

Quito, D.M., 05 de agosto de 2020

CASO No. 8-20-IA

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

SENTENCIA No. 8-20-IA/20

Tema: La Corte Constitucional analiza la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra de las resoluciones No. 004-2020 y 005-2020 emitidas por el Pleno de la Corte Nacional de Justicia respecto de la suspensión de plazos y términos en los procesos judiciales debido a la emergencia sanitaria por COVID-19. La Corte declara la constitucionalidad condicionada a que la suspensión de términos y plazos para los procesos judiciales dispuesta en las resoluciones impugnadas no sea aplicada ni interpretada en el sentido de considerar suspendido el plazo de caducidad de la prisión preventiva establecido en el artículo 77 numeral 9 de la Constitución.

1. Antecedentes y procedimiento

1. El 20 de mayo de 2020, Angee Francesca Fajardo Ortega (en adelante “**la accionante**”), por sus propios y personales derechos, presentó acción pública de inconstitucionalidad en contra de las siguientes resoluciones emitidas por el Pleno de la Corte Nacional de Justicia:
 1. Resolución No. 004-2020 de 16 de marzo de 2020: “*Mientras dure el estado de emergencia sanitaria por COVID-19, se suspenden los plazos o términos previstos en la ley para los procesos judiciales, excepto en infracciones flagrantes*”¹ (en adelante “**resolución No. 004-2020**”) y,
 2. Resolución No. 005-2020 de 8 de mayo de 2020: “*Se deja sin efecto la suspensión de plazos y términos en la Corte Nacional de Justicia y Cortes Provinciales de Justicia por emergencia sanitaria de COVID-19*”² (en adelante “**resolución No. 005-2020**”).
2. Mediante auto de 17 de junio de 2020, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional conformado por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Teresa

¹ Corte Nacional de Justicia. Resolución 004-2020. Registro Oficial Edición Especial No. 626 de 3 de junio de 2020.

² Corte Nacional de Justicia. Resolución 005-2020. Registro Oficial Edición Especial No. 626 de 3 de junio de 2020.

Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín admitió a trámite la acción 8-20-IA y negó la solicitud de suspensión provisional de los actos impugnados solicitada por la accionante.

3. El 18 de junio de 2020, la jueza sustanciadora solicitó al Pleno de la Corte Constitucional que, de manera excepcional, la acción pública de inconstitucionalidad No. 8-20-IA sea conocida y resuelta obviando el orden cronológico. En sesión de 24 de junio de 2020, la solicitud de atención prioritaria para el caso No. 8-20-IA fue aprobada por parte del Pleno, con el fin de evitar aplicaciones de las resoluciones impugnadas que resulten incompatibles con la Constitución.
4. El 10 de julio de 2020, la Corte Nacional de Justicia (en adelante “**la Corte Nacional**”, “**la accionada**” o “**el órgano emisor de las resoluciones impugnadas**”), representada por su Presidenta María Paulina Aguirre Suárez, presentó su contestación a la demanda de inconstitucionalidad presentada en contra de las resoluciones 004-2020 y 005-2020, conforme a lo dispuesto en el auto de admisión de 17 de junio de 2020.
5. Mediante auto de 15 de julio de 2020, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa No. 8-20-IA.

2. Normas impugnadas

6. La resolución No. 004-2020, adoptada el 16 de marzo de 2020 señala:

MIENTRAS DURE EL ESTADO DE EMERGENCIA SANITARIA POR COVID-19, SE SUSPENDEN LOS PLAZOS O TÉRMINOS PREVISTOS EN LA LEY PARA LOS PROCESOS JUDICIALES, EXCEPTO EN INFRACCIONES FLAGRANTES

RESOLUCIÓN No. 04-2020

LA CORTE NACIONAL DE JUSTICIA

CONSIDERANDO:

Que el Gobierno Nacional, por medio del Acuerdo Ministerial No. 126-2020 de 11 de marzo del 2020, suscrito por la Ministra de Salud Pública, declaró el estado de emergencia sanitaria en todo el país con el fin de impedir la propagación del COVID-19; disponiendo además que a partir del día martes 17 de marzo queda restringida la circulación de personas en el territorio nacional;

Que debido a la emergencia sanitaria el Pleno del Consejo de la Judicatura, con Resolución No. 028-2020 de 14 de marzo de 2020 dispuso restringir por cinco días laborales desde el 16 de marzo de 2020 el ingreso y atención al público en las dependencias judiciales, “...con excepción de las unidades judiciales con competencia en materia de flagrancia: penal, violencia contra la mujer y miembros del núcleo familiar, tránsito (sic); adolescentes infractores; unidades multicompetentes y garantías penitenciarias, debiendo sujetarse a los turnos preestablecidos...”;

Que igualmente la Fiscalía General del Estado y la Defensoría Pública en el ejercicio de sus facultades han adoptado medidas para restringir la atención al público y la asistencia al lugar de trabajo del personal de esas dependencias a partir del día lunes 16 de marzo del 2020;

Que los días de suspensión de atención al público en la Función Judicial no constituyen días hábiles de conformidad con lo previsto en el Art. 78 del Código Orgánico General de Procesos, y además por cuanto estas medidas restringen el adecuado despliegue del ejercicio del derecho básico a la defensa de las partes o sujetos procesales; y,

Que la Corte Nacional de Justicia, como máximo órgano de administración de justicia ordinaria del país, tiene la obligación de precautelar el ejercicio de la función jurisdiccional y el ejercicio de los derechos de los justiciables

En ejercicio de las facultades que le confiere la ley;

RESUELVE:

Art. 1.- En las judicaturas en las que se encuentra suspendida la atención al público en virtud de la Resolución No. 028-2020 del Pleno del Consejo de la Judicatura, a partir del día lunes 16 de marzo del 2020 y mientras dure el estado de emergencia sanitaria, quedan suspendidos los plazos o términos previstos en la Ley para los procesos judiciales.

Dicha suspensión no aplicará a los casos de infracciones flagrantes.

Art. 2.- La presente resolución entrará en vigencia a partir de la fecha de su expedición, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial.

Publíquese en el Registro Oficial y en la Gaceta Judicial.

Dado en la ciudad de San Francisco de Quito, Distrito Metropolitano, en el Salón de Sesiones del Pleno de la Corte Nacional de Justicia, a los dieciséis días del mes de marzo del año dos mil veinte.

f) Dra. Paulina Aguirre Suárez, PRESIDENTA; Dr. Álvaro Ojeda Hidalgo (VOTO EN CONTRA), Dra. Daniella Camacho Herold, Dr. Marco Rodríguez Ruíz, Dra. Katerine Muñoz Subía, Dr. Iván Saquicela Rodas, Dra. Consuelo Heredia Yerovi, Dr. Alejandro Arteaga García, Dr. Roberto Guzmán Castañeda (VOTO EN CONTRA), Dr. David Jacho Chicaiza, Dr. Patricio Secaira Durango, Dr. Iván León Rodríguez, Dra. María de los Ángeles Montalvo Escobar, Dra. Rosana Morales Ordóñez, Dra. Dilza Muñoz Moreno, Dr. Carlos Pazos Medina, Dr. Pablo Valverde Orellana, JUEZAS Y JUECES NACIONALES. Certifico f) Dra. Isabel Garrido Cisneros, SECRETARIA GENERAL.

7. Por su parte, la Resolución No. 005-2020 emitida el 8 de mayo de 2020 dispone:

SE DEJA SIN EFECTO LA SUSPENSIÓN DE PLAZOS Y TÉRMINOS EN LA CORTE NACIONAL DE JUSTICIA Y CORTES PROVINCIALES DE JUSTICIA POR EMERGENCIA SANITARIA DE COVID-19

RESOLUCIÓN No. 05-2020

LA CORTE NACIONAL DE JUSTICIA

CONSIDERANDO:

Que el Ministerio de Salud Pública, mediante Acuerdo Ministerial No. 0012 de 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional; y, el Presidente Constitucional de la República, en Decreto No. 1710 de 16 de marzo de 2020 estableció el estado de excepción por calamidad pública a nivel nacional, debido a la pandemia mundial del COVID-19;

Que el Pleno de la Corte Nacional de Justicia en Resolución No. 04-2020 de 16 de marzo de 2020, dispuso que en las judicaturas en las que se encuentra suspendida la atención al público en virtud de la Resolución No. 028-2020 del Pleno del Consejo de la Judicatura, a partir del día lunes 16 de marzo del 2020 y mientras dure el estado de emergencia sanitaria, quedan suspendidos los plazos o términos previstos en la Ley para los procesos judiciales, con excepción de los casos relativos a infracciones flagrantes;

Que el Consejo de la Judicatura, en Resolución No. 031-2020 de 17 de marzo de 2020 dispuso: “ ... la suspensión de la jornada laboral a las y los servidores que integran la Función Judicial, en los órganos administrativos, jurisdiccionales, autónomos y auxiliares, mientras dure el estado de excepción ... ”;

Que corresponde al Consejo de la Judicatura elaborar el Plan de Retorno a las Actividades Jurisdiccionales que contemple: a) elaboración de protocolos de bioseguridad; b) organización de sistemas de atención por turnos o franjas horarias en consideración al aforo de las unidades judiciales a fin de evitar aglomeraciones; y, c) adopción, en la medida de lo posible, del uso de medios telemáticos para el intercambio de información, ingreso de documentación y solicitudes a los procesos judiciales, así como para la realización de las audiencias;

Que el Consejo de la Judicatura mediante Resolución No. 045-2020 de 7 de mayo de 2020, dispone que a partir del 11 de mayo de 2020 se restablecen parcialmente las actividades jurisdiccionales en la Corte Nacional de Justicia y en las Cortes Provinciales de Justicia para el despacho de los procesos judiciales que se encuentren en trámite tanto en el sistema oral como en el escrito e implementado (sic) ventanillas físicas y electrónicas para la presentación de escritos en dichas dependencias;

Que las circunstancias en las que se expidió la Resolución No. 04-2020 han variado, por lo que es necesario establecer nuevos lineamientos y reglas para la aplicación de la suspensión de términos y plazos, acorde la situación de cada jurisdicción;

En ejercicio de las facultades que le confiere la ley;

RESUELVE:

Art. 1.- De conformidad con la Resolución No. 045-2020 del Pleno del Consejo de la Judicatura que “restablece parcialmente las actividades jurisdiccionales en la Corte Nacional de Justicia y Cortes Provinciales de Justicia”, se deja sin efecto la Resolución No. 04-2020 para los procesos que se tramitan en dichas dependencias, cuyos términos o plazos se habilitan desde el 11 de mayo del 2020.

Art. 2.- Se mantienen suspendidos los plazos o términos en los procesos judiciales que se encuentran en trámite ante jueces o tribunales cuyas actividades no han sido restablecidas por el Consejo de la Judicatura.

Esta suspensión no aplica a los casos de infracciones flagrantes y garantías jurisdiccionales.

Los plazos o términos se habilitarán en la fecha de restablecimiento de las actividades jurisdiccionales en dichas dependencias, cuando así lo disponga el Consejo de la Judicatura.

Art. 3.- En razón del estado de emergencia sanitaria y la declaratoria de estado de excepción, esta resolución registrará a partir de la fecha de su expedición sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial.

Publíquese en el Registro Oficial y en la Gaceta Judicial.

Dado a los ocho días del mes de mayo del año dos mil veinte.

f) Dra. Paulina Aguirre Suárez, PRESIDENTA; Dr. Álvaro Ojeda Hidalgo, Dra. Daniella Camacho Herold, Dr. Marco Rodríguez Ruíz, Dra. Katerine Muñoz Subía, Dr. Iván Saquicela Rodas, Dra. Consuelo Heredia Yerovi, Dr. Alejandro Arteaga García, Dr. Roberto Guzmán Castañeda, Dr. David Jacho Chicaiza, Dr. Patricio Secaira Durango, Dr. Wilman Terán Carrillo, Dr. Iván Larco Ortuño, Dr. Fernando Cohn Zurita, Dra. Mónica Heredia Proaño, Dr. Iván León Rodríguez, Dra. María de los Ángeles Montalvo Escobar, Dra. Rosana Morales Ordóñez, Dra. Dilza Muñoz Moreno, Dr. Carlos Pazos Medina, Dr. Pablo Valverde Orellana, JUEZAS Y JUECES NACIONALES. Certifico f) Dra. Isabel Garrido Cisneros, SECRETARIA GENERAL.

3. Fundamentos de la acción de inconstitucionalidad

3.1. Fundamentos de la acción y pretensión

8. A modo de antecedente, la accionante se refiere a la declaración de emergencia sanitaria causada por la pandemia provocada por el COVID-19³, a la suspensión de la jornada presencial de trabajo para los trabajadores de los sectores público y privado⁴ y a la declaratoria de estado de excepción por calamidad pública⁵. Agrega que, como consecuencia de dichas medidas, los distintos organismos del Estado emitieron disposiciones para la suspensión de términos y plazos en los procesos administrativos y judiciales de su competencia.
9. Refiere que en el marco de dichas circunstancias, el 16 de marzo de 2020 la Corte Nacional de Justicia emitió la resolución No. 04-2020 mediante la cual, en lo principal, dispuso:

³ Acuerdo Ministerial No. 126-2020 de 11 de marzo de 2020. Registro Oficial Suplemento No. 160 de 12 de marzo de 2020.

⁴ Acuerdo Ministerial No. MDT-2020-076 de 12 de marzo de 2020. Registro Oficial No. 178 de 7 de abril de 2020.

⁵ Decreto Ejecutivo No. 1017-2020 de 16 de marzo de 2020. Registro Oficial Suplemento No. 163 de 17 de marzo de 2020.

Art. 1.- En las judicaturas en las que se encuentra suspendida la atención al público en virtud de la Resolución No. 028-2020 del Pleno del Consejo de la Judicatura, a partir del día lunes 16 de marzo de 2020 y mientras dure el estado de emergencia sanitaria, quedan suspendidos los plazos o términos previstos en la Ley para los procesos judiciales.

Dicha suspensión no aplicará a los casos de infracciones flagrantes.

10. Agrega la accionante que, con relación a la resolución anterior, y como consecuencia del restablecimiento parcial de actividades en ciertas dependencias judiciales dispuesto por el Consejo de la Judicatura, el 8 de mayo de 2020 la Corte Nacional de Justicia dictó la resolución No. 05-2020 con el fin de habilitar los plazos y términos de tales dependencias, en los siguientes términos:

Art. 1.- De conformidad con la Resolución No. 045-2020 del Pleno del Consejo de la Judicatura que “restablece parcialmente las actividades jurisdiccionales en la Corte Nacional de Justicia y Cortes Provinciales de Justicia”, se deja sin efecto la Resolución 04-2020 para los procesos que se tramitan en dichas dependencias, cuyos términos o plazos se habilitan desde el 11 de mayo de 2020.

Art. 2.- Se mantienen suspendidos los plazos o términos en los procesos judiciales que se encuentran en trámite ante jueces o tribunales cuyas actividades no han sido restablecidas por el Consejo de la Judicatura.

Esta suspensión no aplica a los casos de infracciones flagrantes y garantías jurisdiccionales.

Los plazos o términos se habilitarán en la fecha de restablecimiento de las actividades jurisdiccionales en dichas dependencias, cuando así lo disponga el Consejo de la Judicatura.

11. La accionante considera que las resoluciones impugnadas constituyen actos administrativos de carácter general que por su “[...] *escasa precisión traj[eron] consigo erróneas interpretaciones como la expuesta en el oficio No. 175-P-CJN-2020 suscrito el 20 de marzo de 2020*” remitido por la Presidenta de la Corte Nacional de Justicia a la Presidenta del Consejo de la Judicatura, en el cual, al referirse a la Resolución 04-2020 señaló:

[...] Desde la fecha de emisión de la resolución, los plazos o términos no serán computados dentro de los procesos, como por ejemplo, para caducidades, prescripciones, entre otros. En consecuencia, ninguna caducidad o prescripción producida durante este período de emergencia podrá ser imputada a la administración de justicia.

12. Para la accionante, los efectos generales de las resoluciones 004-2020 y 005-2020 de la Corte Nacional de Justicia “[...] *se agotan con su cumplimiento y de forma directa cuando en cada caso, las personas privadas de la libertad (PPL) que cuentan con un derecho de caducidad [de la prisión preventiva, reconocido en el artículo 77 numeral 9 de la Constitución], pierden la posibilidad de ejercerlo*”. Agrega que las resoluciones impugnadas vulneran de forma directa la caducidad de la prisión preventiva, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de desarrollo progresivo y no regresividad de derechos, contenidos en los artículos 77 numeral 9, 82 y 11 numeral 8 de la Constitución respectivamente, pues éstas “establec[en] una

disposición tan amplia en su objeto que suspende los plazos o términos previstos en la Ley para los procesos judiciales”.

13. La accionante considera que las resoluciones impugnadas son contrarias al principio de caducidad de la prisión preventiva reconocido en el artículo 77 numeral 9 de la Constitución, *“al ordenar la suspensión de plazos o términos ordenada en las Resoluciones impugnadas, aún (sic) sobre el efecto de caducidad de la prisión preventiva como garantía de las personas”.*
14. Con relación al derecho a la seguridad jurídica, reconocido en el artículo 82 de la Constitución, la accionante señala que éste se ve infringido por las resoluciones impugnadas *“por alterarse las condiciones previstas en la Carta Magna para la prisión preventiva, a partir de la suspensión de plazos o términos [...]”.*
15. Finalmente, afirma que las resoluciones impugnadas vulneran el principio de desarrollo progresivo y no regresividad de derechos reconocido en el artículo 11 numeral 8 de la Constitución *“al anular éstas el efecto del tiempo que transcurra en el Ecuador durante la emergencia sanitaria para que opere la caducidad de la prisión preventiva, pese a que las personas privadas de la libertad en dicha condición se encuentran cumpliendo la estancia”.*
16. Sobre la base de los argumentos expuestos, la accionante solicita que se efectúe el control abstracto de constitucionalidad de las resoluciones impugnadas.

3.2. Argumentos del órgano emisor de las resoluciones impugnadas

17. En su contestación a la demanda de 10 de julio de 2020, la Corte Nacional de Justicia sostiene que la acción pública de inconstitucionalidad presentada es improcedente por no tratarse de actos administrativos. Justifica tal afirmación resaltando que de acuerdo con la Constitución la Corte Nacional de Justicia es un órgano jurisdiccional y que el Pleno de ésta se encuentra facultado a expedir resoluciones, conforme el artículo 180 numeral 6 del Código Orgánico de la Función Judicial⁶ (en adelante “COFJ”). Afirma que tales resoluciones “[...] *no son actos administrativos regulados por el artículo 98 del Código Orgánico Administrativo*”, sino que se trata de “[...] *resoluciones con fuerza de ley, generales y obligatorias, que tienen vigencia mientras una ley no las modifique* [...]” (el énfasis corresponde al original). En consecuencia, concluye que dichas resoluciones no *“están incursas dentro de los ‘actos administrativos’ a los que se refiere el artículo 436 numeral 4 de la CRE [...]”.*
18. La Corte Nacional de Justicia agrega que la facultad del Pleno de expedir resoluciones a la luz del mencionado artículo 180 numeral 6 del COFJ “[...] *constituye una de las funciones fundamentales del máximo órgano de administración de justicia ordinaria [...]*”, y que tal

⁶ Código Orgánico de la Función Judicial. Registro Oficial Suplemento 554 de 9 de marzo de 2009.
Artículo 180.- Al Pleno de la Corte Nacional de Justicia le corresponde: [...] 6.- Expedir resoluciones en caso de duda u oscuridad de las leyes, las que serán generales y obligatorias, mientras no se disponga lo contrario por la Ley, y regirán a partir de su publicación en el Registro Oficial.

facultad se encuentra vinculada a los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, al debido proceso y a la seguridad jurídica, así como a los principios *pro homine* y de no regresividad, reconocidos en los artículos 75, 76, 82 y 11 numerales 5 y 8 de la Constitución. Además, sostiene que el ejercicio de dicha facultad tiene el propósito de “[...] *establecer una solución legal de aplicación general que enmiende el problema surgido por antinomias y lagunas jurídicas* [...]” por lo que afirma que las resoluciones expedidas con base en esa facultad “*están dirigidas a la universalidad de actores, a pesar de que sea posible individualizar sus efectos, [de ahí que] son actos normativos de carácter general*”.

19. A continuación, el órgano emisor de las resoluciones impugnadas expone un análisis de idoneidad, necesidad y proporcionalidad de las mismas, a la luz del principio de proporcionalidad reconocido en el numeral 2 del artículo 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.
20. Con relación a la **resolución No. 004-2020**, la Corte Nacional señala que se trata de una medida idónea, pues la suspensión de términos y plazos dispuesta en la misma tuvo la finalidad constitucional de:

*[...] precautar los derechos de las personas a la **defensa, acceso a la justicia, tutela judicial y debido proceso** [...] así como también la salud e integridad de las y los servidores de la Función Judicial y los usuarios del servicio de justicia, frente a la **suspensión laboral y restricción de movilidad**, en virtud del estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional [...]* (el énfasis corresponde al original).

21. Adicionalmente, señala que la suspensión de términos y plazos se dispuso con base en las resoluciones adoptadas en el mismo contexto por parte del Consejo de la Judicatura, mediante las cuales se restringió el ingreso y atención al público en las dependencias judiciales desde el 16 de marzo de 2020⁷ y se suspendió la jornada laboral de los servidores que conforman la Función Judicial mientras dure el estado de excepción provocado por la pandemia⁸. Agrega que la Resolución 004-2020 de la Corte Nacional de Justicia garantizó la seguridad jurídica:

al establecer reglas claras para los ciudadanos respecto de la situación de los procesos judiciales en trámite, entregando certeza para el ejercicio del derecho a la defensa en cuanto a términos y plazos previstos en la ley que se encontraban discurriendo y que, frente a las restricciones de movilidad y suspensión de las actividades jurisdiccionales, no hubiesen podido ser atendidas, limitando el ejercicio oportuno del derecho a la defensa.

22. En cuanto al elemento de necesidad, la Corte Nacional afirma que la suspensión de términos y plazos “*fue la [medida] más benigna frente a las medidas alternativas previstas en el ordenamiento jurídico, como por ejemplo hubiese podido ser la aplicación individual en cada causa del artículo 76 del Código Orgánico General de Procesos*⁹ [...]” (pie de página

⁷ Consejo de la Judicatura. Resolución No. 028-2020 de 14 de marzo de 2020. Registro Oficial Edición Especial No. 592 de 21 de mayo de 2020.

⁸ Consejo de la Judicatura. Resolución No. 031-2020 de 17 de marzo de 2020. Registro Oficial Edición Especial No. 619 de 1 de junio de 2020.

⁹ Código Orgánico General de Procesos. Registro Oficial Suplemento No. 506 de 22 de mayo de 2015.

añadido). Agrega que la alternativa de suspensión de plazos y términos prevista en el artículo 76 del Código Orgánico de la Función Judicial implicaba la actuación de cada uno de los juzgadores y juzgadoras a nivel nacional en las causas a su cargo y que no se hubiese solucionado la situación de los plazos y términos para el inicio de nuevos procesos. Adicionalmente, la Corte Nacional de Justicia señala que fue una medida necesaria pues los días en que se suspendió la atención al público en la función judicial no constituyen días hábiles y que la medida permitió “[...] *el adecuado despliegue del ejercicio del derecho a la defensa de las partes o sujetos procesales, una vez que la atención al público, así como la posibilidad de movilización por el territorio se restablezca*”. Asegura también la Corte Nacional que la decisión de suspender plazos y términos se adoptó conforme el artículo 8 del Decreto Ejecutivo 1017, que contó con dictamen favorable de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional.

23. Además, la Corte Nacional afirma que la suspensión de términos y plazos es una medida proporcional:

[...] pues la importancia de la intervención en la suspensión general de los plazos y términos previstos en la ley, a excepción de los previstos para los casos de las infracciones flagrantes, está justificada por la importancia de la realización del fin perseguido por la intervención normativa. En este caso, el Pleno de la Corte Nacional de Justicia generó y garantizó las condiciones necesarias para la protección de los derechos constitucionales mencionados. Así, dispuso que la suspensión estaría condicionada en cuanto al tiempo y a la materia: (i) tiempo: hasta que se reestablezca la atención en la Función Judicial; (ii) materia: en los casos de delitos e infracciones flagrantes, para proteger a las víctimas, en especial aquellos casos de violencia intrafamiliar, no se suspendieron los plazos y términos. Por ello, la Corte Nacional de Justicia y los demás órganos jurisdiccionales no dejaron de prestar el servicio de justicia a la ciudadanía durante la suspensión de la jornada laboral.

24. La Corte Nacional se refiere a decisiones similares adoptadas en la región por los distintos órganos de la Función Judicial con el propósito de mantener las medidas de aislamiento exigidas por la pandemia. Adicionalmente, señala que no se trata de una “*resolución sin precedentes*” y al respecto menciona la Disposición General de la Ley No. 33 reformativa a la Ley Orgánica de la Función Judicial y Código de Procedimiento Penal¹⁰ que reconoció que por motivos de fuerza mayor, superados el 30 de noviembre de 2005, “[...] *los términos y plazos en todos los procesos que subieron a la Corte Suprema de Justicia, por interposición de los recursos de Casación, Revisión o de Hecho, no transcurrieron*”.

25. Por otro lado, la Corte Nacional señala que tras 52 días de suspensión de la jornada laboral y luego de haber trabajado “[...] *en la garantía de condiciones óptimas para reestablecer las funciones en las dependencias judiciales, frente a una nueva realidad a causa del Covid-19*”,

Art. 76.- [...] *Las o los juzgadores concederán además la suspensión de términos, por fuerza mayor, caso fortuito, enfermedad grave o impedimento físico de alguna de las partes o de sí mismos o por calamidad doméstica, siempre que al solicitar la suspensión se acompañen pruebas. La suspensión no se producirá de hecho, sino desde el momento en que la o el juzgador la conceda. La suspensión no podrá durar más de ocho días.*

¹⁰ Publicada en el Registro Oficial No. 238 de 28 de marzo de 2016.

el Consejo de la Judicatura reestableció parcialmente la actividad jurisdiccional en la Corte Nacional de Justicia y en las Cortes Provinciales de Justicia¹¹. Afirma que, en consecuencia, el Pleno de la Corte Nacional de Justicia dejó sin efecto la suspensión de términos y plazos en las referidas dependencias a partir del 11 de mayo de 2020 a través de la **resolución No. 005-2020**. La Corte Nacional afirma que tal resolución es:

1. Idónea: al haber sido adoptada con base en la disposición del Consejo de la Judicatura de retorno parcial a la actividad jurisdiccional y el consiguiente cambio de las circunstancias por las que se adoptó la resolución No. 004-2020.
 2. Necesaria: “[...] *en virtud de que se requería una resolución que modifique la Resolución No. 04-2020, requiriéndose volver a reactivar el despacho de las causas en estas dependencias*”; y,
 3. Proporcional: “[...] *ya que el objetivo restablecer paulatinamente el servicio de justicia fue de la mano junto a las nuevas medidas de restricción de movilidad y distanciamiento social*”. Además, la Corte Nacional menciona las medidas adoptadas para que los ciudadanos puedan acceder de forma física y virtual a los servicios de los órganos de administración de justicia y la adopción de protocolos de bioseguridad.
26. La Corte Nacional agrega que ante el restablecimiento de las actividades jurisdiccionales desde el 11 de mayo de 2020 para la Corte Nacional de Justicia y las Cortes Provinciales, dispuesto por parte del Consejo de la Judicatura, “[...] *lo jurídicamente correcto fue que la suspensión de plazos y términos se deje sin efecto solo para esas instancias [...]*”.
27. Finalmente, la Corte Nacional manifiesta que “[a] *actualmente rigen plenamente los plazos y términos en todos los procesos judiciales*” pues tras la disposición del Consejo de la Judicatura de restablecer las actividades en todas las judicaturas a nivel nacional, el Pleno de la Corte Nacional emitió la resolución No. 07-2020 y dejó sin efecto las resoluciones 04-2020 y 05-2020 impugnadas.
28. Con relación al cargo contenido en la demanda sobre la alegada vulneración de los artículos 11 numeral 8, 77 numeral 9 y 82 de la Constitución, la Corte Nacional señala que
- [...] esta alegación se basa en simples suposiciones de la accionante respecto de lo que podría ser, a su criterio, el alcance de la interpretación de [las resoluciones impugnadas] en torno a lo previsto en el artículo 77.9 de la CRE, que establece la caducidad de la prisión preventiva. El contenido de las [resoluciones impugnadas] es general, sin que en ninguno de sus artículos se haga referencia a la caducidad de la prisión preventiva, pues su aplicación corresponde a los juzgadores según los méritos del proceso y contexto específico en cada caso.*
29. Agrega que a la Corte Nacional no le corresponde determinar la interpretación o aplicación de normas constitucionales, sino “[...] *la adecuada aplicación, alcance e interpretación de la norma infraconstitucional [...]*”. Señala que, en consecuencia, cada juzgador deberá

¹¹ Consejo de la Judicatura. Resolución No. 045-2020 de 7 de mayo de 2020. Registro Oficial No. 208 de 21 de mayo de 2020.

aplicar las resoluciones “[...] *de forma garantista, en beneficio de los derechos consagrados en la CRE y los instrumentos internacionales de derechos humanos* [...]”. Además, manifiesta que las resoluciones impugnadas “[...] *en su contenido no hacen relación alguna a la suspensión de los plazos contenidos en el artículo 77 numeral 9 de la CRE, ni regulan cómo ha de aplicarse dicha norma constitucional* [...]”.

30. Finalmente, la Corte Nacional afirma que “*la acción carece de objeto de inconstitucionalidad debidamente determinado*” y solicita a la Corte Constitucional que deseche la demanda por improcedente e infundada.

4. Competencia

31. A decir de la accionante, las resoluciones impugnadas a través de la presente acción pública de inconstitucionalidad constituyen actos administrativos con efectos generales de acuerdo con lo previsto por el artículo 98 del Código Orgánico Administrativo que define al acto administrativo como: “[...] *la declaración unilateral de voluntad, efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales o generales, siempre que se agote con su cumplimiento y de forma directa.* [...]”¹². Agrega que “[...] *los efectos jurídicos generales emanados por las [resoluciones impugnadas] se agotan con su cumplimiento y de forma directa cuando, en cada caso, las personas privadas de la libertad (PPL) que cuentan con un derecho de caducidad consagrado en el artículo 77 numeral 9 de la Constitución, pierden la posibilidad de ejercerlo*”.
32. Por su parte, el órgano emisor de las resoluciones impugnadas afirma que la acción presentada es improcedente, pues considera que éstas “[...] *no son actos administrativos regulados por el artículo 98 del Código Orgánico Administrativo [... sino de] actos cuasi legislativos que generan normas con efectos de ley*”. En ese sentido, la Corte Nacional sostiene que las resoluciones impugnadas son actos normativos emitidos en ejercicio de la facultad prevista en el ya referido artículo 180 numeral 6 del COFJ. Por lo expuesto, el órgano emisor afirma que “[e]ste error en la consideración de la naturaleza jurídica de las [resoluciones impugnadas ...] *vuelve improcedente la acción pública de inconstitucionalidad presentada por la accionante* [...]”.
33. De la exposición de motivos de las resoluciones impugnadas, así como de la contestación realizada por el órgano emisor se desprende que éstas se dictaron en el contexto de la emergencia sanitaria y a partir de la disposición del Consejo de la Judicatura de suspender la jornada laboral presencial en las dependencias judiciales del país, con el fin de que exista una claridad para las partes procesales, las y los juzgadores y la ciudadanía en general respecto del estado de los plazos y términos previstos en la ley y aplicables a los procesos judiciales que se tramitan. Así, la resolución 004-2020 dispuso la fecha de inicio de la suspensión de términos y plazos en los procesos judiciales y estableció que la duración de ésta será mientras dure la emergencia sanitaria. Posteriormente, la resolución 005-2020 puso fin a dicha suspensión en los procesos tramitados ante la Corte Nacional y las Cortes Provinciales de Justicia, pero la mantuvo con relación a los procesos que se tramitan ante otras judicaturas

¹² Código Orgánico Administrativo. Registro Oficial Suplemento No. 31 de 7 de julio de 2017.

hasta que el Consejo de la Judicatura disponga el restablecimiento de la atención presencial en las mismas. De ahí que no es posible afirmar que las resoluciones impugnadas se agotan con su cumplimiento, pues las disposiciones contenidas en éstas deberán ser tomadas en cuenta por cada juzgador y juzgadora en los casos concretos que se encuentren en su conocimiento. En consecuencia, se constata que las resoluciones impugnadas son disposiciones de carácter general en su contenido, dirigidas a destinatarios generales y que no se agotan con su cumplimiento, por lo que no podrían ser consideradas un acto administrativo con efectos generales en los términos del artículo 98 del Código Orgánico Administrativo¹³.

34. Al respecto, es preciso tener en cuenta que el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer las acciones públicas de inconstitucionalidad respecto de los actos normativos y de los actos administrativos con efectos generales emitidos por las autoridades públicas, conforme los numerales 2 y 4 del artículo 436 de la Constitución, en concordancia con los artículos 75 numeral 1 literal d) y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. De ahí que esta Corte tiene competencia para ejercer el control abstracto de constitucionalidad tanto de actos normativos, como de actos administrativos con efectos generales.
35. Además, esta Corte ha señalado que “[...] *el control abstracto de constitucionalidad pretende que todos los actos normativos y administrativos de carácter general, guarden armonía con el texto constitucional*” y que las resoluciones dictadas por la Corte Nacional de Justicia con base en el artículo 184 numeral 2 de la Constitución son objeto de control en tanto contienen preceptos normativos de carácter general¹⁴. Si bien las resoluciones impugnadas en la presente acción no han sido dictadas con base en la facultad prevista en el artículo 184 numeral 2 de la Constitución -referente al desarrollo del sistema de precedentes de triple reiteración- esta Corte observa que las resoluciones No. 004-2020 y 005-2020 también contienen preceptos de carácter general, lo cual reafirma la competencia de esta Corte para ejercer control abstracto de constitucionalidad respecto de las mismas¹⁵.
36. Por lo expuesto, el que las resoluciones impugnadas hayan sido señaladas por la accionante como actos administrativos con efectos generales no es causal de improcedencia de la acción pública de inconstitucionalidad, conforme el planteamiento del órgano emisor. Así, con independencia de la nomenclatura asignada al momento de la presentación de la demanda, con base en los principios de formalidad condicionada y economía procesal, establecidos en los numerales 4 y 7 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control

¹³ Código Orgánico Administrativo. Registro Oficial Suplemento No. 31 de 7 de julio de 2017. Art. 98.- *Acto administrativo. Acto administrativo es la declaración unilateral de voluntad, efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales o generales, siempre que se agote con su cumplimiento y de forma directa. Se expedirá por cualquier medio documental, físico o digital y quedará constancia en el expediente administrativo.*

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 017-15-SIN-CC de 27 de mayo de 2015, págs. 7 y 8.

¹⁵ En la sentencia No. 5-13-IN/19 de 2 de julio de 2019 esta Corte Constitucional ejerció control abstracto de constitucionalidad de, entre otras disposiciones, la Resolución de 24 de febrero de 2010 de la Corte Nacional de Justicia. Dicha resolución fue adoptada con base en la competencia prevista en el artículo 180 numeral 6 del COFJ, al igual que las resoluciones No. 004-2020 y 005-2020 impugnadas a través de la presente acción.

Constitucional, esta Corte ejercerá el control abstracto de constitucionalidad de las resoluciones impugnadas.

5. Análisis constitucional

37. La accionante argumenta que las resoluciones 004-2020 y 005-2020 dictadas por la Corte Nacional de Justicia vulneran los artículos 11 numeral 8, 77 numeral 9 y 82 de la Constitución, por considerar que la suspensión de términos y plazos dispuesta a través de éstas afecta el plazo de caducidad de la prisión preventiva contemplado en la Constitución.
38. La contestación de la Corte Nacional se fundamenta en los siguientes argumentos: (i) que la acción es improcedente, pues las resoluciones impugnadas son actos normativos y no actos administrativos de carácter general; (ii) que las resoluciones impugnadas fueron dejadas sin efecto por la resolución No. 007-2020 y, por lo tanto, no existe objeto para la presente acción pública de inconstitucionalidad; (iii) que las resoluciones impugnadas son constitucionales, por contemplar medidas idóneas, necesarias y proporcionales frente a la necesidad de distanciamiento social ocasionada por la pandemia causada por el COVID-19; y, (iv) que las resoluciones impugnadas no hacen referencia alguna al plazo constitucional previsto para la caducidad de la prisión preventiva.
39. Sobre el argumento (i) del órgano emisor, relativo a la naturaleza jurídica de las resoluciones impugnadas, este Organismo se pronunció en el acápite anterior. Por su parte, el argumento (ii) será analizado como una consideración previa, mientras que los argumentos (iii) y (iv) formulados por la Corte Nacional serán examinados al resolver el problema jurídico que se plantea en la presente acción.

5.1. Consideración previa

40. Previo a realizar el control abstracto de constitucionalidad de las resoluciones impugnadas, corresponde a esta Corte determinar si se encuentra facultada a realizar dicho control a pesar de que las referidas resoluciones hayan sido dejadas sin efecto.
41. El numeral 8 del artículo 76 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional señala, entre los principios y reglas que rigen el control abstracto de constitucionalidad, que se podrá demandar y declarar la inconstitucionalidad de normas derogadas cuando éstas tengan la potencialidad de producir efectos jurídicos contrarios a la Constitución.
42. De la lectura de las resoluciones impugnadas, esta Corte observa que por disposición de la resolución 004-2020 se suspendieron los términos y plazos previstos en la ley para los procesos judiciales “[...] desde el 16 de marzo de 2020 y mientras dure el estado de emergencia sanitaria [...]”, con excepción de los casos relativos a infracciones flagrantes. Posteriormente, mediante resolución 005-2020 se habilitaron los términos y plazos para los procesos que se tramitan en las Cortes Provinciales y Corte Nacional de Justicia a partir del 11 de mayo de 2020. Además, se determinó que para los procesos que se tramitan ante jueces o tribunales cuyas actividades presenciales no han sido restablecidas, “[s]e mantienen suspendidos los plazos o términos [...] y éstos] se habilitarán en la fecha de restablecimiento

de las actividades jurisdiccionales en dichas dependencias [...]”, excepto para los procesos de flagrancia y de garantías jurisdiccionales. Finalmente, mediante resolución 007-2020, la Corte Nacional resolvió habilitar los plazos y términos para el resto de judicaturas, de acuerdo a las fechas determinadas por el Consejo de la Judicatura para el retorno a las actividades presenciales¹⁶. En consecuencia, a partir del 15 de junio de 2020 se encuentran habilitados los plazos y términos legales en todos los procesos judiciales a nivel nacional.

43. De lo anterior se desprende que el decurso de plazos y términos previstos en la ley para los procesos judiciales se encontró suspendido: a) entre el 16 de marzo de 2020 y el 11 de mayo de 2020, para los procesos tramitados ante las Cortes Provinciales y la Corte Nacional de Justicia; y, b) entre el 16 de marzo de 2020 y el 15 de junio de 2020, para el resto de judicaturas, en función de la materia. Sin embargo, será el juzgador o juzgadora competente el que aplique la suspensión de los términos y los plazos previstos en la ley en cada uno de los procesos judiciales que se encuentre bajo su conocimiento, conforme lo dispuesto por las resoluciones impugnadas No. 004-2020 y 005-2020.
44. De ahí que, si bien las resoluciones impugnadas fueron dejadas sin efecto¹⁷ por resoluciones posteriores dictadas por el Pleno de la Corte Nacional, esta Corte observa que el efecto de las mismas, es decir la aplicación de la suspensión de los plazos y términos legales en los procesos judiciales, se producirá incluso con posterioridad al momento en que dichas resoluciones fueron dejadas sin efecto. Así, durante los meses subsiguientes, al sustanciar las causas que se encuentren bajo su conocimiento los jueces y juezas deberán tomar en cuenta que el período delimitado por las resoluciones impugnadas no será contabilizado a efectos de establecer el cómputo de los plazos o términos aplicables a cada uno de los procesos.
45. Por lo expuesto, en virtud del citado numeral 8 del artículo 76 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, esta Corte se encuentra facultada a “[...] *ejerc[er]*

¹⁶ Consejo de la Judicatura. Resolución No. 057-2020 de 3 de junio de 2020. Registro Oficial No. 236 de 1 de julio de 2020.

Artículo 2.- Cronograma de restablecimiento de actividades jurisdiccionales según la materia.- Las actividades jurisdiccionales de las dependencias referidas en el artículo 1 de la presente resolución se restablecerán en todas las instancias en razón a la materia, de acuerdo con el siguiente cronograma: a. Penal, Violencia contra la Mujer y Miembros del Núcleo Familiar: 4 de junio de 2020; b. Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia: 8 de junio de 2020; c. Adolescentes Infractores, Garantías Penitenciarias, Tránsito y Laboral: 11 de junio de 2020; y, d. Civil e Inquilinato, Contencioso Administrativo y Contencioso Tributario: 15 de junio de 2020. Las unidades judiciales multicompetentes, atenderán de conformidad con el cronograma previsto en el presente artículo.

¹⁷ La resolución No. 004-2020 fue dejada sin efecto de manera expresa por el artículo 1 de la resolución No. 005-2020. Por su parte, la resolución No. 005-2020 fue dejada sin efecto de manera tácita por la resolución No. 007-2020 de 3 de junio de 2020, que dispuso la habilitación de términos y plazos en los Juzgados, Unidades Judiciales, Tribunales Penales, Tribunales de lo Contencioso Administrativo y Tribunales de lo Contencioso Tributario. Registro Oficial Edición Especial No. 713 de 29 de agosto de 2020.

el control constitucional [de las resoluciones impugnadas], aunque su período de validez formal haya terminado”¹⁸.

5.2. Resolución del problema jurídico

46. Una vez determinada la facultad de este Organismo para ejercer el control abstracto de constitucionalidad respecto de las resoluciones impugnadas, corresponde determinar el problema jurídico a ser resuelto.
47. La Corte Nacional considera que las resoluciones 004-2020 y 005-2020 impugnadas son constitucionales, a la luz del test de proporcionalidad reconocido en nuestra legislación en el numeral 2 del artículo 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. La Corte Nacional defiende la constitucionalidad de la suspensión de términos y plazos de los procesos judiciales (resolución 004-2020), en virtud de la emergencia sanitaria, el estado de excepción y la suspensión de la jornada laboral presencial en los órganos jurisdiccionales dispuesta por el Consejo de la Judicatura; además sostiene que la rehabilitación parcial de los términos y plazos para los procesos que se sustancian ante las judicaturas que retomaron la jornada laboral presencial (resolución 005-2020) era la consecuencia natural y apropiada ante el cambio de circunstancias señalado.
48. No obstante, esta Corte observa que la accionante no cuestiona la constitucionalidad de las resoluciones 004-2020 y 005-2020 impugnadas de manera amplia o general, sino que cuestiona específicamente la compatibilidad de dichas disposiciones con la norma constitucional que establece un plazo de caducidad para la prisión preventiva (artículo 77 numeral 9), con el principio de no regresividad (artículo 11 numeral 8) y con el derecho a la seguridad jurídica (artículo 82). La presunta incompatibilidad normativa alegada por la accionante respecto de estas disposiciones constitucionales se circunscribe a un mismo cargo, que consiste en que la amplitud de las resoluciones impugnadas tendría el efecto de limitar el plazo constitucional de caducidad de la prisión preventiva. De ahí que este Organismo realizará el control abstracto de constitucionalidad de las resoluciones impugnadas a través de la acción pública de inconstitucionalidad planteada a la luz del siguiente problema jurídico:

¿Las resoluciones 004-2020 y 005-2020 dictadas por el Pleno de la Corte Nacional son inconstitucionales por contravenir los artículos 11 numeral 8, 77 numeral 9 y 82 de la Constitución?

49. Los artículos constitucionales que la accionante acusa incompatibles con las resoluciones impugnadas disponen lo siguiente:

*Artículo 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: [...]
8. El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio.*

¹⁸ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 15-18-IN/19 y acumulado, de 2 de julio de 2019, párr. 48.

Será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos.

Artículo 77.- En todo proceso penal en que se haya privado de la libertad a una persona, se observarán las siguientes garantías básicas: [...]

9. Bajo la responsabilidad de la jueza o juez que conoce el proceso, la prisión preventiva no podrá exceder de seis meses en las causas por delitos sancionados con prisión, ni de un año en los casos de delitos sancionados con reclusión. Si se exceden estos plazos, la orden de prisión preventiva quedará sin efecto.

La orden de prisión preventiva se mantendrá vigente y se suspenderá ipso iure el decurso del plazo de la prisión preventiva si por cualquier medio, la persona procesada ha evadido, retardado o impedido su juzgamiento mediante actos orientados a provocar su caducidad. Si la dilación ocurriera durante el proceso o produjera la caducidad, sea esta por acciones u omisiones de juezas, jueces, fiscales, defensor público, peritos o servidores de órganos auxiliares, se considerará que estos han incurrido en falta gravísima y deberán ser sancionados de conformidad con la ley. (énfasis añadido)

Artículo 82.- El 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.

50. Toda vez que el fundamento de la accionante acerca de la incompatibilidad de las resoluciones impugnadas se centra en una posible afectación al plazo para la caducidad de la prisión preventiva, esta Corte considera oportuno referirse a la naturaleza de la prisión preventiva, así como a los fundamentos para que su caducidad esté reconocida como un derecho constitucional.
51. En Ecuador, la garantía de caducidad de la prisión preventiva fue incorporada por primera vez de manera expresa en la Constitución de 1998¹⁹, después de que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Corte IDH” o “la Corte Interamericana”) declaró la responsabilidad internacional del Estado, entre otros aspectos, por haber sometido a la víctima a una privación preventiva de la libertad prolongada y sin atender al carácter excepcional que debe tener esta medida²⁰.
52. En dicho caso, la Corte Interamericana reiteró que la prisión preventiva debe ser una medida de carácter excepcional, con fundamento en las garantías del debido proceso y la presunción de inocencia, en los siguientes términos:

¹⁹ Constitución Política de la República del Ecuador. Registro Oficial No. 1 de 11 de agosto de 1998 (derogada por de la República. Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008). El artículo 24 numeral 8 de la Constitución de 1998 señalaba: “8. *La prisión preventiva no podrá exceder de seis meses, en las causas por delitos sancionados con prisión, ni de un año, en delitos sancionados con reclusión. Si se excedieren esos plazos, la orden de prisión preventiva quedará sin efecto, bajo la responsabilidad del juez que conoce la causa. En todo caso, y sin excepción alguna, dictado el auto de sobreseimiento o la sentencia absolutoria, el detenido recobrará inmediatamente su libertad, sin perjuicio de cualquier consulta o recurso pendiente*”.

²⁰ Corte IDH. *Caso Suárez Rosero Vs. Ecuador. Fondo*. Sentencia de 12 de noviembre de 1997. Serie C No. 35.

77. Esta Corte estima que **en el principio de presunción de inocencia subyace el propósito de las garantías judiciales**, al afirmar la idea de que una persona es inocente hasta que su culpabilidad sea demostrada. De lo dispuesto en el artículo 8.2 de la Convención se deriva la **obligación estatal de no restringir la libertad del detenido más allá de los límites estrictamente necesarios** para asegurar que no impedirá el desarrollo eficiente de las investigaciones y que no eludirá la acción de la justicia, **pues la prisión preventiva es una medida cautelar, no punitiva**. Este concepto está expresado en múltiples instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos y, entre otros, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que dispone que **la prisión preventiva de las personas que hayan de ser juzgadas no debe ser la regla general** (art. 9.3). En caso contrario se estaría cometiendo una injusticia al privar de libertad, por un plazo desproporcionado respecto de la pena que correspondería al delito imputado, a personas cuya responsabilidad criminal no ha sido establecida. Sería lo mismo que anticipar una pena a la sentencia, lo cual está en contra de principios generales del derecho universalmente reconocidos²¹.

53. La referida excepcionalidad, a criterio de la Corte Interamericana, implica que la finalidad de la medida de privación preventiva de la libertad debe ceñirse a los límites estrictamente necesarios para asegurar que la persona procesada no impedirá el desarrollo eficiente de las investigaciones y que no eludirá la acción de la justicia²², criterio que se encuentra recogido en el artículo 77 numeral 1 de la Constitución de la República del Ecuador y ha sido acogido por esta Corte Constitucional²³. Además, la Corte IDH ha determinado que la prisión preventiva deberá cumplir con las características de ser una medida idónea, necesaria y estrictamente proporcional para la consecución de tal objetivo²⁴.
54. En concordancia con este estándar jurisprudencial, la Constitución contempla a la prisión preventiva como una medida excepcional, pues el artículo 77 numeral 1 claramente dispone que la privación de la libertad no será la regla general. Además, la misma norma señala que la prisión preventiva tendrá los siguientes propósitos: (i) garantizar la comparecencia de la persona procesada, (ii) garantizar el derecho de las víctimas a “[...] una justicia pronta, oportuna y sin dilaciones [...]” y (iii) “[...] asegurar el cumplimiento de la pena”. Así, la finalidad constitucionalmente prevista para la prisión preventiva es clara y no está relacionada con un cumplimiento anticipado de la pena, en virtud de la garantía reconocida en el artículo 76 numeral 2 de la Constitución, que establece la presunción de inocencia hasta que una sentencia o resolución ejecutoriada declare la responsabilidad de determinada persona. Adicionalmente, el referido artículo 77 numeral 1 determina que la prisión preventiva procede únicamente por orden judicial escrita y con apego a los casos, **tiempo** y formalidades establecidas legalmente.
55. Por su parte, el plazo máximo para la prisión preventiva se encuentra previsto con claridad en el citado artículo 77 numeral 9 de la Constitución y la consecuencia de excederlo, es la

²¹ *Ibid*, párr. 77. El énfasis ha sido añadido por esta Corte Constitucional.

²² Corte IDH. *Caso Carranza Alarcón Vs. Ecuador. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 3 de febrero de 2020. Serie C No. 399, párr. 75.

²³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 001-18-PJO-CC de 20 de junio de 2018, párrs. 42 a 45.

²⁴ Corte IDH. *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C No. 170, párr. 92.

caducidad de la misma. Con relación al límite temporal de la prisión preventiva, en otro caso relativo al Ecuador la Corte Interamericana estableció que:

[...] *el artículo 7.5 de la Convención impone límites a la duración de la prisión preventiva y, en consecuencia, a las facultades del Estado para asegurar los fines del proceso mediante esta medida cautelar. Cuando el plazo de la detención preventiva sobrepasa lo razonable, el Estado podrá limitar la libertad del imputado con otras medidas menos lesivas que aseguren su comparecencia al juicio, distintas de la privación de libertad⁵⁵. De conformidad con la norma citada, la persona detenida tiene derecho “a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad”. Por ende, si una persona permanece privada preventivamente de su libertad y las actuaciones no transcurren en un tiempo razonable, se vulnera el artículo 7.5 de la Convención²⁵.*

56. La Corte Nacional afirma que las resoluciones impugnadas 004-2020 y 005-2020 no se refieren a la suspensión del plazo previsto para la caducidad de la prisión preventiva. Si bien tal afirmación se verifica de la simple lectura de las resoluciones, este Organismo observa que la accionante alega que las resoluciones contravienen la garantía de caducidad de la prisión preventiva reconocida en el artículo 77 numeral 9 de la Constitución justamente por ser disposiciones “[...] *tan amplia[s] en su objeto que suspende (sic) los plazos o términos previstos en la Ley para los procesos judiciales [...]*”. Además, la accionante agrega que la falta de precisión en las resoluciones impugnadas ha generado interpretaciones erróneas y cita como ejemplo el oficio No. 175-P-CJN-2020 de 20 de marzo de 2020²⁶ dirigido a la Presidenta del Consejo de la Judicatura y suscrito por la Presidenta de la Corte Nacional de Justicia, que en su parte pertinente establece:

Con fecha 16 de marzo de 2020, el Pleno de la Corte Nacional de Justicia emitió la resolución No. 04-2020, que en su parte pertinente dispone:

[...]

*Dicha resolución es clara, general y obligatoria, de conformidad con el Artículo 180 numeral 6 del Código Orgánico de la Función Judicial y en consonancia con lo determinado por el Decreto Ejecutivo No. 1017, cuyo objetivo es coadyuvar en las medidas de prevención para evitar la propagación del virus COVID-19, a través de la suspensión de plazos y términos dentro de los procesos judiciales, disminuyendo el flujo procesal dentro del sistema de justicia. Desde la fecha de emisión de la resolución, los plazos o términos no serán computados dentro de los procesos, **como por ejemplo, para caducidades, prescripciones, entre otros. En consecuencia, ninguna caducidad o prescripción producida durante este período de emergencia podrá ser imputada a la administración de justicia.***

[...]

*Por lo expuesto, solicito a usted señora Presidenta del Consejo de la Judicatura, se tomen las medidas administrativas necesarias para que las **disposiciones** emitidas por los órganos administrativos provinciales **se enmarquen según lo prescrito en la Resolución No. 04-2020 y criterios desarrolladas en este oficio.** (énfasis añadido)*

²⁵ Corte IDH. *Caso Carranza Alarcón vs. Ecuador*, párr. 86. El énfasis es añadido por esta Corte Constitucional y la referencia al pie de página 55, que no se incluye en la presente sentencia, corresponde a la cita original.

²⁶ El oficio fue ingresado por parte de la Corte Nacional de Justicia como anexo a su contestación del 10 de julio de 2020.

57. Considerando lo anterior, esta Corte Constitucional estima que a pesar de que las resoluciones impugnadas no se refieran expresamente a la suspensión del plazo de caducidad de la prisión preventiva, las resoluciones suspenden los plazos o términos previstos en la ley para todos los procesos judiciales, excepcionando únicamente los casos de infracciones flagrantes, a lo que se suma el criterio establecido en el oficio No. 175-P-CNJ-2020 que se refiere a las caducidades y prescripciones en términos absolutos. De ahí que las resoluciones impugnadas podrían aplicarse respecto de procesos judiciales en los que existan personas privadas preventivamente de su libertad, y podrían interpretarse de manera tal que priven de eficacia al plazo de caducidad de la prisión preventiva establecido en el artículo 77 numeral 9 de la Constitución.
58. Lo anterior no quiere decir que esta Corte considere que la suspensión de actividades jurisdiccionales y la suspensión de términos y plazos previstos en la ley para los procesos judiciales sean medidas en sí mismas incompatibles con el artículo 77 numeral 9 de la Constitución. Sin embargo, es preciso tener en cuenta que los términos y plazos previstos en la ley para los procesos -generalmente relacionados con aspectos relativos a su tramitación y con la intervención de las partes procesales en los mismos- no es comparable con el transcurso de los días en que una persona se encuentra efectivamente privada de su libertad, tiempo que no se suspende en virtud de la suspensión de actividades en la Función Judicial.
59. Además, no se puede perder de vista que el propio Consejo de la Judicatura, en la resolución No. 031-2020, al ordenar la suspensión de la jornada laboral de los servidores que integran la Función Judicial, determinó de manera expresa que las y los jueces deberán garantizar que no opere la caducidad de la prisión preventiva ni la prescripción de la acción en materia penal²⁷, por lo que la suspensión de las actividades jurisdiccionales de dichos funcionarios tenía, al menos, esa limitación. Para esta Corte resulta evidente que tal disposición, de obligatorio cumplimiento, responde al principio de supremacía de la Constitución, así como a los artículos 77 numeral 9 y 11 numeral 9 de la Constitución. Por un lado, el referido artículo 77 numeral 9 al referirse al plazo de caducidad de la prisión preventiva contempla la responsabilidad de las y los jueces que conocen el proceso. Por su parte, el artículo 11 numeral 9 establece el respeto y garantía de los derechos constitucionales como el más alto deber del Estado, así como la obligación del Estado y todas las personas que actúen en ejercicio de una potestad pública de reparar las vulneraciones a derechos originadas, entre otros aspectos, en las acciones u omisiones de las y los funcionarios del Estado en el desempeño de sus cargos. El referido artículo 11 numeral 9 de la Constitución, en su cuarto inciso, también contempla de manera expresa la responsabilidad estatal en caso de *“detención arbitraria, error judicial, retardo injustificado o inadecuada administración de justicia, violación del derecho a la tutela judicial efectiva, y por las violaciones de los principios y reglas del debido proceso”*.
60. A la luz de lo establecido en los párrafos 51 a 55 de esta sentencia, el respeto de la excepcionalidad de la privación preventiva de la libertad, así como de sus límites temporales y materiales es fundamental para la efectiva garantía de los derechos reconocidos por las disposiciones que integran el bloque de constitucionalidad así como para la vigencia de la

²⁷ Consejo de la Judicatura. Resolución No. 031-2020 de 17 de marzo de 2020. Registro Oficial Edición Especial No. 619 de 1 de junio de 2020. Artículo 5.

supremacía constitucional. Tan es así que el irrespeto a los límites de la prisión preventiva ha provocado múltiples pronunciamientos que declaran la responsabilidad internacional del Estado ecuatoriano por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos²⁸. Por lo expuesto, este Organismo considera que las resoluciones 004-2020 y 005-2020 son constitucionales en la medida en que no sean aplicadas con el propósito de justificar que en virtud de éstas el plazo de caducidad de la prisión preventiva determinado en el artículo 77 numeral 9 de la Constitución se suspendió.

61. A la luz de la interpretación conforme establecida, esta Corte estima oportuno enfatizar que los mecanismos para ejercer un control judicial frente a la caducidad de la prisión preventiva determinados por el artículo 89 de la Constitución²⁹, en concordancia con el artículo 43 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales, así como los previstos en los artículos 535 y 536 del Código Orgánico Integral Penal³⁰ se encuentran a disposición de las y los ciudadanos. Esto incluye a los casos en que dichas solicitudes hayan sido negadas con base en la consideración de que la suspensión de términos y plazos prevista en las resoluciones impugnadas tuvo también el efecto de suspender el cómputo del plazo de caducidad de la prisión preventiva, establecido en el artículo 77 numeral 9 de la Constitución. Es decir, la presente interpretación condicionada tiene efectos a partir de la emisión de las resoluciones No. 004-2020 y 005-2020 impugnadas y será de cumplimiento obligatorio por parte de las autoridades administrativas y judiciales, pues de otra manera no se podría garantizar la superioridad jerárquica de la Constitución y la efectiva vigencia de los derechos reconocidos en ésta³¹.
62. Además, también resulta apropiado recordar que, en el caso de la garantía jurisdiccional de hábeas corpus, este Organismo ya ha determinado que la presentación de un nuevo hábeas corpus por circunstancias sobrevinientes -como sería el caso de esta interpretación conforme- no constituye un abuso del derecho a accionar y que la posibilidad de plantear dicha garantía no precluye³².
63. Cabe señalar también que, en cada caso concreto, las y los juzgadores competentes serán los responsables de analizar todas las otras particularidades relacionadas con el cómputo del

²⁸ Entre otros, Corte IDH. Corte IDH. *Caso Suárez Rosero Vs. Ecuador. Fondo*. Sentencia de 12 de noviembre de 1997. Serie C No. 35; *Caso Tibi Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 7 de septiembre de 2004. Serie C No. 114; *Caso Acosta Calderón Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 24 de junio de 2005. Serie C No. 129; *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Ñíguez Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C No. 170; *Caso Montesinos Mejía Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 27 de enero de 2020. Serie C No. 398; *Caso Carranza Alarcón Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 3 de febrero de 2020. Serie C No. 399.

²⁹ Constitución de la República. Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008. Artículo 89.

³⁰ Código Orgánico Integral Penal. Registro Oficial No. Suplemento No. 180 de 10 de febrero de 2014. Artículos 535 y 536.

³¹ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Registro Oficial Suplemento No. 52 de 22 de octubre de 2009. Artículo 96, numeral 4.

³² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 292-13-JH/19 de 5 de noviembre de 2019, párr. 27.

plazo de caducidad de la prisión preventiva. Ese análisis deberá incluir la consideración de “[...] *si por cualquier medio, la persona procesada ha evadido, retardado o impedido su juzgamiento mediante actos orientados a provocar su caducidad* [...]”, conforme lo dispone el segundo inciso del artículo 77 numeral 9 de la Constitución. Además, las y los jueces tienen a su disposición todas las medidas alternativas a la prisión preventiva dispuestas en el artículo 520 del Código Orgánico Integral Penal que podrán ser aplicadas en cada caso concreto.

64. Finalmente, sin perjuicio de lo determinado en el párrafo 59 con relación a las disposiciones constitucionales que establecen la responsabilidad del Estado y sus funcionarios en casos en que la caducidad de la prisión preventiva sea imputable a sus actos u omisiones, resulta necesario precisar que este pronunciamiento no implica una responsabilidad automática por parte de los operadores y operadoras de justicia que tienen a su cargo causas en las que se encuentra dictada la medida cautelar de prisión preventiva. Las autoridades competentes deberán realizar un análisis individualizado para determinar, en cada caso concreto, si por los efectos de la pandemia la caducidad podría deberse a una causa no imputable a la administración de justicia, así como también deberán examinar las circunstancias específicas de cada caso a efectos de determinar si cabe o no la imposición de responsabilidades individuales, a la luz de las disposiciones constitucionales y la interpretación condicionada realizada en la presente sentencia.

6. Decisión

65. 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. **Aceptar** la acción pública de inconstitucionalidad **No. 8-20-IA**.
 2. Declarar la **constitucionalidad** de las resoluciones 004-2020 y 005-2020, dictadas por el Pleno de la Corte Nacional de Justicia, **condicionada** a que éstas no sean interpretadas ni aplicadas a efectos de considerar suspendido el plazo previsto constitucionalmente para la caducidad de la prisión preventiva o afectar el cómputo del tiempo transcurrido para su cálculo.
 3. Disponer al Pleno de la Corte Nacional de Justicia la inmediata difusión de esta decisión a través de su página web institucional.
 4. Disponer al Consejo de la Judicatura la inmediata y amplia difusión de esta decisión a través de su página web institucional y por al menos una vez a través del correo institucional o a través de otros medios adecuados y disponibles a todos los operadores de justicia del país.
66. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Página 21 de 30

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez, Alí Lozada Prado, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; y, tres votos salvados de los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet y Teresa Nuques Martínez, en sesión ordinaria de miércoles 05 de agosto de 2020.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Guayaquil, 19 de agosto de 2020

CASO N°. 8-20-IA
Voto salvado de la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez

I. Antecedentes

1. El 20 de mayo de 2020, Angee Francesca Fajardo Ortega (en adelante “la accionante”), por sus propios y personales derechos, presentó acción pública de inconstitucionalidad en contra de las siguientes resoluciones emitidas por el Pleno de la Corte Nacional de Justicia: **Resolución No. 004-2020 de 16 de marzo de 2020**, que disponía: “*Mientras dure el estado de emergencia sanitaria por COVID-19, se suspenden los plazos o términos previstos en la ley para los procesos judiciales, excepto en infracciones flagrantes*”; y la **Resolución No. 005-2020 de 8 de mayo de 2020**, que establecía: “*Se deja sin efecto la suspensión de plazos y términos en la Corte Nacional de Justicia y Cortes Provinciales de Justicia por emergencia sanitaria de COVID-19. Luego de la sustanciación correspondiente, el 5 de agosto de 2020, en sesión del Pleno del Organismo, se aprobó el voto de mayoría de la sentencia No. 8-20-IA/20 por la cual se declaró la constitucionalidad de las Resoluciones Nos. 004-2020 y 005-2020 del Pleno de la Corte Nacional de Justicia “condicionada a que éstas no sean interpretadas ni aplicadas a efectos a considerar suspendido el plazo previsto constitucionalmente para la caducidad de la prisión preventiva o afectar el cómputo del tiempo transcurrido para su cálculo”*”.

2. En ejercicio de las atribuciones legales y constitucionales, la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez se apartó del voto de mayoría y emite el presente voto salvado de acuerdo con lo previsto en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

II. La disidencia

3. La infrascrita jueza disiente parcialmente con el voto de mayoría en las afirmaciones que contiene sobre la responsabilidad del Estado y de las y los servidores judiciales a causa de la pandemia provocada por el Covid-19; conforme se desarrolla a continuación:

4. El artículo 76 número 9 de la Constitución de la República, al establecer el límite temporal de la prisión preventiva, relaciona dicho lapso a la actuación de juezas y jueces. En su tenor literal, la disposición constitucional comienza indicando que el cumplimiento de dicho plazo estará “(b)ajo responsabilidad de la jueza o juez que conoce el proceso”; y en su segundo inciso, se recalca que si la dilación ocurriere por acciones y omisiones de operadores judiciales – sean jueces, fiscales, defensores públicos, perito o servidores de órganos auxiliares – estos incurrirán en falta gravísima, sancionable conforme la ley.

5. El desarrollo infra constitucional del referido precepto ha hecho énfasis en la regulación de la responsabilidad. Para ilustración, se observa que en lo referente a la responsabilidad patrimonial estatal el artículo 32 del Código Orgánico de la Función Judicial establece que en el caso de arbitrariedad de la prisión preventiva, el Estado será responsable incluso del daño moral

sufrido por la víctima¹. En el ámbito disciplinario, el artículo 108.7 del Código Orgánico de la Función Judicial tipifica como falta grave que se haya dejado caducar la prisión preventiva², el número 7 del artículo 541 del Código Orgánico Integral Penal reitera la regla constitucional de cometimiento de falta gravísima por parte de operadores jurisdiccionales y su inciso final agrega que el fiscal que inicie una nueva causa penal por los mismos hechos, tratando de evitar la caducidad de la prisión preventiva, comete infracción grave³.

6. El voto de mayoría (*párr. 59*) estima que la suspensión de actividades jurisdiccionales tenía como límite evitar la caducidad de la prisión preventiva, pues aunque ello no estaba contemplado en las resoluciones impugnadas, sí había sido señalado por el Consejo de la Judicatura en su resolución No. 031-2020⁴. A continuación, el voto mayoritario argumenta que tal disposición responde al principio de supremacía de la Constitución, en concordancia no solamente con la regla constitucional de responsabilidad sobre el cumplimiento del plazo de prisión preventiva, sino con los preceptos generales sobre responsabilidad del Estado por actuación u omisión de sus funcionarias y funcionarios, así como por detención arbitraria, error judicial, retardo injustificado e inadecuada administración de justicia, estos últimos contenidos en su artículo 11.9.

7. Pese a que dicho voto concluye en que debe determinarse la responsabilidad caso a caso, estimamos que la opinión mayoritaria no toma en cuenta las especiales circunstancias de la pandemia, que sin duda tienen efectos en la determinación de responsabilidad del Estado y de los servidores que participan en la prestación del servicio de justicia. En primer lugar, no existe

¹ **Art. 32 Código Orgánico de la Función Judicial.- JUICIO CONTRA EL ESTADO POR INADECUADA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y POR REVOCATORIA O REFORMA DE SENTENCIA CONDENATORIA.- (...)**

Cuando una sentencia condenatoria sea reformada o revocada en virtud de un recurso de revisión, o cuando alguien haya sufrido prisión preventiva arbitraria y haya sido luego sobreseído o absuelto mediante providencia ejecutoriada, el Estado reparará a la persona que haya sufrido pena como resultado de tal sentencia, en la forma que establece el Código de Procedimiento Penal, que incluirá el daño moral.

² **Art. 108 Código Orgánico de la Función Judicial.- INFRACCIONES GRAVES.- A la servidora o al servidor de la Función Judicial se le podrá imponer sanción de suspensión, por las siguientes infracciones: (...)** 7. Dejar caducar la prisión preventiva.

³ **Art. 541 Código Orgánico Integral Penal.- Caducidad.- La caducidad de la prisión preventiva se regirá por las siguientes reglas: (...)** 7. Si la dilación produce la caducidad por acciones u omisiones de jueces, fiscales, defensores públicos o privados, peritos o personal del Sistema especializado integral de investigación, de medicina y ciencias forenses, se considerará que incurren en falta gravísima y deberán ser sancionados conforme las normas legales correspondientes. (...) La o el fiscal que solicite el inicio de una nueva causa penal por los mismos hechos, imputando otra infracción penal para evitar la caducidad de la prisión preventiva, cometerá una infracción grave de conformidad con el Código Orgánico de la Función Judicial.

⁴ **Artículo 5 de la Resolución N° 031-2020 emitida por el Consejo de la Judicatura.- “Caducidad de la prisión preventiva, prescripción de la acción y hábeas corpus.- Corresponde a las y los jueces, garantizar que no opere la caducidad de la prisión preventiva y la prescripción de la acción en materia penal; tránsito; adolescentes infractores; y, violencia contra la mujer y miembros del núcleo familiar. En las acciones de hábeas corpus, las y los jueces de las unidades de flagrancias serán competentes para conocer y resolver dichas acciones (...).”**

mención alguna sobre el carácter de imprevisible de una pandemia, conforme la jurisprudencia de esta Corte⁵; lo cual se relaciona con uno de los elementos configuradores de la fuerza mayor o el caso fortuito, según nuestro Código Civil⁶.

8. En la misma línea, se omite su consideración como eximente de responsabilidad, pese a su expresa mención en nuestro ordenamiento⁷. Esta consideración no es una cuestión baladí, máxime si en otro voto mayoritario esta Corte Constitucional ha señalado que el control disciplinario sobre jueces, fiscales y defensores ha sido muchas veces distorsionado como un mecanismo de injerencia indebida para sancionar actuaciones judiciales⁸.

9. La suscrita jueza constitucional estima que las actuaciones de los operadores judiciales se vieron seriamente limitadas durante el lapso de vigencia de las resoluciones impugnadas, dado que coincide con el inicio de la pandemia de Covid-19 en nuestro país. Aunque, como anota el voto mayoritario, la resolución No. 031-2020 del Consejo de la Judicatura obligaba a los servidores judiciales a evitar la caducidad de la prisión preventiva, existieron obstáculos materiales para lograr dicho fin, no solamente provenientes del riesgo de transmisión por acudir a los recintos judiciales a ejercer su labor⁹, sino también de la lenta y precaria regulación de

⁵ Dictamen 1-20-EE/20, párr. 29-31.

⁶ **Art. 30 Código Civil.-** *Se llama fuerza mayor o caso fortuito, el imprevisto a que no es posible resistir, como un naufragio, un terremoto, el apresamiento de enemigos, los actos de autoridad ejercidos por un funcionario público, etc.*

⁷ **Art. 337 Código Orgánico Administrativo.-** *Eximentes de responsabilidad. El caso fortuito, la fuerza mayor, la culpa de la víctima o el hecho de un tercero son eximentes de responsabilidad.*

Art. 33 Código Orgánico de la Función Judicial.- REPETICIÓN DE LO PAGADO POR EL ESTADO.- *Una vez citada la demanda al Consejo de la Judicatura, éste pedirá al juzgado de la causa que se cuente como partes procesales con las servidoras o servidores que hayan intervenido en los actos que se alegan fueron violatorios de los derechos del perjudicado, y que se les cite en sus domicilios o en sus lugares de trabajo. Las servidoras o servidores tendrán las más amplias garantías para ejercer su derecho a la defensa, pero están en la obligación de comparecer a juicio y aportar toda la prueba de que dispongan a fin de demostrar que los actos que originaron los perjuicios no se debieron a dolo o negligencia suya, sino a caso fortuito o a fuerza mayor. No se admitirá como causa de justificación el error inexcusable ni la existencia de orden superior jerárquica.*

⁸ **Dictamen 3-19-CN/20, voto mayoritario, párr. 36.** *El control disciplinario sobre los jueces, fiscales y defensores públicos, en particular, ha sido muchas veces distorsionado e instrumentalizado como un mecanismo de injerencia totalmente indebida para direccionar, sancionar, limitar y en forma general influir o determinar decisiones jurisdiccionales o actuaciones directamente vinculadas a estas.*

⁹ *“Cierto es que el riesgo de la transmisión del virus por el contacto entre los abogados, el personal de los tribunales y los propios jueces, han llevado a adoptar medidas de funcionamiento limitado a los tribunales de justicia, como la suspensión de plazos y procedimientos, horarios limitados, cierre de acceso del público a las sedes tribunalicias, suspensión de sentencias, etc”.* Carlos Ayala Corao, “Retos de la pandemia del Covid-19 para el estado de derecho, la democracia y los derechos humanos”, *Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIL) Research Paper No. 2020-17*, p. 10.

protocolos para ejercicios alternativos de labores¹⁰, así como las dificultades que el uso de herramientas tecnológicas representa¹¹.

10. Ante la declaratoria de constitucionalidad condicionada de las resoluciones impugnadas, que traía como consecuencia que las suspensiones de plazos procesales dispuestos en ellas no se utilicen para el cómputo de la caducidad de la prisión preventiva, era imprescindible analizar el especial contexto de la pandemia originada en el Covid-19 y su impacto en la responsabilidad personal de los operadores judiciales. Por lo tanto, no puede desconocerse el evidente riesgo del ejercicio personal de sus funciones y las demás limitantes para su desempeño, a efectos de estimar la configuración de eximentes de responsabilidad personal de jueces, fiscales, defensores públicos y demás funcionarios públicos que participan en la prestación del servicio de justicia.

III. Conclusión

11. Por todas las razones expuestas, la infrascripta jueza constitucional disiente con el voto de mayoría y para absolver la consulta elevada a este Organismo, emite su voto salvado en los siguientes términos:

- a.** Las resoluciones Nos. 004-2020 y 005-2020 del Pleno de la Corte Nacional de Justicia son constitucionales a condición de que éstas no suspendan el curso del plazo previsto constitucionalmente para la caducidad de la prisión preventiva ni afecten su cálculo.
- b.** Ante una declaratoria de caducidad de la prisión preventiva producto de esta interpretación condicionada, el análisis de la consecuente responsabilidad patrimonial del Estado o personal de los servidores judiciales deberá considerar las circunstancias excepcionales de la pandemia, ya que de ellas podría desprenderse alguna causal

¹⁰ “3. La situación de emergencia habilitó la toma de decisiones excepcionales, avanzándose vía reglamentaria por parte de las Cortes Supremas u órganos con facultades de gobierno judicial. (...) La regulación no parece haber seguido una estrategia integral y/o estructural, sino más bien reactiva a problemas puntuales.

(...)

5. Casi la totalidad de los países suspendieron las audiencias presenciales. Sin embargo, no todos ordenaron expresamente su reprogramación y, muchos menos, previeron la exigencia de que las mismas tengan prioridad en el futuro agendamiento. Esto es relevante, dado que la mora judicial es importante en los países de la región”. Centro de Estudios Judiciales de las Américas CEJA, “Reporte CEJA. Estado de la Justicia en América Latina bajo el Covid-19. Medidas generales adoptadas y uso de TICs en procesos judiciales2, mayo 2020, disponible en <https://biblioteca.cejamericas.org/handle/2015/5648>, p. 93-95

¹¹ “7. Casi la totalidad de países habilitaron la realización de audiencias virtuales, circunstancia que puede aparecer como una decisión trascendental pero problemática dado que: (i) la mayoría de los Poderes Judiciales no contaban con plataformas propias; (ii) las capacitaciones en su uso de operadores internos o externos no se ha generalizado (menos para la toma de una audiencia); (iii) en general, no se crearon protocolos para la toma de audiencias que contengan, más allá de las funcionalidades de la herramienta, reglas sobre cómo compatibilizar el medio al fin. Es decir, cómo la toma de la audiencia a través de ese medio tecnológico, facilita y garantiza los derechos y garantías constitucionales-convencionales. No sólo en un plano dogmático o teórico, sino operativo y pragmático”. Centro de Estudios Judiciales de las Américas, “Estado de la Justicia en América Latina bajo el Covid-19”, p. 95

eximente o atenuante.

Dra. Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado de la señora Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, en la causa N.º 8-20-IA, fue presentado en Secretaría General, mediante correo electrónico, el 19 de agosto de 2020, a las 20h15; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
Secretaria General

Guayaquil, 20 de agosto de 2020

CASO N°. 8-20-IA

Voto Salvado del Juez constitucional Enrique Herrería Bonnet
Sentencia N°. 8-20-IA/20

I. Introducción

1. El Pleno de la Corte Constitucional en sesión del 5 de agosto de 2020 aprobó la sentencia N°. 8-20-IA/20 que resolvió la demanda de inconstitucionalidad de acto administrativo con efectos generales presentada por la señora Angee Francesca Fajardo Ortega (“**accionante**”), contra las resoluciones N°. 004-2020¹ y 005-2020² emitidas por el Pleno de la Corte Nacional de Justicia.
2. Respetando la decisión contenida en la sentencia aprobada, emito el presente voto salvado, por discrepar con el análisis de competencia. En consecuencia, se procederá a analizar este punto en los siguientes términos.

II. Competencia

3. De conformidad con los artículos 436 número 4 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”) y 75, número 1, letra d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), la Corte Constitucional es competente para analizar las acciones de inconstitucionalidad presentadas en contra de actos administrativos con efectos generales emitidos por toda autoridad pública.
4. De acuerdo a la accionante, las resoluciones impugnadas constituyen actos administrativos con efectos generales de acuerdo a lo previsto en el artículo 98 del Código Orgánico Administrativo, que define al acto administrativo como:

[...] la declaración unilateral de voluntad, efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales o generales, siempre que se agote con su cumplimiento y de forma directa. [...]³.

5. Adicionalmente, la accionante señala que:

¹ Resolución N°. 004-2020 del 16 de marzo de 2020: “*art. 1.- [...] mientras dure el estado de emergencia sanitaria por COVID-19, se suspenden los plazos o términos previstos en la ley para los procesos judiciales, excepto en infracciones flagrantes*”.

² Resolución N°. 005-2020 del 8 de mayo de 2020: “*art. 1.- [...] Se deja sin efecto la suspensión de plazos y términos en la Corte Nacional de Justicia y Cortes Provinciales de Justicia por emergencia sanitaria de COVID-19*”.

³ Código Orgánico Administrativo, publicado en el Registro Oficial Suplemento N°. 31 del 7 de julio de 2017.

[...] los efectos jurídicos generales emanados por las (resoluciones impugnadas) se agotan con su cumplimiento y de forma directa cuando, en cada caso, las personas privadas de la libertad (PPL) que cuentan con un derecho de caducidad consagrado en el artículo 77 numeral 9 de la Constitución, pierden la posibilidad de ejercerlo.

6. Por otra parte, la Corte Nacional de Justicia, órgano emisor de las resoluciones impugnadas, alega que la acción presentada es improcedente, toda vez que dichas resoluciones no “*están incursas dentro de los ‘actos administrativos’ a los que se refiere el artículo 436 numeral 4 de la CRE [...]*” y que tampoco “*[...] son actos administrativos regulados por el artículo 98 del Código Orgánico Administrativo*”.
7. En ese sentido, el órgano emisor sostiene que las resoluciones impugnadas fueron emitidas en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 180 número 6 del Código Orgánico de la Función Judicial⁴.
8. De tal forma, que a criterio de la Corte Nacional de Justicia, “[*e*]ste error en la consideración de la naturaleza jurídica de las (resoluciones impugnadas) vuelve improcedente la acción pública de inconstitucionalidad presentada por la accionante [...]”.
9. Ahora bien, de lo expuesto por las partes procesales, se puede colegir que las resoluciones N°. 004-2020 y 005-2020, dictadas por el Pleno de la Corte Nacional de Justicia, fueron emitidas en el contexto de la pandemia del COVID-19, y buscaban generar claridad sobre el manejo del sistema de administración de justicia durante este periodo, específicamente respecto del estado de los plazos y términos previstos en la ley y aplicables a los distintos procesos judiciales que se encontraban en trámite.
10. En consecuencia, se constata que las resoluciones impugnadas no podrían ser consideradas un acto administrativo con efectos generales en los términos del artículo 98 del Código Orgánico Administrativo⁵, toda vez que no se agotan con su cumplimiento.
11. Por consiguiente, considero que la Corte no es competente para conocer la acción de inconstitucionalidad presentada por la accionante, conforme lo establecido en el artículo 436 numeral 4 de la CRE, puesto que como se expuso en los párrafos *ut supra*, las resoluciones impugnadas N°. 004-2020 y 005-2020, emitidas por el Pleno de la Corte Nacional de Justicia no pueden ser consideradas como actos administrativos con efectos generales, por lo que escapan del objeto de la presente acción.

⁴ Código Orgánico de la Función Judicial, publicado en Registro Oficial Suplemento N°. 544 del 9 de marzo de 2009. Artículo 180.- “Al Pleno de la Corte Nacional de Justicia le corresponde: [...] 6. Expedir resoluciones en caso de duda u oscuridad de las leyes, las que serán generales y obligatorias, mientras no se disponga lo contrario por la Ley, y regirán a partir de su publicación en el Registro Oficial”.

⁵ *Ibid.* Artículo 98.- “Acto administrativo. Acto administrativo es la declaración unilateral de voluntad, efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales o generales, siempre que se agote con su cumplimiento y de forma directa. Se expedirá por cualquier medio documental, físico o digital y quedará constancia en el expediente administrativo”.

12. Cabe señalar que al momento de resolver una acción de inconstitucionalidad de acto administrativo con efectos generales, no es obligación de este Organismo subsanar los errores en los que incurran los accionantes al presentar una acción de inconstitucionalidad, sobre todo cuando existe una evidente imprecisión en la identificación de la naturaleza del acto que se impugna.
13. Al identificar que la Corte Constitucional no es competente para conocer la presente causa, el juez constitucional que suscribe se abstiene de realizar valoraciones adicionales.

III. Decisión

14. En mérito de lo expuesto, formulo mi voto salvado en los siguientes términos **NEGAR** la acción de inconstitucionalidad de acto administrativo con efectos generales **Nº. 8-20-IA**.

Dr. Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado del señor Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, en la causa N.º 8-20-IA, fue presentado en Secretaría General, mediante correo electrónico, el 20 de agosto de 2020, a las 16h41; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
Secretaria General

Razón: Siento por tal, que en la causa No. 8-20-IA, el voto salvado de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, no ha sido presentado dentro del término establecido en el inciso cuarto del artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.- Lo certifico.-

Dra. Aída García Berni
Secretaria General