

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

DICTÁMENES Y SENTENCIAS:

54-21-IN/24 En el Caso No. 54-21-IN Desestímese la acción pública de inconstitucionalidad No. 54-21-IN	2
123-21-IS/24 En el Caso No. 123-21-IS Desestímese la acción de incumplimiento No. 123-21-IS	20
1774-20-EP/24 En el Caso No. 1774-20-EP Acéptese parcialmente la acción extraordinaria de protección No. 1774-20-EP	37
6-24-EE/24 En el Caso No. 6-24-EE Dictamínese la inconstitucionalidad de la declaratoria de estado de excepción contenida en el Decreto Ejecutivo 275	56



Sentencia 54-21-IN/24
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

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 precautar 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.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

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



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

5421IN-6d2b0



Caso Nro. 54-21-IN

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes once de junio de dos mil veinticuatro, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 123-21-IS/24
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

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

CASO 123-21-IS

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

SENTENCIA 123-21-IS/24

Resumen: La Corte Constitucional analiza la acción de incumplimiento presentada por el señor Christian Orlando Castillo Sánchez en la que solicitó el cumplimiento de la sentencia dictada el 1 de julio de 2021 dentro del proceso de acción de protección número 06335-2021-00850. La Corte resuelve desestimar la demanda al verificar que el ISSFA cumplió las medidas ordenadas en la sentencia.

1. Antecedentes

1.1. El proceso originario

1. El 29 de marzo de 2021, el señor Christian Orlando Castillo Sánchez presentó una acción de protección en contra del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (“ISSFA”).¹ Por sorteo, la competencia se radicó en la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Riobamba, provincia de Chimborazo (“Unidad Judicial”) y se le asignó el número 06335-2021-00850.

¹ El accionante manifestó que, al momento de presentar su demanda, era militar en servicio activo que se encontraba con reposo médico estricto y prescrito desde el 13 de diciembre del 2019 hasta el 22 de mayo del 2021, por tener el síndrome de Stevens-Johnson. Indicó que su enfermedad es considerada "rara" por lo que necesita un tratamiento específico, como intervenciones quirúrgicas, para recuperar su visión. Afirmó que hasta el 2021, no recibió cobertura integral con cirugía en el Hospital de Especialidades FFAA 1 ni en las clínicas donde se le ha derivado porque no poseen especialistas ni herramientas quirúrgicas para tratar su condición. Pese a ello, indicó que el Hospital Universitario del Río de la ciudad de Cuenca, provincia del Azuay, es apto para realizar las intervenciones quirúrgicas para que recupere su visión y su salud en general. En consecuencia, solicitó al director general del ISSFA que le concedan y le otorguen la cobertura integral de salud, por cartera de servicios especiales complementarios, y le realicen un tratamiento integral especializado en el Hospital Universitario del Río de la ciudad de Cuenca, provincia del Azuay. El Director General negó el requerimiento. En tal virtud, a criterio del accionante, se vulneraron los derechos “contenidos en los artículos 3.1.; 32; 34; 66 numeral 2; 358; 359; 360; 362; 370 de la Constitución de la República del Ecuador; artículo 51 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas; artículo 25.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; artículo 5. iv.e, y 12 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas formas de discriminación racial; artículo 28 de la Convención sobre Protección de los trabajadores migratorios y sus familias; artículo 10 del Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y, artículo 25 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad”.

2. En sentencia de 18 de mayo de 2021, el juez de la Unidad Judicial resolvió rechazar la acción constitucional, ya que no observó la existencia de una vulneración de derechos.
3. El señor Christian Orlando Castillo Sánchez interpuso recurso de apelación. El 1 de julio de 2021, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo (“Sala”) aceptó el recurso de apelación, revocó la sentencia de primera instancia, declaró la vulneración del derecho a la salud “en relación a la omisión que ha mantenido por no atender una enfermedad de alta complejidad del accionante” y ordenó que la Defensoría del Pueblo de la provincia del Chimborazo, verifique el cumplimiento de la sentencia y que el ISSFA (i) a través de su “departamento de trabajo social active de manera inmediata, la atención del recurrente en un hospital en el que tenga especialistas en que pueda realizarse la cirugía el accionante, para lo cual deberá realizarse un convenio si fuere necesario”; (ii) “gestione para que la entidad de salud se sujete a los precios establecidos por el Ministerio de Salud Pública, ente rector en materia de salud del país”; (iii) “realice las gestiones necesarias a fin de garantizar la atención especializada de manera inmediata, lo que implicará de ser el caso y previo diagnóstico médico la cirugía que requiere el asegurado”; y, (iv) asuma el costo de la cirugía.²
4. El 24 de agosto de 2021, el señor Christian Orlando Castillo Sánchez solicitó al juez de la Unidad Judicial que se disponga el inicio de la ejecución de la sentencia de segunda instancia. El 25 de agosto de 2021, el juez de la Unidad Judicial ofició al departamento de trabajo social del ISSFA con el contenido de la sentencia constitucional para su cumplimiento. El 6 de septiembre de 2021, el señor Christian Orlando Castillo Sánchez solicitó el cumplimiento de la sentencia. El 9 de septiembre de 2021, la Defensoría del Pueblo emitió una providencia de inicio de seguimiento de cumplimiento de sentencia. El 22 de septiembre de 2021, el señor Christian Orlando Castillo Sánchez solicitó al juez de la Unidad Judicial que se disponga a la parte accionada que informe sobre las acciones que ha implementado para dar cumplimiento a lo dispuesto en la sentencia de segunda instancia.
5. El 27 de septiembre de 2021, el ISSFA adjuntó las actas de trabajo realizadas por la dirección de trabajo social del ISSFA y el informe social realizado al señor Christian Castillo.³ Al día siguiente, el juez de la Unidad Judicial recordó al ISSFA que debía

²El señor Christian Orlando Castillo Sánchez interpuso recurso de ampliación, el cual fue negado el 16 de julio de 2021 por la Sala.

³ En las actas de trabajo se concluyó que el personal de las direcciones de Salud, Bienestar Social y Asesoría Jurídica del ISSFA converge en “que se debe realizar la última evaluación, para determinar la pertinencia del procedimiento quirúrgico para ‘Osteodontoqueratoprotesis’, a nivel local y si es necesario continuar con la Derivación Internacional de acuerdo con la normativa vigente”. Además, se mencionó que de la investigación social realizada, “el afiliado en el 2019 fue diagnosticado con síndrome de Stevens-Johnson dejando como secuela una discapacidad visual del 77%, lo que le impide desarrollar con normalidad las

estar a lo dispuesto en la resolución de 1 de julio de 2021. El 29 de septiembre del 2021, el señor Christian Castillo Sánchez insistió al juez de la Unidad Judicial para que se disponga la activación de “todos los mecanismos legales a su alcance a fin de que se cumpla en el menor tiempo posible” la sentencia de segunda instancia. El 12 de octubre del mismo año, pretendió lo mismo e indicó que su “estado de salud cada día se deteriora más sin que esta situación le import[e] a la parte accionada” por cuanto lo mantuvieron “en consulta externa y no [le brindaron el] tratamiento especializado al cual se comprometieron con el ISSFA”.⁴

6. El 29 de octubre de 2021, el señor Christian Castillo Sánchez indicó a la Unidad Judicial que el ISSFA no cumplió la sentencia y dilató innecesariamente su cumplimiento por lo que, habiendo transcurrido más de dos meses de incumplimiento, solicitó que se sienta razón respecto a si los sujetos pasivos dieron cumplimiento cabal de la sentencia. Además, pretendió que en “caso de no haber dado cumplimiento a la misma, [el juez de la Unidad Judicial] se digne disponer que todo el proceso constitucional dejando copias certificadas en autos se eleven a la Corte Constitucional del Ecuador, para iniciar el proceso de incumplimiento de sentencia”. El 29 de octubre de 2021, la Defensoría del Pueblo emitió el primer informe de seguimiento de cumplimiento de sentencia en el que concluyó que el juez de la Unidad Judicial “sabrà disponer si se continúa con el seguimiento de cumplimiento de sentencia o a su vez se dispone el cese correspondiente”.⁵
7. El 5 de noviembre de 2021, el secretario de la Unidad Judicial indicó que “mediante escrito virtual ingresado con fecha 27 de septiembre del 2021 [...] la parte accionada argumenta estar dando cumplimiento a lo dispuesto en sentencia constitucional [...] mediante escrito virtual ingresado con fecha 29 de octubre de 2021 [...] la Defensoría

actividades de la vida diaria, enfermedad que requiere seguimiento de especialistas en las ramas de oftalmología, reumatología e inmunología; ha recibido atención y tratamiento en el Hospital de Especialidades de FF.AA, derivaciones y cobertura del seguro de salud del ISSFA en Clinivisión y Clínica Internacional de la Visión de Ecuador-CIVE cuya última interconsulta fue el 20 de mayo de 2021, con el Dr. Andrés Poli Hoyos, quien sugiere realizar una interconsulta en la Clínica Barraquer en el país de Colombia, donde se podría ejecutar el procedimiento quirúrgico para ‘Osteodontoqueratoprotesis’ [...] El ISSFA a través de la Dirección del Seguro de salud del ISSFA, ha brindado atención especializada al Cbop. Castillo Sánchez Christian Orlando con la cobertura del ISSFA a través de los prestadores externos en convenio CIVE, misma que se encuentra vigente hasta el 30 de septiembre de 2021; el requerimiento del afiliado se orienta a una atención integral y oportuna para la realización del procedimiento quirúrgico, considerando la sugerencia de una valoración en el exterior (Colombia), que le permita el máximo desarrollo de su personalidad, fomento de autonomía, la disminución de la dependencia y mejorar su calidad de vida” Fs. 207, Unidad Judicial.

⁴ Fs. 216, Unidad Judicial.

⁵ Fs. 229, Unidad Judicial. Además, mencionó las acciones efectuadas por el ISSFA para cumplir la sentencia y que la Defensoría del Pueblo “está cumpliendo con lo dispuesto con la verificación con lo dispuesto por la Sala [...]”. Así, la Corte Constitucional observa que la Defensoría del Pueblo no tuvo una conclusión respecto del cumplimiento o no de la sentencia.

del Pueblo, emite un informe de seguimiento de lo dispuesto en sentencia constitucional”.⁶

8. El 8 de noviembre de 2021, el ISSFA informó al juez de la Unidad Judicial que el Comité Nacional Institucional de Gestión para Derivación Internacional a Usuarios Pacientes del ISSFA se reunió y resolvió aprobar el caso para que el paciente pueda ser derivado a un prestador internacional para tratamiento integral.⁷
9. El 8 de noviembre de 2021, el juez de la Unidad Judicial emitió un auto con consideraciones sobre la solicitud de remitir el expediente a la Corte Constitucional a fin de que se inicie el trámite de acción de incumplimiento, adjuntó su informe de descargo y la orden de remitir el expediente completo a este Organismo para que se dé el trámite que corresponde.

1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

10. El 29 de noviembre de 2021 y tras el respectivo sorteo electrónico, la sustanciación de la causa le correspondió al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.
11. Los días 25 de enero de 2022, 20 de julio de 2022, 7 de octubre de 2022, 27 de enero de 2023 y 23 de junio de 2023, el señor Christian Orlando Castillo Sánchez presentó escritos indicando que es una persona con discapacidad y que no se ha cumplido su sentencia. Además, solicitó que se avoque conocimiento de la causa y que se disponga lo que en derecho corresponda. El 7 de julio de 2023, el juez constitucional avocó conocimiento de la causa y dispuso que: 1) el juez de la Unidad Judicial informe a la Corte sobre las acciones emprendidas para el cumplimiento de lo dispuesto en la sentencia de 1 de julio de 2021, a partir del informe presentado el 8 de noviembre de 2021; y, 2) el ISSFA informe a la Corte si se ha dado cumplimiento a lo establecido en la sentencia referida.
12. El 13 de julio de 2023, el juez de la Unidad Judicial presentó su informe. El 14 de julio de 2023, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas remitió información sobre la causa a la Corte Constitucional.
13. El 9 de enero y el 10 y 25 de abril de 2024, el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet solicitó al ISSFA un informe sobre el cumplimiento de la sentencia de 1 de julio de 2021. El ISSFA presentó escritos informando sobre el cumplimiento de la sentencia el 14 de julio de 2023 y el 10 de enero, el 15 y 30 de abril de 2024.

⁶ Fs. 233, Unidad Judicial.

⁷ Fs. 239, Unidad Judicial.

2. Competencia

14. De conformidad con lo establecido en el artículo 436, número 9, de la CRE, en concordancia con los artículos 162 al 165 de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

3. Decisión cuyo cumplimiento se discute

15. La decisión cuyo cumplimiento se discute es la sentencia de 1 de julio de 2021, emitida por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo. En dicha sentencia se aceptó el recurso de apelación, se revocó la sentencia de primera instancia, se declaró la vulneración del derecho a la salud “en relación a la omisión que ha mantenido por no atender una enfermedad de alta complejidad del accionante” y se ordenó que el ISSFA:
- (i) Active de manera inmediata a través de su Departamento de Trabajo Social la atención del recurrente en un hospital en el que tenga especialistas en que pueda realizarse la cirugía el accionante, para lo cual deberá realizarse un convenio si fuere necesario.
 - (ii) Gestione para que la entidad de salud se sujete a los precios establecidos por el Ministerio de Salud Pública, ente rector en materia de salud del país.
 - (iii) Realice las gestiones necesarias a fin de garantizar la atención especializada de manera inmediata, lo que implicará de ser el caso y previo diagnóstico médico la cirugía que requiere el asegurado.
 - (iv) Asuma el costo de la cirugía.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. De la parte accionante

16. En su escrito de 29 de octubre de 2021, el señor Christian Castillo indicó que no se estaba cumpliendo los artículos 86, número 2, letras a y e de la CRE y 8, número 1 de la LOGJCC. Indica que los accionados no cumplían, en su integralidad, la sentencia y que el juez de la Unidad Judicial no “tra[tó] de hacer[la] cumplir”.
17. Después de ello, pidió que en caso de que no se haya “dado cumplimiento a la misma, [...] se digno disponer que todo el proceso constitucional [...] se eleve a la Corte Constitucional del Ecuador, para iniciar el proceso de incumplimiento de sentencia”.

4.2. Juez de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Riobamba, provincia de Chimborazo

18. El 8 de noviembre de 2021, el juez de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Riobamba, provincia de Chimborazo, Edgar Vinicio Yaulema Cepeda, emitió su informe en el que:

- i.** Desarrolló los antecedentes de la causa y el contenido de las sentencias de primera y segunda instancia, incluyendo las medidas de reparación dictadas en la última.
- ii.** Adjuntó al expediente la documentación que fue presentada.
- iii.** Indicó que, para el cumplimiento de la sentencia, la Defensoría del Pueblo delegó a una abogada para que realice el seguimiento sobre la ejecución de la sentencia de acción de protección. Posteriormente, enunció que el ISSFA presentó un informe sobre las acciones realizadas a fin de dar cumplimiento a la sentencia constitucional. Entre ellas, se mencionó que un funcionario de la dirección de bienestar social elaboró un informe social del afiliado, que la entidad ha brindado atención especializada con la cobertura del ISSFA a través de los prestadores externos en convenio CIVE y que se ha aprobado la derivación del afiliado hacia un prestador internacional, en Colombia, para su tratamiento integral.

19. El 13 de julio de 2023, el juez de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Riobamba, provincia de Chimborazo, Germánico Bolívar Layedra Luna, indicó lo siguiente:

[...] es preciso señalar que me encuentro en funciones como Juez titular de esta Unidad Judicial durante aproximadamente 8 meses. En relación al informe solicitado, cabe indicar que al encontrarme en funciones desde el 07 de diciembre de 2022 a la presente fecha, no se ha presentado ninguna solicitud o escrito por los sujetos procesales a este órgano jurisdiccional, motivo por el cual no he avocado conocimiento de la causa, es decir, al no haber sustanciado con anterioridad la presente acción de protección, no tuve conocimiento que se encuentra en proceso de ejecución la Sentencia dictada dentro de la acción de protección de fecha 01 de julio de 2021; más aún cuando ingresé a la Unidad Judicial con fecha 07 de diciembre de 2022; pues como se indica, de autos no consta ninguna actuación procesal pendiente por despachar por este órgano jurisdiccional que me haya permitido avocar conocimiento de la causa; manifestando que desde el 08 de noviembre de 2021 en que el proceso fue remitido a la Corte Constitucional por el señor Juez que me antecedió en el conocimiento de la causa Dr. Edgar Vinicio Yaulema y en honor a la verdad procesal, se informa que no consta de autos medidas tendientes a ejecutar los mecanismos de reparación integral dictados en la Sentencia de fecha 01 de julio de 2021 por la Sala de lo Civil, Mercantil, Laboral, Niñez y Adolescencia y Adolescentes Infractores de Chimborazo.

4.3. ISSFA

- 20.** El 14 de julio de 2023 y el 10 de enero, el 15 y 30 de abril de 2024, el ISSFA presentó sus informes. En ellos, desarrolló los antecedentes del caso e informó sobre el cumplimiento de las medidas de reparación. En lo principal, estableció que, en el 2021, el Comité Nacional Institucional de Gestión para Derivación Internacional a Usuarios Pacientes del ISSFA recomendó que el accionante sea derivado a un prestador internacional. Se escogió a la Clínica Barraquer de Colombia como prestador para la derivación internacional del accionante. En un correo de 27 de julio de 2022, el doctor Ernesto Otero explicó que examinó al paciente que presentó:

Una ceguera corneal bilateral secundaria a síndrome de Steven Johnson. Con este diagnóstico estimó que la cirugía de osteo-odonto queratoprótesis modificada es viable para el paciente Castillo en su ojo izquierdo. (...) Dado lo dispendiosa de esta cirugía, solo podría operarse al paciente Castillo a comienzos del año entrante.

- 21.** Posteriormente, la Clínica a través de un correo electrónico informó al ISSFA que:

Tristemente no podemos programar a Christian Castillo por ahora ya que el cirujano maxilofacial (Dr. Gómez) ha tomado la decisión personal de no seguir colaborando con nuestra institución. El es esencial en el proceso ya que sin el NO es posible llevar a cabo el procedimiento. Lamento mucho que se presente esta situación la cual sale de mis manos y/o mi voluntad. (sic)

- 22.** En virtud de este cambio, se realizó la derivación internacional del accionante a la Clínica OFTALVIST en Barcelona, España. Se acordó que el accionante y su padre viajarían a España para su tratamiento y se realizó una reprogramación quirúrgica. La Clínica OFTALVIST indicó al ISSFA que el accionante debía realizarse exámenes prequirúrgicos y que la cirugía se realizaría en “tres tiempos quirúrgicos”, “el primero se [realizaría] el 21 de noviembre de 2023, el segundo el 30 de noviembre de 2023 y el tercero y último se [realizaría] tres meses después del segundo procedimiento”.

- 23.** El 21 y 30 de noviembre de 2023, se realizaron las intervenciones quirúrgicas programadas. La Clínica OFTALVIST informó al ISSFA que se realizaría “la última intervención quirúrgica del señor Castillo [el] 25 de marzo de 2024”.

- 24.** Finalmente indicó que:

(...) su autoridad puede constatar que el ISSFA ha realizado todas las gestiones necesarias para dar cumplimiento a la sentencia que se alega incumplida. Tanto más, con el escrito ingresado el 14 de julio de 2023 y el presente se evidencia que se ha cumplido con la sentencia, esto es que el señor Castillo Sánchez Christian Orlando ha sido intervenido quirúrgicamente para osteo – odontoqueratoprótesis en la Clínica OFTALVIST de España, los días 21 y 30 de noviembre de 2023, manteniéndose pendiente, de forma exclusiva por la recomendación dada por el médico tratante, la última intervención de tercer tiempo que está programada para el 25 de marzo de 2024.

25. El ISSFA explicó que hasta la presente fecha realiza las gestiones correspondientes para dar cabal cumplimiento a la sentencia⁸ y que el 2 de abril de 2024 se realizó el tercer tiempo de la cirugía.

5. Consideraciones previas

26. En la sentencia 38-19-IS/22, la Corte Constitucional estableció requisitos respecto a la proposición de la acción de incumplimiento a petición de parte.⁹ En dicha sentencia se desarrolló que la facultad de presentar una demanda de acción de incumplimiento se encuentra supeditada a que los accionantes: **(i)** promuevan la ejecución de la sentencia constitucional ante el juez de instancia como ejecutor natural del fallo. En caso de que exista esta promoción, pero no se cumpla la sentencia en un plazo razonable o se haya ejecutado de forma indebida y no de forma integral, **(ii)** las personas **deben** requerir al juez ejecutor que remita el expediente a la Corte Constitucional junto con su informe correspondiente y la demanda de acción de incumplimiento. Además, **(iii)** se debe cumplir un plazo razonable para requerir la remisión del expediente a la Corte Constitucional,¹⁰ **(iv)** los jueces de instancia deben acompañar el informe “argumentado de las razones por las que se vieron imposibilitados de ejecutar su propia decisión”.¹¹
27. En el presente caso, **(i)** el accionante ha promovido la ejecución de la sentencia constitucional ante el juez de instancia como ejecutor natural del fallo en escritos de 24 de agosto, 6, 22 y 29 de septiembre y 12 de octubre de 2021. Posteriormente, **(ii)** el accionante requirió, el 29 de octubre de 2021, que se remita el expediente a la Corte Constitucional indicando que la sentencia había sido incumplida y el informe. **(iii)** Tomando en cuenta que la sentencia de segunda instancia se emitió el 1 de julio de 2021 y que el accionante solicitó que se remita el expediente a la Corte Constitucional el 29 de octubre de 2021, habrían acontecido más de tres meses desde la expedición de la sentencia. En tal sentido, este Organismo estima que cabe la alegación del accionante de que la sentencia presuntamente no se cumplió en un plazo razonable, pues la sentencia dispuso al ISSFA prestar **atención inmediata** al accionante, en el marco del caso *in examine*.
28. Y, **(iv)** el juez de la Unidad Judicial ordenó que se remita el expediente, en conjunto con su informe. Por ende, este Organismo constata que se han cumplido los requisitos

⁸ Escritos de 15 y 30 de abril de 2024.

⁹ Esto con base en el artículo 164 de la LOGJCC y 96 de la CRSPCC.

¹⁰ CCE, sentencias 116-22-IS/24, 04 de abril de 2024, párr. 44.3, 61-22-IS/24, 17 de enero de 2024, párr. 15 y 117-21-IS/24, 04 de abril de 2024, párr. 27.

¹¹ CCE, sentencia 38-19-IS/22, 30 de noviembre de 2022, párr. 35.

establecidos en la LOGJCC y desarrollados en la sentencia 38-19-IS/22. En tal virtud, procede a conocer el fondo de las pretensiones del accionante.

6. Planteamiento de los problemas jurídicos

29. Sobre la acción de incumplimiento, este Organismo ha señalado cuál es el alcance y el objeto de esta garantía jurisdiccional, a saber:

(...) el alcance de la acción de incumplimiento no es otro que proteger a las personas ante el incumplimiento total o parcial de obligaciones concretas dispuestas en una decisión constitucional (...) Teniendo en cuenta que el objeto de la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales es garantizar la tutela judicial efectiva de las partes procesales en relación a la ejecución integral de las decisiones dictadas en materia constitucional (...).¹²

30. Con base en las consideraciones anotadas, le compete a esta Corte Constitucional pronunciarse sobre si la sentencia dictada el 1 de julio de 2021 por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo, ha sido cumplida integralmente.

31. De la sentencia cuyo cumplimiento se exige, se desprenden dos medidas de reparación integral¹³ y una medida de seguimiento de ejecución:

i. Que el ISSFA, a través de su Departamento de Trabajo Social active de manera inmediata, **la atención** en un hospital que tenga especialistas en que pueda realizarse la cirugía al accionante (énfasis añadido). Para ello, debe:

a. Gestionar para que la entidad de salud se sujete a los precios establecidos por el Ministerio de Salud Pública,

b. En caso de ser necesario, firmar un convenio.

ii. Que el ISSFA, realice las gestiones necesarias a fin de garantizar la atención especializada de manera inmediata. Lo que implica que:

a. De ser el caso y previo diagnóstico médico se realice la cirugía que requiere el asegurado,

¹² CCE. Sentencia 37-14-IS/20, 22 de julio de 2020, párrs. 15 y 19.

¹³ La tercera no es una medida de reparación, sino una de seguimiento de ejecución, pero sí será evaluada por la Corte justamente para determinar si se cumplió integralmente la sentencia, por lo que se la analizará posteriormente.

- b. En caso de que se dé la cirugía, el costo de esta sea asumido por el ISSFA.
- iii. El juez de primera instancia oficie a la señora delegada de la Defensoría del Pueblo de la provincia de Chimborazo para que informe de manera documentada, el cumplimiento de la sentencia.
32. Por lo que la Corte Constitucional procede a plantear dos problemas jurídicos:
- 32.1. Sobre las medidas de reparación i y ii: **¿el ISSFA, a través de su Departamento de Trabajo Social, activó de manera inmediata la atención del recurrente en un hospital en el que tenga especialistas en que pueda realizarse la cirugía del accionante y realizó las gestiones necesarias a fin de garantizar la atención especializada de manera inmediata?**
- 32.2. Sobre la medida iii: **¿el juez de la Unidad Judicial ofició a la Defensoría del Pueblo para que informe sobre el cumplimiento de la sentencia?**

7. Resolución de los problemas jurídicos

- 7.1. Sobre las medidas de reparación i y ii: **¿el ISSFA, a través de su Departamento de Trabajo Social activó de manera inmediata, la atención del recurrente en un hospital en el que tenga especialistas en que pueda realizarse la cirugía del accionante y realizó las gestiones necesarias a fin de garantizar la atención especializada de manera inmediata?**
33. Luego de la sentencia de 1 de julio de 2021, la directora de asesoría jurídica del ISSFA envió el oficio ISSFA-DAJ-2021-0786-OF a la directora de Bienestar Social, en el que solicitó el cumplimiento de la sentencia y que se informe sobre esto.¹⁴ El 30 de septiembre de 2021, el director médico de la Clínica Internacional de la Visión de Ecuador, por medio del oficio ISSFA-DM-003, recomendó que el paciente se someta a procedimientos especiales que no se realizan en la institución, ni en otras instituciones oftalmológicas del país.¹⁵ El 5 de noviembre de 2021, el director del seguro de salud del ISSFA remitió el memorando ISSFA-DSS-2021-2183-M al jefe del departamento de la economía de salud del ISSFA.¹⁶ En él, comunicó que el Comité Nacional Institucional de Gestión para Derivación Internacional a Usuarios Pacientes del ISSFA, recomendó “que la mejor opción para la paciente (sic) debido a la complejidad y cronicidad y pronóstico reservado de su patología y al no tener prestador

¹⁴ Oficio [ISSFA-DAJ-2021-0786-OF](#), 12 de julio de 2021. Anexo escrito de 14 de julio de 2023, p. 1.

¹⁵ Oficio [ISSFA-DM-003](#), 30 de septiembre de 2021.

¹⁶ Memorando [ISSFA-DSS-2021-2183-M](#), 5 de noviembre de 2021. Anexo escrito de 14 de julio de 2023, p. 17.

con la capacidad resolutive en el país, debe ser derivado hacia un prestador internacional”.¹⁷

34. El 31 de mayo de 2022, el Jefe de Prestaciones Hospitalarias del ISSFA envió al Director del Seguro de Salud del ISSFA la cotización y el itinerario para que se realice un procedimiento médico en la Clínica Barraquer - Centro Oftalmológico en Bogotá, Colombia.¹⁸ Mediante oficio ISSFA-DSS-2022-0723-OF, el director del Seguro de Salud del ISSFA indicó que tras las ofertas recibidas por prestadores, se escogió como prestador para derivación internacional a la Clínica Barraquer.¹⁹ Se realizó una atención y valoración médica en el hospital referido desde el 14 al 16 de junio de 2022 por el valor total de USD 14.721,80.²⁰
35. El 27 de julio de 2022, el médico Ernesto José Otero León, que examinó al paciente, indicó que:

Presenta una ceguera corneal bilateral secundaria a síndrome de Steven Johnson. Fue (sic) valorado por mí (sic), por el cirujano maxilofacial (Dr Gomez Sanchez) (sic), se realizo (sic) ecografía ocular bilateral y dentaban. Encontramos las estructuras intra-oculares saludables con su retina aplicada y sin patología intra-ocular. El examen oftalmológico muestra un simblefaron (sic) en el ojo derecho (párpados pegados a la conjuntiva), las corneas opacas y vascularizadas. Con estos hallazgos, considero que la cirugía de osteo-odonto queratoprotesis (sic) modificada es viable para el paciente Castillo en su ojo izquierdo. [...] Dado lo dispendiosa de esta cirugía, solo podría operar al paciente castillo a comienzos del año entrante (sic).²¹

36. En respuesta al correo, el 9 de agosto de 2022, la médico Margarita Ramos, especialista en Economía de la Salud del ISSFA, indicó que:

(...) De antemano se agradece su contestación, ante lo cual me quedan algunas inquietudes no existiría ningún inconveniente en la evolución del asegurado por este tiempo de espera para la realización del procedimiento quirúrgico, y para la nueva fecha se tendría que reevaluarse nuevamente o se necesitaría realizarse algún examen actualizado en nuestro país a enviarse previa su viaje. Además, sería conveniente que ya nos ayude con una fecha tentativa para la asignación presupuestaria. Adicionalmente solicitamos se vea la posibilidad de que la cirugía se realice este año.²²

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Oficio [ISSFA-DSS-DPH-2022-0111-OF](#), 31 de mayo de 2022. Anexo escrito de 14 de julio de 2023, p. 27.

¹⁹ Oficio [ISSFA-DSS-2022-0723-OF](#), 8 de junio de 2022. Anexo escrito de 14 de julio de 2023, p. 29.

²⁰ *Ibid.* El ISSFA realizó el pago de USD 7.360,90.

²¹ [Anexo](#) escrito de 14 de julio de 2023, página 39. El señor es médico del Segmento Anterior, Córnea y Cirugía Refractaria de la Clínica Barraquer. La señora Margarita Ramos, médico especialista en Economía de la Salud del ISSFA, insistió en que se remita un informe de la condición del paciente al médico que lo revisó por dos ocasiones. La primera el 17 de junio de 2022 y la segunda el 28 de junio de 2022.

²² [Anexo](#) escrito de 14 de julio de 2023, p. 47.

37. El 22 de agosto de 2022, el jefe del departamento de Economía de la Salud emitió el oficio ISSFA-DSS-DES-2022-0041-OF e indicó que:

El asegurado continuará con su tratamiento en los primeros meses del próximo año, por lo que solicito se disponga a quien corresponda se considere los valores pendientes a cubrir en la planificación operativa anual del año 2023, tomando en consideración que ya se realizó un abono del 50% del procedimiento quirúrgico a realizarse.²³

38. Existió un intercambio de correos entre Margarita Ramos, médico especialista en Economía de la Salud del ISSFA y Ernesto Otero, médico del Segmento Anterior, Córnea y Cirugía Refractiva de la Clínica Barraquer, para que se determine la fecha de la cirugía. Sin embargo, el 10 de marzo de 2023, Ernesto Otero le comentó a Margarita Ramos que:

Tristemente no podemos programar a Christian Castillo por ahora ya que el cirujano maxilofacial (Dr. Gómez) ha tomado la decisión personal de no seguir colaborando con nuestra institución. El (sic) es esencial en el proceso ya que sin el NO es posible llevar a cabo el procedimiento. Lamento mucho que se presente esta situación la cual sale de mis manos y/o mi voluntad.²⁴

39. Como consecuencia de ello, existió una petición por parte del ISSFA para que el accionante sea valorado en la Clínica Oftalvist en Barcelona, España.²⁵ Desde el 2 de agosto al 14 de noviembre de 2023, el ISSFA planificó el viaje a Barcelona, España y

²³ [Anexo](#) escrito de 14 de julio de 2023, p. 59.

²⁴ [Anexo](#) escrito de 14 de julio de 2023, p. 68.

²⁵ Desde marzo de 2023 hasta agosto de 2023, el ISSFA realizó lo siguiente:

-El 3 y el 9 de marzo de 2023, el ISSFA insistió para que se informe la fecha de la primera fase de la cirugía del accionante.

-El 10 de marzo de 2023, la Clínica Barraquer- Centro Oftalmológico informó que allí no se podía llevar a cabo la cirugía;

- El 13 de marzo de 2023, el ISSFA envió correos electrónicos para insistir respecto a si la cirugía podía ser realizada por otro profesional de la misma institución.

- El 15 de marzo de 2023, la Clínica Barraquer- Centro Oftalmológico indicó que no porque no tenían los implementos, instrumentos ni el “*know how*”.

- El 31 de marzo de 2023, el ISSFA solicitó que se comunique por parte de la Clínica Barraquer- Centro Oftalmológico las acciones a realizar, para la liquidación de la cuenta de la atención brindada al asegurado.

- El 11 de abril de 2023, mediante oficio ISSFA-DSS-2023-0513-OF, solicitó a la Clínica Barraquer-Centro Oftalmológico que se defina por parte de la entidad si se va a realizar el tratamiento médico Odontoprotesis que fue ofertado, caso contrario se realice la devolución de los valores.

-El 14 de abril de 2023, el ISSFA se comunicó con la Clínica Oftalvist mediante correo electrónico y, después de detallar el resumen del caso, solicitó que se acepte el tratamiento en la institución.

-El 17 de abril de 2023, la cirujana de queratoprotesis de la Clínica Oftalvist solicitó varias pruebas antes de que el paciente viaje a España.

- El 25 de mayo de 2023, el ISSFA insistió a la Clínica Barraquer-Centro Oftalmológico para que se defina si se iba a realizar el tratamiento ofertado al accionante y la situación actual del caso del accionante.

-Entre el 13 de junio de 2023 hasta agosto de 2023, se enviaron múltiples correos electrónicos entre el ISSFA y la Clínica Oftalvist para “gestionar los temas administrativos” para el viaje y la atención del accionante. [Anexo](#), p. 81 a 92-

la operación en la Clínica Oftalvist.²⁶ Para ello, el accionante se sometió a varios exámenes prequirúrgicos. El 21 de noviembre de 2023, se procedió con el primer tiempo quirúrgico para Osteo-odontoqueratoprótesis en la Clínica Oftalvist. El 30 de noviembre de 2023, se realizó el segundo tiempo quirúrgico.²⁷ El tercer tiempo quirúrgico fue programado para el 2 de abril de 2024 y realizado en la misma fecha.²⁸

40. De conformidad con los antecedentes detallados previamente, se observa lo siguiente respecto de la primera medida de reparación:

- i.** El accionante fue atendido en la Clínica Internacional de la Visión de Ecuador desde el 18 de septiembre de 2020 hasta el 30 de septiembre de 2021.²⁹ La misma institución recomendó que, por ser un caso muy complejo, se realice una derivación internacional. Para fundamentar esto, indicó que no se conocía de instituciones oftalmológicas en el país que realicen los tratamientos recomendados al accionante. Posteriormente, se evaluó su situación “por prestadores de la Red Pública integral de Salud y por la Red Privada Complementaria, quienes en conjunto concluyen que carecen de capacidad resolutive, por lo que recomiendan proceder con la derivación internacional”.³⁰
- ii.** El ISSFA inició el procedimiento para derivar internacionalmente al accionante para que sea atendido en un hospital con especialistas que puedan determinar la procedibilidad de una cirugía desde el 31 de mayo de 2022.³¹ En tal virtud, se

²⁶ Véase las gestiones realizadas en el [Anexo](#) escrito de 14 de julio de 2023, p. 75-92.

²⁷ [Informe](#) del proceso de derivación internacional para el tratamiento médico en el exterior del Cbop. Com. Castillo Sánchez Christian Orlando, 10 de enero de 2024.

²⁸ [Certificado](#) de 24 de enero de 2024, presentado el 14 de abril de 2024 y [certificado](#) de 17 de abril de 2024.

²⁹ Véase [certificado](#) de 30 de septiembre de 2021.

³⁰ http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNblDGE6J2VzY3JpdG8nLCB1dWlkOidIMzU4NzJlYy01ZmI5LTQ3MzEtOTMxNS0yY2VjMGQyNTM2MzcucGRmJ30=

³¹ Si bien la sentencia de segunda instancia fue emitida el 1 de julio de 2021 y el procedimiento para derivarlo internacionalmente inició el 31 de mayo de 2022, este Organismo observa las siguientes acciones en este lapso:

- El 12 de julio de 2021, la directora de Asesoría Jurídica, encargada, del ISSFA solicitó que se designe a quien corresponda que se dé fiel cumplimiento a la sentencia de segunda instancia.
- El 29 de julio de 2021, la directora de Bienestar Social remitió un oficio en el que expuso las acciones realizadas por la Dirección de Bienestar Social e indicó que “se encuentra a la espera de la intervención quirúrgica, siendo la Dirección del Seguro de Salud responsable de los procesos de calificación de Prestadores de Servicios de Salud, así también, solicito se digne disponer a quien corresponda, se realice las acciones pertinentes a fin de brindar atención especializada al asegurado y se dé fiel cumplimiento a la sentencia [de segunda instancia]”.
- En septiembre 2021, el accionante fue valorado por especialista de córnea y, debido a cuadro inflamatorio activo, el especialista concluyó que no es candidato para trasplante autólogo de células limbares debido a que no tenía limbo sano en ningún ojo.
- El 27 de septiembre de 2021, el ISSFA solicitó al juez de la Unidad Judicial que se señale día y hora para la audiencia para explicar al accionante el procedimiento para cumplir con las medidas de reparación.

inició con la derivación internacional en la Clínica Barraquer en Colombia y posteriormente, en la Clínica Oftalvist, en Barcelona, España.

- iii. En virtud de que se realizó la derivación internacional, firmar un convenio y gestionar que la entidad de salud se sujete a los precios establecidos por el Ministerio de Salud Pública, no resultaba conducente para cumplir la primera medida de reparación integral.³² Así, se observa que el ISSFA ha cumplido la medida (i) que consistía en que, a través de su Departamento de Trabajo Social, active de manera inmediata, la atención del accionante en un hospital en el que tenga especialistas en que pueda realizarse su cirugía. Por consiguiente, el accionante fue derivado internacionalmente a la Clínica Barraquer y luego se realizó su cirugía en la Clínica Oftalvist, en Barcelona, España.
 - iv. Ha transcurrido un tiempo considerable desde la emisión de la sentencia de segunda instancia, esto es el 1 de julio de 2021, hasta la fecha de la cirugía del accionante. Sin embargo, este Organismo colige que esto no es imputable al ISSFA pues existió una demora excesiva por parte de un prestador externo de salud de informar que la operación no se realizaría en esa institución. Adicionalmente, se observan múltiples insistencias del ISSFA a las dos instituciones a las que se le ha derivado internacionalmente al paciente para averiguar la atención que le han prestado al accionante y para reiterar la urgencia de la cirugía.
41. Respecto a la segunda medida de reparación integral, este Organismo observa que el ISSFA ha realizado las gestiones necesarias a fin de garantizar la atención especializada del accionante, derivándolo internacionalmente a fin de que se dé la cirugía de osteo-odonto-queratoprotesis. Ello se realizó a partir de un previo diagnóstico médico y actualmente el accionante ha hecho varias visitas de control luego de los tres tiempos de la cirugía realizada.³³ Finalmente, todos los costos, incluyendo los procedimientos médicos, gastos complementarios para la subsistencia en el exterior del paciente y su acompañante por el tiempo de estancia en España y los

-
- El 30 de septiembre de 2021, CIVE indicó que, por el estado actual del paciente, recomiendan que el paciente se someta a procedimientos especiales que no se realizan en la institución.
 - El 19 de octubre de 2021, el Comité Nacional Institucional de Gestión para Derivación Internacional a Usuarios Pacientes del ISSFA votó para que el paciente sea derivado a un prestador internacional para su tratamiento integral.
 - Desde esta fecha, se realizaron coordinaciones respectivas para escoger un prestador internacional y posteriormente, luego de escoger Clínica Barraquer-Centro Oftalmológico para la derivación del paciente, se realizaron coordinaciones en cuanto cotizaciones e itinerarios, en cumplimiento con el Acuerdo Ministerial 00037-2020.

³² En vista de que debía ser derivado internacionalmente, no procedía que el cumplimiento de que los precios se sujeten a los establecidos por el Ministerio de Salud.

³³ [Informe](#) de la Clínica Oftalvist.

de las cirugías han sido cubiertos por el ISSFA.³⁴ Bajo los argumentos expuestos, este Organismo constata el cumplimiento integral de la medida analizada.

7.2. Sobre la medida iii: ¿el juez de la Unidad Judicial ofició a la Defensoría del Pueblo para que informe sobre el cumplimiento de la sentencia?

42. El 6 de septiembre de 2021, el juez de la Unidad Judicial ofició a la delegada de la Defensoría del Pueblo de la provincia de Chimborazo a fin de que conozca el contenido de la sentencia e informe sobre su cumplimiento.³⁵ Por tanto, se evidencia el cumplimiento de esta medida. El 9 de septiembre de 2021, la Defensoría del Pueblo dio respuesta y emitió una providencia de inicio de seguimiento de cumplimiento. Posteriormente, el 29 de octubre de 2021, la Defensoría del Pueblo emitió el primer informe de seguimiento.
43. Finalmente, es importante destacar que, al determinar si se ha cumplido o no una sentencia constitucional, esta Corte no está evaluando la corrección del fallo del proceso de origen. Dado el propósito específico de la acción de incumplimiento, a este Organismo no le compete analizar la corrección o incorrección de la resolución emitida en el caso original.³⁶

8. 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 de incumplimiento **123-21-IS**.
2. Devolver el proceso al juzgado de origen.
3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

³⁴ Revisar órdenes de gasto, movimiento de cuentas y registros contables en el siguiente link: http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlDGE6J2VzY3JpdG8nLCB1dWlkOicxZmUwYWI4Yy03MzFhLTRjOTctYTYzNi00NTQ3ZGMxMmVhNzgucGRmJ30=

³⁵ Fs. 190, expediente Unidad Judicial.

³⁶ CCE, sentencia 18-16-IS/22, 21 de septiembre de 2022, párr. 59.

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



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

12321IS-6d365



Caso Nro. 123-21-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes once de junio de dos mil veinticuatro, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 1774-20-EP/24
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 23 de mayo de 2024

CASO 1774-20-EP

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

SENTENCIA 1774-20-EP/24

Resumen: La Corte desestima la demanda de acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia de apelación emitida por la Corte Provincial de Justicia de Manabí en un proceso de acción de protección. Se verifica que la sentencia no vulneró la garantía de la motivación de Vicente Paúl Gutiérrez Lucas.

1. Antecedentes procesales

1. Vicente Paúl Gutiérrez Lucas (“**accionante**”) presentó una acción de protección en contra del Consejo de la Judicatura. En su demanda, impugnó la resolución AP-0036-SNCD-2019-SR, de 23 de octubre de 2018, de destitución de su cargo de juez de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Portoviejo. Esta sanción se impuso por manifiesta negligencia en la ejecución de la sentencia de segunda instancia dictada en el juicio 13316-2011-0379. El accionante alegó que dicho acto administrativo vulneró sus derechos al debido proceso (en las garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes, ser juzgado por un juez competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento, aplicación de la sanción menos rigurosa y de motivación) y a la seguridad jurídica en conexidad con el derecho al trabajo. Sus pretensiones fueron que se deje sin efecto la resolución impugnada, el reintegro a sus funciones y el pago de las remuneraciones dejadas de percibir.¹
2. El juez de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Portoviejo, el 22 de enero de 2020, aceptó la acción de protección y dejó sin efecto el acto administrativo impugnado. Como medidas de reparación integral ordenó: i) el reintegro del accionante a sus funciones; ii) el pago de las remuneraciones dejadas de percibir; y iii) la eliminación del registro de la sanción de la base de datos del Consejo de la Judicatura. En contra de esta decisión el Consejo de la Judicatura interpuso recurso de apelación.

¹ El juicio fue identificado con el número 13283-2019-03910.

3. La Sala Especializada de la Corte Provincial de Justicia de Manabí (“**Tribunal demandado**”), en sentencia de mayoría de 7 de agosto de 2020 (“**sentencia impugnada**”), aceptó el recurso de apelación presentado por el Consejo de la Judicatura y negó la acción de protección. El accionante presentó recurso de aclaración que fue resuelto y negado en auto de 2 de septiembre de 2020.
4. El accionante, el 30 de septiembre de 2020, presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia impugnada. El Tribunal de Admisión admitió el caso el 20 de mayo de 2021.

2. Competencia

5. De conformidad con lo establecido en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 63 y 191.2.d de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente causa.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Del accionante

6. El accionante pretende que se declare la vulneración de su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación y que la Corte dicte la sentencia de mérito correspondiente.
7. Como fundamento de sus pretensiones, el accionante presentó los siguientes **cargos**:
 - 7.1. La sentencia impugnada habría vulnerado su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación establecida en el artículo 76.7.1, por lo siguiente:
 - 7.1.1. La sentencia impugnada no habría justificado la pertinencia de aplicación de la norma a los antecedentes de hecho. Vicio que no solo se circunscribiría a la sentencia impugnada sino también a la resolución administrativa materia de controversia en el juicio de origen. Resolución en la que se habría vulnerado el principio de legalidad, los derechos al debido proceso y a la defensa del accionante.
 - 7.1.2. El Tribunal demandado, en los numerales 4.1 y 4.2, habría identificado como problema jurídico el siguiente: “¿La presente acción trata de un caso

de relevancia constitucional, o es mera legalidad?”. Sin embargo, no habría respondido a la interrogante planteada.

- 7.1.3. En el numeral 4.3 de la decisión impugnada se habría señalado que la demanda de acción de protección habría cuestionado la aplicación de los artículos 109 numeral 7 y 107 numeral 5 del Código Orgánico de la Función Judicial (“COFJ”). Entonces, según la sentencia impugnada, lo controvertido serían aspectos de legalidad, por lo que deberían solucionarse ante la jurisdicción contenciosa administrativa. Sin embargo, el Tribunal demandado no habría explicado las razones por las que esta vía sería, para el caso, la más idónea y eficaz.
- 7.1.4. En el mismo numeral, la decisión impugnada habría analizado la presunta vulneración del derecho a ser juzgado por autoridad competente. En este sentido, habría concluido que el accionante no justificó la incompetencia del Consejo de la Judicatura para resolver el procedimiento disciplinario. Sin advertir que esta cuestión no habría sido materia de la *litis*, pues en la demanda se habría alegado la vulneración del principio de favorabilidad, el derecho al trabajo, al debido proceso (en las garantías del cumplimiento de normas y derechos de las partes, observancia del trámite propio de cada procedimiento y motivación) y a la seguridad jurídica.
- 7.1.5. El Tribunal demandado, en el numeral 2 de la sentencia impugnada, habría planteado como segundo problema jurídico: “¿Se ha vulnerado el derecho al trámite propio de cada procedimiento garantizado en el Art. 76.3 de la Constitución por no haber archivado el expediente investigativo por errado conteo de plazo de retardo judicial?”. Para contestar esta pregunta, la sentencia impugnada se habría referido a un supuesto retardo en la ejecución de la sentencia dictada en la causa 13316-2011-0379 y a la recusación presentada en contra del accionante y que habría sido desestimada por otra jueza. Sin embargo, la decisión impugnada no habría respondido al problema jurídico planteado sobre la aplicación del artículo 109 numeral 7 del COFJ que dispone que el ejercicio de la potestad disciplinaria del Consejo de la Judicatura exige el pronunciamiento de la declaración jurisdiccional previa, conforme la sentencia 3-19-CN/20. Lo que no habría ocurrido en la causa ordinaria antes señalada.

- 7.1.6.** El Tribunal demandado, en el numeral 3 de la sentencia impugnada, habría planteado como tercer problema jurídico si “existe vulneración del derecho a la seguridad jurídica por habersele destituido cuando ha sido probada la manifiesta negligencia”. No obstante, omiten analizar si el acto administrativo vulneró el referido derecho.
- 7.1.7.** El Tribunal demandado sostiene que el delegado Provincial de Manabí del Consejo de la Judicatura, dentro del trámite disciplinario en primera instancia, habría declarado el estado de inocencia del accionante respecto de la falta que se le atribuyó. Posteriormente, el Pleno del Consejo de la Judicatura, al resolver la apelación presentada en contra de dicha decisión administrativa, habría declarado la responsabilidad del accionante por la supuesta infracción cometida. Sin embargo, el Tribunal demandado no habría analizado las razones por las que el Pleno del Consejo de la Judicatura habría resuelto imponer la sanción de destitución. Por lo que este cuerpo colegiado habría inobservado el precedente contenido en la sentencia 145-17-SEP-CC. Este precedente exigiría que el Pleno del Consejo de la Judicatura exponga las razones y motivos en caso de no acoger lo resuelto por un delegado provincial de dicha entidad y determinaría que, de lo contrario, la decisión administrativa resultaría arbitraria.
- 7.1.8.** Agrega que:
- El fallo de mayoría también considera como actuación legítima del ente sancionador que UN SOLO HECHO sea subsumible como concurrencia de infracciones a una infracción GRAVE (Art. 108.8 del COFJ) y GRAVÍSIMA (109.7 del COFJ) y que así se inicie un sumario administrativo sancionador cuando de un análisis sólo literal de las referidas normativas contiene la descripción de SEIS conductas indeterminadas y adicionalmente 4 decenas de sub conductas de textura abierta, con lo cual se configura un estado de indefensión material al sumariado en un procedimiento por el cual se destituye a un juez de la república (sic). (énfasis en el original)
- 7.1.9.** En la sentencia impugnada, no existiría justificación ni motivos que expliquen la conclusión del Tribunal demandado respecto de que el accionante con la demanda de acción de protección habría pretendido la declaración de un derecho.

7.1.10. El Tribunal demandado habría inobservado el precedente contenido en la sentencia 001-16-PJO-CC, que exige a los jueces y juezas que resuelvan una acción de protección realizar un profundo análisis sobre la real vulneración de derechos constitucionales. En el caso, la sentencia impugnada no habría analizado ni se habría pronunciado sobre la vulneración de todos los derechos alegados en la demanda de acción de protección.

7.1.11. La sentencia impugnada sería incomprensible porque, aun cuando se habrían planteado varios problemas jurídicos, las respuestas a estos desarrollarían argumentaciones circulares y repetitivas. Entonces, en realidad, los problemas jurídicos no habrían sido respondidos. En consecuencia, no se habría justificado por qué se revocó la sentencia de primera instancia que sí habría reconocido la vulneración de sus derechos constitucionales.

3.2. Informe de descargo

8. El 17 de junio de 2021 la jueza Celia Esperanza García Merizalde informó que emitió el voto de minoría.² A pesar de la solicitud del juez constitucional sustanciador, la jueza Mayra Roxana Bravo Zambrano y el juez Publio Erasmo Delgado Sánchez que conformaron el Tribunal demandado y dictaron sentencia de mayoría, no remitieron el informe requerido en auto de 28 de noviembre de 2023.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

9. En los cargos resumidos en el párrafo 7.1.1, 7.1.2, 7.1.8, 7.1.9 y 7.1.11 *supra* el accionante alega supuestas anomalías relacionadas con la aparente falta de resolución de los problemas jurídicos y la ausencia de razones que justifiquen la decisión impugnada.³ Para sustentar estos cargos, el accionante realiza planteamientos generales sobre las aparentes anomalías antes referidas sin exponer una justificación jurídica que explique las razones por las que habrían vulnerado de forma directa e inmediata la garantía de la motivación.

² En el informe señalado, la jueza Celia Esperanza García Merizalde manifestó que el voto de minoría fue motivado y dictado en estricta aplicación de los derechos constitucionales ahí analizados.

³ En su jurisprudencia, la Corte ha manifestado que en una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental. CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

Por lo que, ni aun realizando un esfuerzo razonable, es posible plantear problemas jurídicos al respecto.

10. Los cargos sintetizados en los párrafos 7.1.3, 7.1.4, 7.1.6 y 7.1.10 se dirigen a tratar de demostrar que la sentencia impugnada no habría analizado ni se habría pronunciado sobre la vulneración de los derechos constitucionales alegados en la demanda. Razón por la que se plantea el siguiente problema jurídico: **El Tribunal de apelación ¿vulneró la garantía de la motivación porque no se pronunció sobre las violaciones a los derechos invocados por el accionante en la demanda de acción protección?**
11. Con relación con el cargo presentado en el párrafo 7.1.5 *supra*, el accionante alega que en la sentencia impugnada no se habría respondido al argumento relevante sobre la aplicación del artículo 109 numeral 7 del COFJ. Añade que en el caso no se habría emitido declaratoria jurisdiccional previa en contra del accionante antes de su destitución. Al respecto, se recuerda que al analizar la vulneración de la garantía de motivación a esta Corte le corresponde únicamente examinar su suficiencia y no corresponde pronunciarse sobre el acierto o la corrección jurídica de las decisiones judiciales. Por lo que, este Organismo se abstiene de analizar y pronunciarse sobre la correcta o incorrecta aplicación del artículo 109 numeral 7 del COFJ en relación a la declaratoria jurisdiccional previa.
12. No obstante lo anterior, ante la denuncia de la falta de pronunciamiento sobre un argumento relevante, se plantea el siguiente problema jurídico: **El Tribunal de apelación ¿vulneró la garantía de la motivación porque no se habría pronunciado sobre la aplicación del artículo 109 numeral 7 del COFJ?**
13. Con fundamento en el cargo referido en el párrafo 7.1.7 se plantea el siguiente problema jurídico: **El Tribunal de apelación ¿vulneró la garantía de la motivación porque en la sentencia impugnada no habría expuesto las razones para ratificar la resolución de destitución del accionante emitida por el Pleno del Consejo de la Judicatura?**
14. Finalmente, en el cargo expuesto en el párrafo 7.1.5 *supra* el accionante alega que la sentencia impugnada habría inobservado la sentencia 3-19-CN/20. Por ende, en aplicación del principio *iura novit curia* se plantea el siguiente problema jurídico: **¿La sentencia impugnada vulneró el derecho a la seguridad jurídica por inobservar los efectos de la sentencia 3-19-CN/20?**

5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1. Primer problema jurídico: El Tribunal de apelación ¿vulneró la garantía de la motivación porque no se pronunció sobre las violaciones a los derechos invocados por el accionante en la demanda de acción protección?

15. La garantía de motivación se encuentra prevista en el artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución que, en lo principal, establece que “[n]o habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho”.
16. La Corte Constitucional, en la sentencia 1158-17-EP/21, sistematizó la jurisprudencia de esta Corte al respecto y concluyó que toda decisión del poder público, para que cumpla con esta garantía, debe contener una motivación suficiente tanto en la fundamentación normativa como en la fundamentación fáctica. Específicamente, en el párrafo 61 de dicha sentencia se estableció que:

[La] fundamentación normativa debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso [...] la fundamentación fáctica debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso.⁴

17. La jurisprudencia de la Corte exige también que las y los jueces que conozcan una garantía jurisdiccional (1) enuncien las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión, (2) expliquen la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho y (3) realicen un real análisis para verificar la existencia o no de las posibles vulneraciones de los derechos constitucionales alegados por la parte accionante.⁵
18. En el párrafo 103.1 de la referida sentencia se describen las variaciones que puede tener el examen de la presunta vulneración de la garantía de la motivación en ciertos contextos particulares. Específicamente, se recuerda que las sentencias de acción de protección deben realizar un análisis para verificar la existencia o no de las vulneraciones alegadas. Solo si en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones, se puede determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto.

⁴ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, de 20 de octubre de 2021, párr. 61.

⁵ CCE, sentencias 1285-13-EP/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 28; y, 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 103.

19. En lo fundamental, el accionante sostiene que la sentencia impugnada habría vulnerado su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación porque el Tribunal demandado no habría analizado ni se habría pronunciado sobre la vulneración de los derechos constitucionales alegados en la demanda.
20. Para abordar el análisis, en un primer momento se identificarán los derechos alegados como vulnerados en la demanda de la acción de origen. Luego, en un segundo momento se verificará si el Tribunal demandado analizó en la sentencia impugnada la vulneración de los derechos alegados en el señalado acto de proposición inicial.
21. En su demanda, el accionante alegó la vulneración al debido proceso (en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, ser juzgado por un juez competente y con la observancia del trámite propio de cada procedimiento, de la motivación y el principio de favorabilidad) y a la seguridad jurídica en conexidad con su derecho al trabajo.
22. La parte motiva de la sentencia impugnada está contenida en el cuarto y quinto considerandos. En estos, el Tribunal hizo lo siguiente:
 - 22.1. Descartó la vulneración del derecho al debido proceso y a la seguridad jurídica al concluir que la sanción fue motivada y dictada por autoridad competente, con base en normas vigentes.
 - 22.2. Estimó que en el trámite del procedimiento administrativo no se vulneró la garantía de ser juzgado por un juez competente porque el Consejo de la Judicatura es la entidad competente para tramitar dicho procedimiento administrativo.
 - 22.3. Concluyó que no se vulneró el derecho a la seguridad jurídica ni la garantía de observancia del trámite propio de cada procedimiento porque el accionante fue destituido de su cargo debido al retardo en la ejecución de la sentencia dictada en el juicio 13316-2011-0379. Lo que configuró una actuación negligente por la falta de diligencia en la tramitación de la causa referida.
 - 22.4. Descartó la vulneración del derecho al debido proceso porque en el sumario administrativo se respetó este derecho. Esto, dado que el accionante fue escuchado en igualdad de condiciones.

- 22.5.** Desestimó la vulneración del principio de favorabilidad porque la decisión dictada por el delegado provincial –que eximió de responsabilidad al accionante– no fue vinculante para el Pleno del Consejo de la Judicatura. Por eso es que este órgano colegiado aceptó el recurso de apelación y decidió aplicar la sanción más grave que fue la destitución. Lo que no implicó agravar la situación del accionante.
- 22.6.** Sostuvo que las alegaciones contenidas en la demanda plantearon un litigio de legalidad porque cuestionaron la aplicación del artículo 107 del COFJ. Por lo que estos argumentos no son propios del ámbito constitucional y deben ser resueltos en la justicia ordinaria.
- 22.7.** Concluyó que la acción de protección es improcedente porque el accionante, en su demanda, pretendió el reconocimiento de un derecho contradiciendo el artículo 42 numeral 5 de la LOGJCC.
- 22.8.** Finalmente, en la parte resolutive el Tribunal demandado concluye que no se vulneraron los derechos constitucionales del accionante.
- 23.** Conforme a lo manifestado en el párrafo 17 *supra*, la jurisprudencia de esta Corte obliga a que los jueces constitucionales que conocen una garantía constitucional “realicen un análisis para verificar la existencia o no de vulneración de los derechos constitucionales alegados por la parte accionante”. El accionante, en su acción de protección, argumentó la vulneración de sus derechos al debido proceso (en las garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes, ser juzgado por un juez competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento, aplicación de la sanción menos rigurosa y de motivación) y a la seguridad jurídica. Y como consecuencia de estas vulneraciones, se habría violado también su derecho al trabajo.
- 24.** Como se puede observar, el voto de mayoría concluyó que los hechos alegados por el accionante no vulneraron los derechos y garantías invocadas en la demanda. Por lo que, como consecuencia de lo anterior, se debe entender que tampoco existió la vulneración del derecho al trabajo, pues, de acuerdo con la demanda, la violación de este derecho sería el resultado de las violaciones de los otros. En otras palabras, si el Tribunal de apelación descartó que los hechos determinados en la sentencia vulneraron los otros derechos alegados, entendido en su conjunto este análisis, se concluye que no se vulneró el derecho al trabajo. Es decir, de forma implícita se sigue como consecuencia la inexistencia de la violación del referido derecho.

25. En consecuencia, la Corte verifica que la sentencia impugnada no vulneró la garantía de la motivación porque sí se pronunció sobre las violaciones a los derechos invocados por el accionante en la demanda de acción protección.

5.2. Segundo problema jurídico: El Tribunal de apelación ¿vulneró la garantía de la motivación porque no se habría pronunciado sobre la aplicación del artículo 109 numeral 7 del COFJ?

26. El accionante sostuvo que, en el problema jurídico planteado en la sentencia impugnada sobre la vulneración de la garantía a la observancia del trámite propio de cada procedimiento, el Tribunal demandado no habría respondido al argumento sobre la aplicación del artículo 109 numeral 7.
27. Con el propósito de resolver esto, se revisará la sentencia impugnada. En el considerando cuarto de dicha decisión se afirmó lo siguiente:

No toda demora o retraso es una dilación indebida, es por esto que el Art. 107 ibídem determina que será sancionado el retardo leve con suspensión. Lo que ha sancionado el Consejo de la judicatura dentro del sumario administrativo N° DP13-O232-2018 es una dilación indebida (negligencia) pues al ser un concepto jurídico indeterminado, que exige examinar individualmente cada supuesto concreto, por ello dentro de la resolución objetivamente en la fs. 302va, hasta la 305 realiza el análisis en forma motivada [...] Esto es ilativo con lo manifestado por el accionante en la demanda de esta causa constitucional, cuando hace conocer en los antecedentes que era imposible encontrarse al día pues hubo una distribución inequitativa de las causas, pero no existe documento alguno que demuestre lo manifestado por el accionante en lo referente a la distribución de las causas. Lo que es evidente es que la causa 13316-2011-0379, se encontraba en la ejecución de la sentencia, sin que se llevara a efecto dicha ejecución. [...] Retardo-dilaciones indebidas, que han sido reconocidas por el accionante de esta causa constitucional en su demanda [...] Esta omisión del Juez en el retardo o demora en la ejecución de la sentencia dentro de la causa número 133316-2011-0379, conlleva a la negligencia que no es otra cosa que la falta de diligencia en la tramitación de los juicios en este caso por parte del ex servidor judicial [...] Pues en la resolución dictada por el pleno del consejo de la Judicatura dentro del sumario administrativo número AP-0036-SNCD-2019-SR (N° DP13-O232-2018), se encuentra analizado y probado el retardo así lo deja ampliamente analizado en el numeral 5 de la resolución denominada argumentación jurídica, y en el numeral 6, denominado análisis de la reincidencia, atraso que el mismo accionante ha sido reconocido por el accionante de esta causa en su demanda. Omisión que ha sido sancionada como negligencia y que de conformidad con el Art. 109 del Código Orgánico de la Función Judicial es causal de destitución. [...] Tampoco la regla del Art. 109. 7 es una norma de las que la doctrina reconoce como norma en blanco, que amerite remitirse a otro precepto legal de otra ley para completarse. Como podemos observar, el legitimado activo, introduce una condición jurídica como es “retardo”, y dice que según la norma el retardo leve, no es sancionado con destitución, cuando el Consejo de la Judicatura tal como estaba obligado ha demostrado en el sumario administrativo número AP-0036-

SNCD-2019-SR (N° DP13-O232-2018), que ha existido una omisión pues se refiere a un retardo en la ejecución de la sentencia dentro de la causa 13316-2011-0379 y que esta omisión es una manifiesta negligencia y que es atribuida al ex funcionario judicial. [...]

28. Como se puede observar, la sentencia impugnada se pronunció y determinó que existió retardo indebido e injustificado atribuible al accionante en la ejecución de una sentencia dentro de un juicio civil. Lo que fue analizado y probado en el trámite administrativo por el Pleno del Consejo de la Judicatura. Por lo tanto –dice el Tribunal demandado– ese cuerpo colegiado impuso la sanción prevista en el artículo 109 numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial, esto es, la destitución por manifiesta negligencia.
29. En consecuencia, esta Corte verifica que el argumento sobre el artículo 109 numeral 7 del COFJ planteado por el accionante sí fue analizado y respondido en la sentencia impugnada. Por tal razón, la sentencia impugnada no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

5.3. Tercer problema jurídico: El Tribunal de apelación ¿vulneró la garantía de la motivación porque en la sentencia impugnada no habría expuesto las razones para ratificar la resolución de destitución del accionante emitida por el Pleno del Consejo de la Judicatura?

30. La sentencia impugnada en el considerando quinto manifestó lo siguiente:

[E]l Pleno del Consejo de la Judicatura [...] no acoge el Informe Motivado por no ser este vinculante para llegar a la toma de la decisión el que no obliga a ser tomado en cuenta su contenido por el órgano sancionador lo que no implica agravar la situación jurídica, otra cosa sería una vulneración de derechos si el informe motivado fuera vinculante y no se lo considere al momento de resolver, en función de aquello el Consejo aplica la sanción de destitución señalada en el Art.109 numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial por la cual también se inició la investigación de la que tuvo pleno conocimiento a lo largo del trámite del expediente disciplinario donde ejerció su legítimo derecho a la defensa el accionante de la acción constitucional.

31. De lo antes transcrito y de lo referido en el párrafo 22 *supra* se constata que la sentencia impugnada expone las razones por las que considera que en la sustanciación y en la resolución del expediente disciplinario el Pleno del Consejo de la Judicatura no vulneró los derechos constitucionales del accionante. Entonces, se verifica que dicha sentencia desarrolla una fundamentación normativa suficiente porque cuenta con un razonamiento relativo a varias disposiciones jurídicas del COFJ y de la LOGJCC y explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho (contenidos en el expediente disciplinario).

Además, contiene una fundamentación fáctica suficiente dado que se remite al análisis de prueba documental para determinar los pormenores de la sustanciación y resolución del procedimiento administrativo disciplinario.

32. En definitiva, la Corte concluye que la sentencia impugnada no vulneró la garantía de la motivación.

5.4. Cuarto problema jurídico: ¿La sentencia impugnada vulneró el derecho a la seguridad jurídica por inobservar los efectos de la sentencia 3-19-CN/20?

33. La Constitución en su artículo 82, prescribe que “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”.
34. Al respecto, esta Magistratura ha señalado que la seguridad jurídica permite a las personas contar con un ordenamiento jurídico previsible, determinado, estable y coherente que le brinde una noción razonable de las reglas que le 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.⁶
35. La sentencia 3-19-CN/20 fue dictada por la Corte el 29 de julio de 2020 y notificada el 21 de agosto de 2020. En dicha decisión se resolvió determinar la constitucionalidad condicionada del artículo 109 numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial y el ámbito de actuación del Consejo de la Judicatura en la aplicación de la referida norma. En tal sentido, esta Corte determinó que:

[P] para la aplicación conforme a la Constitución del numeral 7 del artículo 109, solo un juez o tribunal puede declarar la existencia de dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable de un juez o jueza, fiscal o defensor público. La facultad correctiva de los jueces establecida en el numeral tres del artículo 131 numeral 3 del COFJ deberá, por tanto, entenderse como un requisito *sine qua non* para la aplicación conforme a la Constitución del numeral 7 del artículo 109 del COFJ. Esta declaración jurisdiccional previa es indispensable como precondition a todo sumario administrativo por dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable, contra un juez o jueza, fiscal o defensor público, independientemente de si dicho sumario se inicia teniendo por antecedente una queja o denuncia, conforme con el COFJ y según los lineamientos contenidos en esta sentencia.

⁶ CCE, sentencia 989-11-EP/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 20.

36. En el párrafo 10 de esta sentencia también se determinó que:

10. La presente sentencia tendrá efectos retroactivos exclusivamente en los casos de presentación, anterior a la fecha de publicación de la presente sentencia, de una acción de protección u otra garantía constitucional o de una acción contencioso-administrativa por parte de un juez, fiscal o defensor público destituido por el CJ en aplicación del artículo 109 numeral 7 del COFJ, sin que previa a esta decisión administrativa se haya realizado una declaración jurisdiccional del supuesto dolo, negligencia manifiesta o error inexcusable.

37. En atención a lo citado en el párrafo anterior, se examinará si, en el caso concreto, se cumplen los siguientes supuestos:⁷

37.1. Que exista una presentación de una garantía constitucional o una acción contencioso administrativa, fundamentada en que el Consejo de la Judicatura no realizó una declaración jurisdiccional previa de supuesto dolo, negligencia manifiesta o error inexcusable, anterior a la fecha de la publicación de la sentencia 3-19-CN/20.

37.2. Que en el caso en análisis se haya declarado la existencia de dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable sin una declaratoria jurisdiccional previa.

37.3. Que en la decisión emitida sobre la garantía constitucional o la acción contencioso administrativa no se haya tomado en cuenta lo establecido en la sentencia 3-19-CN/20 ni sus efectos.

38. Por lo que, de constatarse estos presupuestos, se vulneraría el derecho a la seguridad jurídica al inobservar lo establecido en la sentencia 3-19-CN/20 y sus efectos.

39. Para analizar el primer supuesto señalado en el párrafo 37.1 *supra* esta Corte toma como referencia la acción de protección presentada por el accionante el 22 de noviembre de 2019 en contra del Consejo de la Judicatura porque fue la garantía jurisdiccional que originó el caso. Esta acción se inició antes de que se dicte y notifique la sentencia 3-19-CN/20, mediante ella el accionante impugnó la resolución dictada por el Pleno del referido organismo que resolvió destituirlo de su cargo como juez de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Portoviejo. En la demanda de la acción de protección, entre otras alegaciones, manifestó que el acto impugnado realizó un control que es propiamente jurisdiccional, y que no le correspondía realizar.⁸ Por lo que se cumple el primer supuesto.

⁷ CCE, sentencia 1976-20-EP/24, de 25 de abril de 2024, párr. 45.

⁸En la demanda de acción de protección se lee: “el acto administrativo lesivo hace un análisis de la actividad jurisdiccional del compareciente, por cuanto, efectúa un control de plazo que es una potestad netamente jurisdiccional que se ejerce a través del proceso de recusación —del cual fui objeto y deviene en la

40. La resolución del Pleno del Consejo de la Judicatura declaró que el accionante incurrió en manifiesta negligencia en sus actuaciones como Juez de la Unidad Judicial con sede en el cantón Portoviejo, provincia de Manabí. Por lo que le impuso la sanción de destitución del cargo. Entonces, se constata el cumplimiento del segundo supuesto referido en el párrafo 37.2 *supra* porque el Consejo de la Judicatura destituyó al accionante por manifiesta negligencia.⁹
41. Conforme se verifica del contenido de la sentencia impugnada, el Tribunal demandado no consideró lo establecido en la sentencia 3-19-CN/20 ni sus efectos. Más bien, el 02 de septiembre de 2020, al resolver el recurso de aclaración presentado por el accionante manifestó que no es posible aplicar la sentencia referida porque –a la fecha de resolución de la aclaración– no se encontraba en firme. Por lo que se cumple el tercer supuesto señalado en el párrafo 37.3 *supra*.
42. En razón de lo expuesto, al constatarse el cumplimiento de todos los supuestos explicados en el párrafo 37 *supra*, se constata la vulneración del derecho a la seguridad jurídica del accionante porque el Tribunal demandado, en la sentencia impugnada, no observó los efectos retroactivos de la sentencia 3-19-CN/20 que declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 109 numeral 7 del COFJ. Decisión que, previo al eventual inicio de un sumario administrativo, exige la declaratoria jurisdiccional debidamente motivada.
43. De acuerdo con lo dispuesto en el primer párrafo del numeral 3 del artículo 86 de la Constitución, en concordancia con los artículos 6 y 18 de la LOGJCC, la declaración de la vulneración de un derecho constitucional genera la obligación de reparar integralmente el daño causado por dicha vulneración. En este sentido, a fin de reparar el derecho vulnerado se debe dejar sin efecto la sentencia impugnada y reenviar el proceso a la Corte Provincial de Justicia de Manabí a fin de que se resuelva el recurso de apelación interpuesto.
44. Finalmente, las juezas y los jueces deben tomar en cuenta que esta Corte estableció en el auto de aclaración y ampliación de la sentencia 3-19-CN/20 que la referida decisión no ordenó la restitución o reincorporación de funcionario judicial alguno, ni mucho menos

suspensión de la competencia hasta su resolución–, conforme lo señala artículo 22 numeral 5 del Código Orgánico General de Procesos, por lo tanto, el accionar del Pleno del Consejo de la Judicatura inobserva el segundo inciso del artículo 115 del Código Orgánico de la Función Judicial y el artículo 21 Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Disciplinaria del Consejo de la Judicatura limita el ejercicio de la potestad disciplinaria ante la actividad jurisdiccional de los juzgadores.”

⁹ Véase fojas 298 a 305 del expediente de apelación.

dispuso medidas de reparación de aquellos, sino otra clase de reparaciones.¹⁰ Por lo que, para este caso, la sentencia que se dicta ordena únicamente la medida de reparación especificada en el párrafo anterior.

6. 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. **Aceptar parcialmente** la acción extraordinaria de protección **1774-20-EP**.
2. **Declarar** la vulneración del derecho a la seguridad jurídica previsto en el artículo 82 de la Constitución.
3. Como medida de reparación integral se ordena dejar sin efecto la sentencia de mayoría dictada el 07 de agosto de 2020 por la Sala Especializada de la Corte Provincial de Justicia de Manabí. En consecuencia, se designará en un nuevo sorteo al tribunal que conozca y resuelva el recurso de apelación presentado por el Consejo de la Judicatura.
4. Notifíquese, publíquese, devuélvase y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

¹⁰ CCE, auto de aclaración y ampliación de sentencia 3-19-CN/20, 4 de septiembre de 2020, párr. 95. “Por ello, es claro que la sentencia de ningún modo ha dispuesto la nulidad ni la pérdida de validez de todos “los sumarios administrativos anteriores a la sentencia”. Se insiste que esta Corte Constitucional no ha dispuesto, considerado u ordenado la restitución o reincorporación de funcionario judicial alguno, ni mucho menos ha dispuesto medidas de reparación de aquéllos. Tampoco se deriva de dicha alegación una oscuridad que deba ser aclarada ni un punto controvertido no resuelto.”

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, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín; y, un voto salvado del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 23 de mayo de 2024; sin contar con la presencia de los Jueces Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes y Enrique Herrería Bonnet, por uso de licencias por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Juez: Richard Ortiz Ortiz

SENTENCIA 1774-20-EP/24

VOTO SALVADO

Juez constitucional Richard Ortiz Ortiz

1. Respetuosamente me aparto de la sentencia de mayoría 1774-20-EP/24 por las consideraciones que se exponen a continuación:
2. El voto de mayoría aceptó parcialmente la demanda de acción extraordinaria de protección presentada por Vicente Paúl Gutiérrez Lucas, debido a que la Sala Especializada de la Corte Provincial de Justicia de Manabí vulneró el derecho a la seguridad jurídica (art. 82 CRE). Esta vulneración, a juicio de la mayoría, se produjo porque la Sala no consideró los efectos retroactivos de la sentencia 3-19-CN/20 que declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 109 numeral 7 del COFJ. Sin embargo, la mayoría no consideró que el accionante, en la demanda de acción extraordinaria de protección, no presentó ningún cargo sobre la aplicación de la sentencia 3-19-CN/20, ni tampoco sobre alguna vulneración al derecho a la seguridad jurídica o al debido proceso en la garantía de ser juzgado por un juez competente.
3. Más bien, conforme consta en la sentencia de mayoría y en la demanda de acción extraordinaria de protección presentada por el accionante, se alegó **únicamente** la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la **motivación** (art. 76.7.1 CRE). De acuerdo con el accionante, las preguntas planteadas por la propia Sala para la resolución del caso no fueron absueltas en su totalidad; además, dice que la Sala no efectuó un análisis mínimo del contenido esencial del derecho alegado.
4. De la revisión del expediente se verifica que no existe alegaciones del accionante sobre la vulneración de otro derecho que no sea el debido proceso en la garantía de la motivación. Este hecho también lo constató la mayoría en su decisión, al manifestar que la sentencia impugnada habría vulnerado el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por las razones que se exponen en los párrafos 7.1.1 al 7.1.11. En consecuencia, el único derecho que el accionante consideraba vulnerado era la garantía de la motivación, y no existían cargos sobre seguridad jurídica.
5. Sobre este único cargo presentado por el accionante, la decisión de mayoría elaboró tres problemas jurídicos que tienen como fundamento el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación. Luego del análisis, la mayoría consideró que no existe una vulneración a ese derecho, porque la Sala sí se pronunció sobre las violaciones a los

derechos invocados por el accionante y, puntualmente, sobre el artículo 109 numeral 7 del COFJ.

6. Si el accionante no presentó un cargo sobre otro derecho vulnerado no se justifica que se haya formulado un problema jurídico sobre la afectación al derecho a la seguridad jurídica con referencia a la sentencia 3-19-CN/20, como lo hace la decisión de mayoría. Sobre todo, si se considera que ya se verificó que no se vulneró la garantía de la motivación, porque la Sala sí se pronunció sobre la aplicación del artículo 109 numeral 7 del COFJ, que tiene relación con la sentencia 3-19-CN/20.
7. En virtud de lo expuesto, debido a que el accionante únicamente presentó sus cargos sobre la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, la petición del accionante debió ser rechazada debido a que la Sala Especializada de la Corte Provincial de Justicia de Manabí si respondió a todos los alegatos presentados por el accionante. En consecuencia, se debía desestimar la causa 1774-20-EP.

RICHARD
OMAR ORTIZ
ORTIZ

Firmado digitalmente por
RICHARD OMAR
ORTIZ ORTIZ
Fecha: 2024.06.11
17:02:25 -05'00'

Richard Ortiz Ortiz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, anunciado en la sentencia de la causa 1774-20-EP fue presentado en Secretaría General el 07 de junio de 2024, mediante correo electrónico a las 13:36; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

177420EP-6d3a0



Caso Nro. 1774-20-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y el voto salvado que antecede fue suscrito el día martes once de junio de dos mil veinticuatro, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Dictamen 6-24-EE/24
Juez ponente: Ali Lozada Prado

Quito, D.M., 13 de junio de 2024

CASO 6-24-EE

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

DICTAMEN 6-24-EE/24

Resumen: La Corte Constitucional dictamina la inconstitucionalidad de la declaratoria de estado de excepción contenida en el decreto ejecutivo 275, de 22 de mayo de 2024, pues los hechos descritos por la Presidencia de la República no configuran la causal de conflicto armado interno –única causal invocada por el decreto–, según lo ha definido la jurisprudencia reiterada de esta Corte y el Derecho Internacional Público.

1. Antecedentes

1. El 22 de mayo de 2024, el presidente de la República emitió el decreto ejecutivo 275, mediante el cual declaró estado de excepción en las provincias del Guayas, El Oro, Santa Elena, Manabí, Sucumbíos, Orellana y Los Ríos, además de en el cantón Camilo Ponce Enríquez, ubicado en la provincia del Azuay. La Corte Constitucional fue notificada de esta declaratoria al día siguiente, mediante oficio T.252-SGJ-24-0237.
2. El 27 de mayo de 2024, el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa y dispuso a la Presidencia de la República que remita las correspondientes constancias de notificación. Dichas constancias (a la Organización de las Naciones Unidas, a la Organización de los Estados Americanos, a la Asamblea Nacional y a la Corte Constitucional) se presentaron el mismo día.¹

2. Competencia

3. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre la constitucionalidad del decreto ejecutivo 275 (“**el decreto**”). Esto, conforme a lo dispuesto en los artículos 166 y 436.8 de la Constitución, en concordancia con los artículos 75.3.c y 119 de la LOGJCC.

¹ Cabe señalar que el 28 de mayo de 2024, y por intermedio de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, más de veinte alcaldes en los que rige el estado de excepción expresaron su respaldo a la declaratoria que es objeto de este dictamen.

3. Control de constitucionalidad

4. Según estas disposiciones jurídicas, la Corte Constitucional tiene que dictaminar respecto de dos cuestiones. En primer lugar, sobre la constitucionalidad de la **declaratoria de estado de excepción**, para lo que debe valorar –entre otros asuntos– si los hechos descritos por el decreto han tenido real ocurrencia y si se subsumen en la causal constitucional invocada por la Presidencia de la República. Y, en segundo lugar, debe pronunciarse sobre la constitucionalidad de las **medidas extraordinarias** dispuestas en el decreto, para lo cual –entre otros asuntos– debe evaluar si tales medidas son idóneas para enfrentar la causal por la que se ha declarado el estado de excepción. Por tanto, si el decreto no llegara a superar el control constitucional en lo que respecta a la declaratoria de estado de excepción (contemplado en los artículos 120 y 121 de la LOGJCC), ya no cabría continuar con el control de las medidas extraordinarias decretadas (previsto en los artículos 122 y 123 de la LOGJCC).

3.1. Control formal de la declaratoria de estado de excepción

5. De conformidad con al artículo 120 de la LOGJCC, el control formal de la declaratoria de estado de excepción (“**la declaratoria**”) consiste en verificar el cumplimiento de los siguientes requisitos: (i) la identificación de los hechos y de la causal que se invoca; (ii) la inclusión de una justificación de la declaratoria; (iii) la definición del ámbito territorial y temporal de la declaratoria; (iv) cuando fuere pertinente, que los derechos afectados sean susceptibles de limitación; y, (v) las notificaciones que correspondan, de acuerdo con la Constitución y los tratados internacionales.

6. En relación con el **primer requisito**,² en la exposición de motivos del decreto se menciona que el estado de excepción se declara por lo siguiente:

[S]e reitera la continuación del **CONFLICTO ARMADO NO INTERNACIONAL** en el territorio ecuatoriano, con recrudecimiento especial en las provincias de Guayas, Manabí, Los Ríos, El Oro, Santa Elena, Sucumbíos y Orellana; y en el cantón Camilo Ponce Enríquez de la Provincia del Azuay [...].

En mayo [de 2024], la violencia manifestada a nivel nacional ha migrado [...] Informes proporcionados por la Policía Nacional y Fuerzas Armadas, anexos al presente Decreto Ejecutivo dan cuenta de esta migración territorial, operacional y delictiva [...].

² LOGJCC, artículo 120.1.

En lo que va del 2024 los homicidios intencionales cometidos en las provincias del Guayas, Los Ríos, El Oro, Santa Elena, Orellana y Sucumbíos con arma de fuego representan el 84% [...].

[L]a realidad significativa de cómo el crimen organizado transnacional, que tiene sus conexiones con el crimen organizado que opera en el Ecuador, ha transformado su *modus operandi* para adaptarse a las estrategias y acciones de seguridad que ha implementado en los últimos meses el estado ecuatoriano, es innegable. La evidencia de que es innegable, es que, a través de, primero, movimientos o desplazamientos territoriales hacia provincias donde puedan realizar sus actividades criminales de manera intensiva [sic] [...].

En segundo lugar, las operaciones tanto policiales como militares, en el marco del CANI, se ven limitadas por varias razones: implementación de medios tecnológicos de avanzada, mejoramiento del equipamiento de los grupos de delincuencia organizada (por ejemplo, la reciente incautación de armamento militar que incluye morteros), intensificación de los actos de terror; filtración de información, teniendo, como consecuencia de lo anterior, mejoramiento de sus capacidades de huida y evasión, así como, anticipación a la acción de Fuerzas Armadas y Policía Nacional, dotándolos de una ventaja táctica, estratégica y operativa, que torna en ineficaz las herramientas jurídicas ordinarias.

En tercer lugar, se observa como consecuencia de las acciones de control, en el marco de las estrategias de seguridad, una reconfiguración de los liderazgos de las diferentes empresas criminales conjuntas, que operan en el CANI. Esta reconfiguración nace de, y motiva las luchas violentas por los territorios [...].

7. Y, por su parte, el artículo 1 se refiere a un conflicto armado interno como causal para la declaración de estado de excepción, misma que está prevista en el artículo 164 de la Constitución. Por lo tanto, la declaratoria cumple con el requisito de forma establecido en el artículo 120.1 de la LOGJCC pues identifica un conjunto de hechos a los que encasilla en una de las causales previstas en la Constitución.
8. El **segundo requisito**³ se cumple en virtud de que en la exposición de motivos del decreto y en su artículo 1 se incluye una justificación de la declaratoria del estado de excepción, en los siguientes términos:

Justificación de la declaratoria del estado de excepción. - Esta situación extraordinaria, motivada por la transformación de la dinámica delincencial de las empresas criminales conjuntas, que están caracterizadas como se reseñó, justifica un régimen jurídico extraordinario en el que se limiten derechos ciudadanos en razón de cumplir los fines constitucionalmente válidos previamente citados, y, precisamente para proteger su goce integral y la estructura del Estado en sí misma. Esta declaratoria se fundamenta en el incremento de hostilidades y la necesidad de ejecutar operaciones tácticas de combate contra los grupos armados organizados en las provincias y cantón focalizados.

³ LOGJCC, artículo 120.2.

Artículo 1.- Declárese el estado de excepción [...] con base en los informes de las fuerzas del orden, en los que se prueba y justifica la necesidad de medidas excepcionales, por cuanto las herramientas jurídicas ordinarias y las capacidades han sido excedidas.

9. La declaratoria cumple el **tercer requisito**⁴ porque define, en el artículo 1 del decreto, un cierto ámbito territorial: las provincias del Guayas, El Oro, Santa Elena, Manabí, Sucumbíos, Orellana, Los Ríos y en el cantón Camilo Ponce Enríquez, ubicado en la provincia del Azuay. Además, establece un ámbito temporal determinado, sesenta (60) días.
10. Sobre el **cuarto requisito**,⁵ el artículo 2 del decreto establece la suspensión de los siguientes derechos: “a) inviolabilidad del domicilio, b) inviolabilidad de correspondencia” y, la disposición general segunda señala que “la Policía Nacional y Fuerzas Armadas no requerirán autorización previa alguna para ingresar a un domicilio e interceptar correspondencia en las provincias y cantón focalizado”. Estos derechos son de aquellos que podrían ser suspendidos en un estado de excepción, de conformidad con el artículo 165 de la Constitución,⁶ por lo que se cumple también este requisito formal.
11. En relación con el **quinto requisito**,⁷ la disposición general tercera del decreto dispuso que se notifique la declaratoria “a la Corte Constitucional, Asamblea Nacional, Organización de las Naciones Unidas, Organización de los Estados Americanos. Notifíquese a la ciudadanía de la suspensión de los derechos determinados en este instrumento jurídico”. Al respecto, el 27 de mayo de 2024 la Presidencia de la República remitió a esta Corte las constancias de las notificaciones del decreto –realizadas el 23 de mayo de 2024–, dirigidas a las entidades a las que se refieren los artículos 166 de la Constitución y 120 de la LOGJCC. En tal virtud, se cumple con el requisito de notificación a los organismos establecidos en el ordenamiento jurídico ecuatoriano.
12. Consecuentemente, esta Corte verifica que la declaratoria de estado de excepción contenida en el decreto 275 cumple con los requisitos formales establecidos en el artículo 120 de la LOGJCC.

3.2. Control material de la declaratoria de estado de excepción

⁴ LOGJCC, artículo 120.3.

⁵ LOGJCC, artículo 120.4.

⁶ CRE, artículo 165: “Durante el estado de excepción la Presidenta o Presidente de la República únicamente podrá suspender o limitar el ejercicio del derecho a la inviolabilidad de domicilio, inviolabilidad de correspondencia [...]”.

⁷ LOGJCC, artículo 120.5.

13. El control material de la declaratoria de estado de excepción del decreto 275 ha de versar sobre el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 121 de la LOGJCC, a saber: (i) que los hechos alegados en la justificación efectivamente hayan ocurrido; (ii) que los hechos constitutivos de la declaratoria configuren la causal alegada, en este caso un conflicto armado interno; (iii) que los hechos constitutivos de la declaratoria no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario; y, (iv) que la declaratoria se decrete dentro de los límites temporales y espaciales permitidos por la Constitución.

3.2.1. La real ocurrencia de los hechos

14. Esta Corte ha determinado que, para dictaminar la constitucionalidad de una declaratoria de estado de excepción, la ocurrencia de los hechos que –a juicio del correspondiente decreto– motivan el estado de excepción no solo debe afirmarse por parte de la Presidencia de la República, sino que debe acreditarse. Como parte de este control, “la Corte Constitucional busca comprobar que los hechos afirmados por la Presidencia de la República se encuentren demostrados de forma suficiente con material probatorio objetivo, útil e idóneo”.⁸ Por ejemplo, la jurisprudencia de esta Corte ha establecido que el presidente de la República podría basarse en informes o reportes de las autoridades nacionales competentes en la materia sobre la cual versa el estado de excepción; material documental, audiovisual o informes periciales; informes o reportes de los organismos internacionales especializados; reportes o noticias objetivas de medios de comunicación; entre otros.⁹
15. En el presente caso, la Presidencia de la República, con base en los informes de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas, afirma que la violencia causada por los grupos armados ha ido transformándose y en los últimos meses “se focalizó en estas 7 provincias y cantón [...] recrudeciéndose” por lo que “esta migración territorial, operacional y delictiva” requiere de medidas extraordinarias ya que las operaciones policiales y militares se ven limitadas por la ventaja táctica, estratégica y operativa de los grupos criminales. Se agrega que, en las provincias y cantón donde se declara el estado de excepción, se registra el mayor porcentaje de muertes violentas del país¹⁰ –incluido el asesinato del alcalde del cantón Camilo Ponce Enríquez– y que allí se han centrado en mayor medida las operaciones de los grupos criminales en los meses de abril y mayo. Como prueba de esta

⁸ CCE, dictamen 8-21-EE/21, 10 de diciembre de 2021, párr. 18.

⁹ *Ibid.*, párr. 20.

¹⁰ El decreto señala que los homicidios intencionales “en el mes de abril – mayo, se recrudeció en las provincias de Manabí y Guayas en un % [sic]”. Es decir, el decreto no establece el porcentaje, lo que impide contar con información clara y precisa.

afirmación, se menciona el aumento en los índices de incautación de sustancias sujetas a fiscalización, porte y tenencia de armas, y secuestros; hechos a los que se califica de públicos y notorios. Finalmente, el decreto señala (i) que el crimen organizado ha transformado sus *modus operandi* para adaptarse a las estrategias y acciones de seguridad que ha implementado el Estado en los últimos meses; (ii) que los grupos armados han mejorado su capacidad de huida y evasión de las fuerzas del orden así como la anticipación a la acción de Fuerzas Armadas y Policía Nacional, “dotándolos de una ventaja táctica, estratégica y operativa”; y (iii) que existe una reconfiguración de los liderazgos de los diferentes grupos armados, por lo que el estado de excepción está justificado por “el incremento de hostilidades y la necesidad de ejecutar operaciones tácticas de combate contra los grupos armados organizados en las provincias y cantón focalizados”.

16. Adjuntos al decreto, la Presidencia de la República remitió los informes realizados por parte de la Policía Nacional (titulado “análisis del delito 2023-2024”) y de las Fuerzas Armadas (titulado “Informe para limitar el derecho a la inviolabilidad de domicilio” y marcado como “SECRETO”). Ambos serán citados de forma general y, respecto del informe secreto de las Fuerzas Armadas, se hará referencias exclusivamente en lo que fuere necesario para efectuar el control de constitucionalidad a fin de no afectar su clasificación.

17. Esos documentos, en lo principal, se refieren a lo siguiente:

17.1. El informe de la Policía Nacional manifiesta: (i) que se requiere la intervención estatal en las provincias donde existe mayor concentración de muertes violentas causadas por el desplazamiento de la actividad delictiva en respuesta a las medidas de control e intervención adoptadas por el Estado; (ii) que durante los anteriores estados de excepción se evidenció una “contención del -43% de violencia a nivel nacional”, pero en las provincias y cantón en las que se dictó este último estado de excepción sigue existiendo una presencia prolongada de violencia y de “delincuencia organizada terrorista”, en apoyo de lo cual se utilizan estadísticas y cifras de los delitos de mayor incidencia en el 2024 en las provincias y cantón en las que se declaró el estado de excepción (homicidios múltiples e intencionales, asesinatos a niños, niñas y adolescentes, tenencia de armas y drogas incautadas, secuestros y secuestros extorsivos); (iii) que se requieren medidas urgentes para atacar tanto las causas subyacentes como las manifestaciones visibles de la problemática; (iv) que es recomendable suspender el derecho a la inviolabilidad de domicilio en las mencionadas siete provincias para realizar inspecciones o registros en lugares utilizados como centros de acopio, espacios de almacenamiento de armas,

municiones, explosivos o prevenir amenazas y atentados; (v) que es recomendable suspender el derecho a la inviolabilidad de correspondencia en las siete provincias para identificar, analizar y recopilar mensajes que contengan datos orientados a ocultar o cometer actos ilícitos para, de esta forma, neutralizar las actividades ilícitas relacionadas con el crimen organizado.

- 17.2.** El informe de las Fuerzas Armadas, por su parte, además de señalar cifras sobre las acciones y resultados obtenidos en cumplimiento de los decretos ejecutivos 110 y 193 –dictados en enero de 2024–, (i) establece que existen grupos de delincuencia organizada que están causando mayores hechos violentos, lo que afecta a la seguridad integral del Estado: “[a] pesar de que Ecuador no enfrenta la misma magnitud de problemas relacionados con el narcotráfico y los GAO [grupos armados organizados] que otros países de la región, su control y la neutralización de sus actividades sigue siendo un desafío importante para la seguridad nacional y la estabilidad del país”; (ii) señala la necesidad de mantener el control estatal respecto de tales hechos; así como (iii) la necesidad de tomar medidas extraordinarias como suspender el derecho a la inviolabilidad de domicilio a fin de que “las Fuerzas Armadas puedan actuar inmediatamente en lo concerniente a la detención y allanamiento de domicilios e instalaciones, donde se encuentran localizados previamente personas pertenecientes a los grupos armados organizados, y las correspondientes evidencias de la consumación de delitos”, en razón de que

las Fuerzas Armadas ejecutan operaciones militares en el ámbito interno las 24 horas del día en todo el territorio nacional, lo que dificulta realizar en forma permanente coordinaciones y la articulación con la fiscalía y con los jueces penales de turno, dificultando el accionar oportuno e inmediato, las operaciones se ven limitadas en sus resultados debido a la pérdida del elemento sorpresa.

- 17.3.** A lo que se agrega que

es necesario tomar en consideración el sobrepasamiento de las capacidades instaladas propias de la Fiscalía General del Estado, en el sentido de la cantidad y tiempo para el procesamiento de los pedidos de órdenes de allanamiento y actos urgentes producto de la masificación de las operaciones militares en el ámbito interno en todo el territorio nacional, el volumen de información y la cantidad de personal para cumplir estas diligencias es escaso.

- 17.4.** El mencionado informe de las Fuerzas Armadas añade una tabla de georreferenciación en la que se da cuenta de la presencia de los grupos armados organizados en el territorio nacional y, de forma general –a diferencia de lo presentado con el decreto 250 que fue analizado en el dictamen 5-24-EE/24–, se

describen los principales delitos en los que participan dichos grupos delictivos, sus *modus operandi* y sus alianzas con grupos irregulares armados.

18. Mediante la referencia a los informes señalados, el decreto aporta datos oficiales sobre el aumento de delitos relacionados con el crimen organizado en las provincias y cantón en cuyos territorios rige el estado de excepción (como homicidios intencionales, armas y drogas incautadas, secuestros y secuestros extorsivos); sobre la existencia de diversos grupos de delincuencia organizada, su distribución geográfica y las infracciones que suelen cometer; así como sobre el resultado de las actuaciones por parte de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional desde la declaratoria del estado de excepción en enero de este año.
19. Esta Corte observa deficiencias en la justificación de la ocurrencia de los hechos que sirven para fundamentar la declaratoria del estado de excepción (ver nota al pie de página 10 *supra*). Por ejemplo, no se ofrecen datos específicos que den cuenta de cómo los grupos de delincuencia están dotados de “una ventaja táctica, estratégica y operativa que torna en ineficaz las herramientas jurídicas ordinarias”, o como se estaría dando la reconfiguración de sus liderazgos (hechos solamente mencionados para justificar el estado de excepción, como se lo puede verificar en el párrafo 6 *supra*).
20. Sin embargo, aunque el presidente de la República no brinda una comprobación prolija de todos los hechos alegados, esta Corte toma en cuenta que la información aportada proviene de fuentes oficiales y que la situación general de inseguridad y aumento del índice de ciertos delitos como asesinatos y secuestros en las siete provincias y un cantón identificados es de conocimiento público. Por lo tanto, esta Magistratura da por realmente ocurridos los hechos relativos a una situación grave de violencia en los territorios identificados por la Presidencia, independientemente de si los mismos configuran la causal de conflicto armado interno (lo cual será analizado en la siguiente sección). Así, se concluye que el decreto ejecutivo 275 cumple el requisito material previsto en el artículo 121.1 de la LOGJCC.

3.2.2. Configuración de la causal invocada a partir de los hechos constitutivos de la declaratoria de estado de excepción

21. Ahora bien, se debe observar que la real ocurrencia de los hechos afirmados en el decreto y su encasillamiento dentro de la causal invocada por él (en este caso, el conflicto armado no internacional) constituyen dos requisitos distintos: el primero es una cuestión relativa a la prueba de ciertos hechos, el segundo, una cuestión relacionada con que aquellos

hechos configuren la causal invocada de acuerdo con la normativa aplicable. Ambos requisitos, sin embargo, deben ser debidamente justificados por la Presidencia de la República.

22. En el presente caso, esta Corte ya determinó en el apartado previo de este dictamen que los hechos afirmados en el decreto han ocurrido realmente, por lo que no existe desacuerdo –fáctico– con el presidente de la República sobre los hechos lamentables de violencia que vienen sucediendo en el país. Ahora corresponde examinar si, a la luz de las normas jurídicas nacionales e internacionales aplicables, aquellos hechos configuran la causal de **conflicto armado interno**, la única invocada por el decreto.
23. La jurisprudencia reiterada de esta Corte ha establecido que, cuando la Constitución se refiere a un “conflicto armado interno”, se alude a lo que esta misma Magistratura, así como el Derecho Internacional –incluida la jurisprudencia y la doctrina– han denominado “conflicto armado no internacional” (“CANI”).¹¹ De hecho, así lo asume explícitamente el mismo decreto bajo examen –en cambio, los informes a él adjuntos, tanto de la Policía Nacional como de las Fuerzas Armadas, no se encaminan a justificar la existencia de esa figura, sino únicamente la restricción de ciertos derechos fundamentales–.
24. Esta Corte ve necesario reiterar que la existencia de un hecho de las dimensiones de un conflicto armado no internacional o CANI implica la presencia de un estado de cosas muy específico que acarrea serias repercusiones jurídicas de acuerdo con el derecho internacional humanitario, regulado por los tratados internacionales sobre la materia que han sido ratificados por el Ecuador y que forman parte del bloque de constitucionalidad.¹² Como ejemplos de tales consecuencias, se pueden mencionar las obligaciones impuestas a las partes del CANI de recoger y asistir a los heridos en el conflicto y a los enfermos, la existencia de normas que prevean garantías judiciales mínimas para las diligencias penales, así como “la prohibición de los atentados contra la vida, la salud y la integridad física o mental de las personas, así como de los castigos colectivos, la toma de rehenes, los actos de terrorismo, los atentados contra la dignidad personal, la esclavitud y la trata de esclavos, el pillaje y la amenaza de cometer cualquiera de estos actos”.¹³
25. La jurisprudencia de la Corte ha sido clara al señalar los parámetros necesarios para que los hechos invocados y comprobados por el presidente de la República configuren la causal de conflicto armado no internacional o CANI. Esta Magistratura ha señalado –y

¹¹ CCE, dictamen 2-24-EE/24, 21 de marzo de 2024, párr. 51.

¹² Véase el dictamen 2-24-EE/24, 21 de marzo de 2024, párr. 52 y siguientes.

¹³ CCE, dictamen 2-24-EE/24, 21 de marzo de 2024, párr. 60.

reiterado— que según los tratados de derecho internacional humanitario ratificados por el Ecuador como los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos Adicionales, que forman parte de nuestro bloque de constitucionalidad,¹⁴ para que se configure un conflicto armado interno o CANI se deben satisfacer estos parámetros: (i) la organización del grupo armado y (ii) la intensidad de las hostilidades, los que han sido caracterizados de manera clara en el dictamen 2-24-EE/24 de esta Corte:

68. Algunos **indicios** que han sido utilizados por tribunales internacionales para determinar si un grupo armado cumple con el **parámetro de organización** son: la existencia de una estructura de mando; la capacidad de llevar a cabo operaciones militares organizadas; la capacidad logística; la capacidad de relacionarse con la implementación de las obligaciones del derecho internacional humanitario; la capacidad de hablar con una voz unificada; la existencia de una estructura de mando oficial; el establecimiento de cuarteles generales; el uso de uniformes; la distribución de roles y responsabilidades de diferentes entidades; los modos de comunicación utilizados; el entrenamiento militar a los miembros del grupo; la capacidad de entablar negociaciones con terceros; la exigencia de permisos para cruzar puestos de control; la capacidad para operar dentro de zonas designadas; el control de territorio; la capacidad de adquirir, transportar y distribuir armas; la capacidad de reclutar nuevos miembros; el nivel de coordinación de acciones; la existencia de normas internas; la existencia de procesos disciplinarios; entre otros.

69. Por su parte, algunos **indicios** que han sido utilizados por tribunales internacionales para determinar si se cumple con el **requisito de intensidad** son: el número de incidentes y el nivel, extensión y duración de la violencia; la extensión geográfica de la violencia; las muertes, lesiones y daños causados por la violencia; la movilización de personas y distribución de armas; el tipo de armas utilizadas por las partes; la celebración de acuerdos de alto al fuego y de paz; la participación de terceros como el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas u otros; el enjuiciamiento de delitos aplicables exclusivamente en conflictos armados; el otorgamiento de amnistías; las derogaciones de tratados de derechos humanos; la emisión de decretos de estados de excepción; el uso de fuerzas armadas en lugar de la policía; entre otros [se omitieron las referencias a notas al pie de página del original; énfasis añadidos].

26. Pues bien, esta Corte aprecia que los hechos descritos por la Presidencia de la República, cuya real ocurrencia ha sido aceptada por este dictamen en la sección anterior —específicamente sobre el aumento de violencia y ciertos delitos en las siete provincias y un cantón identificados—, no satisfacen los parámetros de organización y de intensidad recientemente descritos. Si bien el presidente de la República adjunta a su decreto los informes de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas en las que se detalla la composición y localización de distintos grupos armados organizados así como sus *modus operandi*, la descripción que allí se hace de las múltiples relaciones de conflicto entre el Estado y diferentes grupos delincuenciales no permite configurar la causal de conflicto

¹⁴ *Ibid.*, párr. 66.

armado no internacional o CANI a la situación muy grave de violencia que dolorosamente vive nuestro país. Esto porque, el presidente de la República no aporta ningún dato concreto sobre la posible existencia de un CANI y los informes únicamente justifican las medidas de limitación de derechos que se establecen en el decreto, sin justificar la causal invocada para declarar el estado de excepción, como se desarrollará a continuación.

27. En efecto, si bien el decreto hace referencia a (i) que el crimen organizado ha transformado sus *modus operandi* para adaptarse a las estrategias y acciones de seguridad que ha implementado el Estado en los últimos meses; (ii) que los grupos armados han mejorado su capacidad de huida y evasión de las fuerzas del orden así como la anticipación a la acción de Fuerzas Armadas y Policía Nacional, “dotándolos de una ventaja táctica, estratégica y operativa”; y (iii) que existe una reconfiguración de los liderazgos de los diferentes grupos armados, esto no constituye base fáctica suficiente para que la Corte pueda plantearse siquiera si se cumplen ciertos elementos del **parámetro de organización** (por ejemplo, la existencia de una estructura de mando oficial; la capacidad de relacionarse con la implementación de las obligaciones del derecho internacional humanitario; el establecimiento de cuarteles generales; la distribución de roles y responsabilidades de diferentes entidades; el entrenamiento militar a los miembros del grupo; la existencia de procesos disciplinarios) y de ciertos elementos del **parámetro de intensidad** (por ejemplo, la movilización de personas y distribución de armas; la celebración de acuerdos de alto al fuego y de paz; la participación de terceros como el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas u otros; el enjuiciamiento de delitos aplicables exclusivamente en conflictos armados; las derogaciones de tratados de derechos humanos). En conclusión, lo detallado en el decreto y sus informes no ofrece siquiera “indicios” mínimos del cumplimiento de los dos parámetros antes expuestos.
28. En realidad, el decreto presupone que los hechos descritos en él configuran la causal de conflicto armado no internacional o CANI y centra sus argumentos en justificar las medidas de suspensión de los derechos a la inviolabilidad del domicilio y de la correspondencia – los informes de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional están exclusivamente dirigidos a fundamentar estas restricciones, como ya se dijo–, pero no justifica por qué los hechos cuya existencia afirma configuran la causal de “conflicto armado interno” o “CANI” a la luz de los parámetros establecidos en la jurisprudencia constitucional y el Derecho Internacional.
29. El decreto, más bien, califica a “las amenazas de seguridad que enfrenta el Ecuador” como “conflictos modernos” y reconoce que “[l]a violencia sistémica, organizada, planificada e indiscriminada que ha vivido el Ecuador desde 2013, no cabría en ninguna de las

categorías a través de las cuales se protegen hechos [sic], por parte del Derecho Internacional Humanitario”.

30. Se debe señalar también que en el penúltimo párrafo de la exposición de motivos, el decreto señala que, las actuaciones de los grupos de delincuencia organizada “deben entenderse como una acumulación de eventos”. Sin embargo, en su dictamen 2-24-EE/24, esta Corte ya estableció lo siguiente:

70. [...] la verificación del cumplimiento del requisito de organización debe realizarse frente a cada grupo armado. No es posible acumular las características de organización de dos o más grupos armados con el fin de concluir que se cumple con este requisito. Por su parte, la verificación del cumplimiento del requisito de intensidad debe realizarse frente a cada confrontamiento [...].

31. Al respecto, el decreto no realiza un análisis individualizado sobre la organización de cada grupo armado ni señala cuáles serían las partes involucradas en el supuesto CANI, pues el informe de las Fuerzas Armadas –como ya se mencionó– únicamente hace referencia a ciertos grupos delictivos (cómo se crearon y una visión general de sus *modus operandi*, ver párrafo 17.2 *supra*), sin brindar características detalladas o sin atribuir los actos delictivos señalados a ningún grupo armado en concreto. Esta información, al ser difusa, impide la caracterización de los grupos delictivos armados como sujetos de un conflicto armado interno o CANI.
32. Finalmente, esta Corte advierte que en el decreto la Presidencia de la República afirma expresamente que existe un CANI en el Ecuador (ver párrafo 23 *supra*); sin embargo, lo fundamenta también con normas y figuras que son aplicables únicamente a los conflictos armados internacionales (“CAI”). Por ejemplo, en la página 7 del decreto se habla de la aplicación del IV Convenio de Ginebra que, con excepción del artículo 3, aplica exclusivamente a los CAI. Por lo que, si bien los tratados internacionales de derecho internacional humanitario aplicables a los CAI también forman parte del bloque de constitucionalidad, no es admisible que sean utilizados para justificar un posible CANI.
33. Con fundamento en lo expuesto, esta Corte considera que los hechos señalados en el decreto –en cuya real ocurrencia concuerda este dictamen– no configuran la causal de conflicto armado interno o CANI a la luz del derecho nacional e internacional,¹⁵ única causal invocada en el decreto, pues la Presidencia de la República no acreditó la

¹⁵ Para esta Corte es claro que los hechos alegados por el presidente de la República no configuran la causal de conflicto armado interno, sin perjuicio de que dichos hechos puedan ser examinados por otras causales para decretar el estado de excepción. En el presente caso, únicamente se alegó la causal de conflicto armado interno, por tanto, la Corte se ve limitada en su análisis.

conurrencia de los dos elementos necesarios para la configuración de dicha causal (señalados en el párrafo 25 *supra*), lo que ya fue determinado por esta Corte en los dictámenes 2-24-EE/24 y 5-24-EE/24, relativos a los decretos 110, 111, 135, 193 y 250. Se concluye, pues, que el decreto bajo examen incumple el requisito previsto en el artículo 121.2 de la LOGJCC.

34. Por consiguiente, no cabe continuar con el control material de la **declaratoria del presente estado de excepción** (relativo al análisis de si los hechos constitutivos de la declaratoria no pueden ser superados a través del régimen ordinario y que la declaratoria respete los límites temporales y espaciales establecidos en la Constitución) y, menos aún, cabe realizar el control formal y material de las **medidas extraordinarias** –en este caso, las restricciones a los derechos a la inviolabilidad del domicilio y de correspondencia–, pues la constitucionalidad de estas depende –entre otras cosas– de que ellas sean idóneas para enfrentar la causal por la cual se declaró el estado de excepción: el conflicto armado no internacional o CANI.
35. Por todo lo anterior y dado que el presidente de la República nuevamente ha declarado un estado de excepción bajo la causal de conflicto armado interno sin fundamentarlo de forma adecuada, como constantemente lo ha requerido la Corte, se debe llamar la atención a la Presidencia de la República por las omisiones identificadas.

4. Consideraciones finales

36. Para esta Corte, es necesario reiterar lo mencionado en la sección 4 de su dictamen 5-24-EE/24. Primero, el presidente de la República, al declarar un estado de excepción, está obligado a presentar toda la información que tenga disponible y a fundamentarla de manera amplia y suficiente. Segundo, la constatación de que la declaratoria de un estado de excepción no cumple los requisitos previstos en la Constitución no implica que esta Magistratura no sea consciente de los graves hechos de violencia y de las complejas circunstancias que el país atraviesa. Tercero, el estado de excepción es un mecanismo de *ultima ratio* que no puede justificarse en la necesidad de optimizar las operaciones de la fuerza pública en la lucha contra el crimen organizado. Cuarto, que es posible limitar o suspender el ejercicio de ciertos derechos, tal limitación debe realizarse con estricto apego a los principios de necesidad, proporcionalidad y razonabilidad establecidos en la Constitución. Quinto, el último inciso del artículo 166 de la Constitución establece que “las servidoras y servidores públicos serán responsables por cualquier abuso que hubieran cometido en el ejercicio de sus facultades durante la vigencia del estado de excepción”.

37. Por otra parte, si bien este Organismo ha considerado inoficioso pronunciarse sobre las medidas extraordinarias adoptadas en el decreto, sobre el derecho a la inviolabilidad del domicilio, la Corte ha reiterado que el domicilio de una persona, como espacio privado, es donde los individuos ejercen sus derechos con mayor libertad, por lo que “la restricción al derecho referido debe ser excepcional”.¹⁶ Y que, “[l]a razón de la prohibición constitucional del ingreso al domicilio o allanamiento es la protección a la intimidad personal y familiar”.¹⁷ Adicionalmente, es preciso recordar al presidente de la República que el ordenamiento jurídico ordinario prevé mecanismos para limitar el ejercicio de los derechos que el decreto bajo examen suspende; como, por ejemplo, el allanamiento al domicilio sin orden judicial en los casos expresamente señalados en el artículo 480 y regulados por los artículos 5, 481 y 482 del Código Orgánico Integral Penal.
38. Sobre el derecho a la inviolabilidad de la correspondencia, este Organismo lo ha analizado en el contexto del derecho a la intimidad personal y familiar. Ha señalado que “el derecho a la intimidad implica la existencia, goce y disposición de una esfera reservada exclusivamente para el individuo”¹⁸ y que “la protección jurídica a la intimidad engloba la expectativa y confianza de que las comunicaciones de una persona y su contenido se mantienen privadas y que, aquellos casos en los que no, estén previa y debidamente explicados en el ordenamiento jurídico”.¹⁹
39. Finalmente, es preciso reiterar a la Presidencia de la República que es necesario adoptar medidas a mediano y largo plazo dentro del régimen ordinario que permitan dar respuestas efectivas a las problemáticas de inseguridad, aumento de la delincuencia y hechos de violencia; en igual sentido, es necesario resaltar la obligación que tiene el Ejecutivo de utilizar las herramientas ordinarias a su alcance para enfrentar la situación de violencia y delincuencia. El presidente de la República puede emplear las Fuerzas Armadas y tomar todas las medidas inherentes a este tipo de situación sin necesidad de decretar el estado de excepción.²⁰ Es deber del Ejecutivo implementar estrategias para garantizar la seguridad ciudadana y del Estado, incluyendo la coordinación entre los organismos competentes y el fortalecimiento institucional.²¹ Recurrir de manera reiterada al estado de excepción desnaturaliza su carácter extraordinario y excepcional, y no permite atender los factores estructurales que provocan estos hechos.²²

¹⁶ CCE, dictamen 1-23-EE/23, 22 de marzo de 2023, párr. 89.

¹⁷ *Ibid.*, párr. 88.

¹⁸ CCE, sentencia 2064-14-EP/21, 27 de enero de 2021, párr. 111.

¹⁹ CCE, sentencia 77-16-IN/22, 4 de febrero de 2022, párr. 54.

²⁰ CCE, dictamen 2-24-EE/24, 21 de marzo de 2024, párr. 142.

²¹ CCE, dictamen 6-22-EE/22, 31 de agosto de 2022, párrs. 146 a 151.

²² CCE, dictamen 8-23-EE/23, 1 de noviembre de 2023, párr. 44.

5. 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. Dictaminar la inconstitucionalidad de la declaratoria de estado de excepción contenida en el decreto ejecutivo 275, que invoca como única causal la de conflicto armado interno o CANI. Esta decisión tendrá efectos hacia el futuro desde la publicación de este dictamen en el Registro Oficial. Cabe precisar que este dictamen de inconstitucionalidad no afecta las facultades ordinarias de la Función Ejecutiva para el empleo de las Fuerzas Armadas en labores que aseguren el derecho a la vida, a la integridad física y a los bienes de los ciudadanos y del Estado.
2. Llamar la atención a la Presidencia de la República por incumplir los requisitos previstos en la Constitución para la declaratoria de un estado de excepción, reiterados por la jurisprudencia de esta Corte.
3. Recordar al Gobierno Nacional que el ordenamiento jurídico ordinario prevé mecanismos para limitar el ejercicio de los derechos que el decreto bajo examen suspende; como, por ejemplo, el allanamiento al domicilio sin orden judicial en los casos expresamente señalados en los artículos 480 y 482 del Código Orgánico Integral Penal.
4. Exhortar a los organismos del Estado competentes a que enfrenten la grave situación de inseguridad que vive el país con visión institucional de largo plazo, mediante el adecuado uso del estado de excepción y la implementación de soluciones estructurales de carácter legislativo y de política pública sostenida en el tiempo.
5. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet (voto concurrente), Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, un voto salvado de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 13 de junio de 2024; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

Voto concurrente
Juez: Enrique Herrería Bonnet

DICTAMEN 6-24-EE/24

VOTO CONCURRENTENTE

Juez constitucional Enrique Herrería Bonnet

1. En el dictamen 6-24-EE/24 (“**dictamen**”), el Pleno de la Corte Constitucional dictaminó la inconstitucionalidad del decreto ejecutivo 275 de 22 de mayo de 2024, que declaró estado de excepción bajo la causal de conflicto armado interno en las provincias de Guayas, El Oro, Santa Elena, Manabí, Sucumbíos, Orellana y Los Ríos, además del cantón Camilo Ponce Enríquez, ubicado en la provincia de Azuay.
2. Si bien concuerdo con el dictamen en comento, emito este voto concurrente a fin de profundizar las razones por las que estoy de acuerdo con que la causal de conflicto armado interno no se ha configurado. Para ello, realizaré un recuento sobre la jurisprudencia de esta Corte al respecto y la postura que he mantenido en previas ocasiones. Además, realizaré precisiones sobre la suspensión del derecho a la inviolabilidad de domicilio en el marco de la declaratoria de un estado de excepción.
3. Los dictámenes 1-24-EE/24, 2-24-EE/24, 5-24-EE/24, el presente dictamen y los votos que he emitido coinciden en señalar que la existencia de un conflicto armado interno no depende del control que realiza esta Corte ni de ninguna declaración de autoridad pública, reconocimiento del Estado o partes en conflicto, al ser una cuestión de hecho que no necesita ser validada por ningún organismo. Además, la jurisprudencia referida concuerda en que la existencia de un conflicto armado interno es independiente de la declaratoria de estado de excepción que se realice por tal motivo, pues el conflicto armado interno puede existir tanto antes como después de la vigencia del mismo.
4. En tal virtud, los referidos dictámenes convergen en que el hecho de que el constituyente lo haya incluido como una causal que permite decretar estado de excepción responde a que su existencia podría ameritar la activación de las facultades excepcionales permitidas únicamente en este régimen, así como limitar y suspender derechos fundamentales, mas no a que esta Corte deba determinar la existencia o inexistencia de un conflicto armado interno, al ser una cuestión de hecho que excede sus competencias.
5. Ahora bien, en el dictamen 1-24-EE/24 de mi ponencia, consideraré que estas particularidades se traducen en que cuando el presidente invoca la causal que nos ocupa, la Corte Constitucional sólo debe verificar que la justificación del presidente, a partir de

hechos ciertos y actuales, se enmarque en el posible entendimiento de un conflicto armado interno, definición que se encuentra en constante evolución.

6. En cambio, en el dictamen 2-24-EE/24, la mayoría de esta Corte precisó que cuando se acude a la causal referida, la Magistratura debe analizar si la motivación e información que ha aportado el presidente es suficiente para concluir la configuración de la causal. Para ello, conforme el derecho internacional humanitario –que forma parte del bloque de constitucionalidad–, el presidente debe justificar la concurrencia de dos requisitos: (i) organización; e, (ii) intensidad, los cuales se verifican a través de indicios desarrollados por la jurisprudencia de tribunales internacionales.¹
7. Por tanto, la diferencia principal entre el dictamen 1-24-EE/24 y 2-24-EE/24 es la **forma en la que esta Corte considera configurada la causal de conflicto armado interno**. Como mencioné en el dictamen 1-24-EE/24, la definición de un conflicto armado interno se encuentra en constante evolución. En similar sentido, la jurisprudencia de esta Corte respecto a cómo debe configurarse esta causal se encuentra también en constante evolución. Esto no implica, en forma alguna, que esta Magistratura avale o no la existencia de uno o varios CANI, al exceder sus competencias constitucionales.
8. Dicho esto, emito este voto para justificar por qué concuerdo con la decisión del presente dictamen, pues comparto y me adhiero a la línea de mayoría del dictamen 2-24-EE/24, la cual esclareció la causal de conflicto armado interno y los elementos jurisprudenciales requeridos para que esta Magistratura verifique si se configura o no, en el marco del control constitucional que realiza a los estados de excepción. Así, coincido con que es imprescindible que el presidente fundamente, de manera suficiente y conforme al derecho internacional humanitario, porqué considera que se configura la causal *in examine*.
9. En el caso que nos ocupa, el presidente ha presentado una justificación sobre porqué considera que se configura la causal de conflicto armado interno y porqué, a su criterio, es posible verificar la concurrencia de los requisitos de organización e intensidad.² No obstante, esta no es suficiente, pues más allá de la argumentación del jefe de Estado, la

¹ En ese dictamen realicé un voto concurrente, pues si bien estaba de acuerdo con la decisión, consideré que la causal de conflicto armado interno sí era constitucional, al ser una renovación del estado de excepción analizado en el dictamen 1-24-EE/24 que declaró la constitucionalidad de dicha causal.

² A diferencia del decreto ejecutivo 250 de 30 de abril de 2024 analizado en el dictamen 5-24-EE/24 de 9 de mayo de 2024, en el que se emitió dictamen desfavorable por la causal de conflicto armado interno, ya que, pese a no ser una renovación, el presidente pretendió justificar el estado de excepción con base en los mismos hechos que motivaron los decretos ejecutivos 110 y 111 analizados en los dictámenes 1-24-EE/24 y 2-24-EE/24, sin presentar una justificación autónoma al respecto.

Corte Constitucional debe verificar de forma autónoma la concurrencia de los referidos requisitos, necesarios para que se entienda configurada la causal. Al respecto, en el párrafo 27 del dictamen se establece de manera clara por qué en el decreto de estado de excepción no se proporcionaron ni siquiera “indicios” mínimos del cumplimiento de estos requisitos, imposibilitando la configuración de la causal referida.

10. En consecuencia, y una vez expuesto mi razonamiento, coincido con que no se ha configurado la causal de conflicto armado interno, sin que ello implique un pronunciamiento sobre su existencia o no.
11. Por otro lado, desarrollaré unas precisiones sobre el derecho a la inviolabilidad de domicilio que no se realizan en el presente dictamen.
12. Dentro de la CRE, se reconocen derechos que protegen la intimidad, la privacidad y la seguridad personal. Uno de ellos es la inviolabilidad de domicilio. El artículo 66, numeral 22, prevé el contenido de este derecho de la siguiente forma: “El derecho a la inviolabilidad de domicilio. No se podrá ingresar en el domicilio de una persona, **ni realizar inspecciones o registros sin su autorización o sin orden judicial**, salvo delito flagrante, en los casos y forma que establezca **la ley**” (énfasis añadido).
13. Pese a su reconocimiento, la CRE, en su artículo 164, contempla la posibilidad de suspender ciertos derechos constitucionales como el de la inviolabilidad de domicilio, en el marco de una declaratoria de estado de excepción. El decreto, dictado por el presidente de la República, pretende en su artículo 2 que se suspenda el derecho a la inviolabilidad del domicilio. Ahora bien, en este voto es necesario aclarar el alcance de la suspensión de este derecho, en el marco de un estado de excepción.
14. En primer lugar, se evaluarán los límites mínimos que deben existir ante la suspensión del derecho a la inviolabilidad de domicilio. En segundo lugar, se recalcará que, frente a un estado de excepción, la suspensión de este derecho debe ser idónea, necesaria y proporcional.
15. Visto lo anterior, el domicilio es generalmente el lugar donde se desarrolla la vida privada, y las personas tienen derecho a que se respete este espacio. Por lo tanto, debe estar protegido contra la entrada de personas no autorizadas. La interferencia arbitraria en la inviolabilidad del domicilio por parte del Estado es especialmente grave, ya que emplea medios coercitivos que tienen un alto potencial de impacto.

16. En el informe de las Fuerzas Armadas, se indicó la necesidad de tomar medidas extraordinarias como suspender el derecho a la inviolabilidad de domicilio a fin de que:

las Fuerzas Armadas puedan actuar inmediatamente en lo concerniente a la detención y allanamiento de domicilios e instalaciones, donde se encuentran localizados previamente personas pertenecientes a los grupos armados organizados, y las correspondientes evidencias de la consumación de delitos”, en razón de que “las Fuerzas Armadas ejecutan operaciones militares en el ámbito interno las 24 horas del día en todo el territorio nacional, lo que dificulta realizar en forma permanente coordinaciones y la articulación con la fiscalía y con los jueces penales de turno, dificultando el accionar oportuno e inmediato, las operaciones se ven limitadas en sus resultados debido a la pérdida del elemento sorpresa.

17. Al respecto, es importante destacar que, si bien existe la posibilidad de suspender el derecho, debe también mediar un debido proceso legal. Existen garantías y derechos indispensables en estados de excepción y así lo ha establecido este Organismo en el dictamen 6-22-EE/22.

18. En este dictamen, la Corte Constitucional ha mantenido que:

La aplicación de la medida deberá ser idónea, necesaria y proporcional considerando las exigencias de cada situación en particular; deberá emplearse sin infringir daños a la propiedad y a la integridad personal. 2. La participación de las Fuerzas Armadas en la suspensión de la inviolabilidad del domicilio requerirá de atención especial en la fase de planificación y ejecución de la medida. Deberán establecerse medidas de seguridad que razonablemente puedan preverse con el fin de prevenir y proteger la vida de las personas y demás garantías. Cualquier uso de la fuerza deberá estar definido por la excepcionalidad, deberá estar limitado proporcionalmente en virtud de los principios de necesidad, proporcionalidad y humanidad. 3. **La fuerza pública, en la medida de lo posible, buscará emplear primero la figura del allanamiento, de acuerdo con los requisitos y el procedimiento legal correspondiente.** (énfasis añadido)

19. En tal sentido, el allanamiento debe respetar los requisitos y procedimiento legal contenido en los artículos 5 y 480 a 482 del COIP.³ Dentro de estos artículos existen unas

³ “Art. 480.- Allanamiento.- El domicilio o el lugar donde la persona desarrolle su actividad familiar, comercial o laboral, podrá ser allanado en los siguientes casos: 1. Cuando se trate de detener a una persona contra la que se ha dictado orden de detención con fines de investigación, prisión preventiva o se ha pronunciado sentencia condenatoria ejecutoriada con pena privativa de libertad. 2. Cuando la **Policía Nacional** esté en persecución ininterrumpida de una persona que ha cometido un delito flagrante. 3. Cuando se trate de impedir la consumación de una infracción que se está realizando o de socorrer a sus víctimas. 4. Cuando se trate de socorrer a las víctimas de un accidente del que pueda correr peligro la vida de las personas. 5. Cuando se trate de recaudar la cosa sustraída o reclamada o los objetos que constituyan elementos probatorios o estén vinculados al hecho que se investiga. En estos casos se procederá a la aprehensión de los bienes. 6. En los casos de violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar, cuando deba recuperarse a la agredida, agredido, o a sus familiares; cuando la agresora o el agresor se encuentre armado o bajo los efectos del alcohol, de sustancias catalogadas

reglas determinadas que deben ser respetadas. Es decir que, la figura de allanamiento debe emplearse de acuerdo con los requisitos legales citados, por ejemplo, cuando no exista un delito flagrante, debe intervenir un agente fiscal y mediar una orden de juez que autorice el allanamiento. Además, siempre debe mantenerse la cadena de custodia⁴ y la Policía Nacional debe ser parte de la investigación preprocesal.

20. Seguir las reglas establecidas en el COIP permite evitar que se complique la fluidez del procedimiento y se comprometa la legalidad de las pruebas obtenidas para garantizar la

sujetas a fiscalización o esté agrediendo a su pareja o poniendo en riesgo la integridad física, psicológica o sexual de cualquier miembro de la familia de la víctima. 7. Cuando se trate de situaciones de emergencia, tales como: incendio, explosión, inundación u otra clase de estragos que pongan en peligro la vida o la propiedad. En los casos de los numerales 1 y 5 se requerirá orden motivada de la o el juzgador y en los demás casos no requerirá formalidad alguna. Para evitar la fuga de personas o la extracción de armas, instrumentos, objetos o documentos probatorios y mientras se ordena el allanamiento, **la o el fiscal podrá disponer la vigilancia del lugar**, la retención de las cosas y **solicitar a la o al juzgador la orden de detención con fines investigativos para las personas que se encuentren en él**. Art. 481.- Orden de allanamiento.- La orden de allanamiento deberá constar por escrito y señalar los motivos que determinan el registro, las diligencias por practicar, la dirección o ubicación concreta del lugar o lugares donde se ejecute el allanamiento y su fecha de expedición. En casos de urgencia, la o el fiscal podrá solicitar la orden verbalmente o por cualquier medio conveniente, dejando constancia de los motivos que determinen el allanamiento. De no ser posible la descripción exacta del lugar o lugares por registrar, la o el fiscal indicará los argumentos para que, a pesar de ello, se deberá proceder al operativo. En ninguna circunstancia podrá emitirse órdenes de registro y allanamiento arbitrarios. La o el juzgador podrá autorizar el allanamiento por cualquier medio, dejando constancia de dicho acto. Art. 482.- Procedimiento del allanamiento.- El allanamiento deberá realizarse de conformidad con las siguientes reglas: 1. Con la presencia de la o el fiscal acompañado de la Policía Nacional, sin que puedan ingresar personas no autorizadas por la o el fiscal al lugar que deba allanarse. 2. Si presentada la orden de allanamiento, la o el propietario o habitante de la vivienda, lugar de trabajo o local, se resiste a la entrega de la persona o de las cosas o al ingreso o exhibición de lugares u objetos que se encuentren al interior de dichos lugares, el o la fiscal ordenará el quebrantamiento de las puertas o cerraduras. 3. Practicado el allanamiento, la o el fiscal reconocerá en presencia de los concurrentes las dependencias del local allanado, las armas, documentos u objetos concernientes a la infracción. El personal del Sistema especializado integral de investigación, medicina legal y ciencias forenses, recogerá los elementos de convicción pertinentes, previo inventario, descripción detallada y embalaje para cadena de custodia. 4. Para allanar una misión diplomática o consular o la residencia de los miembros de las respectivas misiones, la o el juzgador se dirigirá con copia del proceso a la entidad encargada de las políticas de relaciones exteriores, solicitando la práctica de la diligencia. En caso de negativa del agente diplomático o consular, el allanamiento no podrá realizarse. En todo caso, se acogerá lo dispuesto en las convenciones internacionales vigentes en la República del Ecuador sobre la materia. 5. Para detener a las personas prófugas que se han refugiado en una nave o en una aeronave extranjera que se halle en territorio ecuatoriano, la reclamación de entrega se hará, según las disposiciones del numeral anterior, inclusive en los casos de negativa o silencio del comandante de la nave o aeronave”.

⁴ COIP. Art. 456.- “Cadena de custodia.- Se aplicará cadena de custodia a los elementos físicos o contenido digital materia de prueba, para garantizar su autenticidad, acreditando su identidad y estado original; las condiciones, las personas que intervienen en la recolección, envío, manejo, análisis y conservación de estos elementos y se incluirán los cambios hechos en ellos por cada custodio. La cadena inicia en el lugar donde se obtiene, encuentra o recauda el elemento de prueba y finaliza por orden de la autoridad competente. Son responsables de su aplicación, el personal del Sistema especializado integral de investigación, de medicina legal y ciencias forenses, el personal competente en materia de tránsito y todos los servidores públicos y particulares que tengan relación con estos elementos, incluyendo el personal de servicios de salud que tengan contacto con elementos físicos que puedan ser de utilidad en la investigación”.

cadena de custodia, así como las restricciones indebidas de derechos. El propósito fundamental de las regulaciones citadas es impedir que la fuerza pública ingrese a los domicilios de los ciudadanos para detenerlos sin autorización legal.

21. En el Estado de Derecho existe una limitación al poder mediante la ley. Es decir que todos se encuentran supeditados a la ley, incluso los que la dictan. Las reglas están diseñadas para prevenir abusos de poder y acciones arbitrarias. Ni el presidente de la República, ni las Fuerzas Armadas están por encima de la ley. Los atropellos a estos límites mínimos presuponen un atentado contra el Estado de Derecho. En el dictamen 5-24-EE/24, la Corte Constitucional indicó que: “El estado de excepción no constituye un mecanismo para evadir las disposiciones constitucionales relativas al debido proceso [y] a los derechos constitucionales de las personas [...]”.⁵
22. Siguiendo la misma línea, en caso de que se pretenda suspender la inviolabilidad de domicilio se debe verificar si la medida atiende un fin legítimo y, si tiene idoneidad, necesidad y proporcionalidad. La medida debe ser idónea o adecuada para abordar la situación específica; necesaria, lo que implica que no puede haber otras alternativas igualmente efectivas pero menos intrusivas, y también debe ser proporcional, lo que conlleva que la medida debe estar en equilibrio con la gravedad de la situación y no causar daños innecesarios a la propiedad o a la integridad personal. En los casos en los que se realice un control material de las medidas, la Corte debe verificar que el decreto de estado de excepción determine las condiciones que permitan establecer en qué casos se deben realizar las inspecciones y requisas por parte de la fuerza pública en aplicación de esta medida. Esta declaratoria de estado de excepción no contempla tales condiciones.
23. En conclusión, a mi criterio, no se ha configurado la causal de conflicto armado interno. Esto no implica un pronunciamiento sobre su existencia o no, como reiteradamente lo ha sostenido esta Corte. Finalmente, considero que en cuanto el alcance de la suspensión del derecho a la inviolabilidad de domicilio, se debe respetar unas garantías mínimas, incluyendo las reglas establecidas en el COIP en cuanto al allanamiento.

PABLO
ENRIQUE
HERRERIA
BONNET



Firmado
digitalmente por
PABLO ENRIQUE
HERRERIA
BONNET

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

⁵ Párr. 48.

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en el dictamen de la causa 6-24-EE, fue presentado en Secretaría General el 13 de junio de 2024, mediante correo electrónico a las 15:26; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

Voto salvado**Jueza:** Carmen Corral Ponce**DICTAMEN 6-24-EE/24****VOTO SALVADO****Jueza constitucional Carmen Corral Ponce**

1. En los decretos ejecutivos 110 de 08 de enero de 2024, 111 de 09 de enero de 2024, 135 de 23 de enero de 2024, el Presidente de la República, emitió la declaratoria de estado de excepción originaria a nivel nacional; en el decreto ejecutivo 193 de 07 de marzo de 2024 estableció su renovación; en el decreto ejecutivo 250 de 30 de abril de 2024 lo focalizó a cinco provincias del país; y, en el presente decreto ejecutivo 275 de 22 de mayo de 2024 dirige su focalización en siete provincias y en un cantón.
2. La causal invocada en todos los decretos indicados ha sido la de “conflicto armado interno”; así en la declaratoria originaria se la invocó de manera conjunta con la de “grave conmoción interna”; en la renovación de igual forma consta esta doble invocación; en el Decreto en el que se optó por la primera focalización se la invocó individualmente; lo que se repite en la presente implementación focalizada.
3. En el control constitucional a los antedichos decretos contenidos en los dictámenes 1-24-EE/24 (que cuenta con mi voto favorable), 2-24-EE/24 y 5-24-EE/24 (en los que consta mi voto salvado), he considerado que consta la justificación del Presidente de la República respecto de la causal de conflicto armado interno por las circunstancias únicas que vive el Ecuador; y, he evidenciado que la respuesta institucional ha desplegado para el efecto medidas operativas y de suspensión de derechos que corresponden a las circunstancias de la declaratoria nacional y a los eventos de las declaratorias focalizadas del estado de excepción.
4. La disidencia al último dictamen señala mi posición al respecto: “el Primer Mandatario ha justificado que las entidades de la fuerza pública deben contar con todos los elementos para el combate al crimen organizado, a través de la adopción de dos medidas extraordinarias, concretas, bajo el amparo de la causal de conflicto armado interno”.
5. En tal virtud, no coincido con el presente dictamen 6-24-EE/24 que estima que los hechos: “no configuran la causal de conflicto armado interno [...] única causal invocada en el decreto, pues la Presidencia de la República no acreditó la concurrencia [...] lo que ya fue determinado por esta Corte en los dictámenes 2-24-EE/24 y 5-24-EE/24, relativos a los

decretos 110, 111, 135, 193 y 250” (párrafo 33).

6. La anterior referencia, no obstante, no considera que para el dictamen 1-24-EE/24, bajo el estándar de constatar la justificación del Presidente de la República al respecto, sí se configuró tanto la causal de “grave conmoción interna” como la de “conflicto armado interno”, lo cual, a criterio de la suscrita jueza constitucional, se ha mantenido desde la declaratoria originaria, renovación, primera y presente focalización del estado de excepción.

7. El Presidente de la República en el decreto ejecutivo 275 de 22 de mayo de 2024 deja constancia de lo siguiente:

[...] De conformidad con la información de la Policía Nacional en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, El Oro, Santa Elena, Sucumbíos y Orellana se registran un total de 1920 muertes violentas, que representan cerca del 87 % del total nacional [...] Con relación al cantón Camilo Ponce Enríquez, resulta pertinente, agregar el hecho de público conocimiento: el asesinato violento a su alcalde [...] el Consejo de Seguridad Pública y del Estado, reunido el 22 de mayo de 2024, por unanimidad, resolvió apoyar la iniciativa presidencial de declarar el Estado de Excepción en las siete provincias y el cantón aquí señalados [...]

8. La decisión de mayoría, sin embargo, establece que no se encuentra configurada la causal de “conflicto armado interno”, cuando en varios pasajes del dictamen 6-24-EE/24 se expone que se “da por realmente ocurridos los hechos relativos a una situación grave de violencia en los territorios establecidos” (párrafo 22), así como se indica “en cuya real ocurrencia coincide este dictamen” (párrafo 33) ; y, luego señala que “sin perjuicio de que dichos hechos puedan ser examinados por otras causales [pero] únicamente se alegó la causal de conflicto armado interno” (pie de página al párrafo 33), los mismos dan cuenta “de los graves hechos de violencia y de las complejas circunstancias que atraviesa el país” (párrafo 36).

9. El voto mayoritario reconoce entonces la problemática realidad que merece una respuesta institucional, pero procede a declarar la inconstitucionalidad de la presente declaratoria de estado de excepción; y, se limita a “Exhortar a los organismos del Estado competentes a que enfrenten la grave situación de inseguridad que vive el país” (decisorios 1 y 4).

10. En definitiva, encontrándose justificada la presente declaratoria del estado de excepción por las circunstancias únicas que vive el Ecuador, para implementarlo de una forma focalizada en siete provincias y en un cantón, con la adopción de medidas extraordinarias específicamente dirigidas a la suspensión de la inviolabilidad de correspondencia y de

domicilio, consigno mi voto salvado al dictamen 6-24-EE/24.

CARMEN
FAVIOLA
CORRAL PONCE

Firmado
digitalmente por
CARMEN FAVIOLA
CORRAL PONCE

Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, anunciado en el dictamen de la causa 6-24-EE, fue presentado en Secretaría General el 13 de junio de 2024, mediante correo electrónico a las 15:38; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)



Firmado electrónicamente por:
**CYNTHIA PAULINA
SALTOS CISNEROS**

624EE-6d618



Caso Nro. 6-24-EE

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia, el voto salvado y el voto concurrente que anteceden fueron suscritos el día viernes catorce de junio de dos mil veinticuatro, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Abg. Jaqueline Vargas Camacho
DIRECTORA (E)

Quito:
Calle Mañosca 201 y Av. 10 de Agosto
Atención ciudadana
Telf.: 3941-800
Exts.: 3133 - 3134

www.registroficial.gob.ec

IM/AM

El Pleno de la Corte Constitucional mediante Resolución Administrativa No. 010-AD-CC-2019, resolvió la gratuidad de la publicación virtual del Registro Oficial y sus productos, así como la eliminación de su publicación en sustrato papel, como un derecho de acceso gratuito de la información a la ciudadanía ecuatoriana.

"Al servicio del país desde el 1º de julio de 1895"

El Registro Oficial no se responsabiliza por los errores ortográficos, gramaticales, de fondo y/o de forma que contengan los documentos publicados, dichos documentos remitidos por las diferentes instituciones para su publicación, son transcritos fielmente a sus originales, los mismos que se encuentran archivados y son nuestro respaldo.