

Quito, D.M., 06 de junio de 2024

CASO 54-21-IN

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

SENTENCIA 54-21-IN/24

Resumen: La Corte Constitucional resuelve la acción pública de inconstitucionalidad propuesta en contra de los artículos 585 inciso final, 586 numeral 1, y 587 del Código Orgánico Integral Penal, que se refieren a la figura del archivo de la investigación penal previa y su trámite. Luego del análisis correspondiente, se desestima la acción al encontrar que, a la luz de los cargos planteados, los artículos impugnados son compatibles con la seguridad jurídica y el debido proceso en la garantía de recurrir, así como con el principio de la oralidad, previstos en la Constitución.

1. Antecedentes procesales

1. El 05 de agosto de 2021, Oscar Daniel Condor Quishpe (“**accionante**”) presentó una acción pública de inconstitucionalidad en contra de los artículos 585 inciso final, 586 numeral 1 y 587 (“**normas impugnadas**”) del Código Orgánico Integral Penal (“**COIP**”).
2. Mediante certificación de fecha 17 de agosto de 2021, Secretaría General indicó que se han presentado las demandas 92-20-IN y 46-19-IN, con identidad de objeto y acción,¹ y que la presente causa tiene relación con los casos 53-20-AN y 11-20-IN.²
3. Por sorteo electrónico efectuado en la misma fecha, el conocimiento de la causa le correspondió a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, quien, en auto de 11 de octubre de 2021, requirió al accionante que aclare y complete su demanda, lo cual fue atendido con escrito del 19 de octubre de 2021.

¹ El caso 92-20-IN, fue inadmitido con fecha 13 de noviembre de 2020 y el caso 46-19-IN fue inadmitido con fecha 25 de noviembre de 2019.

² El caso 53-20-AN fue inadmitido con fecha 26 de febrero de 2021. El caso 11-20-IN fue admitido a trámite el 16 de junio de 2020, en el cual se impugna el artículo 587 del COIP, respecto de la calificación de maliciosa o temeraria de la denuncia que puede realizar la autoridad judicial, y sobre impugnar esa calificación en concreto.

4. Mediante auto de 05 de noviembre de 2021, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional³ admitió a trámite la acción, corrió traslado con el auto a la Asamblea Nacional (“**Asamblea**”), a la Presidencia de la República del Ecuador (“**Presidencia**”) y a la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”), a fin de que intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de las normas impugnadas; requirió a la Asamblea remitir el expediente con los informes y demás documentos que dieron origen a las normas impugnadas; y, dispuso poner en conocimiento del público la existencia del proceso. Esto fue atendido mediante escritos de 07, 14, y 15 de diciembre de 2021.
5. En auto de 10 de abril de 2024, la jueza sustanciadora avocó conocimiento del caso y dispuso que la Asamblea y la Presidencia remitan un informe actualizado respecto de las normas impugnadas, así como también solicitó un informe a la Fiscalía General del Estado (“**FGE**” o “**Fiscalía**”) respecto de los artículos cuestionados a través de la presente acción. Además, notificó con el contenido de este caso a todas las entidades mencionadas, al accionante y a la PGE.
6. Con fecha 19 de abril de 2024, la FGE remitió el informe requerido. A su vez, con fecha 23 de abril de 2024, la Asamblea y la Presidencia remitieron sus respectivos informes actualizados.

2. Competencia

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

3. Normas impugnadas

8. La demanda de acción pública de inconstitucionalidad se presentó en contra de los artículos 585 inciso final, 586 numeral 1 y 587 del COIP, normativa que regula la duración de la investigación penal previa, su archivo y las reglas de trámite para tal fin, cuyas disposiciones establecen:

Art. 585.- Duración de la investigación.- La investigación previa no podrá superar los siguientes plazos, contados desde la fecha de su inicio:

³ Tribunal conformado por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Teresa Nuques Martínez, y el juez constitucional Alí Lozada Prado.

[...]

Si la o el fiscal considera que el acto no constituye delito o **no cuenta con los elementos de convicción suficientes para formular cargos podrá dar por terminada la investigación** incluso antes del cumplimiento de estos plazos, mediante el requerimiento de archivo.

[énfasis agregado]

Art. 586.- Archivo.- Transcurridos los plazos señalados, de no contar con los elementos necesarios para formular cargos, la o el fiscal, en el plazo de diez días, solicitará el archivo del caso, sin perjuicio de solicitar su reapertura cuando aparezcan nuevos elementos siempre que no esté prescrita la acción.

La o el fiscal solicitará a la o al juzgador el archivo de la investigación cuando:

1. Excedido los plazos señalados para la investigación, no se ha obtenido elementos suficientes para la formulación de cargos.

[...]

[énfasis agregado]

Art. 587.- Trámite para el archivo.- El archivo fiscal se determinará de acuerdo con las siguientes reglas:

1. La decisión de archivo será fundamentada y solicitada a la o al juzgador de garantías penales. **La o el juzgador comunicará a la víctima o denunciante y al denunciado en el domicilio señalado o por cualquier medio tecnológico para que se pronuncien en el plazo de tres días.** Vencido este plazo, **la o el juzgador, resolverá motivadamente sin necesidad de audiencia.** Si decide aceptarla, declarará el archivo de la investigación y de existir méritos, calificará la denuncia como maliciosa o temeraria. De no encontrarse de acuerdo con la petición de archivo, la o el juzgador remitirá las actuaciones en consulta a la o al fiscal superior para que ratifique o revoque la solicitud de archivo. Si se ratifica, se archivará, si se revoca, se designará a un nuevo fiscal para que continúe con la investigación.

2. La resolución de la o el juzgador no será susceptible de impugnación.

[énfasis agregado]

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Argumentos de la parte accionante

9. El accionante argumenta que las normas impugnadas serían incompatibles con los preceptos constitucionales de la igualdad formal y material y no discriminación, la seguridad jurídica, el debido proceso en la garantía de recurrir, así como con el principio de oralidad de la administración de justicia, previstos en los artículos 11 numeral 2, 66 numeral 4, 82, 76 numeral 7 literal m, y 168 numeral 6 de la Constitución.

10. El accionante aduce que el último inciso del artículo 585 del COIP —requerimiento fiscal de terminación anticipada de la investigación penal previa—⁴ contraviene, (i) por un lado, el derecho a la igualdad formal porque la autoridad fiscal puede dar por terminada la investigación previa incluso antes del cumplimiento de los plazos establecidos en los numerales 1, 2, y 3 del mismo artículo.⁵ (ii) Por otro lado, contraviene la seguridad jurídica, pues cada persona involucrada en la investigación previa “no tiene seguridad jurídica” sobre si está o no sujeta a los plazos establecidos en los referidos numerales, “porque el fiscal podría mucho antes archivar la investigación sin formular cargos, pese que podría haber demasiados elementos de convicción”.⁶
11. A su vez, el accionante alega que el numeral 1 del artículo 586 del COIP —solicitud fiscal de archivo del caso—⁷ contraviene el derecho a la igualdad formal y material y no discriminación porque “ya no habrá justicia para las víctimas de un caso penal [con investigación previa archivada por falta de elementos suficientes para la formulación de cargos], mientras que para otras personas que han sido víctimas de algún tipo penal [sentenciado] si han obtenido justicia” (sic), dado que, a pesar de que aparezcan nuevos elementos para formular cargos, ni la autoridad fiscal ni la víctima podrían “solicitar la reapertura de la investigación porque [la] acción podría estar [ya] prescrita” después de haber sido archivada en su momento por no haber en ese entonces contado con elementos suficientes para formular cargos.
12. Finalmente, el accionante afirma que el artículo 587 del COIP — resolución judicial de

⁴ COIP, “Art. 585.- Duración de la investigación.- [...] Si la o el fiscal considera que el acto no constituye delito o no cuenta con los elementos de convicción suficientes para formular cargos podrá dar por terminada la investigación [previa] incluso antes del cumplimiento de estos plazos, mediante el requerimiento de archivo”.

⁵ COIP, “Art. 585.- Duración de la investigación.- La investigación previa no podrá superar los siguientes plazos, contados desde la fecha de su inicio: 1. En los delitos sancionados con pena privativa de libertad de hasta cinco años durará hasta un año. 2. En los delitos sancionados con pena privativa de libertad de más de cinco años durará hasta dos años. 3. En los casos de desaparición de personas, no se podrá concluir la investigación hasta que la persona aparezca o se cuente con los elementos necesarios para formular una imputación por el delito correspondiente, fecha desde la cual empezarán los plazos de prescripción”.

⁶ Si bien el accionante menciona expresamente al artículo 582 del COIP en la compleción a su demanda, en virtud del contenido normativo al cual hace referencia y acorde a la demanda y a su compleción de forma integral, el mismo se refiere al artículo 585 del COIP, por lo que esta Corte procederá con el análisis con base en el artículo 585 del COIP.

⁷ COIP, “Art. 586.- Archivo.- Transcurridos los plazos señalados, de no contar con los elementos necesarios para formular cargos, la o el fiscal, en el plazo de diez días, solicitará el archivo del caso, sin perjuicio de solicitar su reapertura cuando aparezcan nuevos elementos siempre que no esté prescrita la acción.

La o el fiscal solicitará a la o al juzgador el archivo de la investigación cuando:

1. Excedido los plazos señalados para la investigación, no se ha obtenido elementos suficientes para la formulación de cargos”.

archivo de investigación penal previa—,⁸ (i) por un lado, “irrespeto el principio de oralidad” porque, según su numeral 1, “el juzgador [...] emite la resolución [de archivo de la investigación previa] sin escuchar [en audiencia] a ninguna de las partes”. (ii) Por otro lado, contraviene al debido proceso en la garantía de recurrir porque, según el numeral 2 de dicha norma, “es imposible impugnar la resolución del juez que decide archivar la investigación [previa]”.

13. Por lo expuesto, solicita que se “declare la inconstitucionalidad o module sus efectos” de los artículos 585 inciso final, 586 numeral 1 y 587 numerales 1 y 2 del COIP.

4.2. Argumentos de la Asamblea Nacional

14. Respecto a la presunta incompatibilidad del último inciso del artículo 585 COIP, la Asamblea define el debido proceso, la investigación previa, el derecho a la defensa, la garantía de la motivación, las atribuciones de la FGE, los principios de objetividad, legalidad, razonabilidad, interdicción, arbitrariedad, seguridad jurídica y debido proceso, para concluir que “queda en evidencia que el criterio discrecional de un agente fiscal refleja el resultado de un proceso investigativo y no solo por simple arbitrariedad, se proceda con el cierre de la investigación previa, aplicando las garantías mínimas del debido proceso”.

15. En relación con el argumento de que dicha norma lesiona el derecho a la seguridad jurídica, la Asamblea señala que:

Si consideramos que la investigación previa es un procedimiento que reúne una serie de requisitos y diligencias con el objetivo de esclarecer los hechos materia de investigación, al norma (sic) prevé que una vez desarrollados (sic) estas actuaciones y al no existir indicios que direcciones (sic) responsabilidades, el fiscal tiene la facultad de solicitar el archivo; con esto no se vulnera ningún derecho sino más bien se establece reglas de inicio y final de una investigación previa.

16. Sobre el argumento relacionado con la incompatibilidad del artículo 586 numeral 1 del COIP con el derecho a la igualdad y no discriminación, la Asamblea define lo que es el derecho a la igualdad y no discriminación y explica las atribuciones de fiscalía, para establecer que la igualdad rige sobre todos los ciudadanos. Si se pretende llevar esta igualdad al ámbito que busca el accionante, para permitir reabrir los casos archivados en cualquier tiempo, “lo único que ocasionaría es un colapso en las investigaciones que lleva

⁸ COIP, “Art. 587.- Trámite para el archivo.- El archivo fiscal se determinará de acuerdo con las siguientes reglas: 2. La resolución de la o el juzgador no será susceptible de impugnación”.

fiscalía, como en la administración de justicia”. Para ello, explica que el COIP “regla los tiempos para investigar” y que incluso por la cantidad de denuncias que fiscalía procesa, “no se ha detectado que un agente fiscal pretenda antes o después del tiempo para investigar, haya solicitado el archivo de una denuncia sin realizar una correcta investigación”. Luego, se remite al ámbito de la prescripción para concluir que:

Entonces el legislador a través del numeral 1 del artículo 586, lo que dispone es regirse a las reglas con las cuales debe llevar una investigación y evitar que se haga un mal uso de las herramientas que nuestra legislación brinda tanto a víctimas (sic) como denunciados dentro de un proceso legal, específicamente en la fase de indagación previa.

- 17.** Sobre una supuesta incompatibilidad del artículo 587 COIP con el derecho a recurrir, la Asamblea define lo que es el derecho a recurrir, tanto en el ámbito constitucional como penal, y explica cómo es el proceso de archivo ante el juzgador, para establecer:

Como conclusión podemos decir que el fiscal para disipar tal duda, recurre al juez como garante del debido proceso, para que con su criterio garantista considere aceptar o inadmitir la solicitud de archivo, ya que, por mandato constitucional y legal, el fiscal adecua sus actos a un criterio objetivo, a la correcta aplicación de la ley y al respeto a los derechos de las personas en la etapa preprocesal penal.

- 18.** Posteriormente, el 23 de abril de 2024, la Asamblea mediante su informe actualizado, determinó que las normas impugnadas se encuentran vigentes, y se ratifica en los argumentos presentados en su primer informe.

4.3. Argumentos de la Presidencia de la República

- 19.** Respecto de la presunta incompatibilidad entre el artículo 585 inciso final del COIP con la Constitución, la Presidencia especifica que no se vulneran principios constitucionales ya que el COIP dispone concluir actuaciones fiscales desde un punto de vista procedimental, y explica sobre la naturaleza de la investigación previa como fase preprocesal, cuya finalidad consiste en verificar si existen “los méritos y la oportunidad para iniciar un procedimiento penal”. Cuestiona cuál sería la finalidad constitucional de mantener abiertas investigaciones previas donde hay certeza que no existe delito, y concluye que, además, la decisión fiscal de archivar la investigación previa antes del plazo no es unilateral ni inescrutable, pues debe ser controlada y aprobada por una autoridad judicial, protegiendo los intereses de la víctima.

- 20.** Sobre la alegada incompatibilidad entre el artículo 586 numeral 1 COIP con la Constitución, la Presidencia establece que el cuestionamiento debería estar dirigido hacia

la figura de la prescripción como tal y no a la reapertura de la investigación previa, puesto que “sería incongruente e irrazonable que el mismo COIP establezca la prescripción de la acción penal y que permita reabrir investigaciones que se conoce están prescritas. Para ello concluye:

Vale insistir en que la prescripción de la acción penal es una garantía del debido proceso, que busca dar seguridad jurídica y certidumbre a los ciudadanos, evitando procesos que sean literalmente interminables. También es una forma de preservar los recursos de Fiscalía, jueces y tribunales, pues si no hubiera prescripción tendrían que llevar procedimientos interminables, caotizando la administración (sic) de justicia.

- 21.** En cuanto a la supuesta incompatibilidad entre el artículo 587 COIP y la Constitución, la Presidencia explica que, si bien el sistema procesal penal consagra el principio de oralidad, no es menos cierto que las actuaciones procesales deben reducirse a escrito, donde no es obligatorio que la totalidad de las actuaciones que se dan en las fases pre-procesales y procesales penales sean orales, ya que eso implicaría una sobrecarga para los operadores de justicia. En este sentido, sobre la imposibilidad de impugnar el auto de archivo, la Presidencia afirma que el fiscal superior puede rever las peticiones de archivo si el juzgador así lo solicita, así como también una investigación previa archivada puede ser reabierta. Concluye con lo siguiente:

Al respecto, vale recordar que el archivo de una investigación previa no es un fallo ni una sentencia. Esta fase se caracteriza por su naturaleza preprocesal. En ella no se deciden derechos ni se imponen sanciones y por tanto no hay inconstitucionalidad alguna por el hecho de que el auto que la declara archivada sea inimpugnable.

- 22.** El 23 de abril de 2024, la Presidencia agregó que el accionante es quien debe demostrar la inconstitucionalidad para desvirtuar la presunción de constitucionalidad y el *in dubio pro legislatore*.

4.4. Informe de la Fiscalía General del Estado

- 23.** El 19 de abril de 2023, la FGE remitió un informe en el cual afirma que, de los artículos impugnados, no se identifica una inconsistencia a nivel normativo con la Constitución. Aduce que, como titular de la acción penal pública y encargada de la dirección de la investigación preprocesal y procesal, “es preciso puntualizar la realidad de la determinación legal de los plazos de duración de la investigación previa en casos de delincuencia transnacional y otros delitos de naturaleza compleja”. También cita a la sentencia Montesinos Mejía vs. Ecuador, para explicar sobre la necesidad de tener un plazo razonable para la obtención de soluciones respecto de los asuntos puestos en

conocimiento de las autoridades judiciales con base en los términos y presupuestos legales.

- 24.** Se remite a la sentencia 031-10-SEP-CC para explicar que la investigación penal puede continuar mientras no se cumplan los criterios de prescripción de la acción, por lo cual el artículo 585 “es un mero direccionamiento de la etapa pre procesal, sin que merme la capacidad de ésta institución en el cumplimiento de sus competencias gasta (sic) que la Ley lo permita”. Concluye alegando que el accionante no fundamentó su pretensión y no se hace mención de forma simplificada sobre el incumplimiento constitucional de los artículos impugnados, por lo cual, “con la finalidad de precautelar la seguridad jurídica de los intervinientes en el proceso penal, así como el cumplimiento de lo establecido a través de las decisiones de la Corte Constitucional del Ecuador y las de la Corte IDH”, solicita que se considere su informe jurídico para los fines pertinentes.

5. Planteamiento de los problemas jurídicos

- 25.** El control abstracto de constitucionalidad vela por la supremacía constitucional a través de la plena armonía formal y material entre el bloque de constitucionalidad y el resto del ordenamiento jurídico.⁹ En esta línea, la acción pública de inconstitucionalidad tiene como principal objetivo garantizar, en abstracto,¹⁰ la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico, al determinar —identificar, eliminar y/o armonizar—¹¹ incompatibilidades entre los preceptos de las normas infraconstitucionales¹² y lo dispuesto en la Constitución.¹³ Por tanto, las competencias de la Corte Constitucional en el control abstracto de constitucionalidad no abarcan la potestad de conocer, analizar o resolver eventuales contravenciones, antinomias o infracciones relativas a normas de jerarquía legal o rango menor (reglamentos, ordenanzas, resoluciones, etc.).¹⁴

- 26.** A su vez, el literal b del numeral 5 del artículo 79 de la LOGJCC prescribe que las demandas de inconstitucionalidad deben contener “[a]rgumentos claros, ciertos,

⁹ CCE, sentencias 14-18-IN/24, 24 de enero de 2024, párr. 21; 40-18-IN/21, 22 de septiembre de 2021, párr. 73; 65-16-IN/21, 3 de marzo de 2021, párr. 45; 8-20-IA/20, 5 de agosto de 2020, párr. 35; 20-12-IN/20, 01 de julio de 2020, párr. 149.

¹⁰ CCE, sentencias 14-18-IN/24, 24 de enero de 2024, párr. 21; 45-17-IN/21, 11 de agosto de 2021, párr. 40; 26-18-IN/20, 28 de octubre de 2020, párr. 96.

¹¹ CCE, sentencias 46-18-IN/23, 06 de septiembre de 2023, párr. 33; 8-17-IN/23, 11 de enero de 2023, párr. 39.

¹² Actos normativos emitidos por los diferentes órganos estatales con competencia de configuración normativa.

¹³ LOGJCC, art. 74. Ver, por ejemplo: CCE, sentencias 46-18-IN/23, 06 de septiembre de 2023, párr. 43; 8-17-IN/23, 11 de enero de 2023, párr. 47; 27-12-IN/20 de 29 de enero de 2020, párr. 51.

¹⁴ CCE, sentencias 50-19-IN/24, 08 de febrero de 2024, párr. 22; 54-19-IN/24, 11 de enero de 2024, párr. 13; 30-18-IN/23, 02 de agosto de 2023, párr. 24; 25-20-IN/22, 29 de junio de 2022, párr. 30.

específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa”. De esta forma, la LOGJCC obliga al accionante a presentar un argumento mínimo que permita a esta Corte pronunciarse para derrotar la presunción de constitucionalidad de la cual goza la normativa impugnada, de acuerdo con el numeral 2 del artículo 76 de la LOGJCC.¹⁵

27. Sobre la base de lo anterior, de la revisión de los argumentos presentados por el accionante se observa que, en relación con la presunta incompatibilidad de los artículos 585 inciso final y 586 numeral 1 del COIP, con los artículos 11 numeral 2 y 66 numeral 4 CRE, que reconocen al precepto constitucional de la igualdad formal y no discriminación, el accionante no ha cumplido con la obligación de presentar argumentos claros, ciertos, específicos y/o pertinentes que permitan a esta Corte analizar y desvirtuar la presunción de constitucionalidad del artículo impugnado. Esto por cuanto, el mismo se limita a cuestionar situaciones hipotéticas y fácticas no relacionadas con la normativa impugnada, razón por la cual se descarta su análisis.¹⁶

28. En cuanto a las alegaciones relativas a la transgresión a la seguridad jurídica por parte del artículo 585 inciso final COIP, esta Magistratura considera que los cargos vertidos están enfocados en sostener que, a su parecer, una persona que se encuentra involucrada en una investigación previa no tendría seguridad de si está sujeta a los plazos de esta fase, en virtud de que Fiscalía podría archivar la misma antes de que estos se cumplan, “pese que podría haber demasiados elementos de convicción”. De esta forma, para dar respuesta a este cargo, esta Corte formula el siguiente problema jurídico: **¿El artículo 585 inciso final del COIP, al permitir que Fiscalía archive una investigación previa antes de los plazos previstos para su finalización, vulnera el precepto constitucional de la seguridad jurídica?**

29. A su vez, en relación con los argumentos sobre una transgresión al principio constitucional de oralidad de la administración de justicia, este Organismo Constitucional encuentra que todos los cargos referidos están encaminados a alegar que la autoridad judicial puede aceptar la solicitud de archivo de una causa sin escuchar en audiencia a las personas inmiscuidas en una investigación previa, tanto investigado como denunciante o presunta víctima, con lo cual la emisión de la resolución no permite satisfacer al principio

¹⁵ CCE, sentencias 110-21-IN/22 y acumulados, 28 de octubre de 2022, párr. 120; 61-18-IN/23, 20 de diciembre de 2023, párr. 28; 61-21-IN/23, 15 de noviembre de 2023, párrs. 27-28; 46-18-IN/23, 06 de septiembre de 2023, párr. 43; 8-17-IN/23, 11 de enero de 2023, párrs. 46-47; 35-17-IN/22, 14 de diciembre de 2022, párr. 15; 13-14-IN/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 46; 69-16-IN/21, 20 de octubre de 2021, párr. 35.

¹⁶ En este mismo sentido, ver: CCE, sentencia 72-20-IN/23, 25 de enero de 2023, párr. 26.

en cuestión. Por consiguiente, para dar respuesta a este cargo, esta Corte considera oportuno formular el siguiente problema jurídico: **¿El artículo 587 numeral 1 del COIP, al permitir a la autoridad judicial aceptar la solicitud de archivo de una investigación previa sin necesidad de escuchar en audiencia a los sujetos procesales, transgrede el principio constitucional de oralidad de la administración de justicia?**

30. Finalmente, en relación con el debido proceso en la garantía de recurrir, se identifica que las alegaciones cuestionan que, al no poderse interponer impugnación alguna respecto de la resolución de archivo, aun cuando la CRE garantiza el derecho a recurrir las decisiones jurisdiccionales, se está afectando la garantía contenida en el artículo 76 numeral 7 literal m CRE. Con base en ello, para dar respuesta, esta Corte estima conveniente formular el siguiente problema jurídico: **¿El artículo 587 numeral 2 del COIP, al prescribir la imposibilidad de impugnar la decisión de archivo de una investigación previa, transgrede al debido proceso en la garantía de recurrir?**

6. Resolución de los problemas jurídicos

6.1. **¿El artículo 585 inciso final del COIP, al permitir que Fiscalía archive una investigación previa antes de los plazos previstos para su finalización, vulnera el precepto constitucional de la seguridad jurídica?**

31. Como quedó establecido, el accionante manifiesta que el inciso final del artículo 585 del COIP, al prever la posibilidad de que Fiscalía dé por terminada una investigación previa antes de los plazos establecidos en dicha norma para su duración, es incompatible con la seguridad jurídica, debido a que, a su criterio, entonces no existiría seguridad sobre la efectiva sujeción a estos plazos. Arguye, además, que la Fiscalía podría archivar una investigación de forma anticipada “pese que podría haber demasiados elementos de convicción”.
32. Al respecto, el artículo 82 de la CRE establece que “[e]l derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.”
33. Este derecho comprende, entonces, tanto un aspecto de certidumbre como de previsibilidad en las relaciones jurídicas, en sometimiento a la Constitución y demás normas que integran el ordenamiento jurídico, para impedir la arbitrariedad en las actuaciones de quienes ejercen el poder público. Estos elementos se expresan en todo ámbito en el que este derecho es ejercido. Así, se genera certidumbre, garantizando un

grado de estabilidad respecto a la situación jurídica, por ejemplo, en razón de los hechos ocurridos en el pasado. También, se produce previsibilidad, permitiendo expectativas legítimas sobre cómo el derecho deberá ser aplicado e interpretado, en el futuro, por parte de las autoridades.¹⁷

34. De esta forma, la seguridad jurídica permite a las personas contar con un ordenamiento jurídico previsible, determinado, estable y coherente que brinde una noción razonable de las reglas que serán aplicadas. El ordenamiento jurídico debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada, sino por procedimientos regulares establecidos previamente por autoridad competente, para evitar arbitrariedad.¹⁸
35. En este sentido, esta Corte verificará si el inciso final del artículo 585 del COIP transgrede la certeza y previsibilidad que exige la seguridad jurídica, como precepto constitucional.
36. Ante una *notitia criminis*, le corresponde a la Fiscalía General del Estado dirigir la investigación previa del presunto delito para la determinación de la existencia de bases indiciarias mínimas que le permitan formular cargos bajo una óptica objetiva de investigador y no aun como ente acusador. En esta línea, de acuerdo con la disposición legal impugnada, el artículo 585 COIP, esta atribución está limitada, en cuanto a su duración, a plazos en función de los siguientes supuestos: *(i)* para delitos sancionados con pena privativa de libertad de hasta 5 años, la investigación previa dura hasta 1 año; y, *(ii)* para delitos sancionados con pena privativa de libertad de más de 5 años, la investigación previa dura hasta 2 años.¹⁹ A su vez, el inciso final de la disposición también prevé la posibilidad de que la Fiscalía pueda dar por terminada la investigación previa de forma anticipada²⁰ —esto es, incluso antes del cumplimiento de dichos plazos— si *(a)* considera que el presunto hecho ilícito no constituye delito o *(b)* no cuenta con los elementos de convicción suficientes para formular cargos.

¹⁷ CCE, dictamen 1-24-RC/24, 24 de enero de 2024, párr. 51; y, sentencias 361-17-EP/22, 14 de septiembre de 2022, párr. 27; 161-12-EP/20, 22 de julio de 2020, párr. 39; 081-17-SEP-CC, caso 1598-11-EP, 29 de marzo de 2017 p. 8-9.

¹⁸ CCE, sentencias 989-11-EP/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 20; 1593-14-EP/20, 29 de enero de 2020, párr. 18; 1831-17-EP/22, 13 de abril de 2022, párr. 20.

¹⁹ Asimismo, se establece que “En los casos de desaparición de personas, no se podrá concluir la investigación hasta que la persona aparezca o se cuente con los elementos necesarios para formular una imputación por el delito correspondiente, fecha desde la cual empezarán los plazos de prescripción”.

²⁰ Mediante el requerimiento de archivo a la autoridad judicial.

37. Como se aprecia de las normas que se desprenden del artículo 585 del COIP, el legislador, en ejercicio de su libertad de configuración legislativa, ha dispuesto de forma expresa los plazos máximos de duración de una investigación previa y las condiciones para dar por terminada dicha indagación en un plazo menor.
38. De modo que, a partir de lo dispuesto en la norma impugnada, las personas involucradas en una investigación penal previa tienen la certeza de que esta no será indefinida, sino que, de forma anterior y determinada, conocen los tiempos máximos a los cuales estarán sujetas a dicha indagación —1 o 2 años—, dependiendo de la pena privativa de libertad correspondiente al delito por el cual se la realiza —menor o mayor a 5 años—. Esto les permite tener certeza sobre la situación jurídica a la cual están sometidas y una expectativa legítima sobre la duración de la etapa previa investigativa, evitando así una indeterminación temporal que genere una incertidumbre prolongada respecto a la situación jurídica de las personas investigadas.
39. Del mismo modo, para evitar prolongar una investigación innecesariamente, la norma establece los supuestos en los que es posible terminar dicha investigación de forma anticipada, como son la imposibilidad de configuración de un delito y la ausencia de suficientes elementos de convicción para formular cargos tras la investigación. En este sentido, la disposición otorga también la certidumbre a las partes involucradas de cuándo y por qué razones puede terminarse la investigación antes del cumplimiento de los plazos máximos. Cabe recalcar que esta terminación anticipada no obedece a la sola voluntad del agente, toda vez que Fiscalía también tiene el deber motivar su decisión indicando que carece de elementos de convicción o que el hecho investigado no constituye delito.
40. Por tanto, contrario a lo sostenido por el accionante, la norma impugnada sí otorga seguridad jurídica para los sujetos inmiscuidos en la investigación previa, tanto respecto a su sujeción efectiva a plazos máximos determinados como en cuanto a la posibilidad de que esta fase se termine de forma anticipada, ante la configuración de los supuestos taxativos.
41. Además de lo anterior, cabe resaltar que, según el artículo 587 del COIP, la terminación anticipada de la investigación penal previa no depende de la voluntad fundamentada y única del agente fiscal a cargo. La ley prevé también un procedimiento a seguir en caso de que el fiscal solicite su archivo. Así, este debe ser pedido ante juez y, una vez presentado el requerimiento,²¹ si la autoridad judicial no se encuentra de acuerdo con tal

²¹ COIP, “Art. 585.- [...] Si la o el fiscal considera [...] dar por terminada la investigación incluso antes del cumplimiento de estos plazos, *mediante el requerimiento de archivo*” (énfasis agregado).

petición, debe remitir en consulta a la autoridad fiscal superior para que esta revise el caso, y determine si revoca o ratifica la solicitud de archivo realizada por el fiscal inferior.²² Esto brinda un elemento adicional de seguridad jurídica, pues impone un mecanismo de doble verificación respecto a la real pertinencia de dar por terminada la indagación, evitando precisamente la arbitrariedad por parte del Fiscalía, en caso de que existan indicios suficientes para seguir adelante con el proceso.

42. Por lo analizado, esta Corte descarta una transgresión a la seguridad jurídica en el inciso final del artículo 585 del COIP, con base en el cargo presentado por el accionante.

6.2. ¿El 587 numeral 1 del COIP, al permitir a la autoridad judicial aceptar la solicitud de archivo de una investigación previa sin necesidad de escuchar en audiencia a los sujetos procesales, transgrede el principio constitucional de oralidad de la administración de justicia?

43. El accionante afirma que el numeral 1 del artículo 587 del COIP, sobre el trámite de archivo y la posibilidad de que la autoridad judicial resuelva sobre el mismo sin necesidad de una audiencia, irrespeta el principio de oralidad de la administración de justicia, ya que se decide y se emite resolución sin escuchar a ninguna de las partes en audiencia.

44. En relación con ello, el principio de oralidad de la administración de justicia está previsto en el artículo 168 numeral 6 de la Constitución, que establece:

La administración de justicia, en el cumplimiento de sus deberes y en el ejercicio de sus atribuciones, aplicará los siguientes principios: [...] 6. La sustanciación de los procesos en todas las materias, instancias, etapas y diligencias se llevará a cabo mediante el sistema oral, de acuerdo con los principios de concentración, contradicción y dispositivo.

45. A su vez, el artículo 5 numeral 11 del COIP determina que “el proceso [penal] se desarrollará mediante el sistema oral y las decisiones se tomarán en audiencia; se utilizarán los medios técnicos disponibles para dejar constancia y registrar las actuaciones procesales; y, los sujetos procesales recurrirán a medios escritos en los casos previstos en este Código”. Esto tiene concordancia con el artículo 560 del COIP, que establece que

²² COIP, “Art. 587.- Trámite para el archivo.- El archivo fiscal se determinará de acuerdo con las siguientes reglas: 1. La decisión de archivo será fundamentada y solicitada a la o al juzgador de garantías penales. [...] Si [la autoridad judicial] decide aceptarla, declarará el archivo de la investigación [...]. De no encontrarse de acuerdo con la petición de archivo, la o el juzgador remitirá las actuaciones en consulta a la o al fiscal superior para que ratifique o revoque la solicitud de archivo. Si se ratifica, se archivará, si se revoca, se designará a un nuevo fiscal para que continúe con la investigación”.

“El Sistema procesal penal se fundamenta en el principio de oralidad que se desarrolla en las audiencias previstas en este Código”.

- 46.** La oralidad es un principio rector de la sustanciación de procesos judiciales, con especial relevancia en juicios penales, que actúa como medio para garantizar la inmediación, contradicción, economía procesal, eficiencia, celeridad, transparencia, entre otros pilares básicos del derecho procesal y del debido proceso. Sin embargo, este principio no es absoluto; por lo que, es admisible que existan instancias o etapas en las que el legislador no lo incorpore sin que aquello implique per se una transgresión a este principio.
- 47.** En el caso de la norma impugnada, para determinar si se ha transgredido este principio, es preciso tener en cuenta la naturaleza de la investigación previa. Según el artículo 580 del COIP, la investigación penal previa es una fase pre-procesal en la cual “se reunirán los elementos de convicción, de cargo y de descargo, que permitan a la o al fiscal decidir si formula o no la imputación, y de hacerlo, posibilitará al investigado preparar su defensa”. Más adelante, el mismo artículo establece que la realización de diligencias dentro de esta fase tiene por finalidad determinar “si la conducta investigada es delictuosa, las circunstancias móviles de la perpetración, la identidad del autor o partícipe y de la víctima, la existencia del daño causado, o a su vez, desestimar estos aspectos”.
- 48.** De esto, se puede colegir que la investigación previa está encaminada únicamente hacia la búsqueda de bases indiciarias mínimas para formular cargos, lo cual posteriormente servirá para sustentar una acusación. Por lo que, en esta fase no se discute sobre la presunción de inocencia, no se atribuye responsabilidad, ni se determinan sanciones o se imponen penas, pues no existe aún un proceso como tal.²³
- 49.** En esa línea, al tratarse de una etapa pre-procesal, el hecho de que el legislador haya previsto, únicamente, la obligación de correr traslado a las partes para que se pronuncien, sin necesidad de escucharlos en una audiencia, no transgrede el principio constitucional de oralidad, pues, como ya quedó establecido, su finalidad es permitir la contradicción, inmediación y un efectivo ejercicio del derecho a la defensa durante la sustanciación del proceso penal. Por lo que, al no existir todavía un proceso judicial, la ausencia de una audiencia para resolver la solicitud de archivo de una investigación previa no afecta la finalidad que este principio persigue.

²³ CCE, sentencia 186-09-EP/19, 02 de octubre de 2019, párr. 84.

50. En consideración de lo anterior, no se evidencia que el numeral 1 del artículo 587 del COIP, sea incompatible con la Constitución en cuanto al principio de oralidad para la administración de justicia, a la luz del cargo propuesto por el accionante.
51. **¿El artículo 587 numeral 2 del COIP, al prescribir la imposibilidad de impugnar la decisión de archivo de una investigación previa, transgrede al debido proceso en la garantía de recurrir?**
52. El accionante afirma que el numeral 2 del artículo 587 del COIP contraviene el debido proceso en la garantía de recurrir porque “es imposible impugnar la resolución del juez que decide archivar la investigación [previa]”.
53. Al respecto, el literal m del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución prevé como una garantía del debido proceso que los justiciables puedan “[r]ecurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos”.
54. El derecho a recurrir el fallo ante un juez o tribunal de superior jerarquía ha sido reconocido por varios instrumentos internacionales como un derecho humano dentro de los procesos penales,²⁴ pues su objetivo principal es proteger y garantizar el derecho a la defensa con base en el debido proceso judicial. A su vez, esta Corte Constitucional ha establecido que la garantía de recurrir un fallo implica la posibilidad de que una decisión judicial pueda ser revisada por el órgano jerárquicamente superior para subsanar posibles errores u omisiones judiciales que se hubieren cometido.²⁵ Por ello, ha enfatizado que la garantía de recurrir adquiere mayor importancia en el ámbito penal, dado que los procesos penales pueden terminar en la limitación a la libertad personal de una o varias personas.²⁶
55. En esta línea, este Organismo ha determinado, previamente, como principales características del derecho a recurrir a: (i) su naturaleza adjetiva, (ii) su carácter no absoluto, (iii) su limitación, y (iv) su sujeción al principio dispositivo.²⁷ En relación específica con la segunda característica, esta misma Corte ha establecido que este derecho no es absoluto porque su ejercicio depende de la libre configuración legislativa y,

²⁴ El artículo 8.2 literal h de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece “el derecho a recurrir del fallo ante juez o tribunal superior”. Asimismo, el artículo 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos reconoce el derecho a recurrir en materia penal en los siguientes términos: “toda persona declarada culpable de un delito tendrá derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior, conforme a lo prescrito por la ley”.

²⁵ CCE, sentencia 1270-14-EP/19, 18 de diciembre de 2019, párr. 26.

²⁶ CCE, sentencia 987-15-EP/20, 18 de noviembre de 2020, párr. 43.

²⁷ CCE, sentencia 8-19-IN/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 31.

entonces, el legislador es competente para desarrollar y regular de manera específica, mediante cuerpos normativos infraconstitucionales, las formas de aplicación material del derecho a recurrir en cada materia jurídica y escenario fáctico.²⁸ Por ello, podrían existir procedimientos en los que no se contemple la posibilidad de recurrir, sin que ello implique una vulneración a esta garantía del debido proceso.²⁹

56. Con base en lo expuesto y aterrizando a la norma *in examine*, como ya quedó establecido, la decisión de archivo de una investigación previa tiene como fin, exclusivamente, permitir que esta termine anticipadamente ante la falta de indicios del cometimiento de un delito. En esa línea, dado que en esta fase pre-procesal el juez no decide la responsabilidad de una persona ni están en juego, todavía, sus derechos, el hecho de que el legislador no haya previsto la posibilidad de impugnar dicha decisión no puede atentar contra la garantía del debido proceso en discusión, pues esta prescribe la posibilidad de recurrir fallos o resoluciones “en todos los procedimientos **en los que se decida sobre sus derechos**” (énfasis agregado).
57. A esto podemos sumarle, además, que el mismo COIP, en su artículo 586, prevé que el archivo no es definitivo y se podrá reabrir la investigación previa siempre que no haya prescrito la acción. Por lo que, no existe el riesgo que alerta el accionante de que delitos queden impunes por el solo hecho de que no existe la posibilidad de impugnar su archivo. Incluso, existe un sistema de doble verificación donde el fiscal superior puede ratificar o revocar la solicitud de archivo, como se ha señalado anteriormente.
58. Por las razones expuestas, se descarta la inconstitucionalidad alegada por el accionante del numeral 2 del artículo 587 del COIP, respecto a la limitación de recurrir la decisión judicial que acepta la solicitud fiscal de archivo de la investigación penal previa.

7. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción pública de inconstitucionalidad **54-21-IN**.

²⁸ CCE, sentencias 1061-12-EP/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 41; 1741-14-EP/20, 27 de mayo de 2020, párr. 36.

²⁹ CCE, sentencia 2004-13-EP/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 46.

2. Notifíquese, publíquese y archívese.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 06 de junio de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL