

SALA DE ADMISIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL. - Quito, D.M., 16 de abril de 2025.

VISTOS: El Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, conformado por la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo y los jueces constitucionales Richard Ortiz Ortiz y José Luis Terán Suárez, 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 **5-25-IN, acción pública de inconstitucionalidad.**

1. Antecedentes

1. El 16 de enero de 2025, Miriam Elizabeth Ernest Tejada, en representación del Colectivo Coalición Nacional de Mujeres del Ecuador (“**Colectivo**”), presentó una acción pública de inconstitucionalidad por el fondo en contra del artículo 10 de la Ley Orgánica Reformatoria a Varios Cuerpos Legales para el Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales y la Seguridad Integral (“**Ley Reformatoria**”). En la misma fecha, la competencia para conocer el caso recayó en la jueza Carmen Corral Ponce.
2. El 13 de marzo de 2025, en el marco de la renovación parcial de la Corte Constitucional, fueron posesionados la jueza Claudia Salgado Levy y los jueces Jorge Benavides Ordóñez y José Luis Terán Suárez.
3. El 18 de marzo de 2025, la causa fue resorteada al juez José Luis Terán Suárez.

2. Oportunidad

4. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 78 numeral 1 de la LOGJCC, las demandas de inconstitucionalidad por razones de contenido o fondo pueden ser presentadas en cualquier momento. En el presente caso, la demanda se presentó, por razones de fondo, el 16 de enero de 2025. Por lo tanto, se verifica que la demanda ha sido presentada oportunamente.

3. Normas impugnadas

5. El Colectivo impugna por el fondo el artículo 10 de la Ley Reformatoria.¹ El texto del artículo referido es el siguiente:

¹ El texto íntegro del artículo impugnado de la Ley Reformatoria se encuentra en el Registro Oficial Suplemento 279, de 29 de marzo de 2023, en el siguiente enlace:
https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/eyJjYXJwZXRhIjoicm8iLCJ1dWkiIjoieYzJkNTM5MDEtNDdiNS00ZTMzLTg3ZDctYzI2MmVhZWYwYjYyLnBkZiJ9

Artículo 10.- A continuación del artículo 10.3 agregado en la Ley de Seguridad Pública y del Estado, añádase el siguiente:

“Art. 10.4.- Ente rector de la política criminal y derechos humanos. La rectoría de la política criminal será ejercida por un ministerio, con personalidad jurídica, dotado de autonomía técnica, administrativa, operativa y financiera, que tendrá las siguientes atribuciones y competencias:

1. Ejercer la rectoría de la política criminal y derechos humanos;
2. Actuar como Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Política Criminal;
3. Diseñar, definir e implementar planes, programas y proyectos en el ámbito de la política criminal y los derechos humanos;
4. Preparar una propuesta de Plan de Política Criminal que será puesta en conocimiento del Consejo Nacional de Política Criminal, para su aprobación;
5. Formular y ejecutar políticas para la erradicación de todas formas de violencia y discriminación, en particular, contra mujeres, niñas niños, adolescentes y otros grupos de atención prioritaria;
6. Coordinar y ejecutar, en su ámbito de competencia, la implementación del Plan de Política Criminal;
7. Articular acciones con las demás entidades de la Función Ejecutiva y con la Función Judicial para asegurar el cumplimiento de la política criminal del país;
8. Articular la política criminal a la política de seguridad integral del país, en coordinación con las entidades competentes;
9. Transversalizar la política pública de derechos humanos en la administración pública;
10. Garantizar el cumplimiento de todas las obligaciones nacionales e internacionales en materia de derechos humanos;
11. Vigilar el cumplimiento de los estándares internacionales de derechos humanos en el Sistema de Rehabilitación Social, en coordinación con el organismo técnico del Sistema;
12. Protección a pueblos indígenas en aislamiento voluntario; y,
13. Otras establecidas en la ley. La máxima autoridad del ente rector de política criminal y derechos humanos no podrá asumir la rectoría de materias distintas a las señaladas en esta Ley.”

4. Pretensión y fundamentos

- 6.** El Colectivo sostiene que la Ley Reformatoria afecta: i) la centralidad de los derechos en la estructura constitucional; ii) la competencia exclusiva del Ejecutivo para crear ministerios; y, iii) la no regresión de derechos.

7. Como contexto social y normativo, el Colectivo expone que el Estado ecuatoriano tiene la obligación internacional de contar con “una entidad de rango ministerial” para definir las políticas públicas sobre protección de derechos de la mujer.
8. En cuanto al primer argumento, el Colectivo indica que el Estado tiene la obligación y competencia de garantizar derechos humanos. Sostiene que el ejercicio de competencias no normativas y la ejecución de leyes corresponde a “todo órgano del Estado encargado de ejecutar presupuestos y ejercer funciones públicas” conforme el artículo 85 de la Constitución.² El Colectivo, además, considera que el artículo 10 de la Ley Reformatoria es inconstitucional porque no puede entenderse a la rectoría de política pública en derechos humanos “como si fuera una competencia más” de la política criminal del Estado. Agrega que “la palabra ‘y derechos humanos’ aparece exclusivamente cuando se hace referencia al ente rector y a las competencias del ente rector” que tienen que ver con las políticas relacionadas a seguridad ciudadana.
9. Sobre el segundo punto, considera que la competencia para crear, modificar y suprimir los ministerios, entidades e instancias de coordinación le corresponde exclusivamente a la presidenta o presidente de la República conforme el artículo 147.6 de la Constitución. Argumenta que la Ley Reformatoria “crea y determina un ente rector en derechos humanos ligados de forma marginal a la política criminal, sin posibilidad de que pueda asumir rectoría en otras materias”. Por lo cual, considera que la Ley Reformatoria “le priva legislativamente al presidente o presidenta de una competencia exclusiva”. En particular, sostienen que las normas inconstitucionales son: el encabezado y el último inciso del artículo 10.4 agregado por la Ley Reformatoria porque le “impedirían al presidente o presidenta crear un ministerio exclusivo para los derechos humanos, como se lo ha hecho con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, o para derechos humanos específicos”. En adición, consideran que esto le impediría al ejecutivo “ampliar o desarrollar en otras materias” la rectoría de políticas públicas en derechos humanos. Por lo anterior, concluye que “[l]as normas impugnadas” son contrarias a la Constitución.
10. En relación con la tercera alegación, considera que la Constitución en su artículo 11 numeral 8 consagra el principio de progresividad y prohíbe la regresividad de derechos. Con lo anterior, sostiene que “restringir legislativamente la política de derechos humanos al ente rector de política criminal es dar un paso regresivo en cuanto a reducir la función de todo el Estado a una cartera de Estado”. Argumenta que la regresividad se evidencia en el numeral noveno del artículo 10.4, de la Ley Reformatoria en la frase “[t]ransversalizar la política pública de derechos humanos en la administración pública”. Con lo anterior, el Colectivo cuestiona que la principal

² Constitución, artículo 85.- “La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución [...]”.

función del órgano de política en derechos humanos sea garantizar la “seguridad ciudadana mediante políticas criminales”. Estima que la norma “es regresiva en cuanto a las competencias otorgadas a otras instituciones estatales”. Además, considera que el último inciso del artículo 10.4³ no solo “limita la formulación de políticas en derechos humanos, sino que prohíbe que se ejerzan otras competencias”. Explica, en agregado, que la rectoría de derechos humanos podría manifestarse en múltiples formas y distintos ministerios. Finalmente alega que el problema de inseguridad ciudadana y crimen organizado es grave para Ecuador, esta “no es razón suficiente ni tampoco hay justificación en los considerandos de la reforma legal, para que se pueda aceptar un retroceso legislativo de las mujeres con impacto constitucional sin precedentes”.

11. El Colectivo solicita la suspensión provisional de la norma impugnada. En hechos creíbles, argumenta que lo narrado en su demanda no requiere prueba al no ser una acción de conocimiento, pero adjunta enlaces de notas periodísticas sobre pronunciamientos del gobierno. Adjunta el borrador de decreto ejecutivo sobre el cual afirma “que efectivamente existió y circuló”. En inminencia, argumenta que “en cualquier momento que puede ser pronto o tan pronto se termine el período elector”, el gobierno “puede firmar el decreto” en cumplimiento de la ley impugnada, pues afirma que esta decisión se detuvo por la coyuntura política y “(...) evitar la crítica del movimiento de mujeres y de ONU Mujeres”. Como gravedad, sostiene que “la mujer solo será seriamente considerada si es parte de la violencia relacionada con el crimen organizado y como parte de la política criminal”. Finalmente sostiene que la desaparición del Ministerio afectaría la capacidad de implementar políticas públicas para garantizar los derechos de las mujeres, incluyendo el derecho a la igualdad, no discriminación, integridad física y emocional y vida digna.
12. Finalmente, el Colectivo solicita la priorización de la causa para impedir una vulneración de derechos con daños graves e irreversibles.
13. Como pretensión, solicita declarar la inconstitucionalidad del artículo 10 de la Ley Reformatoria, suspender la vigencia de las normas impugnadas y priorizar la tramitación de la causa.

5. Admisibilidad

14. El artículo 83 de la LOGJCC establece que la inadmisión de la acción de inconstitucionalidad procederá cuando la acción no cumpla los requisitos de la demanda, siempre que no sean subsanables.

³ “[...] La máxima autoridad del ente rector de política criminal y derechos humanos no podrá asumir la rectoría de materias distintas a las señaladas en esta Ley”.

15. El artículo 79 de la LOGJCC determina que los requisitos son: (1) la designación de la autoridad ante quien se propone; (2) los datos de las personas accionantes; (3) la denominación de los órganos emisores de las disposiciones atacadas; (4) la indicación de las disposiciones acusadas como inconstitucionales; (5) el fundamento de la pretensión con (5.1.) la especificación de las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance y (5.2.) argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa; (6) solicitud de suspensión provisional de la disposición demandada, cuando a ello hubiere lugar; (7) información para recibir notificaciones; y, (8) la firma de la persona demandante o de su representante, y de la abogada o abogado patrocinador de la demanda.
16. Este Tribunal verifica que en el presente caso se cumplen los requisitos del artículo 79 de la LOGJCC ya que el Colectivo: (1) propone la demanda ante la Corte Constitucional; (2) proporciona los datos requeridos en la parte inicial de la demanda; (3) indica que la Asamblea Nacional es el órgano emisor de las normas impugnadas y que el órgano que sancionó la norma es la Presidencia de la República; (4) especifica que la demanda se presenta por razones de fondo contra del artículo 10 de la Ley Reformatoria; (5.1) señala que la norma impugnada sería incompatibles con los artículos 11.8, 84 y 147.6 de la Constitución; (6) solicita la suspensión provisional de la normal; (7) proporciona correos electrónicos para recibir futuras notificaciones; y, (8) la demanda cuenta con las firmas respectivas.
17. En cuanto al cumplimiento del requisito 5.2. (*i.e.* la presentación de argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa), este Tribunal observa que el Colectivo presenta cargos mínimamente completos que permitirían a la Corte Constitucional, en la fase de sustanciación, plantear problemas jurídicos y pronunciarse sobre las alegadas incompatibilidades entre la norma impugnada y la Constitución. En específico, sin perjuicio del análisis que debe realizar la Corte en la fase de sustanciación, se verifica la existencia de argumentos claros por cuanto el artículo 10 de la Ley Reformatoria injeriría en las competencias exclusivas del Ejecutivo para eliminar o modificar las competencias de una entidad de rango ministerial; además, de la posible regresión de derechos en la institucionalidad de políticas públicas en favor de los derechos de las mujeres marginadas a la política criminal del Estado.
18. En virtud de lo expuesto, corresponde admitir la causa a trámite.

6. Solicitud de medidas cautelares

19. El artículo 79.6 de la LOGJCC establece que la demanda de inconstitucionalidad contendrá, entre otros requisitos y cuando corresponda, la solicitud de suspensión

provisional de la disposición demandada debidamente sustentada, sin perjuicio de la adopción de otras medidas cautelares.

20. Este Organismo ha considerado que el artículo 27 de la LOGJCC prevé los siguientes requisitos cuyo cumplimiento debe verificarse para la concesión de medidas cautelares: i) verosimilitud fundada de la pretensión, que incluye que esta se encuentre dirigida a prevenir la amenaza o detener la violación de derechos reconocidos en la Constitución e instrumentos internacionales de derechos humanos, así como que sea probable y plausible; ii) gravedad; e, iii) inminencia.⁴ El propio artículo 27 de la LOGJCC fija expresamente el alcance del requisito de gravedad: “cuando [la vulneración de derechos] pueda ocasionar daños irreversibles o por la intensidad o frecuencia de la violación”.
21. Ahora bien, debe tomarse en cuenta que la medida cautelar, en este caso, se ha presentado en el marco de una acción pública de inconstitucionalidad. El control que realiza la Corte Constitucional en este tipo de acciones es abstracto y, en ese marco, está encaminado a determinar si existen incompatibilidades entre actos normativos y la Constitución. Por tanto, la Corte no puede pronunciarse sobre vulneraciones de derechos que podrían haber ocurrido en casos concretos. Esta consideración debe también estar presente al momento de analizar el cumplimiento de los requisitos, previstos en el artículo 27 de la LOGJCC y desarrollados por la jurisprudencia de la Corte, para el análisis de las solicitudes de medidas cautelares. Es por ello que, para acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el párrafo 20 *ut supra*, no es necesario remitirse a casos concretos sobre posibles vulneraciones de derechos constitucionales.
22. Sobre el primer requisito, argumenta que la transformación del Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos en el Ministerio de la Política Criminal y Derechos Humanos es verosímil y está respaldada por declaraciones oficiales y documentos circulados. Sobre inminencia sostiene que la violación de derechos está próxima a suceder ya que el gobierno puede firmar el decreto en cualquier momento, especialmente después de las elecciones. En cuanto a la gravedad, el Colectivo señala que la desaparición del Ministerio de la Mujer tendría un impacto irreversible y profundo en la protección de los derechos de las mujeres, reduciéndolos a cuestiones de política criminal. Finalmente, afirma que esto afectaría la capacidad de implementar políticas públicas para garantizar los derechos de las mujeres.
23. A partir de lo expuesto, este Tribunal verifica que el Colectivo no ha demostrado por qué la suspensión del artículo 10 de la Ley Reformativa sería necesaria para detener

⁴ CCE, sentencia 118-22-JC/23 (Desnaturalización e improcedencia manifiesta de las medidas cautelares constitucionales autónomas), 22 de noviembre de 2023, párr. 64.

una afectación a los derechos reconocidos en la Constitución. Tampoco se presentan argumentos suficientes sobre la posible afectación al principio de autonomía y legalidad con una consecuencia real e inmediata toda vez que la Ley impugnada no ha tenido una ejecución inmediata desde su vigencia en marzo de 2023. Asimismo, no se han presentado razones suficientes por las que el daño sería grave. Además, de los fundamentos de la solicitud, no se desprende una explicación suficiente sobre por qué los posibles daños serían inminentes para la procedencia de la suspensión provisional de la norma impugnada.

24. Por lo expuesto, corresponde negar la medida cautelar solicitada.

7. Decisión

25. Por las razones expuestas, este Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional resuelve:

26. **Admitir** a trámite la acción pública de inconstitucionalidad **5-25-IN**, sin que esta decisión implique prejuzgamiento sobre la materialidad de la pretensión.

27. **Negar** la solicitud de suspensión provisional de la Ley Orgánica Reformativa a varios cuerpos legales para el Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales y a Seguridad Integral.

28. **Correr traslado** con este auto y la copia de la demanda a la Asamblea Nacional, a la Presidencia de la República y a la Procuraduría General del Estado para que, en el **término de quince días** contados desde la notificación del presente auto, intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de las normas impugnadas, debiendo señalar correos electrónicos para futuras notificaciones.

29. **Notificar** con el presente auto a la Procuraduría General del Estado y a la Presidencia de la República.

30. **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.

31. **Solicitar** a las partes procesales que, en el marco de lo dispuesto en el artículo 7 de la Resolución N° 007-CCE-PLE-2020, utilicen el módulo de “SERVICIOS EN LÍNEA” en su página web institucional <https://www.corteconstitucional.gob.ec/> para el ingreso de escritos y demandas. La herramienta tecnológica SACC será la única vía digital para la recepción de demandas y escritos, en tal razón, no se recibirán escritos o demandas a través de correos electrónicos institucionales. Igualmente se receptará escritos o demandas presencialmente en la oficina de Atención Ciudadana de la Corte

Constitucional, ubicada en el Edificio Matriz José Tamayo E10 25 y Lizardo García, de lunes a viernes desde las 8h00 de la mañana hasta las 16h30 horas.

32. Notifíquese y cúmplase.-

Documento firmado electrónicamente

Karla Andrade Quevedo

JUEZA CONSTITUCIONAL

Documento firmado electrónicamente

Richard Ortiz Ortiz

JUEZ CONSTITUCIONAL

Documento firmado electrónicamente

José Luis Terán Suárez

JUEZ CONSTITUCIONAL

RAZÓN. Siento por tal que el auto que antecede fue aprobado por unanimidad, en sesión del Primer Tribunal de Sala de Admisión de 16 de abril de 2025. Lo certifico.

Documento firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA SALA DE ADMISIÓN

