

SALA DE ADMISIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL. Quito D.M., 25 de marzo de 2025.

VISTOS: El Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, conformado por los jueces constitucionales Jorge Benavides Ordoñez y Alí Lozada Prado; y, la jueza constitucional Claudia Salgado Levy, en virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 20 de marzo de 2025, **avoca** conocimiento de la causa **12-25-IN, acción pública de inconstitucionalidad.**

1.Antecedentes procesales

1. El 4 de febrero de 2025, David Cordero Heredia, Efrén Guerrero Salgado y Felipe Castro León, presentaron una demanda de inconstitucionalidad¹ por el fondo en contra de la Resolución 006-2025 emitida el 24 de enero de 2025 por el Pleno del Consejo de la Judicatura, mediante el cual se crean las dependencias judiciales especializadas de lo constitucional a nivel nacional.²

2.Oportunidad

2. Conforme con lo dispuesto en el artículo 138 de la LOGJCC, la demanda de inconstitucionalidad en contra de actos normativos de origen no parlamentario puede ser presentada por el fondo en cualquier momento a partir de su expedición. En consecuencia, la demanda cumple este aspecto.

3.Disposiciones impugnadas

3. Los accionantes impugnan los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 7 de la Resolución No. 006-2025 expedida por el Pleno del Consejo de la Judicatura establecen:

Artículo 1.- Aprobar el Informe Técnico No. DNDMCSJ-SNID-INF-2025-0002, contenido en el Memorando No. CJ-DNDMCSJ-2025-0018-MC, de 23 de enero de 2025, de la Dirección Nacional de Innovación, Desarrollo y Mejora Continua del Servicio Judicial, que contiene el dimensionamiento de jueces y equipos jurisdiccionales, así como equipos de apoyo administrativo jurisdiccional, para la creación de las dependencias judiciales

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

² Si bien la demanda se la presenta en contra de la Resolución 006-2025 emitida el 24 de enero de 2025 por el Pleno del Consejo de la Judicatura, los accionantes la refieren expresamente en contra de los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 7 de la mencionada resolución, mas en su desarrollo, no hacen análisis alguno sobre el artículo 2. En dichas disposiciones jurídicas se aprueba el Informe Técnico No. DNDMCSJ-SNID-INF-2025-0002 y se crean las Unidades Judiciales, las Unidades Judiciales Distritales y las Salas Distritales Especializadas de lo Constitucional a nivel nacional.

especializadas de lo Constitucional a nivel nacional, de conformidad con el anexo que forma parte de la presente Resolución.

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

Unidad Judicial Especializada de lo Constitucional con sede en el cantón Quito, provincia de Pichincha. Unidad Judicial Especializada de lo Constitucional con sede en el cantón Machala, provincia de El Oro.

Unidad Judicial Especializada de lo Constitucional con sede en el cantón Babahoyo, provincia de Los Ríos.

Unidad Judicial Especializada de lo Constitucional con sede en el cantón Portoviejo, provincia de Manabí.

Unidad Judicial Especializada de lo Constitucional con sede en el cantón Puerto Baquerizo Moreno, provincia de Galápagos.

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

Unidad Judicial Distrital Especializada de lo Constitucional con sede en el cantón Cuenca, provincia de Azuay.

Unidad Judicial Distrital Especializada de lo Constitucional con sede en el cantón Ambato, provincia de Tungurahua.

Unidad Judicial Distrital Especializada de lo Constitucional con sede en el cantón Guayaquil, provincia de Guayas.

Unidad Judicial Distrital Especializada de lo Constitucional con sede en el cantón de Ibarra, provincia de Imbabura.

Unidad Judicial Distrital Especializada de lo Constitucional con sede en el cantón Loja, provincia de Loja.

Unidad Judicial Distrital Especializada de lo Constitucional con sede en el cantón Francisco de Orellana, provincia de Orellana.

Unidad Judicial Distrital Especializada de lo Constitucional con sede en el cantón Santo Domingo, provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Sala Distrital Especializada de lo Constitucional de la Corte Provincial de Justicia de Azuay, con sede en el cantón Cuenca, provincia de Azuay.

Sala Distrital Especializada de lo Constitucional de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua, con sede en el cantón Ambato, provincia de Tungurahua.

Sala Distrital Especializada de lo Constitucional de la Corte Provincial de Justicia de Guayas, con sede en el cantón Guayaquil, provincia de Guayas.

Sala Distrital Especializada de lo Constitucional de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de los Tsáchilas, con sede en el cantón Santo Domingo, provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas.

Sala Distrital Especializada de lo Constitucional de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, con sede en el cantón Quito, provincia de Pichincha.

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

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

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

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

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

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

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

4. Fundamento de la pretensión

4. Los accionantes alegan que los artículos 3, 4, 5, 6 y 7 de la Resolución número 006-2025 contravienen el artículo 86 de la Constitución. Así manifiestan que: “en ningún momento se habilitó para que el Consejo de la Judicatura cree judicaturas distritales tanto de primer nivel como de segundo nivel [...] la finalidad [...] fue crear en cada circunscripción territorial judicaturas especializadas de lo constitucional [...]”.

5. Además, señalan:

[...] Las garantías jurisdiccionales son el medio por el cual se garantizan los derechos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales de derechos humanos. La Constitución establece que dichos recursos deben ser sencillos, rápidos y eficaces. En su tramitación se pueden presentar demandas de manera oral, sin patrocinio de abogado y con un procedimiento guiado por el principio de formalidad condicionada. Es decir, la jurisdicción constitucional fue creada para garantizar el acceso a todas las personas a un recurso sencillo, rápido y eficaz que tutele sus derechos constitucionales. La creación de jueces y juezas distritales aleja la administración de justicia de las víctimas de violaciones de derechos constitucionales lo cual va en contra del diseño constitucional y de la reforma aprobada por el pueblo ecuatoriano [...].

6. Los accionantes también establecen que los artículos 3, 4, 5, 6 y 7 de la Resolución No. 006-2025 infringen los artículos 11.8 y 75 de la Constitución, en relación con los artículos 25 de la CADH y 2.3 del PIDCP, así señalan:

[...] los artículos 3, 4, 5, 6 y 7 de la Resolución No. 006-2025 que establecen Unidades Judiciales Distritales y Salas Distritales de las Cortes Provinciales especializadas de lo constitucional representan barreras geográficas para el acceso a la justicia respecto de garantías jurisdiccionales que impiden una adecuada inmediación entre el juez y las partes procesales. Si bien nuestro sistema de justicia contempla la posibilidad de Tribunales Distritales, en el caso de garantías jurisdiccionales se constituye en una medida inconstitucional por ser regresiva en función de la organización de la competencia que se determinaba antes de la enmienda del artículo 86 de la Constitución [...].

7. Mencionan que:

[...] Sobre (i) la finalidad de la medida, se puede observar que la Resolución No. 006-2025 y los artículos impugnados buscan regular y organizar la enmienda al artículo 86 de la Constitución aprobado en el referéndum de 2024. Pese a que se

trata de un fin constitucionalmente válido, las disposiciones se constituyen en medidas regresivas al limitar el contenido mínimo del acceso a la justicia de las personas a las garantías jurisdiccionales. [...] Al respecto, (ii) la medida no es conducente para alcanzar el mencionado fin. El fin constitucional es determinar judicaturas especializadas de lo constitucional. Sin embargo, la misma no podía reducir la posibilidad de las personas de acceder de forma cerca a las garantías jurisdiccionales en el ámbito territorial establecido previo a la enmienda del artículo 86 de la Constitución. La creación tanto de judicaturas como de salas distritales de primer y segundo nivel reduce el alcance territorial que tenían las garantías jurisdiccionales previo al 2024 y no permite lo establecido en los considerandos de la pregunta que aprobó la enmienda: “establecer un sistema de judicaturas constitucionales especializadas tanto en primera como segunda instancia para que sean aquellas quienes se dediquen, a tiempo completo y bajo el principio de especialidad, al conocimiento de las acciones de garantía jurisdiccional”. [...] Del análisis de (iii) las distintas alternativas que contaba el Consejo de la Judicatura, la medida es la más lesiva para alcanzar el fin. Esto se comprueba que conforme el artículo 244 del Código Orgánico de la Función Judicial el Consejo de la Judicatura en vez de imponer la carga a las personas de cantones o lugares en donde no se establecieron judicaturas especializadas, podría determinar la competencia constitucional en judicaturas únicas o multicompetentes. Sin embargo, pese a que el artículo 86 de la Constitución enmendado establece la competencia territorial en función de lugar en donde se origina el acto u omisión o donde se producen sus efectos, las personas que desean acceder a la justicia que no cuenten con judicaturas especializadas en su cantón, deben acudir a las judicaturas distritales creadas en la Resolución impugnada. Es decir, afecta de forma lesiva el acceso a la justicia al establecerse una barrera geográfica. [...] Conforme lo señalado, (iv) esta medida afecta el contenido mínimo o niveles esenciales del derecho comprometido. Antes de la enmienda del artículo 86 de la Constitución, las personas podían presentar garantías jurisdiccionales en cualquier cantón del país donde existían judicaturas de cualquier materia. Es decir, al establecerse que cualquier juez de cualquier materia del lugar en donde se origina el acto u omisión o donde se producen sus efectos podían conocer dichas garantías, existía la posibilidad que un caso se pueda sortear entre los jueces de lo civil, penal, familia, trabajo, inquilinato, únicos o multicompetentes, penal o especializados penales e incluso de en tribunales penales. Lo mismo ocurría con las diferentes Sala Especializadas de las Cortes Provinciales. Sin embargo, con la creación de Unidades Judiciales y Salas Especializadas Distritales, depende de la determinación de la competencia del Consejo de la Judicatura que no necesariamente corresponde al lugar más cercano donde se origina el acto u omisión o donde se producen sus efectos. [...] Finalmente, (v) la medida representa un mayor costo que beneficio, por lo que se trata de una regresión en el acceso a la justicia en garantías jurisdiccionales. Como se ha mencionado, producto de la Resolución No. 006-2025 las personas deben trasladarse a distancias mayores para presentar garantías jurisdiccionales

que lo debían hacer antes de la enmienda. La enmienda lo que planteó fue establecer en los mismos lugares donde existían judicaturas de diferentes materias que conocían garantías jurisdiccionales se incorporen nuevas de carácter especializada [...].

8. Finalmente, en la demanda se establece que el artículo 1 de la Resolución 006-2025 transgrede la garantía del debido proceso de la motivación del artículo 76.7.l) de la Constitución, así: “Al tratarse de una medida flagrantemente regresiva, debe existir una justificación de peso que determine la disminución de la protección mínima del acceso a las garantías jurisdiccionales, misma que además no fue contemplada por el mandato constitucional del referéndum de 2024 [...]” además que tiene la potencialidad de afectar el derecho a la igualdad y no discriminación, ya que solo quienes cuenten con los recursos y la capacidad de trasladarse a estos tribunales podrían ejercer su derecho a la defensa de manera efectiva.

5. Admisibilidad

9. De la revisión de la demanda se verifica que contiene la designación de la autoridad ante quien se propone, los nombres completos de quienes comparecen como accionantes, así como de la entidad accionada. Además, se ha consignado el correo electrónico para recibir futuras notificaciones, las firmas de los accionantes, que actúan también como abogados autorizados.
10. Este Tribunal observa que los argumentos presentados en los párrafos anteriores relativos a la vulneración de los derechos invocados, en su conjunto son claros, determinados, específicos y pertinentes.
11. En consecuencia, la demanda cumple con lo establecido en los artículos 77 (legitimación activa), 78 (oportunidad), 79 números 1,2,3,4,5,7 y 8 (formalidades y requisitos de presentación) de la LOGJCC, por lo que la demanda es admisible.

6. Solicitud de suspensión provisional de la normativa

12. En la demanda se solicita como medida cautelar la suspensión provisional de la totalidad de los artículos de la Resolución impugnada número 006-2025 expedida por el Pleno del Consejo de la Judicatura, alegando que se limita el conocimiento de las garantías jurisdiccionales.

13. En la petición no se desarrolla de forma individualizada la pertinencia de la medida cautelar solicitada respecto de cada una de las normas impugnadas, se la refiere de un modo general y global, sin contar este pedido con la especificidad y particularidad que se requiere para adoptar la pretendida suspensión de los artículos demandados que integran la Resolución número 006-2025.³
14. Razón por la cual no procede la concesión de la medida cautelar, conforme a lo previsto en el numeral 6 del artículo 79 de la LOGJCC en cuanto se encuentre “La solicitud de suspensión provisional de la disposición demandada **debidamente sustentada**, cuando a ello hubiere lugar” (énfasis agregado).

7. Decisión

15. Con base en los antecedentes y consideraciones que preceden, este Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional resuelve **ADMITIR** a trámite la causa **12-25-IN y NEGAR** la suspensión de la resolución impugnada.
16. Este Tribunal de la Sala de Admisión recomienda al Pleno del Organismo, la priorización del presente caso número 12-25-IN, de conformidad al inciso final del artículo 7 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, así como al artículo 5 números 4 y 7 y artículo 6 de la Resolución número 003-CCE-PLE-2021, para lo cual el juez constitucional ponente presentará el informe correspondiente a la Secretaría General del Organismo para su conocimiento en el Pleno, en el que se exponga la justificación respecto de las antedichas circunstancias excepcionales en cuanto: “4. La decisión pueda tener el efecto de remediar **situaciones estructurales** que tengan un impacto en el goce o ejercicio de derechos. 7. El asunto a resolver tiene **trascendencia nacional**” (énfasis añadido), a fin de que se lo atienda obviando el orden cronológico de recepción y tramitación de las causas.
17. Córrase traslado con la demanda de acción pública de inconstitucionalidad y con el presente auto al Consejo de la Judicatura para que intervenga defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la resolución demandada, así como a la Procuraduría General del Estado.
18. Solicítese al Pleno del Consejo de la Judicatura que en el término de quince días remita a la Corte Constitucional los informes y demás documentos que originaron las disposiciones objeto de la acción de constitucionalidad.

³ CCE, auto de admisión del caso 37-19-IN, 22 de octubre de 2019, párr. 32.

19. Poner en conocimiento de la ciudadanía la existencia del presente proceso a través de la publicación de un resumen completo y fidedigno de la demanda en el Registro Oficial y en el portal electrónico de la Corte Constitucional.
20. Se recuerda a las partes que los escritos y documentación solicitada podrán ser remitidos a través del Sistema Automatizado de la Corte Constitucional (“SACC”) o en las instalaciones de la Corte Constitucional.
21. En consecuencia, se dispone notificar este auto y continuar el trámite para su sustanciación.

Documento firmado electrónicamente
Jorge Benavides Ordoñez
JUEZ CONSTITUCIONAL

Documento firmado electrónicamente
Alí Lozada Prado
JUEZ CONSTITUCIONAL

Documento firmado electrónicamente
Claudia Salgado Levy
JUEZA CONSTITUCIONAL

RAZÓN. Siento por tal que el auto que antecede fue aprobado por unanimidad, en sesión del Segundo Tribunal de Sala de Admisión de 25 de marzo de 2025. Lo certifico.

Documento firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA SALA DE ADMISIÓN

