abandonado y que ha provocado que se abuse y que se mal utilice también las garantías jurisdiccionales. Nada más para para ir concluyendo quisiera también precisarles, señores asambleístas que, la Corte Constitucional ha hecho un trabajo muy importante en los últimos años, sobre todo en los últimos tres años; y puntualmente en este año, trabajando jurisprudencia relacionada. a muchos de los problemas que se plasman en cada una de las garantías. Es así que, por ejemplo, ha desarrollado criterios para determinar la competencia a raíz del domicilio en acciones de protección. Ha tratado respecto a la mala utilización del hábeas corpus, a la mala utilización de las medidas cautelares constitucionales. Ha determinado, por ejemplo, que los conflictos laborales entre servidores públicos y el Estado tienen que tratarse en el contencioso administrativo, salvo que se trate de grupos de atención prioritaria de grupos vulnerables. Pero de ahí, estos conflictos tienen que tratarse en materia contenciosa administrativa. Asimismo, se ha trabajado también mucho con el tema de mujeres lactantes y en situación de embarazo, para que puedan tener las garantías necesarias respecto a esta acción. Entonces, este proyecto, sí hay que actualizarlo en el sentido de que hay que recoger lo que la Corte

Constitucional se ha visto obligada a actuar como un, digámoslo así, un colegislador, ante los vacíos y ante el abuso que existido en la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Diciendo esto, señora presidenta, señores asambleístas, nuestra total predisposición para apoyar en lo que sea necesario y en la construcción de un texto final que pueda ser de apoyo y utilidad para este proyecto de ley. Muchas gracias.

**SEÑORA PRESIDENTA DE LA COMISIÓN:** Agradecemos al doctor Stalin Andino, subsecretario general jurídico. Bueno, entiendo que obviamente el proyecto de ley fue presentado en otro contexto, quizás con la Secretaría Jurídica del gobierno anterior, hablando del ejecutivo. Sin embargo, creo que cuando se tratan de normas tan importantes como éstas, no se legisla de acuerdo al gobierno que se encuentra, al contrario, es más bien fortalecer las normas para que la institucionalidad justamente pueda corregir esos vicios que justamente ustedes, muy amablemente desde la experiencia institucional que tiene tanto la Corte, la Corte Constitucional puedan contribuir en el mismo. Sus observaciones son bienvenidas, pero nos gustaría que siendo un proyecto de ley que vino de las tres de las funciones del Estado, pues tengan la misma consonancia y que nos permitan justamente mejorarla, que defiendan el proyecto. Para nosotros creemos que es, es más, de los proyectos es uno de los más importantes que estamos tratando dentro de las reformas. Así que, nos encantaría más bien poder contar con la voluntad de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República para que este proyecto, así como lo ha hecho la Corte Nacional de Justicia, la Corte Constitucional, que como escucharon el documento ha pedido, que les permitamos trabajar con sus equipos técnicos. Ojalá la Presidencia de la República, la Comisión de Garantías Constitucionales, tiene la puerta abierta también para los equipos técnicos de la Presidencia de la República, para que podamos trabajar en este proyecto de ley. Señor secretario, la siguiente por comparecencia.

**SEÑOR SECRETARIO RELATOR:** Señora presidenta, la siguiente comparecencia sería, la doctora Lorena Molina Herrera, secretaria técnica jurisdiccional de la Corte Constitucional.



**DOCTORA LORENA MOLINA HERRERA, SECRETARIA TÉCNICA JURISDICCIONAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL:**

Bueno, muchas gracias, buenas tardes señora presidenta. Agradecemos a usted y a todos los miembros de esta comisión, la invitación que ha recibido la Corte Constitucional a participar en este proceso deliberativo de gran importancia, pues involucra nada más y nada menos la reforma de la ley que rige las garantías jurisdiccionales y el control constitucional en el país. Hemos seguido con mucho detenimiento el proceso deliberativo que ha tenido esta comisión. Agradecemos a ustedes la seriedad con la que se han tomado las comparecencias que han recibido y también con la seriedad con la que se ha estudiado todo lo que han venido a proponer aquí, tanto los asambleístas en sus proyectos de reforma, como los comparecientes cuando han hecho sus objeciones. En esta intervención me permitiré hacer tres cosas. La primera de ellas será comentar con ustedes, aquellas propuestas de reforma que pueden entrar en tensión, con algo que para la Corte Constitucional resulta fundamental, como es la independencia judicial. En un segundo punto, me referiré a aquellas reformas que podrían entrar en tensión y afectar la operatividad de nuestro organismo; y como último punto, si es que el tiempo me lo permite, haré referencia a algunas de estas decisiones de la Corte Constitucional que de alguna manera ya han delineado algunos seguros para que las garantías jurisdiccionales dejen de ser abusadas como lo hemos visto en este último tiempo. En primer lugar, en cuanto a lo que se refiere a aquellas reformas que podrían afectar la independencia judicial, debo decir primeramente que me voy a permitir hacer estas consideraciones, tomando en cuenta que la independencia judicial, es de ese pilar fundamental sobre el que se asienta la justicia, y sin el cual y cuya afectación podría representar un debilitamiento absoluto de las garantías jurisdiccionales. En esta diapositiva ustedes podrán ver algunos ejes que encontramos nosotros en las propuestas que se han hecho de reforma y que creemos nosotros que merecen un comentario. El primero de ellos, es el relacionado con las reformas que propone una publicidad de los plenos de la Corte Constitucional; y también modificaciones encaminadas a exigir a los jueces de la Corte Constitucional, la comparecencia ante la Asamblea Nacional para presentar información. Sobre esta primera propuesta, debo decir la siguiente.



Creemos nosotros que el permitir que los plenos de la Corte Constitucional sean públicos, merece ser analizado con cierta cautela. La Corte Constitucional tiene como órgano deliberativo por excelencia el Pleno de la Corte. Pero esta deliberación no solamente se realiza en el Pleno, sino que tiene etapas de deliberación. La misma Corte Constitucional, ha desarrollado una metodología de deliberación muy profunda en la que cuenta con dos momentos; uno de ellos, que es por escrito, la descripción escrita que se realizan los nueve jueces, y luego una deliberación en el Pleno del Organismo. Esta deliberación en el Pleno del Organismo, ¿qué involucra? Involucra que los jueces emitan apreciaciones, sobre las formas posibles de resolver un caso en concreto. Estas apreciaciones que los jueces de la Corte Constitucional pueden verter respecto de un caso; no pueden ser públicas. ¿Por qué no pueden ser públicas? Por dos razones principalmente. El momento en que esas deliberaciones se hacen públicas, previo a que se decida un caso en concreto, los jueces son inmediatamente, sujetos de posibles presiones externas, por las aseveraciones que hayan emitido. Tomemos en cuenta que en el Pleno no solamente se decide, en el Pleno se delibera., Varios casos de la Corte pasan por el Pleno, son deliberados y no reciben una decisión. Imagínense ustedes lo grave que sería que los jueces emitan sus criterios, deliberen sobre los casos, en público no tomen una decisión en ese momento. Como segundo elemento que nos parece muy riesgoso en lo que tiene que ver con hacer públicos los plenos y las deliberaciones de los casos en concreto, no hablamos de los plenos administrativos, no hablamos de aquellos plenos donde se toman decisiones de otra índole, hablamos de los plenos jurisdiccionales donde se decide sobre los derechos de las personas, donde se esté evaluando si una determinada norma es o no constitucional, donde se está estableciendo si es que un determinado estado de excepción es o no constitucional. Hablamos de esos plenos. El riesgo que nosotros vemos en que estos plenos sean públicos, refleja también una gran importancia en los derechos de las partes, en el debido proceso. Ustedes saben que las partes, no necesariamente tienen interés en que sus conflictos jurídicos sean ventilados públicamente antes de esto antes de que esto reciban una decisión. Muy distinto, por supuesto, es la publicidad que merecen todas las actuaciones jurisdiccionales, como son las audiencias o en sí misma todas las partes

procesales que como ya ustedes saben hoy por hoy están totalmente públicas, pues la Corte cuenta con su expediente electrónico. Esto sobre las primeras propuestas relacionadas con la publicidad de los plenos. Debo decir, además, que, basado en la normativa vigente, actualmente la Corte ya transmite todos sus plenos administrativos públicamente y que también todas las audiencias se realizan de manera pública y que son transmitidas en los canales digitales de la Corte Constitucional así que no vemos ahí un mayor inconveniente. Otra de las reformas que nosotros combinamos a la comisión a que haga una revisión exhaustiva, tiene que ver con esta que mencionaba yo que se encuentra incluida en el régimen de responsabilidad de los jueces de la Corte Constitucional. Y es y es aquella que se refiere a que la Asamblea Nacional, pueda conminar a los jueces de la Corte a presentar información ante la legislatura. No tenemos del todo claro cuál es el objetivo de esta reforma, toda vez que hoy por hoy ya en función de la Ley de Transparencia, la Corte Constitucional responde todos los pedidos de información que recibe, no solamente de las instituciones públicas, sino de cualquier ciudadano; y en el año pasado atendimos más de dieciocho pedidos. Entonces, no entendemos hacia dónde va esta esta reforma. Pero sí nos preocupa, que esté incluida en el capítulo de responsabilidades de los jueces de la Corte Constitucional, del régimen de responsabilidades. Nos preocupa muchísimo la inclusión en ese capítulo, que podría ser interpretada o podría ser leída como la de un mecanismo de fiscalización político a los jueces de la Corte Constitucional, lo cual estaría totalmente por fuera, tanto de las competencias de la Asamblea Nacional, misma que no tiene una facultad de control político de los jueces de la Corte; y también por supuesto iría por encima de la exclusión expresa que ha hecho la Constitución de la República respecto del juicio político en relación a los jueces constitucionales. Otra de las reformas que nos parece que podría ser complicada y que podrían dar en tensión con el principio de independencia judicial, es la que se refiere a los sorteos de las salas. Hay algunas reformas en algunos proyectos que topan el régimen de sorteos. ¿Qué el régimen de sorteos puede atentar contra la independencia judicial? Creemos nosotros que hemos hecho un trabajo muy largo y que nos ha costado mucho tanto en modernización como en acuerdo de los jueces, para que hoy por hoy todos los sorteos en la Corte se realicen de manera automática y en base a

algoritmos que no son modificables ni manipulables por el ser humano. El incluir reformas tendientes a realizar sorteos que vayan en otro sentido, es decir, que permitan, por ejemplo, sorteos manuales o que permita o que impidan o que promuevan ciertos tipos de confirmaciones de los sorteos en las salas. Creemos nosotros que podría ser bastante riesgoso. Uno porque podrían manipularse los sorteos de salas y sus conformaciones; y otro porque promueven actos de corrupción que ya la Corte Constitucional ha logrado desterrar por completo. Vemos también otra de las reformas que quisiéramos comentar un poco desde la operatividad y desde, ¿cómo funciona realmente la Corte?; y es la que se refiere a las causales de recusación. Vimos en algunos proyectos, algunas modificaciones relacionadas con las causales de recusación. Uno de ellos plantea una ampliación de las causales de recusación, encaminada a poder objetar la competencia de un dentro de un caso por aseveraciones, documentarios realizados antes de haber ejercido sus funciones como juez constitucional. Mientras que vimos que se ha incluido ya en el debate un nuevo proyecto de reforma de ley que tiene una propuesta totalmente contraria teniendo más bien a limitar las causales de recusación. Porque estas causales pueden ser riesgosas para la independencia judicial. Unas causales de recusación sumamente amplias promueven de manera muy activa la interferencia en la decisión de la Corte. Es decir, el permitir que los accionantes puedan tener, completa inseguridad sobre qué determinadas conductas se incluyen o no en una determinada causal, promueve que se presenten muchos pedidos de recusación y esto entorpece en gran medida la tramitación y la decisión de la Corte Constitucional. Desde la experiencia nosotros les podemos comentar, que en los casos más polémicos que ha tenido la Corte Constitucional, ha sido en los casos que más recusación la Corte ha recibido de sus jueces. Pero no necesariamente porque estos jueces calcen en alguna de las causales de recusación, sino que ha sido visto el mecanismo como una forma de entorpecer la deliberación, de excluir a ciertos jueces de debate, inclusive para buscar que no se consigan mayorías, que no se consiga quórum y que no se consiga una decisión llegado ya el proyecto al Pleno. Entonces, esta figura de la recusación muchas veces puede sonar muy tentador, hacerlas más amplias y exigirles a los jueces más requisitos o más limitaciones más bien para ejercer su competencia,

pero también queremos hacerles notar ustedes cómo pueden ser utilizadas como un mecanismo para entorpecer la deliberación de la Corte. Solamente para que ustedes vean unas cifras, la recusación por un lado y la excusa obligatoria tienen una operación completamente distinta. Los jueces de la Corte Constitucional sienten constantemente que tienen que excusarse obligatoriamente, si sienten la responsabilidad de excusarse, tanto es así que en los últimos años los jueces han enviado al Pleno doscientos cincuenta y cinco pedidos de excusa obligatoria. Mientras que las recusaciones son únicamente veintiséis y estas recusaciones coincidentalmente ingresan en esos casos, en los que se quiere entorpecer el proceso deliberativo de la Corte Constitucional. Vemos también una reforma que nos ha interesado a nosotros venir a comentar en este momento, es aquella que se refiere al abuso de las facultades jurisdiccionales. ¿Qué incluye esta reforma? Incluye la posibilidad de incrementar una infracción, por la que puedan ser por objeto de determinación de responsabilidad, los jueces y juezas que sustancian garantías jurisdiccionales. ¿Cuál podría ser un conflicto o un problema que se presente con esta reforma? Es que no podemos ver nosotros claramente en la reforma, unas particularidades que la distinguan de lo que hoy ya está previsto en la norma, que es el error inexcusable, la manifiesta negligencia y el dolo. El riesgo, de incluir una infracción adicional sin dotarle de particularidades propias, sin dotarle de características propias, puede hacer que en esta en esta figura se intente incluir cualquier conducta de los jueces y juezas constitucionales. No hablamos de la Corte Constitucional, hablamos de los jueces de instancia y que sea utilizada como un mecanismo de presión, por el órgano administrativo de control, para que estos jueces tomen recaudos que no deberían tomar a la hora de decidir. Entonces, esta reforma nosotros queremos simplemente comentar, que en caso de ser incluida debería dotársele de propias a las conductas, que estén sometidas de ese tipo de infracción, porque en caso de no tenerlas; y, al dejar sumamente amplia, la infracción, podría ser una figura, que se tienda a utilizar para presionar a los jueces y para de alguna manera, evitar que estos fallen de manera independiente. Ya por fuera del ámbito de la independencia y de aquellas reformas que pueden rozar con este principio constitucional de tanta importancia, me permitiré hacer referencia a algunas de las reformas que hemos podido ver



en todos los proyectos que van en dos caminos. Por un lado, muchas reformas tendientes a aumentar las competencias de la Corte; y, por otro lado, muchas reformas tendientes a disminuir los plazos de decisión de la Corte. Estos dos grupos de reforma constantes en todos los proyectos o en muchos de los proyectos que hemos revisado, pueden tener un impacto realmente grave en la operatividad de la Corte. Y entonces hemos preferido mostrarles estas estas implicaciones, con números reales de la tramitación de nuestras causas y de cómo funciona realmente nuestro organismo. La Corte Constitucional del Ecuador actualmente conoce treinta y ocho competencias. Estas treinta y ocho competencias, se verían incrementadas, con nuevas competencias que están previstas en esos proyectos de reforma. En el documento que me permitiré entregar, están todas ellas individualizadas. Entonces ustedes podrán fácilmente notar a cuáles me estaba haciendo yo referencia. Pero además de las competencias que se nos agrega, dentro de las competencias que ya existen, se abre un abanico de posibilidades para la presentación, de por ejemplo acciones de inconstitucionalidad en contra de actos parlamentarios, que actualmente no están dentro del objeto natural de esa garantía, lo cual, por supuesto, va a inflar, el trabajo de la Corte Constitucional, en gran medida. Para que ustedes tengan una idea del nivel de procesamiento que tiene la Corte, este es el flujo de ingreso de causas año a año en la Corte Constitucional, ustedes han visto cómo hay como va creciendo exponencialmente, sobre todo en los últimos años de los que la Corte ya goza de gran legitimidad, el número de causas ingresadas a la Corte ha subido. Tiene que ver con otros factores también, altos niveles de conflictividad, mayor población, sí; tiene que ver con muchos factores. Pero actualmente la Corte Constitucional en el año dos mil veintitrés, en un solo año, recibió más de diez mil acciones. Diez mil acciones que tiene que conocer, procesar y resolver. Y entonces estas diez mil acciones un poco para que ustedes puedan ver, este es el porcentaje que ocupa el trabajo de la Corte dependiendo del tipo de acción de la que estamos hablando. Actualmente el ochenta punto siete por ciento del trabajo que la Corte le tiene que dedicar a sus acciones lo tiene reservado la acción extraordinaria de protección, es decir, ese es el porcentaje de acciones que ingresan de ese tipo, de estas diez mil doscientas treinta y siete, que es el número total que ingresó en el año dos mil



veintitrés. Luego tenemos a la acción de incumplimiento con un cuatro punto cuatro por ciento y finalmente las acciones de inconstitucionalidad. Es decir, esas son las acciones que copan el trabajo de la Corte Constitucional y que la Corte no puede decidir no revisarlas o no analizarlas al menos en una fase de admisibilidad. Todas ellas tienen que tener una admisión, así sea de admisibilidad. Muchas de ellas podrán no tener una decisión de fondo, pero de admisibilidad indispensablemente tienen que tener. Y entonces cuando vemos esos números y vemos también el trabajo que ha hecho la Corte para poder bajar represamiento. Ustedes saben que hacia el año dos mil diecinueve la Corte Constitucional contaba con un represamiento del catorce punto cincuenta y cuatro causas, mientras que hoy manejamos un represamiento del uno punto sesenta y cinco causas. Esa disminución tan considerable del represamiento de causas se ha logrado gracias a que hoy por hoy, tenemos un control sobre los procesos y con esfuerzos ordinarios y extraordinarios hemos alcanzado esos números. Eso no quiere decir que estemos al día con la resolución de las causas. Una acción extraordinaria de protección actualmente puede demorarse cuatro años en recibir una decisión. Y entonces tenemos que pensar muy bien esos números, cuando pensemos en aumentarle competencias a la Corte y en disminuirle los plazos de decisión. Siguiendo diapositiva. En cuanto a la reducción e imposición de términos y plazos, queremos hacer consideraciones a ustedes que creemos que deben tomarse en cuenta. La una es la calidad de las decisiones. Comentaba yo hace unos minutos, este proceso de deliberación, esta metodología de la deliberación que la Corte ha logrado, enraizar en sus jueces y comprometer a todos ellos de alguna manera, acompañar siempre este proceso, independientemente que ya hemos tenido una renovación de Corte en el año dos mil veintidós, la Corte Constitucional se ha comprometido con ese proceso deliberativo. Una sola razón; porque la legitimidad de la Corte actualmente tiene todo que ver, con las razones que expresa en sus decisiones, con la alta calidad de la motivación de sus decisiones. Y entonces si es que esa esa calidad en los argumentos, esa calidad en la motivación, esa calidad en la reflexión se ve de alguna manera, perjudicada por la disminución grosera de los plazos, porque no hablamos de plazos razonables de los que obviamente la Corte tiene que ajustarse para decidir. Pero vemos con preocupación en algunos

de los proyectos plazos de tres y cinco días para resolver acciones de inconstitucionalidad de, por ejemplo, estados de excepción. Y entonces, ese tipo de plazos con un modelo de deliberación como el que la Corte tiene actualmente resultan absolutamente incompatibles. Pasemos a la siguiente diapositiva, perdón. Solamente para que ustedes tengan una idea, ¿qué es lo que se espera? o ¿cuál es el volumen de producción que se espera de una Corte o de una alta Corte Constitucional? ponemos ahí unos números de Corte s pares como es el Tribunal Constitucional Español, el Tribunal Federal Alemán, la Corte Constitucional Colombiana y la Corte Constitucional del Ecuador. Ninguna de esas Corte s supera las quinientas sentencias al año. La Corte Constitucional del Ecuador, desde el año dos mil diecinueve hasta ahora, no baja de ochocientas sentencias por año. Es decir, estamos trabajando al máximo, que lo que la máquina puede operar, superando casi duplicando el número de decisiones que emiten Corte s extranjeras, con competencias parecidas a las nuestras. No se puede comparar con una Corte Nacional, por supuesto, porque tenemos competencias totalmente distintas, pero comparándonos con Corte s que tienen competencias similares, pese a que son países con muchísima más población y con índices de conflictividad bastante altos, la Corte Constitucional, lleva un volumen de producción que supera todas las expectativas, pero aun así creemos que, ya podría llegar a ser insostenible si es que la Corte se va a enfrentar a resolver más causas en menos tiempo. Siguiendo, por favor. Me voy a permitir comentar unas pocas reformas que hemos podido ver en algunos de los proyectos, que podrían merecer algún comentario desde mi parte como órgano técnico de la Corte Constitucional. El primero de ellos, no me voy a tener mucho en explicar lo que la acción de reversión de precedente. ¿Qué involucra esta acción? Involucra que una persona, pueda ir ante la Corte, presentar una acción y decirle -Corte Constitucional revierta este determinado precedente-. El modelo de precedentes, el modelo de ¿cómo se construye un precedente?, ¿por qué la Corte Constitucional tiene facultades para generar precedentes?, está diseñado en nuestra Constitución de la República. Cualquier acción que de alguna manera entorpezca ese modelo, ese diseño que estableció nuestra Constitución, creemos nosotros, que podría poner en riesgo el modelo constitucional. Y es por eso que les pedimos a ustedes cuando revisen estos proyectos de reforma,

pensemos un poco en clave del diseño de Corte de precedentes o de modelo de precedentes que ha establecido nuestra propia Constitución. Por otro lado, en cuanto a la gestión del seguimiento y del cumplimiento de las decisiones de la Corte. ¿Qué reformas hemos visto al respecto? Entendemos que es una preocupación, para la sociedad, para la Corte, para absolutamente todas las personas que creo yo que estamos sentadas en esta mesa. Es una preocupación real, el que la Corte pueda ejecutar sus decisiones. La Corte puede hacer muchísimo trabajo, puede emitir mil sentencias por año, pero si estas decisiones no logran ejecutarse, no hay ningún sentido en la administración de la justicia constitucional. Hay una propuesta de reforma en los proyectos que pudimos revisar, que lo que busca, es de entregarle al Pleno, de manera exclusiva, no solamente la competencia para juzgar, si es que una determinada sentencia se ha cumplido o se ha incumplido, lo cual es obvio y debe estar reservado al Pleno del Organismo; pero también todas gestiones preparatorias para conseguir información sobre el cumplimiento. Esto es sumamente complejo porque, como ustedes ven, el Pleno del Organismo tiene que resolver sobre esas treinta y ocho competencias de las que estábamos hablando; y si además nosotros le decimos al Pleno del Organismo que para poder ejecutar sus decisiones tiene que necesariamente él directamente, el Pleno por la decisión de al menos cinco jueces, tomar la decisión sobre requerir información para saber si sus sentencias se están cumpliendo o no, lo único que vamos a hacer con eso, es hacer que ninguna decisión de la Corte se pueda ejecutar. Esto ya era así, antes del dos mil diecinueve. Entonces quiero que ustedes den unos números y entre el dos mil ocho y el dos mil diecinueve, es decir, en once años se lograron ejecutar y archivar doscientas veinticinco sentencias, es decir, la Corte logró hacer cumplir; doscientas veinticinco sentencias. Mientras que, desde que el Pleno de la Corte Constitucional, delegó esa gestión en la Secretaría Técnica Jurisdiccional y que es la Secretaría Jurisdiccional, la que se encarga de hacer estos actos intermedios de verificación de cumplimiento y solamente se reserva al Pleno la decisión final sobre si es que está cumplida o incumplida. La Corte Constitucional en tres punto cinco años ha logrado ejecutar ciento ochenta y seis decisiones de la Corte, es decir, en tres punto cinco años se ejecutó el ochenta y dos punto sesenta y seis por ciento del total ejecutado en once años. O sea, ya podemos

ver ahí nosotros cómo una decisión tan sencilla, tan simple, un artículo que parece tan inofensivo puede repercutir de manera tan grave, en algo tan importante como es la ejecución de nuestras sentencias. Por otro lado, tenemos la INE de actos parlamentarios. El objeto, es decir, los tipos de actos que pueden impugnarse a través de acciones de control constitucional abstracto. ¿Qué actos pueden impugnarse?; ya está definido en la Constitución. Es decir, la Constitución ya tomó una decisión, sobre qué actos pueden impugnarse a través de esas acciones. ¿Y qué es lo que nos dice la Constitución?, que se pueden impugnar actos normativos de carácter general, o actos administrativos de carácter general. Nos preocupa, nos preocupa, que el habilitar la acción pública de inconstitucionalidad, para impugnar actos parlamentarios, como por ejemplo de la decisión de un juicio, pueda trastocar ese objeto ya establecido, ya definido por la Constitución de la República. Y esto bueno, sin mencionar que, por supuesto, el permitir que más actos sean posibles de impugnar a través de la acción de inconstitucionalidad, repercute directamente en nuestra gestión, solo para que lo vean, del total de causas pendientes en el dos mil veintitrés, el quince punto dieciséis por ciento son acciones de inconstitucionalidad. Estas acciones de inconstitucionalidad, obviamente, al tener como objetivo evaluarse una norma dictada nada más y nada menos por un órgano como es la Asamblea Nacional, merece una reflexión tan profunda, tan seria, porque es de alguna manera, poner un coto, poner un control a algo que ya es una decisión de un poder con la máxima legitimidad como es la Asamblea. Y para tomar esas decisiones, la Corte Constitucional, desde luego tiene que ser una reflexión muy profunda y no logra emitir más que cuarenta sentencias al año. Eso es lo que pudimos emitir en el año dos mil veintitrés. Y entonces nos estamos demorando casi cuatro años, en conocer una acción de inconstitucionalidad, tres punto cinco me parece que es el número exacto, he puesto cuatro para llamar un poco más la atención, pero es tres punto cinco el número de años que nos estamos demorando. Y entonces pensar en que vamos a incluir dentro de los actos que se puedan impugnar a través de su una acción más actos como son los actos parlamentarios nos genera una profunda preocupación. No me voy a referir a los tiempos en los estados de excepción, porque ya lo he mencionado en la primera parte. Sobre las acciones de incumplimiento, a ver. Hay tres acciones en la Corte, que son las



acciones que ocupan de mayor medida el trabajo del Pleno. Estas son la acción extraordinaria de protección, la acción de inconstitucionalidad y la acción de incumplimiento de sentencias. La acción de incumplimiento de sentencias puntualmente ocupa el veintidós punto seis por ciento de las causas pendientes de resolución; es decir, dos punto seis por ciento de las causas pendientes de resolución. Es decir, de la bodega que la Corte tiene llena de causas, el veintidós punto seis por ciento son acciones de incumplimiento de sentencia. ¿Qué son las acciones de incumplimiento de sentencia?; acciones en las que las personas que han recibido una sentencia favorable por los jueces de instancia, vienen a la Corte a pedirle que la ejecute, porque no han logrado su ejecución con instancia. La Corte Constitucional en estos últimos años se ha dedicado a de alguna manera direccionar el cumplimiento de estas decisiones a quien le corresponde, que son los jueces ejecutores de instancia. Pero la acción de incumplimiento no tiene admisibilidad. Entonces ha sido vista por los accionantes como una forma rápida para llegar a la Corte Constitucional, para recibir una sentencia definitiva y para de alguna manera alcanzar sus intereses legítimos de que se cumplan sus decisiones. Pero sin duda nosotros hemos visto en algunos en algunos proyectos, algunas reformas que tienen que ver con esta acción y si nosotros podríamos invitarles a analizar, alguna reforma que podría ayudar a descongestionar este escenario que yo les he presentado este día, sería sin duda pensar en una fase de admisibilidad para esta acción. Finalmente, para no tomar mucho más tiempo, yo creo que ya he agotado mi tiempo disponible. Voy a decir rápidamente otras propuestas de reforma que, si bien no son una carga directa para el Pleno, sí que complejizarían muchísimo la tramitación de las causas internas. Primera de ellas, obligación de hacer audiencias en todas las acciones de incumplimiento. A ver, el veintidós por ciento de las acciones que tiene pendientes la Corte son de acciones por incumplimiento. Si en este veintidós por ciento de acciones, la Corte Constitucional se ve obligado a ser audiencia pública, no va a terminar de resolver. Más aún cuando sabemos que en noventa, bueno, no me voy a arriesgar a decir ese número, pero en un alto porcentaje, muchas de estas acciones llegan sin cumplir con los requisitos mínimos que están establecidos por la ley orgánica. Otra de las de las de las propuestas que podemos ver nosotros que podrían incidir en nuestra



operatividad, es la obligación que se impone a los jueces de pronunciarse en su sentencia respecto de todos los escritos de amicus. Es decir, hay causas en las que la Corte, recibe cincuenta, sesenta, setenta escritos de amicus curiae. El que la Corte tenga que hacer consideraciones en su sentencia sobre esos cincuenta, sesenta amicus, involucra primero que, esto ralentice el proceso de producción de una decisión; en primer lugar. Y segundo; que la Corte le tenga que dar una contestación a un sujeto que no es de una parte procesal, que es un amigo de la Corte, es decir, es alguien que le puede proporcionar algún dato técnico, pero es una parte que no merece un pronunciamiento de la Corte. Otra de las de las reformas que observamos con un poco de preocupación, es un se incluye la obligación de que los jueces que están sustanciando una causa deban generar un informe para explicar por qué no están priorizando determinado caso. La regla general de tramitación es el orden cronológico; es decir, las causas ingresan y se tramitan en orden cronológico, salvo estrictas excepciones que ya están reguladas en el Reglamento Interno de la Corte Constitucional. ¿Qué es lo que hace esta propuesta? Esta propuesta le obliga al juez, a que, en todos los casos, en los que, con un escrito de una parte, le pidan una priorización, tengan necesariamente que generar un informe técnico, pero no solamente un informe técnico para poner en conocimiento del Pleno a la hora de tramitar la causa, un informe técnico que se tenga que ir a una sala de priorización. Y después del conocimiento de ese informe, la sala de priorización, el caso pueda llegar al Pleno; es decir, le aumentamos una etapa procesal más a todos los casos. El momento en que esta reforma se apruebe, lo que van a hacer, todas las personas es presentar su demanda y conjuntamente con su demanda, su escrito de priorización; independientemente de cuáles sean las causales de priorización. Que saben que los jueces se van a ver obligados a hacer un informe y que ese informe va a tener que ir a ser tramitado a una sala. Pero más allá de esa preocupación, que es meramente operativa, a mí realmente lo que lo que creo yo que puedes llegar a incidir en la independencia con lo que la Corte tramita sus causas, en cómo hoy por hoy se gestiona la tramitación de los procesos, es que actualmente, si una persona pide una priorización de un caso y el juez considere, que el caso es priorizable, informa al Pleno; y el Pleno con al menos cinco votos, puede decidir romper el orden cronológico. Romper el orden

cronológico significa que esas personas que estaban esperando su turno, van a tener que esperar un poco más. Entonces para romper ese orden cronológico se necesitan hoy al menos cinco votos. ¿Qué es lo que hace esta reforma? Esta reforma lo que hace es en remitir ese informe de priorización a una sala conformada por tres jueces. Entonces, dos jueces van a poder romper el orden cronológico. Y entonces muchas más causas se van a priorizar y, por ende, las personas que están esperando en la fila, difícilmente van a encontrar una solución a su causa. Por último, en cuanto a las salas de admisión, selección y revisión y excepcionalidad, se propone en una de las propuestas. Yo entiendo que es, o sea; se puede entender, por qué se propone, pero un poco la idea es que ustedes, desde la operatividad de la Corte diaria, puedan observar esta reforma. Se propone que sea una sala única con una duración de un año; por ejemplo, actualmente la Corte Constitucional del Ecuador, sesiona en admisión, con tres salas que sesionan de manera simultánea. ¿Sí? Entonces estas salas de admisión tienen una competencia por un mes. Luego renueva su competencia, pero, es decir, todos los meses hay tres salas que están en funciones. ¿Qué significa que tres salas estén en funciones?; Que nueve jueces están procesando admisión de causas. ¿Qué hemos logrado con eso? Hemos logrado que actualmente, pasar de, doscientos siete días promedio para que se resuelva una admisión de un caso, a ochenta y un días promedio. Es decir, en menos de tres meses, cualquier persona que presente una acción a la Corte que tenga que pasar por la fase de admisibilidad, va a recibir una decisión de admisibilidad. Antes tenía que esperar doscientos siete días cuando había una sola sala que sesionaba durante el periodo de un año. Entonces eso yo creo que hay que hay que tomarlo en cuenta. Hoy máximo tres meses; es decir, uno ingresa una demanda de acción extraordinaria de protección y en máximo tres meses tendría ya su decisión de admisibilidad; antes eran doscientos siete días, salvo casos por supuesto sumamente excepcionales, pero ese es el promedio general de la Corte Constitucional. No me voy a detener en más cifras, yo creo que ha quedado un poco claro las observaciones que pueden llegar a tener la Corte en cuanto a las reformas. Finalmente, dejo en mi documento, todas las reformas, más bien dicho, todos los avances jurisprudenciales que tiene que ver con desnaturalización. El subsecretario de la Presidencia de la República ya hizo

mención de algunas de ellas. Creo que no es necesario que yo vuelva a insistir, pero sí es importante que quedan por escrito un poco para que el debate también pueda ser guiado por ellas. Muchas gracias.

**SEÑORA PRESIDENTA DE LA COMISIÓN:** Agradecemos a la doctora Lorena Molina Vera, secretaria técnica jurisdiccional de la Corte Constitucional. Habíamos, bueno, en el caso de la Corte habíamos decidido como dividir quince; quince. La doctora se tomó veinte. Así que, bueno, ahí como buenos hermanos. Le damos la bienvenida a Daniel Gallegos Herrera, director del Centro de Estudios de Difusión de Derecho Constitucional de la Corte. Bienvenidos.

**DOCTOR DANIEL GALLEGOS HERRERA, DIRECTOR DEL CENTRO DE ESTUDIOS DE DIFUSIÓN DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR:** Señora presidenta, señoras, señores asambleístas, señor presidente de la Corte Nacional de Justicia, asistentes. Recurriré a la mayor mentira de un orador; trataré de ser breve. Bueno, yo lo que voy a hacer desde el Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional de la Corte Constitucional del Ecuador, es relatarles un proceso que nosotros llevamos a cabo, en el cual hemos ido debatiendo, discutiendo y reflexionando respecto de este tema, para demostrarles que esto no es producto de la improvisación ni del pensamiento de un grupo de personas muy reducido. Entonces, yo lo que les voy a comentar, es sobre este proceso, que fue por dispersiones de los jueces de la Corte, en decir que el Centro de Estudios y Difusión de Derecho Constitucional se constituya en un foro de debate plural sobre los problemas que aquejan al sistema de administración de justicia. Y esto comenzó el veintiuno de marzo de dos mil veintitrés, estamos hablando de hace más de un año, cuando hicimos un panel llamado “Los núcleos problemáticos del sistema de administración de justicia constitucional” en la FLACSO. Después de este panel, lo que hicimos como centro de estudios fue sistematizar toda la información en la que estuvieron académicos de renombre, todo esto está en el informe, no voy a repetirlo, y generamos una metodología de discusión y debate que debamos a las universidades del país. Ocho foros, relacionados con relación entre la relación entre la justicia constitucional y la justicia ordinaria, la

competencia de juezas y jueces de garantías, efectos de las decisiones constitucionales, mecanismos de unificación jurisprudencial, la efectividad de las decisiones constitucionales, la reparación integral, la efectividad de la reparación integral y la independencia y el comportamiento judicial. De estos foros en los cuales participaron académicos, estudiantes de pregrado y de posgrado, y personas relacionadas con las universidades de todo el país, lo que nosotros hicimos fue, sistematizar toda esta información y presentarlo a discusión de las personas que ejercen todo el tiempo la administración de justicia. En conjunto con la Corte Nacional de Justicia, armamos un encuentro por la cultura del precedente en el cual debatimos los resultados de estos foros y este evento congregó, a mil ciento treinta y cuatro personas de todo el país que discutieron respecto de los resultados. Al fin, presentamos el resultado toda esta discusión, en “Logros y retos de la justicia constitucional dos mil veintitrés” en marzo de este año. Además, para la red social X en las cuales igual se seguía debatiendo temas relacionados con la administración de justicia constitucional. Ustedes en el informe tienen todos los links para que los vean, vean quienes son las personas que intervinieron, muchos de ellos vinieron a la comisión a presentar sus posiciones y algunos otros no han tenido la oportunidad. En total setenta y un juristas provenientes de la academia, veinte instituciones universitarias y las organizaciones gubernamentales, en veinticuatro eventos con más de cinco mil personas y eso es lo que les vengo a presentar el día de hoy. Comienzo por decir cuáles son los ejes de lo que nosotros estamos presentando como resultado, señora presidenta. Primero; que la administración de justicia constitucional se estructura como un sistema; y cualquier modificación a cualquier componente del sistema va a afectar necesariamente a los otros. Segundo; la diferencia funcional entre los distintos componentes hace que se trate a cada uno de los órganos del sistema de justicia constitucional de manera diferenciada. No es lo mismo que haga, lo que hace un juez de primera instancia, que lo que hace la Corte Nacional de Justicia cuando conoce a habeas corpus, por ejemplo. O la Corte Constitucional con su misión, de establecer precedentes. El otro tema es que, el sistema ya se haya quejado de varios problemas de diseño, que han generado rezago procesal, dificultad de hacer efectivas sus decisiones. Toda reforma debería considerar no agravar esos problemas y no solucionarlos.



Además, que el abuso y la desnaturalización o la desviación procesal, en general, no se origina por problemas de la ley, sino por falta de aplicación, errónea aplicación o errónea interpretación de la ley. Y esta se puede deber a temas de actos de corrupción, ignorancia o lo que sea, pero probablemente la calentura no está en las sábanas en la mayoría de los casos. El tema de que, cualquier reforma que debe ir encaminada a regular el sistema de garantías, pero nunca a restringir de forma ilegítima, el acceso a las mismas. Después de este proceso, hemos dado seguimiento a todos los proyectos de ley que han entrado aquí a la comisión. Hemos leído todos los proyectos de ley, incluso los que no han entrado a la comisión, como, por ejemplo, un proyecto que está presentado creo que es por la asambleísta Baltazar, que de hecho es ex servidora de la Corte Constitucional, que tienen algunas propuestas de interesantes; ¿no?. Por ejemplo, aquí es la que señala que los escritos de amicus curiae, de terceros con interés deben ceñirse al objeto de litigio, o, por ejemplo, que el planteamiento de los tiempos, previstos objeto de litigio, o, por ejemplo, que el planteamiento de los tiempos previstos en las audiencias no son fijos, sino que son mínimos, o la regulación de la enmienda de oficio, que se llama otros lo conocen como el cambio de vía entre medidas cautelares y acción de protección. Pero también hemos visto, y a la luz de toda esta reflexión, nosotros hemos cruzado algunos reparos respecto de las reformas. Como, por ejemplo, y aquí resalto lo que ya dijo la secretaria técnica jurisdiccional; el tema de la revisión de precedentes. Porque además nos parece, además de todas las desventajas presentadas, nos parece que es una reforma que resulta innecesaria, porque existe un mecanismo de hecho de iniciativa popular para la reversión de precedentes, que es la reforma constitucional. Si una persona considera que la interpretación oficial de la Constitución no es la que le satisface, puede cambiar la constitución y está habilitada para hacerlo. Existe una confusión ahí entre el sistema de precedentes y producción normativa desde nuestra perspectiva. También el tema de la improcedencia general de acciones de protección sobre procesos de control político. Esto, más que todo, se lo ha visto como algo peligroso por una restricción de acceso a la justicia que podría ser observada por órganos internacionales de derechos humanos. El problema con, sobre todo, el tema de los, ¿cómo se llama?, el control político, es que no entra en la definición de acto

administrativo con efectos generales ni acto normativo. Probablemente, podrá ser una resolución con fuerza de sentencia o como se la quiera denominar, para habilitar otra garantía que no sea la acción de protección, pero, no entra dentro de la definición constitucional. Y probablemente tampoco entre las decisiones disciplinarias de control interno dentro de la Asamblea. Entonces, se llama a la reflexión respecto a este tema. En relación con el seguimiento, como lo ha dicho la secretaria técnica, el tema de la cantidad de casos que se deben ser objeto de seguimiento es un problema, y lo que nosotros diríamos a partir de la discusión que se ha dado, es que, más bien, se debería pensar en desconcentración de la gestión de providencias intermedias antes que, concentrar todo en el Pleno. Después está el tema de la modulación de sentencias y dictámenes constitucionales. La Corte Constitucional ha regulado el tema del momento procesal y el alcance de la y esto no está previsto en los proyectos que han llegado a la comisión, vimos que estaba en el que todavía no llega. Sobre la tramitación de procesos constitucionales y la incorporación de normas reglamentarias, lo que nosotros llamaríamos esa la reflexión respecto de, que debe darse un margen razonable a la Corte Constitucional para que se autorregule, así como la Asamblea tiene sus reglamentos internos. Respecto a la creación de jueces especializados en garantías jurisdiccionales, entendemos que es un tema que ha pasado ya un pronunciamiento del pueblo, pero hay algunos elementos que no están considerados ni en la enmienda constitucional ni en la Ley de Garantías, como por ejemplo la competencia en razón de la materia para conocer y resolver sobre medidas cautelares, la especialidad orgánica, pero no funcional ni aptitudinal de los jueces ni, la existencia personal especializado dentro de los despachos de los jueces constitucionales. Y tampoco está clara la competencia de las salas de la Corte Nacional de Justicia que debería ser regulada. Está el tema de la competencia del territorial de los grados y las personas, que, desde nuestra perspectiva, invierte en la regla constitucional que dice que esta se debe medir en relación con la persona afectada, en sus derechos constitucionales y la pone en el órgano emisor del acto. Para nosotros esto es una cuestión que podría entrar en colisión con la con la Constitución de la República y hemos visto algunos proyectos de sentencia como el de la asambleísta Baltazar, perdón, que recurra a ese muchas veces, pero me

parecería que de algún modo respeta el digamos, el mandato constitucional de adecuar esto; y eliminar algunos resquicios que se han dado respecto de la competencia territorial, originados esencialmente con, la idea equivocada de que una entidad pública de carácter nacional, tiene efectos nacionales en todos los actos que emite; por un lado. Y el otro, la confusión entre legitimado activo y víctima o afectado, ¿Sí?. Después está el tema de la relación creíble para establecer la legitimación activa y aquí tendría que decir que hay una decisión de la Corte constitucional la 170-17-SEP-CC, que eliminó la posibilidad de restringir la legitimación activa en las garantías jurisdiccionales. Otra vez tenemos el problema de la confusión entre legitimado activo y víctima o afectado, porque que una persona presente una acción como agente oficioso de otra, no traslada la competencia territorial al domicilio de quien presentó la acción, ni es óbice para declarar el abuso del derecho cuando se ha presentado, con identidad subjetiva. Respecto al tema de los amicus como dije, hay algunas normas que son interesantes; sin embargo, es importante y dejar en claro y reafirmar el hecho de que un amicus curiae no tiene un derecho a que haya congruencia respecto de sus afirmaciones. Es un amigo de la Corte, alguien que aporta con criterios y no tiene una pretensión que adicionar a la causa, ¿sí? Respecto al tercero con interés, en efecto, puede incorporar pretensiones, pero estas tienen que estar definitivamente establecidas en el debate procesal original, so pena de violar el derecho a la defensa. Después está el tema de la imposibilidad de suspender la audiencia, que desde la perspectiva de las discusiones que se han dado, podría ser complicada en el sentido de que, lo más recomendable es dividir en dos tiempos la audiencia, uno para discutir sobre la vulneración de derechos constitucionales, y otro para discutir sobre la reparación. Con la imposibilidad de suspender, con la imposibilidad de tener dos audiencias, una de fondo y otra de reparación, haría que esto complique un poco la búsqueda de acuerdos reparatorios cuando la entidad pública acepta que existió la vulneración. En relación con la reparación integral, parece que sería importante establecer un trámite sumario y contencioso administrativo, pero que sea un trámite de ejecución, no el trámite sumario establecido en las normas ordinarias. Acordémonos que, la cuantificación de la reparación económica es simplemente la ejecución de una decisión. Y en el contexto de, jueces especializados en

garantías jurisdiccionales, sale sobrando la intervención del Tribunal Contencioso Administrativo que como el representante de la presidencia ya dijo está copado de causas. Después está el tema de la obligación de notificar a la entidad demandada en medidas cautelares, lo cual eliminaría el principio de inaudita parte y restaría efectividad a las medidas cautelares. Lo mismo en relación con esta idea de que las medidas cautelares no procederían solo con el relato de, el relato creíble respecto de los hechos. Esto generaría un estándar probatorio igual al de la acción de protección y, por lo tanto, haría que las medidas cautelares pierdan totalmente efectividad. Respecto de, el tema de la resolución sin competencia, como una causal para declarar error inexcusable, a nosotros nos preocupa, igual que, respecto del abuso de las facultades constitucionales, que sea la creación de una nueva infracción y que luego, además genere problemas en la aplicación al no incorporar un elemento subjetivo dentro de la infracción. Es decir, la voluntad y la intención, de causar un daño y, de hecho, el que esa infracción haya causado un daño. Como ustedes saben, las normas son indeterminadas y muchas veces pueden ser objeto de discusión y debate. El que una que un superior diga que el inferior es incompetente, no necesariamente hace que el juez sea corrupto. ¿Sí? Después y, por último, respecto de este tema, la negativa tácita de información pública en un plazo razonable, nos parece que de algún modo se opone a lo que la Ley Orgánica Transparencia y Acceso a la Información Pública establece y es clara, al decir que se tiene que dar en diez días, con cinco días de prórroga no vemos razón para hacer una modificación de ese tipo. Por último, solo voy a mencionar algunas cuestiones que salieron dentro de este proceso y que no están previstos en las reformas que pero que podrían ser objeto de alguna discusión eventual dentro de la comisión. Codificar las reglas jurisprudenciales emitidas en los últimos años por la Corte Constitucional e incorporarlas en la Ley de Garantías, es algo que ya se ha dicho. Racionalizar las atribuciones de la Corte Constitucional, considerando que ya son abundantes y muy amplias como la secretaria técnica dijo; la Corte Constitucional, es una de las cortes con más atribuciones en el mundo. Y probablemente eso, de algún modo, impacta negativamente en la calidad de las decisiones. Respecto del seguimiento, que se debe establecer una fase de ejecución para el cumplimiento de las decisiones



de justicia constitucional ordinaria y tomar como ejemplo la fase de seguimiento ante la Corte Constitucional. Dotar de certeza y severidad a las sanciones por incumplimiento de las decisiones constitucionales por parte de las juezas y jueces constitucionales. Propender a que la Corte Constitucional lleguen los casos en los que se ha agotado todas las medidas para hacer cumplir la decisión, lo que, conduciría eventualmente a una fase de admisibilidad de la acción de incumplimiento. Unificar el procedimiento de cuantificación de la reparación económica, cuando alguien quien debe pagar es del Estado y un privado y además otorgar competencia únicamente a los jueces especializados en materia constitucional. Me quedo también con algunas recomendaciones relacionadas con la justicia contencioso-administrativa que fue, digamos, relevado por parte del representante de la Presidencia de la República, porque, de hecho, el gran problema de las garantías jurisdiccionales al menos que se ha evidenciado en este momento probablemente tiene que ver con las deficiencias y la falta de respuesta oportuna por parte de la jurisdicción contencioso-administrativa. En conjunto con el Consejo de la Judicatura y la Corte Nacional de Justicia, de hecho, estamos trabajando en un proceso de constitucionalización de la justicia contencioso-administrativa que nos parece que nos parece que tiene que decantar en un proyecto de ley. Hay que empezar a curar el enfermo y no ponerle mejores muletas. Con eso me quedo, muchísimas gracias, señora presidenta.

**SEÑORA PRESIDENTA DE LA COMISIÓN:** Muchísimas gracias. Ha valido de pena que respete los tiempos. No es broma, pero en realidad era necesario e indispensable poderlos escuchar. Agradecemos al doctor Daniel Gallegos Herrera, director del Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional de la Corte Constitucional. Colegas asambleístas, abrimos el debate. Tiene la palabra el asambleísta Paul Buestán.

**AS. PAÚL FERNANDO BUESTÁN CARABAJO:** Gracias señora presidenta, compañeros legisladores, al pueblo ecuatoriano que nos mira a través de los medios de comunicación oficiales, a los comparecientes. Solo tengo dos consultas puntuales; la primera al doctor José Suing, es con respecto, al tema de los juicios de repetición frente a funcionarios públicos, en el ámbito de las

competencias tanto por acción u omisión, pueden generar responsabilidades contra el Estado, ¿No?. Lo que queremos los ecuatorianos es que de una u otra manera también esas actuaciones, sean y las malas actuaciones sean recíprocas con el Estado de Ecuatoriano y que se devuelva lo que se ha malversado ¿No?. Al ser estos procesos, sobre todo los que tienen que ver con la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en apelación caen en la competencia de la Corte Nacional de Justicia, son efectivas estas sentencias de repetición o cuál podría ser una sugerencia para que se pueda regular este tema en la ley orgánica.

**DR. JOSÉ SUING NAGUA, PRESIDENTE DE LA CORTE NACIONAL DE JUSTICIA:** Gracias a la inquietud, a la inquietud del señor asambleísta, señora presidenta. Ese es un tema que en lo personal le he realizado un seguimiento desde cuando la Constitución del 2008, incorporó con un concepto erróneo desde mi punto de vista del derecho de repetición. No es un derecho, es una acción de repetición en realidad, pero que está mal concebida legalmente. Yo haría una reforma radical en cuanto al contenido porque como está, el resultado lo tenemos a la vista. No hay una sola acción que haya ordenado repetir en contra de los responsables; una sola. Se han valido de que las normas son muy muy laxas, muy incompletas desde mi punto de vista, pero es un tema que debería trabajarse desde la Asamblea conjuntamente con quienes se puede aportar con esos contenidos a construir una ley de repetición. Una ley de repetición donde nos ponga claridad en cuanto a procedimientos, a plazos, a los accionantes, quienes pueden hacerlo dentro de qué tiempos pueden hacerlo y desde mi punto de vista con un procedimiento extremadamente expedito no con una acción rápida.

**AS. PAÚL FERNANDO BUESTÁN CARABAJO:** Gracias doctor, sin duda alguna quienes somos servidores públicos, por acción u omisión tenemos que responder por nuestras actuaciones. Y si no está siendo efectivo eso en el país pues imagínese cómo podemos recuperar lo que nos hacen mal los administradores públicos, en cualquiera de las esferas. Y la otra pregunta era para el representante de la Corte Constitucional y hablaba del tema de la

publicidad en el Pleno de la Corte Constitucional. Y si bien es cierto existen derechos como poder ser escuchados, a poder de una u otra manera aplicar los principios de la justicia como el de contradicción y eso se puede generar solamente con la con la oralidad y con la presencia en audiencias ante el Pleno de la Corte Constitucional. ¿Se podría clasificar a lo mejor casos y casos porque al final de cuentas todos son derechos y garantías constitucionales?. Y, ¿esto podría hacerse con un auto de sustanciación?. O violaríamos ahí ya las facultades de un procedimiento constitucional.

**DOCTOR DANIEL GALLEGOS HERRERA, DIRECTOR DEL CENTRO DE ESTUDIOS DE DIFUSIÓN DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR:**

Sí, un poco. Sí solo quería poner un poco de información respecto de la discusión en esto en los núcleos problemáticos y de hecho en un Twitter space que hicimos respecto al tema de la del derecho de repetición, que nos parece de hecho compartimos la posición del señor presidente de la Corte Nacional; y sobre todo en el sentido de que, la pluralidad de vías para obtener la repetición es uno de los problemas más grandes. Además, considerando que de hecho la determinación de responsabilidad civil por responsabilidad de los servidores públicos que la contraloría hace, existe desde hace muchos años y probablemente estos procedimientos estén minando esa capacidad de generar un acto administrativo que sea impugnabile por parte del servidor, a diferencia de ahora que la institución pública tiene que presentar la acción. Digamos, en ese sentido hay un problema ahí de aplicación que hace que esto, digamos, siempre caiga en saco roto.

**DOCTORA LORENA MOLINA HERRERA, SECRETARIA TÉCNICA JURISDICCIONAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL:**

Bueno muchas gracias por la pregunta. Un poco ¿Cómo lo vemos nosotros? Actualmente, ¿Cómo funciona? La Corte Constitucional clasifica a los plenos en plenos administrativos y en plenos jurisdiccionales. Los plenos jurisdiccionales obviamente no son públicos porque en ellos se debate sobre los derechos de las personas. Ante la posible propuesta de clasificar casos de todas maneras, si es que inclusive hubieran casos en los que, por ejemplo, no existe un derecho puntual en juego

o demás, siempre, por ejemplo, si la Corte se está pronunciando sobre la inconstitucionalidad de una determinada norma o se va a pronunciar sobre ella, en el espacio deliberativo, el hecho de que la Corte tenga que públicamente o los jueces tengan que públicamente anticipar sus criterios. Públicamente antes de tomar la decisión, ya los vuelve inmediatamente en blancos de presiones externas y eso es lo que precisamente procura evitar el principio de independencia judicial que está contenido en la Constitución. Es por eso que nosotros le vemos ahí a un problema también un poco para que ustedes lo tomen en cuenta. La Corte Constitucional actualmente tiene dos tipos de causas, aquellas que son públicas y que claro sus expedientes están en las páginas de la Corte y cualquier persona puede consultarlo, las audiencias que cualquier persona puede ir y escuchar lo que las partes tienen que decir en sus audiencias y todos los procesos que son reservados porque por ejemplo pueden estar en juego derechos de niños y niñas y demás en los cuales no solamente que sería muy delicado que el Pleno debata públicamente sino que inclusive que las constancias procesales sean públicas sería muy delicado.

**SEÑORA PRESIDENTA DE LA COMISIÓN:** Por favor doctor.

**DR. JOSÉ SUING NAGUA, PRESIDENTE DE LA CORTE NACIONAL DE JUSTICIA:** Quiero complementar lo dicho por la doctora Molina en el siguiente sentido. Cómo a guisa de ejemplo, el Pleno de la Corte Nacional de justicia, tiene algunas atribuciones dentro de ella atribuciones de orden jurisdiccional. Nosotros por principio de transparencia y de publicidad, se transmiten en vivo las sesiones de Pleno. Sin embargo, cuando constituimos en tribunal precisamente para salvaguardar la independencia, el criterio que pueda verter uno de los integrantes del Pleno, se declara reservado, se deja de transmitir y se deja incluso de grabar la sesión para la discusión, para permitir una discusión abierta previa a la decisión.

**SEÑORA PRESIDENTA DE LA COMISIÓN:** Importante aporte. Tiene la palabra la asambleísta Jhajaira Urresta.



**AS. JHAJAIRA ESTEFANÍA URRESTA GUZMÁN:** Gracias señora presidenta. Muy buenas tardes con los señores comisionados. Bienvenido, querido doctor, a esta su casa. Tengo dos consultas, por favor. Los criterios de los amicus curiae, así como de los terceros, deben ser razonados y valorados por los jueces. Tomando en cuenta que los amicus curiae, como su nombre lo dice, son amigos de la Corte, quisiera por favor saber su postura. Además de la segunda pregunta que es; ¿el abuso de las facultades constitucionales se lo podría tomar como un error inexcusable o negligencia manifiesta? De ser el caso; ¿es necesario su inclusión en esta ley?, con ello concluyo. Gracias, señora presidenta.

**DOCTOR DANIEL GALLEGOS HERRERA, DIRECTOR DEL CENTRO DE ESTUDIOS DE DIFUSIÓN DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR:** Muchísimas gracias, señora asambleísta.

Primero comenzaremos por el tema de los amicus curiae. Un problema que tiene la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que probablemente sí deba ser resuelto. No lo mencioné porque digamos había muchos más temas, de hecho, en el informe hay más. Es la falta de definición y de diferenciación entre la figura del amicus curiae y el tercero con interés. El amicus curiae es una persona que no muestra interés directo en la causa, sino su único interés es que la administración de justicia falle bien. Vemos en ese sentido lo que hace es aportar con conocimiento, con experiencia, con su vivencia o lo que sea para que la Corte Constitucional o el juez que conozca garantías, falle mejor. De hecho, en otras legislaciones la idea del amicus curiae, debe estar exenta de un interés directo y parte de las formas de impugnar un escrito de amicus curiae, es decir que tiene un interés. Nuestra ley, une los dos. Entonces ahí hay un problema porque el amicus curiae, lo que hace es entregar un aporte. Y el confundirlo como parte procesal y el utilizar como se ha visto una práctica, de contratar a amicus curiae para determinadas cuestiones o para que los amicus curiae, presenten una digamos una pretensión distinta a la del actor, sería desnaturalizar la figura; y de hecho eso es algo que ha estado pasando. En ese sentido, este deber de congruencia respecto de los argumentos de la amicus curiae, no existe porque no es parte. Respecto al tercero con interés, sí, pero dentro siempre dentro de los contornos procesales de la causa, iniciada

cuando se trabó la litis, ¿Sí?. Ahora sobre la segunda pregunta que tiene que ver con el tema de; si me recuerda, perdón, sobre el abuso de las facultades jurisdiccionales. Ese un problema porque, de hecho, uno pensaría así, yo creo que voy a lanzar una interpretación, digamos, no oficial, evidentemente, porque no soy juez. Y que esto entraría probablemente dentro de lo que es el dolor. Porque el momento en que uno dice abuso, bueno, pues alguien abusa con determinada intención. El tema no es ese, el tema es que ya está cubierto, ya está cubierto por las tres posibilidades, dolo, negligencia manifiesta o error inexcusable. Entonces, más bien, lo que yo creo que se podría hacer, si se va a hacer una reforma, es modificar estos tipos para que incorporen los elementos y que sean claramente distinguibles que eso creo que es la ley no establece. En vez de incorporar un nuevo tipo que se superpone sobre ellos y que luego genere complicaciones en su aplicación.

**SEÑORA PRESIDENTA DE LA COMISIÓN:** Encargo a la presidencia, asambleísta Mendoza.

**AS. PATRICIA MONSERRAT MENDOZA JIMÉNEZ (PRESIDENTA ENCARGADA):** Muy bien, asambleísta Cabezas, tiene la palabra.

**AS. JANETH PAOLA CABEZAS CASTILLO:** Gracias, presidenta. Para cualquiera de los dos. Tengo esta consulta. ¿Es pertinente la inclusión de una acción de protección autónoma para el derecho de la salud? ¿La sentencia de la Corte Constitucional ordena la creación de la acción de protección autónoma?; una. Y otra, ¿Qué plazos o términos son los razonables para que la Corte Constitucional en el Pleno emita su dictamen respecto a los estados de excepción? Y hago esta pregunta en razón de que los últimos estados de excepción decretados por el presidente de la república han sido declarados inconstitucionales. Pero hasta que la Corte Constitucional se ha pronunciado, ha ocurrido acciones por parte de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, que se presumen violaciones a los derechos humanos. Procedimientos viciados y etcétera. Y otras arbitrariedades, entonces, para no afectar derechos a los ciudadanos dentro de estos estados de excepción, indique ¿cuál es cuál es el plazo razonable que deberían tomar?; y ¿qué mecanismos deberían adoptarse

para ser más célebres y oportunos en estos pronunciamientos? Hasta aquí mi intervención, señora presidenta.

**AS. PATRICIA MONSERRAT MENDOZA JIMÉNEZ, (PRESIDENTA ENCARGADA):** Devuelvo la presidencia asambleísta Cabezas.

**DOCTORA LORENA MOLINA HERRERA, SECRETARIA TÉCNICA JURISDICCIONAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL:** Muchas gracias por la pregunta. Bueno, respecto de la primera pregunta sobre la acción de protección autónoma, nosotros la vimos en las propuestas, no la hemos comentado por una sola razón. Nosotros creemos que actualmente la acción de protección cubre, por supuesto, ya los supuestos de violaciones a los derechos de la salud. No creemos indispensable que exista una nueva acción. Pero tampoco creemos que la inclusión de una acción específica encaminada a la protección de un determinado derecho que por supuesto tiene connotaciones gravísimas, sobre la vida de las personas, no vemos que sea que pueda llegar a repercutir en alguna en algún diseño constitucional ya existente, pero sí creemos que la acción de protección actual, podría ya cubrir esos supuestos, de hecho los cubre y de hecho por esa razón la Corte Constitucional se ha llegado a pronunciar a partir de sus tendencias de revisión, derivado de procesos de garantías jurisdiccionales de los que se ha conocido este derecho. Sobre si es que hay una obligación constitucional para crear necesariamente la garantía, yo diría que no. No creo que la Corte Constitucional haya dictado una sentencia en la que haya obligado a la Asamblea Nacional a crear una nueva garantía. Las garantías jurisdiccionales están creadas, las competencias de la Corte Constitucional están creadas y están dadas por la Constitución de la República; y en ese sentido si bien dentro de esas garantías puede haber algunas de ellas, que tengan características específicas y que sobre las que la Asamblea decida regular por determinadas razones, no creería yo que hay una obligación concreta para generar una nueva. Sobre los plazos razonables, lo que yo me podría permitir mencionar, es hacer tal vez puntualizaciones sobre esta deliberación que la Corte realiza. Actualmente la Corte Constitucional ustedes saben tiene un proceso deliberativo escrito y luego un proceso deliberativo oral. ¿Por qué esto

se realiza de esta manera? Porque la Corte Constitucional tiene nueve jueces. Y tiene que tener al menos cinco jueces, para tener una mayoría que pueda adoptar una decisión. Y entonces, si bien hay un juez ponente, es decir, un juez es el que produce el insumo que es el proyecto que se va a debatir. Ese juez ponente primero tiene que tener un tiempo prudencial para generar el texto. Los estados de excepción, especialmente, merecen un profundo análisis, porque nada más y nada menos, que en un estado de excepción se autoriza la limitación de determinados derechos constitucionales. Y entonces cuando la Corte tiene que decidir que, por ejemplo, se limite la libertad, la inviolabilidad del domicilio, entonces la Corte Constitucional tiene que reflexionar sobre esa limitación, que va a estar en manos del Estado, y en ese sentido, el ponente debe tener un tiempo prudencial para preparar ese proyecto. No hablamos de tres, cuatro, cinco meses, sino que hablamos de al menos un par de semanas para producir un proyecto que tenga la capacidad de reflejar un análisis profundo y que sobre todo mantenga la línea jurisprudencial de la Corte. Luego de la generación de ese insumo técnico que realiza un juez ponente, este insumo tiene que ser remitido a todos los jueces de la Corte. Todos los jueces de la Corte deben tener la oportunidad de hacer observaciones escritas respecto de este proyecto y todos los jueces deben tener la capacidad de poder revisar las observaciones que han hecho los nueve jueces. Para de esta manera llegar a un texto consensuado que pueda ser debatido oralmente. Y en ese sentido este proceso les lleva a la Corte actualmente al menos una semana. Hoy por hoy, los proyectos, por ejemplo, se distribuyen una semana antes, de que estos sean conocidos por el Pleno y este tiempo le da la oportunidad a los jueces de que hagan estas revisiones de las que estamos comentando. No sé si Daniel quiere complementar.

**DR. DANIEL GALLEGOS HERRERA:** Solo para complementar un poquito las dos preguntas. A pesar de que, de hecho, consideramos que es inocua la incorporación de una acción de protección para la protección del derecho a la salud. Podría tener un impacto negativo en el sentido que ya tiene el sistema de garantías jurisdiccionales en el Ecuador, que es el hecho de no saber por qué vía accionar ¿No?. Y este es un problema, sobre todo cuando te rentas una



administración de justicia que te cierra puertas. En el momento en que tú te equivocaste porque pusiste derecho a la salud en el membrete de demanda y te inadmiten la acción porque no fue la acción de protección por el derecho a la salud, sino que tenía que ser la otra acción; eso podría ser un problema. Pero no es un problema de ley, es un problema de cómo está construido nuestro campo jurídico y cómo está construida nuestra cultura jurídica; exactamente. Y el otro tema, tiene que ver con la cuestión de los estados de excepción y digamos la deliberación que ya ha descrito la secretaria técnica. Una cuestión que es importante y que ha sido consistente en toda la jurisprudencia de la Corte Constitucional en tema de estados de excepción, señora presidenta, es que, el control constitucional del estado de excepción se ejerce sobre el decreto; y que todo acto u omisión de autoridad pública en el contexto del estado de excepción es controlado por garantías jurisdiccionales. El estado de derecho no se deroga en estado de excepción y existe responsabilidad de parte de las autoridades públicas y quienes actúan a su nombre, en el momento en que actúan y generan violaciones de derechos constitucionales que tienen su vía de impugnación, que es la acción de protección, el habeas corpus, las medidas cautelares, entre otros. En ese sentido, la necesidad de sacar un dictamen de estado de excepción de manera urgente, en tres días, digamos, pasa a segundo plano, sí se considera que, las garantías tienen que estar habilitadas y esto la Corte Constitucional lo dijo en el contexto del COVID, cuando el Consejo de la Judicatura estableció límites a la presentación de ciertas garantías y la Corte dijo -no, es un estado de excepción, eso no implica que las garantías puedan limitarse-.

**SEÑORA PRESIDENTA DE LA COMISIÓN:** Clarísimo. Comentario impopular pero interesante aporte para quienes justamente en el marco de los estados de excepción, están empezando a presentar acciones de protección o están presentando medidas en contra del Estado. Si bien estamos tratando temas específicos, pero en la mañana tuvimos también una sesión justamente que estamos tratando la fiscalización sobre lo que ha sucedido en cárceles y lo que está sucediendo en el marco del estado de excepción. Por eso justamente aprovechamos presencia de ustedes para hacer esa consulta, porque esos también son insumos que le sirven a las presuntas víctimas frente justamente a

estos temas que son tan importantes. No tienen idea lo valiosa que ha sido la presencia de ustedes acá. Les agradecemos, la verdad hemos querido quedarnos un momento más porque a quienes no somos abogados aprendemos muchísimo. Esperamos que las observaciones nos las hagan llegar por escrito. Y bienvenida a la mesa técnica, en donde también aspiramos que tengamos delegación de la Corte Constitucional y a la Presidencia de la República, póngase el proyecto en el corazón y también mándenos técnicos. Sabemos que no fue presentado por ustedes, pero creo que en este momento lo fundamental e importante es fortalecer la institucionalidad. No, no, usted sabe que somos muy cariñosos acá, no les hemos tenido en la mañana, ya nos acabamos las galletitas, los bocaditos, así que disculparán, pero siempre están bienvenidos a esta comisión. Les agradecemos al doctor José Suing Nagua, Presidente de la Corte Nacional de Justicia, al doctor Stalin Andino, subsecretario general jurídico, a la doctora Lorena Molina Herrera, secretaria técnica jurisdiccional de la Corte Constitucional y al doctor Daniel Gallegos Herrera, director del Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional de la Corte Constitucional. Habiendo agotados los puntos del orden del día, siendo las dieciséis horas con cuarenta y seis minutos, clausuramos la sesión. Que tengan una buena tarde.

**SEÑOR SECRETARIO RELATOR:** Se toma nota de la clausura, presidenta.

Sin perjuicio del contenido del presente documento, se estará a lo previsto en el artículo 141 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa y artículo 37 del Reglamento de las Comisiones Especializadas Permanentes y Ocasionales.- f) As. Janeth Paola Cabezas Castillo, Presidenta de la Comisión.- f) Magíster Diego Fernando Pereira Orellana, Secretario Relator.-

As. Janeth Paola Cabezas Castillo  
**PRESIDENTA**

Mgr. Diego Fernando Pereira Orellana  
**SECRETARIO RELATOR**