

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

22-20-CN/24 En el Caso No. 22-20-CN y acumulado Se absuelve la consulta de constitucionalidad de norma No. 22-20-CN y acumulado	2
9-23-CN/25 En el Caso No. 9-23-CN y acumulado Se absuelve la consulta planteada en el sentido que el artículo 87.1 del COGEP es constitucional	45
82-21-IN/25 En el Caso No. 82-21-IN Se desestima la acción pública de inconstitucionalidad No. 82-21-IN.....	65
88-21-IN/25 En el Caso No. 88-21-IN Se desestima la demanda de acción pública de inconstitucionalidad por el fondo No. 88-21-IN.....	85



Sentencia 22-20-CN/24
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M., 05 de diciembre de 2024

CASO 22-20-CN y acumulado

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

SENTENCIA 22-20-CN/24

Resumen: Esta sentencia se pronuncia sobre las consultas de constitucionalidad de norma realizadas por dos conformaciones distintas de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia sobre el artículo 541 numeral 3 del Código Orgánico Integral Penal. Luego de su análisis, la Corte Constitucional declara la constitucionalidad condicionada de la norma elevada a consulta tras identificar la existencia de una laguna estructural a partir de la cual se produciría una aplicación contraria a los artículos 76 numeral 2 y 77 numeral 9 de la Constitución.

Por esta razón, la Corte ordena al legislador colmar la laguna identificada en estricto apego a la Constitución y los criterios desarrollados en esta sentencia. Además, hasta que entre en vigencia la reforma al Código Orgánico Integral Penal, la Corte recuerda que las autoridades judiciales que conozcan y resuelvan acciones de hábeas corpus y solicitudes de revisión de medidas cautelares, deberán evaluar que la privación de la libertad de las personas procesadas no supere el plazo razonable para obtener una respuesta judicial que defina su situación jurídica, con el fin de evitar una vulneración a la presunción de inocencia por el cumplimiento anticipado de una condena que aún no se ha ejecutoriado.

1. Antecedentes

1.1. Causa 22-20-CN

1. Fausto Alejandro Tamayo Cevallos (“**Fausto Tamayo**”) fue privado de libertad con orden de prisión preventiva el 26 de febrero del 2015, en el marco de un proceso penal iniciado por el delito de delincuencia organizada.¹
2. El 29 de noviembre de 2016, un Tribunal de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha declaró culpable a Fausto Tamayo,² en calidad de autor mediato del delito de

¹ Proceso penal 17294-2015-02617.

² Conformado por las juezas provinciales Dilza Muñoz Moreno e Inés Maritza Romero Estévez y el juez provincial Eduardo Ochoa Chiriboga. Este Tribunal de la Sala Penal de la Corte Provincial de Pichincha fungió como Tribunal de primera instancia debido a que, a la fecha en la que se investigaban los hechos constitutivos de la infracción, Fausto Tamayo tenía fuera de Corte Provincial al desempeñarse como General de la Policía Nacional y Comandante General de la Policía Nacional. Aquello de conformidad con el artículo 208 numeral 2 inciso segundo del Código Orgánico de la Función Judicial.

delincuencia organizada, tipificado en el artículo 369 del Código Orgánico Integral Penal (“COIP”).³ En consecuencia, le impuso una pena privativa de libertad de trece años y tres meses.⁴ Contra esta decisión, Fausto Tamayo interpuso recurso de apelación.

3. En sentencia de 14 de septiembre de 2017, otro Tribunal de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha aceptó parcialmente el recurso de apelación,⁵ lo declaró cómplice del delito de delincuencia organizada y modificó la pena impuesta a veintiocho meses de privación de libertad.
4. Frente a lo resuelto en apelación, Fausto Tamayo y la Fiscalía General del Estado (“FGE”) interpusieron recursos de casación. En auto de 16 de abril de 2018, la Sala de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia (“Sala Penal”) inadmitió el recurso del procesado y admitió el de la FGE.
5. En sentencia de 25 de junio de 2018, la Sala Penal aceptó el recurso de casación interpuesto por la FGE, declaró a Fausto Tamayo coautor del delito de delincuencia organizada y le impuso una pena privativa de libertad de trece años y cuatro meses.
6. El 15 de agosto de 2018, Fausto Tamayo presentó una acción extraordinaria de protección contra la sentencia de 25 de junio de 2018.⁶ Esta acción fue admitida a trámite el 20 de junio de 2019.⁷
7. En sentencia de 29 de julio de 2020, esta Magistratura declaró que la sentencia de casación de 25 de junio de 2018 vulneró los derechos a la seguridad jurídica y al debido

³ COIP, artículo 369: “Delincuencia Organizada.- La persona que mediante acuerdo o concertación forme un grupo estructurado de dos o más personas que, de forma permanente o reiterada, financien de cualquier forma, ejerzan el mando o dirección o planifiquen las actividades de una organización delictiva, con el propósito de cometer uno o más delitos sancionados con pena privativa de libertad de más de cinco años, que tenga como objetivo final la obtención de beneficios económicos u otros de orden material, será sancionada con pena privativa de libertad de siete a diez años. Los demás colaboradores serán sancionados con pena privativa de libertad de cinco a siete años”.

⁴ Dentro del proceso penal también se declaró la responsabilidad de los siguientes procesados: i) Alexis Geovanny Cifuentes Bedoya, en calidad de autor mediato; ii) Daniel Patricio Gutiérrez Romero, Aníbal Eduardo Parra Fernández, Christian Carlos Pineda Toledo, Freddy Stalin Revelo Bermeo, Danny Alexis Herrera Mamarandi, Marco Daniel Reascos Benalcázar, Magno Fili Michilena Michilena, Carlos Vinicio Altamirano Gavilanes y Carlos Alberto Hidalgo Meza, en calidad de coautores; iii) Juan Carlos Triviño Baños, Jorge Patricio Sangucho Campaña y Rodolfo Rolando Quelal Calderón, en calidad de autores; y, iv) María Teresa Bedoya Luna, en calidad de coautora.

⁵ Conformado por los jueces provinciales Wilson Enrique Lema Lema y Fabricio Rovalino Jarrín, y la jueza provincial Elsa Paulina Grijalva Chacón.

⁶ La causa fue signada con el número 2170-18-EP.

⁷ La Sala de Admisión estuvo conformada por la jueza constitucional Carmen Corral Ponce y los entonces jueces constitucionales Ramiro Ávila Santamaría y Hernán Salgado Pesantes.

proceso en las garantías de motivación y de ser juzgado con observancia del trámite propio de cada procedimiento de Fausto Tamayo. En consecuencia, como medida de reparación, se dejó sin efecto la sentencia impugnada para que se tramite nuevamente la casación.⁸

8. El 26 de agosto de 2020, Fausto Tamayo presentó un hábeas corpus en el que solicitó su libertad debido a que el tiempo que llevaba cumpliendo la medida cautelar de prisión preventiva habría superado el tiempo de la condena que estaba vigente en su contra. Mencionó que llevaba más de 5 años privado de libertad y que la condena vigente en su contra, a ese momento, era la de veintiocho meses referida en el párrafo 3 *supra*. Por lo tanto, alegó que su privación de libertad era arbitraria. La causa fue signada con el número 17124-2020-00057.
9. En primera instancia, el 3 de septiembre de 2020, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Pichincha negó el hábeas corpus.⁹ Fausto Tamayo apeló esta decisión.
10. En segunda instancia, el 19 de octubre de 2020, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia (“**judicatura consultante 1**”)¹⁰ presentó una consulta de norma respecto de la constitucionalidad del artículo 541 numeral 3 del COIP, que refiere a la interrupción de la caducidad de la prisión preventiva.
11. Mientras tanto, dentro del proceso penal, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial, Tránsito, Corrupción y Crimen Organizado de la Corte Nacional de Justicia,¹¹ en sentencia de 27 de enero de 2021, declaró procedente el recurso de casación de la FGE e impuso a Fausto Tamayo una pena de siete años de privación de libertad, en calidad de coautor del delito de delincuencia organizada.
12. Posteriormente, en el hábeas corpus, mediante sentencia de 14 de octubre de 2021, la judicatura consultante 1 rechazó el recurso de apelación porque, a su parecer, la privación de libertad de Fausto Tamayo no era ilegal, arbitraria ni ilegítima, ya que, a

⁸ CCE, sentencia 2170-18-EP/20, 29 de julio de 2020.

⁹ La Sala estuvo conformada por los jueces provinciales Carlos Alberto Figueroa Aguirre, Leonardo Xavier Barriga Bedoya y Miguel Ángel Narváez Carvajal. Principalmente, la decisión de primera instancia estimó que la privación de libertad de Fausto Tamayo era legal, legítima y no era arbitraria, debido a que ya tenía dos sentencias condenatorias en su contra y, en opinión de la Sala Penal de la Corte Provincial, la caducidad de la prisión preventiva se produciría “en los casos en los que se excedan los plazos sin emitirse sentencia”.

¹⁰ Conformada por los jueces nacionales Pablo Fernando Valverde Orellana y Carlos Vinicio Pazos Medina, y la jueza nacional María de los Ángeles Montalvo Escobar.

¹¹ Conformada por los jueces nacionales Javier de la Cadena Correa, Iván León Rodríguez e Iván Saquicela Rodas.

esa fecha, se encontraba cumpliendo la sentencia condenatoria ejecutoriada mencionada en el párrafo previo.

1.2. Causa 20-22-CN

- 13.** El 16 de septiembre de 2020, en el marco de un proceso penal por el presunto delito de violación, G.S.F.P.¹² fue privado de su libertad por una orden de prisión preventiva.
- 14.** En sentencia de 19 de febrero de 2021, el Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Ambato, provincia de Tungurahua, declaró culpable en el grado de autor a G.S.F.P por el cometimiento del delito de violación, tipificado en el artículo 171 numerales 1 y 2 del COIP.¹³ Como resultado, le impuso una pena privativa de libertad de doce años y siete meses.
- 15.** En contra de esta decisión, la FGE y G.S.F.P. interpusieron recursos de apelación. El 5 de mayo de 2021, en voto de mayoría, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua rechazó los recursos interpuestos y confirmó la sentencia subida en grado. Ante lo resuelto, G.S.F.P interpuso recurso de casación.
- 16.** El 24 de febrero de 2022, G.S.F.P. presentó una acción de hábeas corpus. En su demanda, alegó que se encontraba más de un año detenido sin una sentencia condenatoria ejecutoriada en su contra, por lo que, la prisión preventiva habría caducado.
- 17.** En primera instancia, el 9 de marzo de 2022, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua negó la acción de hábeas corpus.¹⁴ Ante ello, G.S.F.P. interpuso recurso de apelación.

¹² Al tratarse de un proceso penal relacionado con el delito sexual de violación, se ocultarán los nombres y demás datos que puedan generar una afectación a la intimidad de la víctima y sus familiares, de conformidad con el artículo 66 numeral 20 de la Constitución y el artículo 5 numeral 20 del COIP.

¹³ COIP, artículo 171: “Violación.- Es violación el acceso carnal, con introducción total o parcial del miembro viril, por vía oral, anal o vaginal; o la introducción, por vía vaginal o anal, de objetos, dedos u órganos distintos al miembro viril, a una persona de cualquier sexo. Quien la comete, será sancionado con pena privativa de libertad de diecinueve a veintidós años en cualquiera de los siguientes casos: 1.- Cuando la víctima se halle privada de la razón o del sentido, o cuando por enfermedad o por discapacidad no pudiera resistirse. - 2. Cuando se use violencia, amenaza o intimidación. [...]”.

¹⁴ Principalmente, la Sala Penal de la Corte Provincial de Tungurahua consideró que no existía una privación de libertad arbitraria, ilegal ni ilegítima, ya que, la prisión preventiva no habría caducado porque G.S.F.P. se encontraba en condición de sentenciado.

18. En segunda instancia, el 7 de abril de 2022, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia (“**judicatura consultante 2**”)¹⁵ presentó una consulta de constitucionalidad de norma sobre el artículo 541 numeral 3 del COIP.
19. El 28 de abril de 2022, la judicatura consultante 2 negó el recurso de apelación de la sentencia de hábeas corpus presentado por G.S.F.P. porque estimó que, en el caso analizado, sí era posible admitir un plazo mayor de la medida cautelar de prisión preventiva. Además, consideró que el plazo para que opere la caducidad de dicha medida se había suspendido por la interrupción producida con las sentencias condenatorias emitidas contra G.S.F.P., referidas en los párrafos 14 y 15 *supra*.
20. En cuanto al recurso de casación interpuesto por G.S.F.P. en el proceso penal, el 12 de octubre de 2022, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial, Tránsito, Corrupción y Crimen Organizado de la Corte Nacional de Justicia declaró “la nulidad constitucional del fallo dictado [...] el 5 de mayo de 2021 [...] determinándose que la misma [...] adolece del vicio motivacional de incoherencia lógica”.
21. En atención de lo resuelto en casación, el 13 de diciembre de 2022, otra conformación de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua ratificó el estado de inocencia de G.S.F.P. Esta decisión se ejecutorió debido a que los sujetos procesales no interpusieron ningún recurso.

1.3. Trámite ante la Corte Constitucional

22. Por una parte, el 22 de enero de 2021, la consulta de norma referida en el párrafo 10 *supra* fue admitida a trámite por el Primer Tribunal de la Sala de Admisión.¹⁶ Esta causa se signó con el número 22-20-CN.
23. El 12 de enero de 2022, el juez ponente avocó conocimiento de la causa y dispuso que se notifique a las autoridades judiciales consultantes y a las partes del proceso número 17294-2015-02617, que dio origen a la acción constitucional en la que se realizó la consulta de norma.
24. Por otra parte, la consulta de norma referida en el párrafo 18 *supra* ingresó a la Corte Constitucional el 18 de abril de 2022 y fue signada con el número 20-22-CN. En auto

¹⁵ Conformada por los jueces nacionales Roberto Guzmán Castañeda, Wilman Terán Carrillo y David Jacho Chicaiza.

¹⁶ Conformado por la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, el juez constitucional Enrique Herrera Bonnet (juez ponente) y el ex juez constitucional Hernán Salgado Pesantes.

de 3 de junio de 2022, el Segundo Tribunal de Sala de Admisión admitió a trámite la consulta de norma y dispuso su acumulación a la causa 22-20-CN.¹⁷

25. Respecto a la consulta de norma 20-22-CN, en providencia de 11 de julio de 2024, el juez ponente solicitó que “la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial, Tránsito, Corrupción y Crimen Organizado de la Corte Nacional de Justicia remita la sentencia que resolvió el recurso de casación [o] si no ha sido resuelto que informe el estado de la causa”. Lo requerido fue atendido el 15 de julio de 2024.
26. En providencia de 1 de octubre de 2024, el juez ponente requirió que Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua y la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial, Tránsito, Corrupción y Crimen Organizado de la Corte Nacional de Justicia presenten un informe sobre el estado de la causa. Las judicaturas en mención remitieron la información en escritos de 3 y 4 de octubre de 2024.
27. El 24 de octubre de 2024, la causa fue resorteada a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, en virtud de lo establecido en el artículo 90 numeral 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”) y el inciso final del artículo 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“**CRSPCC**”).¹⁸
28. El 20 de noviembre de 2024, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa, dispuso que se notifique a las judicaturas consultantes y a las partes intervinientes de los procesos de origen. Además, concedió la oportunidad de que la Asamblea Nacional (“**Asamblea**”), la Presidencia de la República (“**Presidencia**”), la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”) y la FGE se pronuncien sobre las consultas de norma que dieron origen a la presente causa. El 28 y el 29 de noviembre de 2024, la Asamblea y la FGE remitieron, respectivamente, el informe solicitado.¹⁹

¹⁷ Conformado por las juezas constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes y Teresa Nuques Martínez, y el juez constitucional Jhoel Escudero Soliz.

¹⁸ El numeral 3 del artículo 90 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional prevé que: “Cuando el proyecto no sea aprobado, se designará una nueva jueza o juez ponente para que elabore el proyecto”.

El artículo 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, en su inciso final establece: “Cuando los votos a favor del proyecto no sean suficientes para su aprobación, el Pleno sorteará, en la misma sesión, por medio del sistema automatizado de la Corte Constitucional, una nueva jueza o juez sustanciador entre aquellos que votaron en contra del proyecto, para que presente un nuevo proyecto en el que se argumente la tesis de la mayoría, el cuál será sometido nuevamente a consideración del Pleno de la Corte Constitucional”.

¹⁹ Por una parte, la Asamblea señaló que la norma impugnada es constitucional porque fue aprobada bajo los parámetros de la ley y, en su opinión, no vulneraría ninguna norma de la Constitución, por lo que, sostiene que debería existir deferencia con el legislador en atención del principio “pro legislatore”. Además, la Asamblea refirió a la resolución 02-2023 de la Corte Nacional de Justicia, en la que se estableció que

2. Competencia

29. De conformidad con el artículo 428 de la Constitución, en concordancia con los artículos 141, 142 y 143 de la LOGJCC, la competencia para conocer y resolver consultas de norma corresponde al Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.

3. Norma cuya constitucionalidad se consulta

30. Las judicaturas consultantes solicitan que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del artículo 541 numeral 3 del COIP, cuyo contenido establece lo siguiente:

Art. 541.- Caducidad.- La caducidad de la prisión preventiva se regirá por las siguientes reglas: [...] 3. El plazo para que opere la caducidad se contará a partir de la fecha en que se hizo efectiva la orden de prisión preventiva. **Dictada la sentencia, se interrumpirán estos plazos** (énfasis añadido).

4. Fundamentos de las consultas

4.1 Judicatura consultante 1

31. Considera que el artículo 541 numeral 3 del COIP infringe los artículos 7 numeral 5 y 8 numeral 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el artículo 9 numeral 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y los artículos 76 numeral 2 y 77 numeral 9 de la Constitución.
32. Para sostener lo anterior, explica que, a pesar de que han transcurrido cinco años y seis meses desde que Fausto Tamayo fue privado de su libertad con la orden de prisión preventiva, la primera sentencia condenatoria, emitida el 29 de noviembre del 2016, habría interrumpido el plazo para computar la caducidad de la prisión preventiva. Por lo tanto, estima que no es posible que un juez o tribunal declare la caducidad de esta medida cautelar.
33. Menciona que, al momento de la presentación del hábeas corpus —el 26 de agosto del 2020—, la situación legal de Fausto Tamayo era la de un procesado que había cumplido

para la interrupción de la caducidad de la prisión preventiva no es necesario que exista sentencia ejecutoriada. Por otra parte, la FGE indicó que la sentencia da fin a un proceso judicial y cambia el estado de la persona procesada, debido a que se desvanece su presunción de inocencia al ser declarada culpable del cometimiento de una infracción. En esta línea, concluyó que la prisión preventiva como medida cautelar tiene sentido mientras transcurre el proceso penal, por lo que, a su parecer, los plazos para que opere la caducidad de la prisión preventiva se interrumpen una vez emitida la sentencia sin que sea necesario que se encuentre ejecutoriada.

cinco años y seis meses de privación de libertad, sobre el cual estaba vigente una sentencia condenatoria de veintiocho meses.

34. La judicatura consultante 1 indica que la privación de libertad de Fausto Tamayo le parece incompatible con los derechos constitucionales y convencionales por durar un tiempo excesivo, pero considera que, al no existir una sentencia ejecutoriada, no se podría tutelar su situación con una acción de hábeas corpus. Al respecto, sostiene que el numeral 3 del artículo 541 del COIP, “que enumera las reglas de la caducidad de la prisión preventiva, establece el plazo razonable, la forma de calcular el plazo, la interrupción, la suspensión de pleno derecho y los efectos de la caducidad”, lo impediría.
35. En su opinión, la prisión preventiva habría excedido el plazo razonable en este caso, puesto que la caducidad se habría interrumpido con la primera sentencia condenatoria y la sentencia vigente a momento de la presentación del hábeas corpus, que era la de segunda instancia, impuso una pena de menos de la mitad del tiempo que Fausto Tamayo iba privado de libertad.
36. Añade que, a la fecha de la consulta de norma, existe un recurso de casación pendiente por resolver, por el cual la sentencia de segunda instancia no ha quedado en firme. Por ello, considera que en el caso concreto la privación de libertad tiene una legalidad aparente, debido a que, a pesar de que vulnera claramente el plazo razonable para mantener a una persona en prisión preventiva y la presunción de inocencia, no podría disponerse la libertad.

4.2 Judicatura consultante 2

37. Estima que “si bien la persona condenada por sentencia condenatoria dictada en forma oral (...) no se halla cumpliendo una pena, no es menos cierto que, por mandato legal (...) la medida cautelar de prisión preventiva, se halla suspensa”. Añade que, en su opinión, la norma consultada establece que la suspensión del plazo de la caducidad de la prisión preventiva se produce cuando existe una sentencia condenatoria no ejecutoriada, ya que, de exigirse sentencia ejecutoriada, el hipotético o la regla de interrumpir la medida cautelar no tendría sentido ni razón de ser.
38. Para sostenerlo, menciona que la sentencia en firme conlleva al cumplimiento de una pena y no de una medida cautelar. Así, considera que la interpretación que se le ha dado a la norma consultada surge por la lógica de su contenido, puesto que, si la disposición se refiriese a la sentencia ejecutoriada, “ya nada habría que suspender”.

39. Resalta que, si bien es cierto que la garantía de presunción de inocencia se desvanece solo con la expedición de sentencia firme, la medida cautelar de prisión preventiva, en ciertas ocasiones, podría superar el umbral de un año en delitos graves e incidir en esta garantía, dependiendo de las particularidades del caso. A su parecer, en estos casos, a pesar de cumplir con un procedimiento célere y expedito, la persona sobre la cual pesa la prisión preventiva podría seguir sin una condena en firme. Por ello, estima que aparecería una duda respecto a si es posible que dicha medida cautelar pueda superar el umbral de un año sin que caduque.
40. Añade que, en el caso que dio origen a la consulta, pese a considerar que la causa penal se ha sustanciado dentro de los cánones del plazo razonable, la medida cautelar ha superado el año desde que se hizo efectiva, sin que exista una sentencia condenatoria en firme.
41. Bajo los argumentos expuestos, la Sala consultante 2 sintetiza su duda razonable en cuatro preguntas:
- 1) ¿La prescripción legal del artículo 541 numeral 3 del Código Orgánico Integral Penal es contraria al mandato constitucional del artículo 76 numeral 2 de la Constitución, por el cual, la presunción de inocencia se desvanece solo si existe sentencia condenatoria ejecutoriada?
 - 2) ¿La sentencia condenatoria no ejecutoriada, interrumpe con su pronunciamiento, los plazos de caducidad de la prisión preventiva? En caso de ser afirmativa la sentencia, ¿es suficiente para esa interrupción sentencia condenatoria reducida a escrito o basta con el pronunciamiento oral, en tanto resolución?
 - 3) En sede de Corte Nacional de Justicia, se han presentado serias contradicciones y confrontaciones respecto la sentencia constitucional 2505-19-EP/21. Esta, ¿constituye precedente jurisprudencial vinculante?, se puede decir que, en esta sentencia, ¿se resuelve sin hesitación alguna la lectura que se le ha dar al artículo 541 numeral 3 del Código Orgánico Integral Penal? (sic)
 - 4) ¿Existen excepciones constitucionalmente admisibles que permitan extender el umbral de un año, en casos de delitos muy graves? En caso de ser positiva la respuesta, ¿cuáles serían los presupuestos que fundamenten la excepcionalidad?

5. Análisis constitucional

42. La consulta de norma, como parte del control concreto de constitucionalidad, tiene como finalidad garantizar que la aplicación de disposiciones jurídicas infraconstitucionales dentro de los procesos judiciales guarde armonía con la Constitución.²⁰ Por ello, el rol de esta Magistratura en la absolución de consultas de norma exige analizar la compatibilidad de la aplicación de una disposición jurídica frente a las normas constitucionales invocadas por las judicaturas consultantes.
43. Por lo anterior, a través de este tipo de control de constitucionalidad, la Corte no podría responder preguntas que no tienen relación con una incompatibilidad con la Constitución o con la resolución del caso, como las que han sido planteadas, por ejemplo, por la judicatura consultante 2 en los numerales 1, 3 y 4 del párrafo 41 *supra*. Aquello escapa del objeto y la naturaleza de la consulta de norma. Por otro lado, en virtud de que los casos elevados a consulta ya han sido resueltos conforme a lo narrado en los párrafos 12 y 19 *supra*, y la LOGJCC prescribe las acciones pertinentes en caso de que los accionantes estimen que las decisiones judiciales vulneraron sus derechos constitucionales,²¹ tampoco corresponde pronunciarse respecto a la procedencia de los hábeas corpus de origen. Esto, además, porque la consulta de norma permite a la Corte pronunciarse exclusivamente sobre la compatibilidad de la disposición jurídica en cuestión con las normas constitucionales o sobre la constitucionalidad de la aplicación de dicha disposición jurídica en el caso bajo análisis, mas no le faculta a resolver los casos concretos puestos a conocimiento de las judicaturas consultantes.
44. De esta forma, el análisis de la Corte en esta causa se ceñirá a determinar si la aplicación del artículo 541 numeral 3 del COIP, bajo el entendimiento de las judicaturas consultantes en los casos concretos, guarda conformidad con la Constitución.
45. Al respecto, se constata que las judicaturas consultantes coinciden en que: i) la sentencia que produce la interrupción de la caducidad de la prisión preventiva es la sentencia condenatoria no ejecutoriada; y que, ii) cuando se produce dicha interrupción, el plazo para que opere la caducidad de esta medida cautelar queda suspendido hasta que exista una sentencia ejecutoriada. Por ello, estiman que el hábeas corpus no sería procedente porque no existiría una privación de libertad ilegal, arbitraria ni ilegítima.

²⁰ CCE, sentencia 2-19-CN/19, 28 de agosto de 2018, párr. 18.

²¹ LOGJCC, artículo 142 tercer inciso: “(...) Si la Corte Constitucional resolviere luego de dicho plazo, la resolución no tendrá efecto retroactivo, pero quedará a salvo la acción extraordinaria de protección por parte de quien hubiere sido perjudicado por recibir un fallo o una resolución contraria a la resolución de la Corte Constitucional”.

46. En razón de lo expuesto, este Organismo considera pertinente analizar si la aplicación del numeral 3 del artículo 541 del COIP a partir de la interpretación de las judicaturas consultantes podría ser contraria a los artículos 76 numeral 2 y 77 numeral 9 de la Constitución. Para ello, la Corte formula los siguientes problemas jurídicos:

46.1. ¿Aplicar el artículo 541 numeral 3 del COIP en el sentido de que la sentencia condenatoria no ejecutoriada es la que interrumpe la caducidad de la prisión preventiva, contraviene los artículos 76 numeral 2 y 77 numeral 9 de la Constitución?

46.2. ¿Aplicar el artículo 541 numeral 3 del COIP en el sentido de que, al producirse la interrupción de la caducidad de la prisión preventiva, el plazo para que opere dicha caducidad se mantiene suspenso hasta que exista una sentencia ejecutoriada, contraviene los artículos 76 numeral 2 y 77 numeral 9 de la Constitución?

6. Resolución de los problemas jurídicos

6.1. ¿Aplicar el artículo 541 numeral 3 del COIP en el sentido de que la sentencia condenatoria no ejecutoriada es la que interrumpe la caducidad de la prisión preventiva, contraviene los artículos 76 numeral 2 y 77 numeral 9 de la Constitución?

47. La privación de libertad de una persona a través de la medida cautelar de prisión preventiva restringe su derecho a la libertad personal, pero no con el mismo objetivo que tiene una pena, sino con el de garantizar otros fines constitucionalmente válidos. Esta medida tiene un carácter personal, excepcional, subsidiario, provisional, proporcional, motivado, revocable y sustituible, cuya aplicación debe observar el criterio de *ultima ratio*, que implica que debe ser impuesta solamente cuando las demás medidas cautelares sean inútiles e ineficaces.²² Aquello implica que las medidas sustitutivas o alternativas a la privación de libertad deben fortalecerse para favorecer su uso.
48. A la luz del artículo 77 numeral 1 de la Constitución, los fines de la prisión preventiva son: i) garantizar la comparecencia de la persona imputada o acusada al proceso, ii) garantizar el derecho de las víctimas a una justicia pronta, oportuna y sin dilaciones, y iii) asegurar el cumplimiento de una posible pena, además del pago de la reparación integral que corresponda. Se trata, entonces, de una medida que busca la eficacia del

²² CCE, sentencia 8-20-CN/21, 18 de agosto de 2021, párrs. 38 y 43.

proceso penal,²³ la cual en ningún caso podría aplicarse con fines punitivos o como una pena anticipada, puesto que aquello vulneraría la presunción de inocencia.²⁴

49. El derecho a la presunción de inocencia se encuentra consagrado en el artículo 76 numeral 2 de la Constitución e implica que toda persona “será tratada como tal, mientras no se declare su responsabilidad mediante resolución firme o sentencia ejecutoriada”.
50. Se trata de un derecho humano que ha sido reconocido por diversos tratados e instrumentos internacionales. El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha señalado que la presunción de inocencia debe ser garantizada con base en tres consideraciones: i) la carga de la prueba recae sobre la acusación y el acusado tiene el beneficio de la duda, ii) no puede suponerse a nadie culpable a menos que se haya demostrado la acusación fuera de toda duda razonable, y iii) la persona procesada debe ser tratada como inocente, por lo que, las autoridades tienen la obligación de no prejuzgar el resultado de un proceso.²⁵
51. Lo mencionado genera una obligación de doble vía para el Estado. Por un lado, el legislador deberá regular el proceso penal de manera que no se vulnere la presunción de inocencia y, por otro, se condiciona a los órganos jurisdiccionales a que la interpretación que realizan de las normas sea compatible con dicha garantía. La presunción de inocencia, como regla de juicio, exige que una persona no pueda ser condenada mientras no exista prueba plena de su responsabilidad y, como regla de trato, tiene efectos pre procesales y procesales.²⁶
52. Así, este derecho cumple un rol que consiste en tratar al investigado o imputado, respectivamente, como si fuera inocente hasta que exista una sentencia en firme que declare su responsabilidad penal.²⁷ Ningún juez puede someter al procesado a un trato o decisión que suponga la anticipación de su responsabilidad y de la pena, ya que, aquello vulneraría la presunción de inocencia y sería contrario, a su vez, a lo establecido en el artículo 77 numeral 1 de la Constitución, que determina como uno de los fines de la prisión preventiva precisamente “asegurar el cumplimiento de la pena”.
53. El plazo razonable para mantener a una persona en prisión preventiva se encuentra determinado de forma expresa por el constituyente en el artículo 77 numeral 9 de la

²³ *Ibid.*, párr. 37.

²⁴ CCE, sentencia 8-20-IA/20, 5 de agosto de 2020, párr. 54; y, Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez vs. Ecuador, 21 de noviembre de 2007, párr. 93.

²⁵ Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Observación general 32 “Artículo 14. El derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia”, apartado IV.

²⁶ Corte IDH, caso Acosta vs Nicaragua, párr. 191; y, caso Ricardo Canense Vs. Paraguay, párr. 153.

²⁷ CCE, sentencia 53-20-IN/21, 1 de diciembre de 2021, párr. 33.

Constitución. Acorde a su contenido, esta medida cautelar “no podrá exceder de seis meses en las causas por delitos sancionados con prisión, ni de un año en los casos de delitos sancionados con reclusión. Si se exceden estos plazos, la orden de prisión preventiva quedará sin efecto”. Además, en el segundo inciso de este artículo se establece que en el caso de que la demora sea imputable al propio procesado, la “orden de prisión preventiva se mantendrá vigente y se suspenderá ipso jure el decurso de” su plazo.

54. El legislador ha previsto los mismos plazos en los numerales 1 y 2 del artículo 541 del COIP,²⁸ y ha establecido que el efecto jurídico de su transcurso, sin que existan causas legales de interrupción, será que la medida cautelar quedará sin efecto. Aquello ha sido definido como **caducidad** de la prisión preventiva.²⁹
55. El artículo 541 numeral 3 del COIP -norma elevada a consulta en los dos casos analizados- define que “el plazo para que opere la caducidad de la prisión preventiva se contará a partir de la fecha en que se hizo efectiva la orden”. Además, determina que “una vez dictada la **sentencia**, se interrumpirán estos plazos” (énfasis añadido).
56. Las judicaturas consultantes sostienen que el último pasaje del numeral 3 del artículo 541 del COIP se refiere a la sentencia condenatoria no ejecutoriada.³⁰ Ahora bien, tal como se observa en el párrafo previo, el artículo no establece explícitamente qué sentencia es la que produciría la interrupción de la caducidad de la prisión preventiva, por lo que, *prima facie*, podría ser cualquiera: absolutoria o condenatoria, ejecutoriada o no ejecutoriada.
57. Por lo anterior, la Corte estima necesario realizar un análisis integral de la norma elevada a consulta con las disposiciones que regulan la prisión preventiva, para examinar si la interpretación realizada por las judicaturas consultantes respecto a este punto guarda conformidad con la Constitución.
58. Respecto a si corresponde a una sentencia absolutoria o condenatoria, se debe tener presente que el artículo 535 del COIP establece las causales por las que se puede

²⁸ COIP, artículo 541 numerales 1 y 2: “La caducidad de la prisión preventiva se regirá por las siguientes reglas: 1. No podrá exceder de seis meses, en los delitos sancionados con una pena privativa de libertad de hasta cinco años. 2. No podrá exceder de un año, en los delitos sancionados con una pena privativa de libertad mayor a cinco años”.

²⁹ COIP, artículo 541 numeral 5: “La orden de prisión preventiva caducará y quedará sin efecto si se exceden los plazos señalados, por lo que la o el juzgador ordenará la inmediata libertad de la persona procesada y comunicará de este particular al Consejo de la Judicatura”; y, CCE, sentencia 8-20-IA/20, 5 de agosto de 2020, párr. 55.

³⁰ De hecho, de manera posterior a la consulta, cuando resolvieron los recursos de apelación en los casos de origen, aplicaron la norma en ese sentido.

revocar la prisión preventiva. En el numeral 2 de este artículo se indica que una de esas causales es que la persona procesada haya sido sobreseída o se haya ratificado su inocencia. Además, el numeral 3 del mismo artículo establece como otra causal de revocatoria de la prisión preventiva que se haya producido su caducidad. Entonces, la ratificación de inocencia constituye una causal para revocar la prisión preventiva y no una forma de interrumpir su caducidad.

- 59.** Por esta razón, no sería lógico asumir que una sentencia absolutoria produciría la interrupción para que opere la caducidad de esta medida cautelar, pues implicaría darle dos efectos contradictorios. Por un lado, permitiría revocar la prisión preventiva y, por otro, impediría que opere la caducidad. No puede hacer ambas cosas a la vez, ya que, se trata de efectos incompatibles entre sí. En consecuencia, es razonable entender que: i) la sentencia absolutoria permite revocar la prisión preventiva; mientras que, ii) la sentencia condenatoria interrumpe su caducidad.
- 60.** Una vez determinado que la sentencia a la que refiere el artículo 541 numeral 3 del COIP solamente podría ser la condenatoria, corresponde analizar si esta debe encontrarse ejecutoriada o no, para dar respuesta a la primera consulta realizada por las judicaturas consultantes.
- 61.** Por una parte, resulta necesario señalar que la sentencia condenatoria ejecutoriada es concebida como aquella que pone fin al proceso penal y destruye la presunción de inocencia.³¹ De ahí que dicha decisión no podría producir la interrupción de la caducidad de la prisión preventiva. El efecto directo de una sentencia condenatoria ejecutoriada es que la privación de libertad de una persona estaría justificada ya no por el cumplimiento de una medida cautelar, sino por el cumplimiento de una pena que ha quedado en firme, luego de un debido proceso y agotados todos los mecanismos procesales procedentes para el efecto. Cabe recalcar que la pena tiene, esencialmente, fines distintos a los de la prisión preventiva.³²
- 62.** Por lo tanto, la sentencia condenatoria ejecutoriada se erige como el hecho generador del quebrantamiento de la presunción de inocencia de una persona, con el cual se da paso al cumplimiento de una pena que ha adquirido autoridad de cosa juzgada. Al haber culminado el proceso penal con una sentencia condenatoria ejecutoriada, la

³¹ El propio artículo 76 numeral 2 de la Constitución establece que la presunción de inocencia debe mantenerse hasta que se declare la responsabilidad de la persona procesada mediante “resolución firme o sentencia ejecutoriada”.

³² COIP, artículo 52: “la pena tiene como objetivo la prevención de forma general de la comisión de delitos, el desarrollo progresivo de los derechos y capacidades de la persona condenada y la reparación del derecho de la víctima”.

medida cautelar de prisión preventiva perdería su utilidad procesal y, por ende, su vigencia.

63. Por otra parte, esta Magistratura no puede desconocer que, aunque una persona debe ser tratada como inocente hasta la existencia de una sentencia condenatoria ejecutoriada, su situación se modifica cuando un órgano jurisdiccional, a través de la aplicación de diversos criterios de valoración probatoria y con observancia del procedimiento constitucional y legal, ha llegado al convencimiento de los hechos, de las circunstancias materia de la infracción y de su responsabilidad penal, a través de una sentencia condenatoria no ejecutoriada. Esta modificación no implica que se desvirtúe la presunción de inocencia en ningún sentido, sino que el sistema de justicia penal, luego de haber garantizado el debido proceso, ha encontrado elementos probatorios que han llevado a tomar la decisión de declarar culpable a la persona procesada.
64. Por ello, la imposición de una condena no ejecutoriada es una decisión que, si bien no desvirtúa la presunción de inocencia, sí se pronuncia sobre la responsabilidad penal de la persona procesada hasta que exista una decisión definitiva que la ratifique, modifique o revoque.
65. La presunción de inocencia no se anula por el solo hecho de contar con una medida cautelar privativa de libertad, ya que esta medida no incide ni debe incidir en la resolución de la situación jurídica del procesado. Nuevamente debe recordarse que según el artículo 76 numeral 2 de la Constitución el derecho a la presunción de inocencia implica que toda persona será tratada como tal, mientras no se declare su responsabilidad mediante resolución firme o sentencia **ejecutoriada**.
66. Pese a ello, toda vez que el proceso penal debe continuar hasta que exista una sentencia en firme y que, solo en este supuesto, ya habría una condena contra la persona procesada, la prisión preventiva, como medida cautelar de *ultima ratio*, podría estar justificada en la medida en que aún habría la necesidad de garantizar sus fines.
67. Estos fines se centran en la eficacia del proceso penal, tal como fue detallado en el párrafo 48 *supra*, por lo que, el uso de esta medida por sí solo no es incompatible con la presunción de inocencia. De esta forma, la Corte encuentra que la posibilidad de mantener la prisión preventiva tras la emisión de una sentencia condenatoria no ejecutoriada, en general, permitiría cumplir las finalidades procesales previstas en la Constitución para el uso de esta medida.
68. En este marco, no se observa que la norma elevada a consulta *per se* ni la interpretación realizada por las judicaturas consultantes sobre este punto, al entender que la sentencia

que interrumpe la caducidad de la prisión preventiva es la condenatoria no ejecutoriada, sea incompatible con el contenido de los artículos 76 numeral 2 y 77 numeral 9 de la Constitución. Aquello en virtud de que únicamente se define cuál sería el acto con el que se produciría la interrupción de la caducidad de dicha medida cautelar.

69. Por todo lo analizado hasta aquí, en respuesta al primer problema jurídico, la Corte encuentra que, si bien el numeral 3 del artículo 541 del COIP no especifica qué sentencia produce la interrupción de la caducidad de la prisión preventiva, no es incompatible con los artículos 76 numeral 2 y 77 numeral 9 de la Constitución aplicar la norma consultada en el sentido de que la sentencia que produce la interrupción de la caducidad de la prisión preventiva es la sentencia condenatoria no ejecutoriada. Cabe resaltar que esta sentencia no es definitiva porque aún se preservan condiciones del derecho a la presunción de inocencia que deben ser superadas a través de otras instancias y, de ser el caso, del recurso de casación.
70. La Corte toma nota de que en la resolución 02-2023 emitida por el Pleno de la Corte Nacional de Justicia, en términos que concuerdan con lo analizado en este primer problema jurídico, se indicó que “para que opere la interrupción de la caducidad de la prisión preventiva no es necesario que exista sentencia ejecutoriada”. Además, se estableció que los plazos para que opere la caducidad de dicha medida cautelar “se interrumpen desde la emisión de la decisión oral motivada y dictada en audiencia”. Por ello, este Organismo recalca que la aplicación de la resolución 02-2023 deberá sujetarse a los parámetros desarrollados en esta sentencia en su integralidad.
71. Ahora bien, que una sentencia condenatoria no ejecutoriada interrumpa la caducidad de la prisión preventiva no implica que esta medida cautelar puede mantenerse indefinidamente, pues aquello, *prima facie*, podría entrar en conflicto con la Constitución. Las medidas cautelares no son absolutas, por lo que, no pueden utilizarse fuera de sus fines procesales o sin limitaciones. Por ello, al evidenciar que las judicaturas consultantes también han interpretado la norma elevada a consulta en el sentido que, una vez producida la interrupción de la caducidad de la prisión preventiva, la persona procesada podría estar en esa situación hasta obtener una sentencia en firme,³³ la Corte pasará a analizar el segundo problema jurídico.

6.2. ¿Aplicar el artículo 541 numeral 3 del COIP en el sentido de que, al producirse la interrupción de la caducidad de la prisión preventiva, el plazo para que opere dicha caducidad se mantiene suspenso hasta que exista una

³³ Párrs. 19, 32, 34, 36 y 37 *supra*.

sentencia ejecutoriada, contraviene los artículos 76 numeral 2 y 77 numeral 9 de la Constitución?

72. Como se indicó en el párrafo 55 *supra*, el artículo 541 numeral 3 del COIP establece textualmente que “[e]l plazo para que opere la caducidad se contará a partir de la fecha en que se hizo efectiva la orden de prisión preventiva. Dictada la sentencia se interrumpirán estos plazos”.
73. De la lectura de este artículo se verifica que en ninguna parte indica cuál es el efecto de la interrupción de la caducidad de la prisión preventiva. Incluso, la Corte evidencia que ninguna norma del COIP se refiere al efecto que generaría la interrupción de la caducidad de la prisión preventiva en cuanto al tiempo que podría mantenerse esta medida una vez producida dicha interrupción. Por lo tanto, en un primer momento, puede considerarse como un supuesto no previsto por el legislador.
74. Ante este vacío, las judicaturas consultantes afirman que el efecto de la interrupción de la caducidad de la prisión preventiva sería la suspensión del conteo del plazo para que opere hasta que exista una sentencia en firme. Aquello, en su opinión, implicaría que la privación de libertad preventiva no podría catalogarse como ilegal, arbitraria ni ilegítima, así dure un tiempo excesivo luego de la interrupción.
75. Una vez que se ha establecido que no es contrario a la Constitución entender y aplicar la norma en el sentido de que la interrupción de la caducidad de la prisión preventiva se produce con una sentencia condenatoria no ejecutoriada, a criterio de esta Corte, interpretar y aplicar el numeral 3 del artículo 541 del COIP en el sentido de que aquello genera que el plazo para que opere dicha caducidad esté interrumpido indefinidamente, podría ser contrario a los artículos 76 numeral 2 y 77 numeral 9 de la Constitución, detallados en los párrafos 49 y 53 *supra*, que garantizan la presunción de inocencia y el plazo razonable para el uso de esta medida cautelar.
76. Situación que, al surgir de un supuesto no regulado por el legislador, podría repetirse en otros casos. Por ello, la Corte procederá a su análisis con el fin de constatar si existe una laguna estructural respecto al supuesto referido, que requiera la regulación del legislador para evitar la vulneración de derechos constitucionales.³⁴
77. No se puede determinar de manera precisa cuánto puede durar un proceso penal, ya que aquello depende de varias cuestiones que no son taxativas, como: i) el tipo de

³⁴ CCE, sentencia 1965-18-EP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 42.

procedimiento, ii) la gravedad del caso, iii) su complejidad y iv) la carga procesal del sistema judicial, entre otras.³⁵

78. Si bien las autoridades judiciales tienen la obligación de tramitar las causas con celeridad y en cumplimiento de los plazos previstos para el efecto, realmente no existe certeza respecto a cuánto tiempo tardará hasta que exista una sentencia ejecutoriada dentro de una causa penal. Esta situación, conforme a las circunstancias concretas de cada caso, podría ocasionar una vulneración al plazo razonable para obtener una respuesta definitiva que resuelva la situación jurídica de una persona que se encuentra en prisión preventiva.³⁶
79. Por este motivo, suspender la caducidad de la prisión preventiva hasta la existencia de una sentencia en firme implicaría condicionar la privación de libertad de una persona procesada a un supuesto indefinido o indeterminado. De aplicar este razonamiento, se podría someter a las personas procesadas a permanecer privadas de libertad durante varios años sin una respuesta final sobre su situación jurídica.
80. El artículo 76 numeral 2 de la Constitución reconoce la presunción de inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia ejecutoriada. Por su parte, el artículo 77 numeral 9 de la Constitución establece el plazo razonable para mantener a una persona en prisión preventiva, y señala que esta medida no podrá exceder de seis meses en las causas por delitos sancionados con prisión, ni de un año en los casos de delitos sancionados con reclusión, advirtiendo además que, si se exceden estos plazos, la orden de prisión preventiva quedará sin efecto.³⁷ De ahí que,

³⁵ La Corte Interamericana de Derechos Humanos (“**Corte IDH**”), en el caso Montesinos Mejía vs. Ecuador, determinó que la evaluación del plazo razonable se debe analizar, en cada caso, en relación con la duración total del proceso y, para ello, se deben considerar cuatro elementos: i) la complejidad del asunto, ii) la actividad procesal del interesado, iii) la conducta de las autoridades judiciales, y iv) la afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso. Sentencia de 27 de enero de 2020, párr. 179.

³⁶ Como ocurrió, por ejemplo, en el Caso Herrera Espinoza y Otros Vs. Ecuador, y el Caso Suárez Rosero Vs. Ecuador, entre otros. En el caso Herrera Espinoza y Otros Vs. Ecuador, la Corte IDH condenó al Estado ecuatoriano por haber mantenido privado de su libertad al señor Revelles sin condena y las autoridades correspondientes tardaron cuatro años y tres meses para dictar la sentencia condenatoria, lo cual vulneró su derecho a ser juzgado en un plazo razonable (párr. 206). Por otro lado, en el caso Suárez Rosero, la Corte IDH condenó al Estado ecuatoriano por violar el derecho a la libertad personal y a ser juzgado dentro de un plazo razonable por haberle mantenido privado de su libertad durante más de 3 años y 10 meses, cuando el máximo de la pena era de dos años (párr. 74) y porque el procedimiento duró más de 50 meses (párr. 73). Entre otros ejemplos, están los casos: Las Palmeras Vs. Colombia; Bayarri Vs. Argentina; Masacre de Santo Domingo Vs. Colombia; Mévoli Vs. Argentina.

³⁷ Estos plazos se corresponden con los establecidos por el legislador en el artículo 541 numerales 1 y 2 del COIP, que señalan que: “La caducidad de la prisión preventiva se regirá por las siguientes reglas: 1. No podrá exceder de seis meses, en los delitos sancionados con una pena privativa de libertad de hasta cinco años. 2. No podrá exceder de un año, en los delitos sancionados con una pena privativa de libertad mayor a cinco años”.

no es compatible con los derechos reconocidos en los artículos 76 numeral 2 y 77 numeral 9 de la Constitución aceptar que la privación de libertad como medida preventiva se prolongue por un tiempo excesivo o, peor aún, indefinido.

81. La persona que se encuentra cumpliendo esta medida preventiva tiene derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso.³⁸ Además, el tiempo en prisión preventiva no puede coincidir con el tiempo de la pena que debería cumplir la persona de encontrársela responsable penalmente, pues, de aproximarse, se corre el riesgo de que la prisión preventiva se convierta en una sanción impuesta de manera anticipada, lo que desvirtuaría su finalidad cautelar constitucionalmente reconocida.
82. Al respecto, la Corte IDH ha establecido que “se incurriría en una violación a la Convención al privar de libertad, por un plazo desproporcionado, a personas cuya responsabilidad criminal no ha sido establecida. Equivaldría a anticipar la pena, lo cual contraviene los principios generales del derecho universalmente reconocidos”.³⁹
83. De esta manera, es claro para esta Corte que el hecho de contar con una sentencia condenatoria no ejecutoriada por estar pendiente un recurso no es justificación para retener a una persona de manera indefinida, y que hacerlo transgrediría la presunción de inocencia -artículo 76 numeral 2- y el límite temporal establecido en la Constitución para el uso de esta medida cautelar -artículo 77 numeral 9-.
84. No se pueden sacrificar los derechos de las personas procesadas por factores como los mencionados en el párrafo 76 *supra*, ni por problemas inherentes al sistema de justicia penal. Si se va a utilizar la medida cautelar más gravosa, como es la prisión preventiva, su uso debe ser, a más de estricto, responsable. Como ya lo ha recalado esta Corte en reiteradas ocasiones, cualquier otra medida alternativa aplicable y eficaz deberá primar ante la medida privativa de libertad, pues esta responde a un criterio de *ultima ratio*.⁴⁰
85. Quienes solicitan la prisión preventiva y, especialmente, quienes la disponen, deben tener presente que aquello genera la obligación de resolver sin dilaciones la situación jurídica de la persona procesada, dentro de un plazo razonable.⁴¹ De lo contrario, esta

³⁸ Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 7 numeral 5.

³⁹ Corte IDH: Caso Tibi Vs. Ecuador, 7 de septiembre de 2004, párr.180; y, Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez Vs. Ecuador, 21 de noviembre de 2007, párr. 146.

⁴⁰ Al respecto: CCE, sentencia 8-20-IA/20, 5 de agosto de 2020, párr. 54; CCE, sentencia 8-20-CN/21, 18 de agosto de 2021, párrs. 38 y 43; y, CCE, sentencia 365-18-JH/21, 24 de marzo de 2021, párr. 53; entre otras.

⁴¹ A menos que el retardo le sea atribuible a la persona procesada. Artículo 77 numeral 9 de la Constitución, segundo inciso: “La orden de prisión preventiva se mantendrá vigente y se suspenderá ipso jure el decurso del plazo de la prisión preventiva si por cualquier medio, la persona procesada ha evadido, retardado,

medida perdería su utilidad y generaría una situación que, con el fin de proteger derechos constitucionales, podría tutelarse por medio de las vías legales o constitucionales pertinentes. Para el efecto, las autoridades judiciales deberán atender al objeto de las acciones a las que hubiere lugar y a las particularidades específicas de los casos que lleguen a su conocimiento.

- 86.** Por las razones expuestas, sin desconocer que la interrupción de la caducidad de la prisión preventiva producida con una sentencia condenatoria podría justificar la utilidad y permanencia de esta medida ante la continuidad del proceso penal, es claro que su uso no puede estar sujeto a alcanzar una decisión judicial ejecutoriada que desvirtúe o ratifique la presunción de inocencia, teniendo como premisa que no es posible determinar de manera precisa cuánto puede durar un proceso penal.⁴² Por lo tanto, no puede entenderse a la interrupción de la caducidad de la prisión preventiva como un habilitante para mantener a una persona en situación de privación de libertad indefinidamente.
- 87.** A la luz de lo anterior, la Corte concluye que i) el legislador no ha previsto qué ocurre con la prisión preventiva una vez que se produce la interrupción de su caducidad; y que, ante dicho vacío, ii) la interpretación del artículo 541 numeral 3 del COIP por parte de las judicaturas consultantes genera una tensión con la Constitución en los términos referidos en los párrafos 77 al 86 *supra*, dentro de los casos concretos.
- 88.** De esta forma, se colige que la omisión normativa del legislador sobre este aspecto permite aplicar la norma elevada a consulta de una manera en la que se afectan las garantías establecidas en los artículos 76 numeral 2 y 77 numeral 9 de la Constitución, que reconocen la presunción de inocencia y el plazo razonable para mantener a una persona en prisión preventiva. Entonces, al tratarse de una omisión a partir de la cual se produciría una afectación directa a los derechos constitucionales de las personas procesadas que se encuentran en prisión preventiva, puede catalogarse como una laguna estructural.
- 89.** Esta laguna no puede colmarse mediante interpretación judicial debido a que existen varias alternativas constitucionalmente posibles, de entre las cuales el legislador debe elegir en ejercicio de su libertad de configuración, en el cual esta Corte no puede

evitado o impedido su juzgamiento mediante actos orientados a provocar su caducidad. Si la dilación ocurriera durante el proceso o produjera la caducidad, sea esta por acciones u omisiones de juezas, jueces, fiscales, defensor público, peritos o servidores de órganos auxiliares, se considerará que estos han incurrido en falta gravísima y deberán ser sancionados de conformidad con la ley”.

⁴² Incluso, el artículo 667.1 del COIP determina que, cuando una persona ha sido privada de libertad y cuenta con una sentencia condenatoria sobre la cual están pendientes de resolver recursos, el juez o tribunal que dictó dicha sentencia deberá disponer su libertad si ya se cumple el tiempo de pena ordenado en la sentencia, siempre y cuando no exista otra sentencia, apremio o medida cautelar vigente por otra causa.

interferir.⁴³ Por lo tanto, se considera necesario disponer al legislador regular de manera clara esta situación, en estricta observancia de la Constitución y los criterios desarrollados en esta sentencia, tomando en especial consideración que la prisión preventiva responde a criterios de proporcionalidad, provisionalidad, instrumentalidad, revocabilidad, entre otros, que también deben respetarse durante la interrupción del plazo para que opere su caducidad.

90. Sin perjuicio de aquello, hasta que esta situación se encuentre regulada, ningún órgano o autoridad jurisdiccional podrá aplicar la norma en el sentido de que la interrupción de la caducidad de la prisión preventiva, producida con una sentencia condenatoria no ejecutoriada, implica la suspensión indefinida del plazo para que opere dicha figura hasta la existencia de una sentencia en firme.
91. En estos casos, cuando se haya producido la referida interrupción, las autoridades judiciales deberán tener en cuenta, en cada caso concreto, que el tiempo de privación de libertad cautelar no puede coincidir ni acercarse al de la condena vigente, ya que aquello generaría una vulneración directa a la presunción de inocencia por convertirse en una pena anticipada. Por lo que, en ejercicio de la sana crítica y en atención a las normas constitucionales y convencionales, así como al contenido de esta sentencia y las circunstancias de cada caso concreto, deberán analizar si se ha superado o no el plazo razonable para que una persona privada de libertad cautelarmente obtenga una respuesta definitiva sobre su situación jurídica.
92. De verificar que dicho plazo se ha superado, se tendrá que dejar sin efecto esta medida cautelar, sin perjuicio de que el proceso penal continúe con el uso de otras medidas cautelares que se pueden disponer en el marco de un proceso penal. A saber, el artículo 541 numeral 9 del COIP indica que la o el juzgador, en el mismo acto que declare la caducidad de la prisión preventiva, de considerarlo necesario para garantizar la inmediación de la persona procesada en el proceso, podrá disponer la medida cautelar de presentación periódica, la prohibición de ausentarse del país o ambas medidas. Además, prevé que también se podrá disponer el uso de dispositivos vigilancia electrónica.
93. A partir de lo anterior, las autoridades judiciales que conozcan y resuelvan acciones de hábeas corpus y las encargadas de resolver solicitudes de revisión de medidas cautelares en materia penal deberán: i) analizar y motivar con una alta carga argumentativa si venció o no el plazo razonable, para lo cual tendrán que observar el tipo de procedimiento, la gravedad del caso, su complejidad, la actividad procesal del interesado, la conducta de las autoridades judiciales y la afectación generada en la

⁴³ CCE, sentencia 1965-18-EP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 44.

situación jurídica de la persona involucrada en el proceso; **ii)** constatar que el retraso en la emisión de la sentencia no sea atribuible al procesado mediante incidentes tendientes a dilatar el proceso con el fin de que se caduque la prisión preventiva; **iii)** de constatar que se vulneró el plazo razonable, definir cuáles son las medidas alternativas más apropiadas para continuar con el trámite de la causa; y, **iv)** de ser el caso, ordenar la sanción al juez que originó el retraso y comunicar al Consejo de la Judicatura para que inicie las acciones que correspondan.

- 94.** Por todo lo analizado hasta aquí, en contestación al segundo problema jurídico, la Corte encuentra que entender y aplicar el artículo 541 numeral 3 del COIP en el sentido de que, al producirse la interrupción de la caducidad de la prisión preventiva, el plazo para que opere dicha caducidad se mantiene suspenso hasta que exista una sentencia ejecutoriada, contraviene los artículos 76 numeral 2 y 77 numeral 9 de la Constitución, que reconocen la presunción de inocencia y el plazo razonable para mantener a una persona en prisión preventiva.
- 95.** La Corte toma nota de que, al momento de las consultas de norma realizadas por las judicaturas consultantes, en el caso 22-20-CN, Fausto Tamayo llevaba privado de libertad cinco años y ocho meses, y la sentencia condenatoria no ejecutoriada vigente en su contra era de veintiocho meses de privación de libertad;⁴⁴ mientras que, en el caso 20-22-CN, G.S.F.P. llevaba privado de libertad un año y siete meses, y la sentencia condenatoria no ejecutoriada vigente en su contra era de doce años y siete meses de privación de libertad.⁴⁵
- 96.** A la luz de la interpretación realizada en esta sentencia, respecto de los casos concretos, la Corte encuentra que aplicar el artículo 541 numeral 3 del COIP en el sentido de que la sentencia condenatoria, a pesar de no estar ejecutoriada, interrumpió la caducidad de la prisión preventiva, no es incompatible con la Constitución. No obstante, sí es incompatible con el contenido de los artículos 76 numeral 2 y 77 numeral 9 de la Constitución, que reconocen la presunción de inocencia y el plazo razonable para mantener a una persona en prisión preventiva, aplicarla en el sentido

⁴⁴ Conforme a lo detallado en los párrs. 1-10 *supra*, Fausto Tamayo fue privado de libertad por una orden de prisión preventiva el 26 de febrero del 2015; en primera instancia, fue condenado a trece años y tres meses de privación de libertad el 29 de noviembre del 2016; en segunda instancia, se le modificó la pena a veintiocho meses de privación de libertad el 14 de septiembre de 2017; en casación, fue condenado a trece años y cuatro meses el 25 de junio de 2018; mediante una acción extraordinaria de protección, la Corte Constitucional dejó sin efecto la sentencia de casación el 29 de julio de 2020; y, la consulta de norma por parte de la judicatura consultante 1 se presentó el 19 de octubre de 2020.

⁴⁵ Acorde a lo narrado en los párrs. 13, 14, 15 y 18 *supra*, G.S.F.P. fue privado de libertad por una orden de prisión preventiva el 16 de septiembre de 2020; en primera instancia, fue condenado a doce años y siete meses de privación de libertad el 19 de febrero de 2021; la sentencia de segunda instancia que ratificó dicha decisión fue emitida el 5 de mayo de 2021; y, la consulta de norma por parte de la judicatura consultante 2 se presentó el 7 de abril de 2022.

de que, al haberse producido la interrupción de la caducidad de la prisión preventiva, el plazo para que opere dicha caducidad se mantiene suspenso de manera indefinida hasta que exista una sentencia ejecutoriada.

97. Por ello, en atención a las circunstancias de cada caso concreto, las autoridades judiciales competentes deberían tener en cuenta que el tiempo de privación de libertad cautelar no puede coincidir ni acercarse al de la condena vigente (veintiocho meses en el caso 22-20-CN y doce años y siete meses en el caso 20-22-CN), ya que aquello podría convertirse en una pena anticipada.
98. Si bien los casos elevados a consulta ya fueron resueltos, corresponde a la Corte responder a la consulta planteada. Conforme al contenido de esta sentencia y las circunstancias de cada caso concreto, en los supuestos en los que se haya producido la interrupción de la caducidad de la prisión preventiva, la autoridad judicial competente debería analizar si se ha superado o no el plazo razonable para que las personas privadas de libertad cautelarmente obtengan una respuesta definitiva sobre su situación jurídica. De verificar que se ha superado dicho plazo, correspondería dejar sin efecto la medida de prisión preventiva, sin perjuicio de que el proceso penal continúe con el uso de otras medidas cautelares que se pueden disponer en el marco de un proceso penal, como las referidas en el párrafo 92 *supra*.

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. **Absolver** la consulta de constitucionalidad de norma 22-20-CN y acumulado en los siguientes términos:
 - 1.1 La aplicación de la norma contenida en el artículo 541 numeral 3 del COIP no contraviene los artículos 76 numeral 2 y 77 numeral 9 de la Constitución, siempre y cuando se entienda que la interrupción de la caducidad de la prisión preventiva, producida con una sentencia condenatoria no ejecutoriada, no habilita a mantener a las personas privadas de su libertad bajo esa medida de manera indefinida.
2. **Reconocer** que el legislador ha incurrido en una laguna estructural consistente en la omisión de aclarar cuál es el límite de la prisión preventiva una vez que se produce la interrupción de su caducidad, supuesto contemplado en el artículo 541 numeral 3 del COIP.

3. **Disponer** a la Corte Nacional de Justicia que, en aplicación de las facultades conferidas en los artículos 184.4 de la Constitución y 180.4 del Código Orgánico de la Función Judicial, dentro del plazo de tres meses contados a partir de la notificación de esta sentencia, elabore un proyecto de reforma al Código Orgánico Integral Penal que colme la laguna estructural referida en el párrafo anterior y lo presente a la Asamblea Nacional. El presidente de la Corte Nacional de Justicia deberá informar a la Corte Constitucional del Ecuador una vez que el proyecto de ley haya sido presentado.
4. **Disponer** a la Asamblea Nacional que, dentro del plazo de un año contado a partir de la presentación del proyecto de reforma ley indicado en el párrafo precedente, lo conozca, discuta y apruebe con apego a los parámetros jurisprudenciales establecidos en la presente sentencia y en estricta observancia de los artículos 76 numeral 2 y 77 numeral 9 de la Constitución. Luego de la presentación del proyecto de ley referido, la Asamblea Nacional, a través de su representante, deberá informar trimestralmente sobre el avance y cumplimiento de esta disposición a partir de la recepción del proyecto de reforma al COIP.
5. **Disponer** que, hasta que entre en vigencia la reforma del COIP, se apliquen los criterios vertidos en la presente sentencia. Principalmente, las autoridades judiciales que conozcan y resuelvan acciones de hábeas corpus y las encargadas de resolver solicitudes de revisión de medidas cautelares en materia penal, deberán: **i)** analizar y motivar con una alta carga argumentativa si venció o no el plazo razonable, para lo cual tendrán que observar el tipo de procedimiento, la gravedad del caso, su complejidad, la actividad procesal del interesado, la conducta de las autoridades judiciales y la afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso; **ii)** constatar que el retraso en la emisión de la sentencia no sea atribuible al procesado mediante incidentes tendientes a dilatar el proceso con el fin de que se caduque la prisión preventiva; **iii)** de constatar que se vulneró el plazo razonable, definir cuáles son las medidas alternativas más apropiadas para continuar con el trámite de la causa; y, **iv)** de ser el caso, ordenar la sanción al juez que originó el retraso y comunicar al Consejo de la Judicatura para que inicie las acciones que correspondan. Aquello con el fin de evitar una vulneración a la presunción de inocencia por el cumplimiento anticipado de una condena que aún no se ha ejecutoriado. Para el efecto, las autoridades judiciales deberán atender al objeto de las acciones a las que hubiere lugar y a las particularidades específicas de los casos que lleguen a su conocimiento.
6. **Disponer** que el Consejo de la Judicatura, la Fiscalía General del Estado y la Defensoría Pública, en el término de 20 días contados desde la notificación de

la presente sentencia, publiquen la sentencia en su sitio web institucional y difundan la misma a través de sus cuentas oficiales en redes sociales por 6 meses consecutivos. En el mismo término, deberán informar a la Corte Constitucional sobre el cumplimiento.

- 7. Disponer** que, en el plazo máximo de un mes desde su notificación, el Consejo de la Judicatura difunda el contenido de esta sentencia a todos los jueces, juezas, fiscales, defensores y defensoras públicas a través del correo institucional, así como a los miembros del Foro de Abogados. El Consejo de la Judicatura, a través de su representante legal, deberá justificar documentadamente el cumplimiento de esta disposición ante esta Corte dentro de los 5 días posteriores a la finalización del plazo concedido para tal efecto.

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 seis votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz (voto concurrente) y Daniela Salazar Marín; y, tres votos salvados de los jueces constitucionales Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet y Teresa Nuques Martínez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 05 de diciembre de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Juez: Richard Ortiz Ortiz

SENTENCIA 22-20-CN/24

VOTO CONCURRENTE

Juez constitucional Richard Ortiz Ortiz

1. Estoy de acuerdo con los argumentos y la decisión de la sentencia 22-20-CN/24. Sin embargo, considero necesario expresar algunas consideraciones adicionales.

i. Sobre la decisión del caso

2. Esta Corte analizó las consultas realizadas dentro de la causa 22-20-CN y acumulado, en relación a la constitucionalidad del artículo 541 número 3 del COIP, que establece:

Art. 541.- Caducidad. - La caducidad de la prisión preventiva se regirá por las siguientes reglas: [...] 3. El plazo para que opere la caducidad se contará a partir de la fecha en que se hizo efectiva la orden de prisión preventiva. Dictada la sentencia, se interrumpirán estos plazos.

3. Sobre dicha norma legal, este Organismo declaró su constitucionalidad condicionada al determinar que: (i) la sentencia que produce la interrupción de la caducidad de la prisión preventiva es la sentencia condenatoria no ejecutoriada; (ii) la interrupción de la prisión preventiva, no faculta a mantener esta medida de forma indefinida hasta obtener una sentencia en firme; y, (iii) la falta de un efecto determinado por el legislador a la interrupción de la prisión preventiva constituye una laguna estructural que afecta las garantías a la presunción de inocencia (art. 76.2 CRE) y el plazo razonable para mantener a una persona en prisión preventiva (art. 77.9 CRE).
4. En el marco de este análisis constitucional, la Corte declaró que la norma consultada será constitucional si se entiende que “la interrupción de la caducidad de la prisión preventiva, producida con una sentencia condenatoria no ejecutoriada, no habilita a mantener a las personas privadas de su libertad bajo esa medida de manera indefinida”. A la vez, se dispuso que la Corte Nacional elabore un proyecto de reforma al COIP, a fin de colmar la laguna estructural antes referida.
5. También señaló que la prisión preventiva no puede ser la regla, ni coincidir con el tiempo de la pena, pues esto se puede constituir en una sanción anticipada que desvirtuaría esta medida cautelar. Este criterio es consistente con el estándar interamericano y lo previsto en el artículo 77 número 1 de la Constitución, según el cual cualquier privación de libertad debe ser excepcional, proporcional y estrictamente necesaria.

6. Por último, mientras entra en vigencia la reforma del COIP, esta Corte dispuso que el juzgador encargado de conocer acciones de **hábeas corpus** y revisión de medidas cautelares mientras está suspendida la caducidad de la prisión preventiva debe:

(i) analizar y motivar con una alta carga argumentativa si venció o no el plazo razonable, para lo cual tendrán que observar el tipo de procedimiento, la gravedad del caso, su complejidad, la actividad procesal del interesado, la conducta de las autoridades judiciales y la afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso; (ii) constatar que el retraso en la emisión de la sentencia no sea atribuible al procesado mediante incidentes tendientes a dilatar el proceso con el fin de que caduque la prisión preventiva; (iii) de constatar que se vulneró el plazo razonable, definir cuáles son las medidas alternativas más apropiadas para continuar con el trámite de la causa; y, (iv) de ser el caso, ordenar la sanción al juez que originó el retraso y comunicar al Consejo de la Judicatura para que inicie las acciones que correspondan.

7. Es decir que, esta Corte estableció la posibilidad de que, mientras está suspendida la caducidad de la prisión preventiva porque se ha dictado una sentencia condenatoria no ejecutoriada y está pendiente la resolución de un recurso, se podría presentar una acción de habeas corpus, con el fin de verificar si se ha vulnerado la garantía del plazo razonable. En esta circunstancia, los jueces de garantías jurisdiccionales o garantías penales que conozcan un hábeas corpus deben realizar el análisis que se ha resumido *ut supra*, sobre todo respecto al retardo injustificado en la resolución de un recurso. Una vez constatada la vulneración del plazo razonable y que este no es atribuible al procesado, los juzgadores deben determinar las medidas alternativas apropiadas a la prisión preventiva, y de ser el caso ordenar la sanción al juez que originó el retardo injustificado y comunicar al Consejo de la Judicatura.

8. Sin embargo, el plazo razonable no debe analizarse exclusivamente desde una dimensión temporal, sino también como una garantía constitucional y valorar las condiciones del sistema judicial.

ii. Sobre la garantía a ser juzgado dentro de un plazo razonable

9. A mi criterio, ser juzgado dentro de un plazo razonable es una garantía que contiene una doble vertiente. En primer lugar, constituye una garantía en sí misma a favor de una persona en conflicto con la ley, que exige una respuesta expedita de su conflicto por parte de un órgano jurisdiccional, sobre todo que es más urgente cuando se ha dictado prisión preventiva.
10. En segundo lugar, ser juzgado dentro de un plazo razonable se constituye como una obligación para el Estado para que, a través de sus organismos judiciales encargados de administrar justicia, aplique de forma diligente todas las acciones necesarias que permitan resolver una causa bajo su conocimiento de manera expedita y célere.

Además, el plazo empleado para una resolución judicial no debe generar vulneraciones adicionales a los derechos de los justiciables, especialmente cuando sobre ellos rige una medida cautelar como la prisión preventiva.

11. Con base en esta consideración, se desprende que ser juzgado dentro de un plazo razonable, no se constituye como una mera formalidad, sino que es una garantía directamente relacionada con el derecho a la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita (art. 75 CRE), particularmente en su segundo componente, es decir, en la debida diligencia judicial. Esto porque el juzgador, en conocimiento de una causa, debe en todos los casos aplicar los principios de inmediación y celeridad (art. 169 CRE) a fin de resolver una controversia. Estos principios especialmente relevantes en un proceso penal en donde una persona se encuentra privada de libertad.
12. En atención a la tutela judicial efectiva, el juzgador tiene la obligación de observar en todo momento los principios básicos que rigen el debido proceso, así como también, emplear las acciones que estime pertinente a fin de dirigir adecuadamente la actividad procesal. Por otro lado, le corresponde controlar de forma rigurosa que la actividad de los procesados debe estar ceñida a los principios de buena fe y lealtad procesal, para evitar que estas ocasionen dilaciones innecesarias que busquen la caducidad de una medida preventiva o la prescripción de las acciones penales.

iii. Sobre la responsabilidad de los administradores de justicia

13. Como referí previamente, ser juzgado dentro de un plazo razonable forma parte de las obligaciones del Estado, particularmente, la de administrar justicia de forma diligente. La inobservancia de esta obligación conlleva la responsabilidad del Estado de reparar a las personas afectadas por el daño provocado por el retardo injustificado en la administración de justicia. Así, el artículo 11 número 9 de la Constitución dispone:

El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución.

El Estado, sus delegatarios, concesionarios y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública, estarán obligados a reparar las violaciones a los derechos de los particulares por la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u omisiones de sus funcionarias y funcionarios, y empleadas y empleados públicos en el desempeño de sus cargos [...] **El Estado será responsable por** detención arbitraria, error judicial, **retardo injustificado** o inadecuada administración de justicia, violación del derecho a la tutela judicial efectiva, y por las violaciones de los principios y reglas del debido proceso” (énfasis añadido).

14. De igual manera, esta responsabilidad se encuentra establecida en el artículo 172 de la Constitución que ordena: “Las juezas y jueces serán **responsables** por el perjuicio que se cause a las partes **por retardo**, negligencia, denegación de justicia o

quebrantamiento de la ley” (énfasis añadido). A nivel infraconstitucional, la responsabilidad del Estado por retardo injustificado también se recoge en el artículo 15 del COFJ.

15. Las normas antes señaladas estructuran la garantía del plazo razonable y establecen la responsabilidad por la vulneración a estos preceptos. Es decir, si un juez injustificadamente retarda la decisión de una causa puesta su conocimiento, especialmente en materia penal, devendría en responsabilidad objetiva del Estado.
16. Finalmente, hay que considerar que –como se establece en la sentencia– la garantía del plazo razonable implica también otros elementos que van más allá de un período de tiempo determinado. Así se incluyen: la obligación jurisdiccional de dirigir la actividad procesal, y actuar con celeridad y diligencia; el deber de los sujetos procesales de actuar con buena fe y lealtad procesal; e incluso, está condicionada a cuestiones estructurales, como las propias limitaciones administrativas y la carga procesal de las unidades judiciales.
17. Por todo lo expuesto, estoy de acuerdo con la decisión adoptada en la causa **22-20-CN y acumulado**, con las consideraciones expuestas.

RICHARD
OMAR
ORTIZ ORTIZ

Firmado digitalmente por
RICHARD OMAR
ORTIZ ORTIZ
Fecha: 2024.12.31
10:01:47 -05'00'

Richard Ortiz Ortiz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente del juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, anunciado en la sentencia de la causa 22-20-CN y acumulado, fue presentado en Secretaría General el 16 de diciembre de 2024, mediante correo electrónico a las 18:16; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado**Jueza:** Teresa Nuques Martínez**SENTENCIA 22-20-CN/24****VOTO SALVADO****Jueza constitucional Teresa Nuques Martínez**

1. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), formulo voto salvado a la sentencia 22-20-CN/24, emitida en sesión ordinaria del día 5 de diciembre de 2024, con base en las siguientes razones:
2. El voto de mayoría resolvió declarar que la aplicación de la norma contenida en el artículo 541 numeral 3 del COIP no contraviene los artículos 76 numeral 2 y 77 numeral 9 de la Constitución, siempre y cuando se entienda que la interrupción de la caducidad de la prisión preventiva, producida con una sentencia condenatoria no ejecutoriada, no habilita a mantener a las personas privadas de su libertad bajo esa medida de manera indefinida. Adicionalmente reconoció que el legislador habría incurrido en una laguna estructural consistente en la omisión de aclarar cuál es el límite de la prisión preventiva una vez que se produce la interrupción de su caducidad, supuesto contemplado en el artículo 541 numeral 3 del COIP.
3. Frente a lo expresado, la jueza constitucional que suscribe este voto particular expone su disidencia con base en los siguientes argumentos:

Causa 22-20-CN

4. Es necesario puntualizar que el control concreto de constitucionalidad tiene por finalidad garantizar que la aplicación de las disposiciones jurídicas dentro de los procesos judiciales sea acorde con la CRE y los instrumentos internacionales de derechos humanos, con el objetivo de asegurar la existencia y funcionalidad de un sistema jurídico coherente y sujeto al principio de supremacía constitucional. Es por esto que, al menos, *prima facie*, un elemento esencial para la resolución de una causa de esta clase es que subsista un caso cuya resolución dependa de la norma cuya constitucionalidad se consulta; caso contrario se desvanecería el supuesto fáctico concreto sobre el cual se intenta determinar una aplicación normativa constitucional
5. Así las cosas, de los antecedentes relatados en el proceso de origen, se conoce que Fausto Alejandro Tamayo Cevallos fue privado de libertad con orden de prisión preventiva el 26 de febrero del 2015, en el marco de un proceso penal iniciado por el

delito de delincuencia organizada.¹ Asimismo consta del expediente procesal que el 29 de noviembre de 2016, un Tribunal de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, en primera instancia, declaró culpable a Fausto Tamayo,² en calidad de autor mediato del delito de delincuencia organizada, imponiéndole una pena privativa de libertad de trece años y tres meses;³ que en apelación la pena fue reducida veintiocho meses de privación de libertad; y en casación nuevamente fue elevada a trece años y cuatro meses; decisión que el procesado impugnó a través de una acción extraordinaria de protección.

6. En virtud de la acción extraordinaria de protección planteada, la Corte Constitucional declaró que la sentencia de casación de 25 de junio de 2018 que había elevado la pena de privación de libertad del procesado a trece años y cuatro meses, vulneró sus derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso en las garantías de motivación y de ser juzgado con observancia del trámite propio de cada procedimiento de Fausto Tamayo. En consecuencia, como medida de reparación, se dejó sin efecto dicha sentencia, quedando vigente la sentencia de apelación que le había impuesto veintiocho meses de privación de libertad.
7. En mérito de aquello, el 26 de agosto de 2020, Fausto Tamayo presentó un hábeas corpus en el que solicitó su libertad debido a que el tiempo que llevaba cumpliendo la medida cautelar de prisión preventiva habría superado el tiempo de la condena que estaba vigente en su contra. De este modo, mencionó que llevaba más de 5 años privado de libertad y que la condena vigente en su contra, a ese momento, era la de veintiocho meses.
8. En razón de aquello, se puede observar que para el análisis y resolución del habeas corpus planteado por Fausto Tamayo no hacía falta abordar algún tópico vinculado con el artículo 541.3 del COIP relativo a la interrupción del plazo de caducidad de la prisión preventiva, esto en tanto que solamente hacía falta constatar si el procesado

¹ Proceso penal 17294-2015-02617.

² Conformado por las juezas provinciales Dilza Muñoz Moreno e Inés Maritza Romero Estévez y el juez provincial Eduardo Ochoa Chiriboga. Este Tribunal de la Sala Penal de la Corte Provincial de Pichincha fungió como Tribunal de primera instancia debido a que, a la fecha en la que se investigaban los hechos constitutivos de la infracción, Fausto Tamayo tenía fuero de Corte Provincial al desempeñarse como General de la Policía Nacional y Comandante General de la Policía Nacional. Aquello de conformidad con el artículo 208 numeral 2 inciso segundo del Código Orgánico de la Función Judicial.

³ Dentro del proceso penal también se declaró la responsabilidad de los siguientes procesados: i) Alexis Geovanny Cifuentes Bedoya, en calidad de autor mediato; ii) Daniel Patricio Gutiérrez Romero, Aníbal Eduardo Parra Fernández, Christian Carlos Pineda Toledo, Freddy Stalin Revelo Bermeo, Danny Alexis Herrera Mamarandi, Marco Daniel Reascos Benalcázar, Magno Fili Michilena Michilena, Carlos Vinicio Altamirano Gavilanes y Carlos Alberto Hidalgo Meza, en calidad de coautores; iii) Juan Carlos Triviño Baños, Jorge Patricio Sangucho Campaña y Rodolfo Rolando Quelal Calderón, en calidad de autores; y, iv) María Teresa Bedoya Luna, en calidad de coautora.

ya había cumplido para ese entonces con la pena de privación de libertad dictada en sentencia de apelación, esto es, veintiocho meses. Pena que había sido impuesta a través de una decisión de fondo adoptada en segunda instancia garantizando el principio-derecho de doble conformidad⁴ y que por tanto no estaba vinculada con norma alguna atinente a la interrupción de la caducidad de una medida cautelar de carácter personal, sino con el régimen legal de cumplimiento de pena.

9. Bajo esta lógica, la jueza que suscribe el presente voto razonado, considera que los supuestos facticos comprendidos en la causa 22-20-CN no guardaban relación con los problemas jurídicos que se pretendieron resolver en la sentencia de mayoría, como es la constitucionalidad de la aplicación del artículo 541.3 del COIP. Motivo por el cual, resultaba improcedente que se aborde el contexto material de dicha causa en el examen de control constitucional concreto que se desarrolló en la sentencia de la cual me aparto.

Causa 20-22-CN

10. Por otro lado, en lo que atañe a la causa 20-22-CN, uno de los temas centrales sobre los cuales erige su argumentación el voto de mayoría es la eventual presencia de una laguna normativa y semántica respecto de qué se debe entender cómo el efecto de la interrupción de la caducidad de la prisión preventiva contemplada en el artículo 541.3 del COIP.
11. Así en el párrafo 73 del voto de mayoría se afirma que: “[d]e la lectura de este artículo [541.3 del COIP] se verifica que en ninguna parte indica cuál es el efecto de la interrupción de la caducidad de la prisión preventiva. Incluso, la Corte evidencia que ninguna norma del COIP se refiere al efecto que generaría la interrupción de la caducidad de la prisión preventiva en cuanto al tiempo que podría mantenerse esta medida una vez producida dicha interrupción. Por lo tanto, en un primer momento, puede considerarse como un supuesto no previsto por el legislador”.
12. Sin embargo, la sentencia pasa por alto que el 25 de enero de 2023, la Corte Nacional de Justicia en ejercicio de la competencia prevista en el artículo 180.6 del Código Orgánico de la Función Judicial, la cual permite que el Pleno de la Corte Nacional de Justicia, pueda expedir resoluciones en caso de duda u obscuridad de las leyes, las

⁴ CCE, sentencia 8-19-IN y acumulado/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 38: “[D]e manera específica en los procesos penales, se encuentra reconocido en favor de los procesados el derecho al doble conforme, que a diferencia del derecho a recurrir en su sentido abstracto, no se agota en una dimensión adjetiva, **sino que existe precisamente para precautelar una dimensión material del proceso, como lo es la protección de la presunción de inocencia del presunto infractor, en el sentido de que garantiza que únicamente se condene a una pena a una persona, si su responsabilidad ha sido confirmada por dos estructuras jurisdiccionales diferentes**”

que serán generales y obligatorias, mientras no se disponga lo contrario por la ley; emitió la resolución 02-2023, donde en lo principal se razonó:

Que abundando, y desde un ámbito de hermenéutica jurídica, y al tenor de una interpretación integral y sistemática del ordenamiento jurídico, el contenido del artículo 541.3 del Código Orgánico Integral Penal, no exige como requisito, el acto formal de notificación con la sentencia de condena escrita, para interrumpir los plazos de caducidad de la prisión preventiva; a contrario sensu, textualmente la regla indica que “dictada la sentencia, se interrumpirán estos plazos” (negrillas es nuestro), es decir, de seis meses y un año, descritos en los numerales 1 y 2 de la mentada norma, para que opere la caducidad de la medida cautelar. Se considera entonces que la resolución oral de condena, es el pronunciamiento, la decisión del órgano jurisdiccional, acerca del asunto o asuntos sustanciales del proceso, que establece ya la determinación de la existencia de la infracción, la individualización de la responsabilidad de la persona procesada, y la pena correspondiente, en los términos descritos en los artículos 619 y 621ibidem; y, tal como ya se manifestó, al tenor del artículo 88 del Código Orgánico General de Procesos, norma supletoria en materia penal, sentencia y decisión oral tienen idéntico significado jurídico procesal. Por estas razones, dicho acto procesal, la decisión oral motivada dictada en audiencia, en la praxis, garantiza la materialización del plazo razonable establecido constitucional y convencionalmente, y la aplicación del sistema procesal oral estatuido en los artículos 168.6 de la Constitución y 5.11 y 560 del Código Orgánico Integral Penal, por lo Que dicho acto jurisdiccional, debe ser considerado como el hito a ser observado para la interrupción de los plazos de caducidad de la prisión preventiva;
[...]

Que [...] tal como manifestamos al resolver el problema jurídico anterior, en este caso entendemos a esta expresión como la decisión oral motivada de condena emitida en el juicio, resulta jurídicamente lógico que la ley no exige el requisito de ejecutoriada; teniendo en cuenta además que la condición de la persona procesada pasó de ser la de presunción de inocencia a la de ser declarada responsable por una infracción penal y condenado a una pena privativa de libertad; esto sin perjuicio de los recursos que la ley establece para la revisión del fallo;

[...]
Que como ha quedado señalado, la interrupción de los plazos de caducidad de la prisión preventiva, prevista en el artículo 541.3 del Código Orgánico Integral Penal, es una regla que emerge como una garantía normativa para regular el mandato de optimización descrito en el artículo 77.9 de la Constitución de la República, el cual no señala de forma alguna que la sentencia con la cual se interrumpen los plazos de caducidad de la prisión preventiva, deba estar notificada por escrito, y menos aún ejecutoriada;

[...]

[Énfasis añadido]

- 13.** Además de forma expresa en la resolución 02-2023 de la Corte Nacional de Justicia se estatuyó:

Artículo 1.- Los plazos de caducidad de la prisión preventiva de seis meses y un año previstos en el artículo 541 numerales 1 y 2 del Código Orgánico Integral Penal, se

interrumpen desde la emisión de la decisión oral motivada y dictada en audiencia de conformidad con el artículo 619 del mismo Código.

Artículo 2.- Para que opere la interrupción de la caducidad de la prisión preventiva no es necesario que exista sentencia ejecutoriada.

14. Con esto, toda vez que la presunción de constitucionalidad de la resolución de la Corte Nacional de Justicia no ha sido desvirtuada, ni tampoco la Asamblea Nacional ha emitido una reforma al COIP que regule directamente el tema conforme lo establece el artículo 180.6 del Código Orgánico de la Función Judicial, esta resolución con fuerza normativa se encuentra vigente en el sistema jurídico ecuatoriano, sin que se verifique la supuesta omisión normativa que identifica el voto de mayoría.

15. Por los argumentos expuestos presento este voto salvado a la sentencia de mayoría.

HILDA TERESA
NUQUES
MARTINEZ

Firmado
digitalmente por
HILDA TERESA
NUQUES
MARTINEZ

Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, anunciado en la sentencia de la causa 22-20-CN y acumulado, fue presentado en Secretaría General el 17 de diciembre de 2024, mediante correo electrónico a las 12:54; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado**Jueces:** Carmen Corral Ponce y Enrique Herrería Bonnet**SENTENCIA 22-20-CN/24****VOTO SALVADO****Jueces constitucionales Carmen Corral Ponce y Enrique Herrería Bonnet**

1. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 5 de diciembre de 2024, aprobó la sentencia 22-20-CN/24 (“**decisión de mayoría**”). La decisión de mayoría declaró que:

La aplicación del artículo 541 numeral 3 del COIP no contraviene los artículos 76 numeral 2 y 77 numeral 9 de la Constitución **siempre que se entienda que la interrupción de la caducidad de la prisión preventiva, producida con una sentencia condenatoria no ejecutoriada, no habilita a mantener a las personas privadas de su libertad bajo esa medida de manera indefinida.** Además, reconoció que el legislador ha incurrido en una laguna estructural consistente en la omisión de aclarar cuál es el límite de la prisión preventiva una vez que se produce la interrupción de su caducidad.

2. Si bien respetamos la decisión de mayoría no estamos de acuerdo con la resolución de las consultas de norma propuestas. A nuestro criterio el artículo 541 numeral 3 del COIP es constitucional sin que sea procedente condicionar la misma a un supuesto específico, por las consideraciones que esgrimimos a continuación.

1. Consideraciones

3. Previo a desarrollar los argumentos que debió considerar la decisión de mayoría es oportuno sintetizar los fundamentos de las consultas.
4. Las Salas consultantes argumentan por una parte que: **1)** pese a que se verifica que en el proceso 17294-2015-02617 se excedió el plazo establecido en el artículo 77 número 9 de la CRE existe imposibilidad de tutelar los derechos que protege la acción de hábeas corpus en razón de lo establecido en el artículo 541 número 3 del COIP; y, **2)** en el proceso 18333-2020-00554 se cuestiona si ¿la sentencia condenatoria no ejecutoriada interrumpe los plazos de caducidad de la prisión preventiva?
5. Las Salas consultantes enuncian los artículos 7, número 5 del CADH y 9 número 3 del PIDCP en virtud de que estas normas se refieren al derecho de las personas a ser juzgadas dentro de un plazo razonable o, de lo contrario, ser puestas en libertad sin perjuicio de que continúe el proceso, cuestión que a su criterio se relaciona con el tiempo establecido en el artículo 77, número 9 de la CRE en virtud de que en estas normas se determina el plazo que no puede exceder una medida cautelar de prisión preventiva.

6. Por el contenido de las normas referidas *ut supra*, es preciso hacer una diferencia entre el plazo constitucional y legal previsto para la caducidad de la medida cautelar de prisión preventiva y el plazo razonable contado desde la emisión de la sentencia de primera instancia.

1.1 Sobre el plazo constitucional y legal previsto para la caducidad de la prisión preventiva

7. La prisión preventiva es una medida cautelar de carácter personal, excepcional, subsidiaria, provisional, proporcionada, motivada y revocable, cuya aplicación debe observar el criterio de *ultima ratio*. Por tanto, debe ser impuesta solamente cuando las otras medidas cautelares sean inútiles e ineficaces.¹ Esta medida tiene como fines: “(i) garantizar la comparecencia de la persona procesada, (ii) garantizar el derecho de las víctimas a una justicia pronta, oportuna y sin dilaciones, (iii) asegurar el cumplimiento de una posible pena y el pago de una posible reparación integral”² y (iv) garantizar el desarrollo y continuidad del proceso penal.³ Sin que en ningún caso sea aplicada con fines punitivos o de cumplimiento anticipado de la pena, al contrario, sus fines son estrictamente procesales.
8. La prisión preventiva podrá ser dictada por una autoridad jurisdiccional por pedido fundamentado de fiscalía siempre que concurren obligatoriamente las condiciones prescritas en el artículo 534 del COIP. La naturaleza cautelar de esta medida busca asegurar la comparecencia de la persona procesada a la audiencia de juzgamiento para obtener una decisión que determine si la persona es o no responsable.⁴ Por tanto, se dictará en dos etapas procesales previas al juzgamiento: (i) instrucción fiscal y (ii) evaluación y preparatoria de juicio⁵. Específicamente, podrá hacerlo al inicio de la instrucción fiscal, esto es en la audiencia de formulación de cargos,⁶ mientras dure la

¹ Corte Nacional de Justicia, Resolución 14-2021 de 15 de diciembre de 2021.

² CCE, sentencia 8-20-IA/20, 5 de agosto de 2020, párr. 54.

³ Corte Nacional de Justicia, Resolución 14-2021 de 15 de diciembre de 2021.

⁴ La Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Suárez Rosero vs. Ecuador*, párr. 77, señaló que “esta medida asegura que el procesado no eluda la acción de la justicia”.

⁵ COIP, Registro Oficial 180, 10 de febrero de 2014, “artículo 534. - La prisión preventiva es una medida cautelar personal excepcional, debe ser solicitada y ordenada de conformidad con las circunstancias de cada caso concreto, bajo criterio de última ratio, y podrá ser impuesta solo cuando se desprenda procesalmente que ninguna otra medida cautelar personal es útil y eficaz. [...] 3. Indicios de los cuales se desprenda que las medidas cautelares no privativas de la libertad son insuficientes y **que es necesaria la prisión preventiva para asegurar su presencia en la audiencia de juicio o el cumplimiento de la pena**”. (énfasis añadido).

⁶ COIP, Registro Oficial 180 de 10 de febrero de 2014, “artículo 595. - La formulación de cargos contendrá: [...] **La solicitud de medidas cautelares** y de protección, salidas alternativas al procedimiento o cualquier otro pedido que no afecte al debido proceso” (énfasis añadido).

instrucción fiscal⁷ o en la etapa evaluatoria y preparatoria a juicio⁸ en el caso de dictarse auto de llamamiento a juicio.⁹

9. De los fines y de las etapas en la que se puede dictar se desprende que la prisión preventiva busca el eficiente desarrollo del proceso penal¹⁰ a través del cumplimiento de los principios de continuidad de juzgamiento, concentración de los actos de juicio y de presencia obligatoria de la persona procesada. Lo cual se traduce en la resolución de la situación jurídica¹¹ del procesado en primera instancia.¹²
10. Sobre el plazo de la prisión preventiva, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Suárez Rosero vs Ecuador refirió que “el principio de ‘plazo razonable’ al que hacen referencia los artículos 7.5 y 8.1 de la Convención Americana **tiene como finalidad impedir que los acusados permanezcan largo tiempo bajo acusación y asegurar que esa se decida prontamente**” (énfasis añadido). Por el contexto del caso en el cual se realizaron estas apreciaciones, colegimos que las normas convencionales garantizan que las personas no permanezcan en prisión preventiva más allá de los límites constitucionales bajo la condición jurídica de una formulación de cargos y sin una decisión que se pronuncie de forma motivada sobre su responsabilidad penal.¹³
11. En concordancia, el constituyente estableció de forma expresa el plazo de caducidad de la prisión preventiva. Así, el artículo 77, número 9 de la CRE prescribe que “la prisión preventiva no podrá exceder de seis meses en las causas sancionadas con prisión, ni de un año en los casos de delitos sancionados con reclusión. Si se exceden estos plazos, la orden de prisión preventiva quedará sin efecto”.¹⁴ En virtud de que el fin de la medida -alcanzar el juzgamiento de las personas procesadas- y el plazo están estrechamente vinculadas, la Constitución ha previsto salvaguardias que suspenden el decurso de este plazo por circunstancias determinadas. A saber, cuando se verifique

⁷ *Ibíd.*, “artículo 593. - Si hasta antes del vencimiento del plazo de la instrucción fiscal, aparecen datos de los que se presume la autoría o la participación de una o varias personas en el hecho objeto de la instrucción, la o el fiscal solicitará su vinculación a la instrucción.” Ante lo cual, en la audiencia de vinculación el fiscal podrá solicitar al juez la imposición de medidas cautelares respecto de los sujetos vinculados.

⁸ *Ibíd.*, “artículo 603. - Acusación fiscal.- La acusación fiscal deberá contener en forma clara y precisa. – [...] 7. La solicitud de aplicación de medidas cautelares o de protección no dictadas hasta el momento o su ratificación, revocación o sustitución de aquellas dispuestas con antelación”.

⁹ *Ibíd.*, “artículo 608. - Llamamiento a juicio.- La resolución motivada de llamamiento a juicio incluirá: [...] 3. La aplicación de medidas cautelares y de protección no dictadas hasta el momento o la ratificación, revocación, modificación o sustitución de las mismas, dispuestas con antelación”.

¹⁰ COIP, Registro Oficial 180, 10 de febrero de 2014, artículo 589.

¹¹ Por medio de una sentencia absolutoria o condenatoria.

¹² COIP, Registro Oficial 180, 10 de febrero de 2014, artículo 610.

¹³ La interpretación surge por el contexto del caso en el que se dictó la decisión. La Corte Interamericana de Derechos Humanos refirió que “la Corte considera que con **la prolongada detención preventiva** del señor Suárez Rosero, se violó el principio de presunción de inocencia, por cuanto permaneció detenido del 23 de junio de 1992 al 28 de abril de 1996 [...]”.

¹⁴ CRE, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, artículo 77, número 9.

que “la persona ha evadido, retardado evitado o impedido su juzgamiento mediante actos orientados a provocar su caducidad”. En este contexto, se desprende que las normas buscan que la persona procesada sea juzgada en primera instancia en un plazo no mayor a los previstos cuando para el efecto se ha dictado una medida cautelar restrictiva del derecho a la libertad.

12. Por las consideraciones expuestas, el constituyente construyó una regulación constitucional expresa respecto a su duración y el mecanismo para hacerlo efectivo¹⁵ cuando haya sido inobservado. Esto, porque la medida no podrá mantenerse de forma indefinida mientras no exista una decisión que resuelva la situación jurídica de la persona procesada pues ello implicaría la afectación a derechos constitucionales.¹⁶
13. Por consiguiente, la medida cautelar de prisión preventiva quedará sin efecto cuando la autoridad judicial competente resuelva la situación jurídica del o los procesados. Así, se revocará si la persona ha sido sobreseída o cuando se haya ratificado su estado de inocencia.¹⁷ Cuando la persona haya sido declarada culpable la medida quedará sin efecto pues su objetivo cautelar se cumplió y la situación de la persona se definió por medio de una sentencia condenatoria. Es por esa razón que, desde que se dictó la sentencia de primera instancia hasta la resolución de los recursos interpuestos de forma posterior, la autoridad judicial no podrá dictar medidas cautelares de ningún tipo, pues dicha facultad terminó con la emisión de una sentencia condenatoria o absolutoria y la etapa procesal oportuna para hacerlo precluyó (ver párrafo 8).
14. Aun cuando el constituyente determinó expresamente el plazo de duración de la prisión preventiva y el efecto jurídico si este se excede, dispuso que el legislador determine las formalidades y condiciones de la privación de libertad bajo la figura de esta medida.¹⁸ En atención a ello, el COIP en su artículo 541 números 1 y 2 ha previsto los mismos plazos¹⁹ y en los artículos 534, 535, 536, 537, 538, 539, 540, 541 y 543 *ibidem* ha fijado sus formalidades,²⁰ lo cual incluye los supuestos para que opere su caducidad.²¹

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ El mecanismo constitucional es la garantía jurisdiccional de hábeas corpus. Ver por ejemplo: CCE, sentencia 2583-19-EP/23, 20 de septiembre de 2023.

¹⁷ COIP, Registro Oficial 180, 10 de febrero de 2014, artículo 535, número 2.

¹⁸ CRE, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, artículo 77, número 1.

¹⁹ COIP, Registro Oficial 180, 10 de febrero de 2014, “artículo 541. - La caducidad de la prisión preventiva se regirá por las siguientes reglas: 1. No podrá exceder de seis meses, en los delitos sancionados con una pena privativa de libertad de hasta cinco años. 2. No podrá exceder de un año, en los delitos sancionados con una pena privativa de libertad mayor a cinco años”.

²⁰ En lo principal, los artículos regulan la finalidad y los requisitos, cuando procede la revocatoria, y sustitución, casos especiales para su imposición, suspensión, improcedencia, resolución, caducidad y caución.

²¹ COIP, Registro Oficial 180, 10 de febrero de 2014, artículo 541, números 3 y 5.

15. En este marco, no se vislumbra que la norma consultada contraría el contenido del artículo 77, número 9 de la CRE, pues no establece plazos distintos y la condición para que se interrumpan no incide en su contenido. Al contrario, es concordante con su finalidad y es que la persona procesada con prisión preventiva obtenga una sentencia que resuelva sobre su situación jurídica.
16. A criterio de una de las Salas consultantes el artículo 541 numeral 3 del COIP no permite cumplir el objeto de la acción de hábeas corpus porque la sentencia de primera instancia interrumpe el plazo de caducidad. Empero, es importante reiterar que, el artículo 77 numeral 9 de la Constitución regula un aspecto estrictamente procesal y no establece como condición que la sentencia que interrumpe la caducidad de la prisión preventiva tenga la naturaleza de ejecutoriada, por las consideraciones ya expuestas.
17. En este orden de ideas, nunca procederá la acción hábeas corpus²² cuando se alegue que la privación de libertad es ilegal, ilegítima o arbitraria y exista una sentencia condenatoria dictada dentro de los seis meses o un año. Es decir no procede si se alega que el plazo expreso se ha excedido a partir de la primera sentencia condenatoria por esta sentencia interrumpió su caducidad. Contrario a ello, de conformidad con el artículo 43 numeral 8 de la LOGJCC será procedente cuando han transcurrido los plazos previstos en los artículos 77, numeral 9 de la Constitución y 541, numerales 1 y 2 del COIP y no se ha dictado una sentencia condenatoria.
18. En el mismo contexto, la Corte Nacional de Justicia en el ejercicio de su atribución de expedir resoluciones en caso de duda u oscuridad de las leyes²³ y “al tenor de una interpretación integral y sistemática del ordenamiento jurídico” determinó que:

Entendemos a la expresión de ‘dictado sentencia’ como la decisión oral motivada de condena emitida en el juicio, resulta jurídicamente lógico que la ley no exige el requisito de ejecutoriedad; teniendo en cuenta además que la condición de la persona procesada pasó de ser la de presunción de inocencia a la de ser declarada responsable por una infracción penal y condenado a una pena privativa de libertad; esto sin perjuicio de los recursos que la ley establece para la revisión del fallo. [...] El artículo 541.3 del [COIP] es una regla que emerge como una garantía [...] descrita en el artículo 77.9 de la [CRE], el cual no señala de forma alguna que la sentencia con la cual se interrumpan los plazos de caducidad de prisión preventiva deba estar [...] ejecutoriada.

²² Cuando el argumento se centre en que la privación de libertad es ilegal, arbitraria y/o ilegítima porque se han superado los plazos previstos en el artículo 77 numeral 9 de la Constitución y existe sentencia condenatoria de primera instancia dictada en los plazos referidos.

²³ COFJ, Registro Oficial 544, 9 de marzo de 2009, “artículo 180. - Al Pleno de la Corte Nacional de Justicia le corresponde: 6. Expedir resoluciones en caso de duda u oscuridad de las leyes, las que serán generales y obligatorias, mientras no se disponga lo contrario por la Ley, y regirán a partir de su publicación en el Registro Oficial”.

19. Bajo este argumento, resolvió que “**para que opere la interrupción de la caducidad de la prisión preventiva no es necesario que exista sentencia ejecutoriada**” (énfasis añadido).
20. En razón de que, la interpretación que la Corte Nacional de Justicia respecto de la norma consultada es concordante con los argumentos que hemos expuesto no es necesario realizar consideraciones adicionales sobre la disposición referida *ut supra*.
21. En conclusión, advertimos que la norma consultada, respecto a las condiciones y especificidades para que opere la caducidad de la prisión preventiva -medida cautelar- es constitucional y debe ser aplicada en los términos expuestos en los párrafos precedente y al tenor de su literalidad.

1.2 Sobre el plazo razonable contado desde la emisión de la sentencia de primera instancia

22. Al respecto, la Sala consultante 1 indica que en el caso en particular la prisión preventiva ha excedido el plazo razonable, la caducidad esta interrumpida por una decisión y así la privación de libertad si bien con apariencia de legalidad, vulnera el estándar de plazo razonable y la presunción de inocencia.
23. Por este argumento nos resulta necesario abordar el plazo razonable contado desde la emisión de la sentencia de primera instancia hasta que se dicte una sentencia y esta se ejecute. Además, de analizar la naturaleza de la medida cautelar y de la pena.
24. En general el constituyente ha previsto disposiciones que buscan evitar que los procesos se resuelvan en periodos extremadamente extensos. Así, prescribe que los operadores de justicia serán responsables por el daño ocasionado como consecuencia del retardo en la sustanciación de la causa. Incluso impone la obligación estatal de reparar a una persona que haya sufrido una pena como resultado de una sentencia condenatoria que fue revocada.²⁴ Empero, no ha fijado un plazo expreso para la resolución de los recursos ordinarios y extraordinarios interpuestos respecto de una sentencia condenatoria.
25. En virtud de que, la norma consultada se emite en el marco de la institución jurídica de la prisión preventiva es claro que regula una cuestión procesal referente a ella. No obstante, la Sala consultante 1 hace alusión al plazo razonable cuando ya se dicta una sentencia que resuelve la situación jurídica de la persona procesada. El argumento de

²⁴ CRE, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, artículo 11.

la Sala deja en evidencia el error conceptual respecto de la figura de medida cautelar y de pena, lo cuales no son asimilables.

26. Así, el plazo expreso de la medida cautelar se encuentra expresamente definido y se limita únicamente a la etapa previa al juzgamiento y no al plazo después de emitida la sentencia a la que hace alusión la norma consultada. Por ello, conceptualmente es correcto que a partir de la sentencia de primera instancia se cumpla una pena y no una medida cautelar.
27. Contrario a lo que entiende la Sala consultante 1, la norma consultada es concordante con el fin de garantizar que la persona procesada sea juzgada en el plazo expreso cuando tiene una medida cautelar de prisión preventiva, por ello cuando se dicta sentencia el objetivo ha sido cumplido. De modo que, cuando la norma hace alusión a la interrupción del plazo de caducidad, es porque se dictó una sentencia que resolvió sobre la situación jurídica de la persona procesada, pues ya no existirá medida cautelar que pueda caducar, sino una pena que se debe cumplir.
28. Dicho esto, la existencia de la laguna estructural referida en el párrafo 87 de la decisión de mayoría no existe por cuanto, el artículo 43, numeral 8 de la LOGJCC ha previsto que el supuesto de la caducidad de prisión preventiva es objeto de acción de hábeas corpus sin que ello, amplíe su objeto de protección a situaciones relacionadas al plazo razonable de sentencias posteriores. Esta situación lejos de constituir un vacío normativo, plasma la voluntad del constituyente.
29. En este sentido, consideramos que la norma consultada es concordante con las disposiciones constitucionales porque se encuentra apegada a los efectos que produce cada institución jurídica en las diversas etapas del proceso. Por consiguiente, no podemos asimilar el plazo expreso de la prisión preventiva y el plazo razonable de la duración del proceso penal contado desde la emisión de la sentencia de primera instancia con la garantía de presunción de inocencia.
30. Tal es el caso que, cuando se excede el tiempo de privación de libertad bajo una medida cautelar y no exista sentencia se aplicará la garantía constitucional de hábeas corpus y en ninguna circunstancia se podrá declarar la violación de la presunción de inocencia, pues su objeto no abarca este derecho y ello, le corresponde a un juez penal.
31. Por las acotaciones conceptuales referidas, la norma consultada no puede vulnerar la presunción de inocencia porque su fin no es garantizar el desarrollo integral del proceso en un plazo razonable, lo cual incluye la resolución de recursos ordinarios y extraordinarios. Al contrario, su esencia se centra en la etapa de juzgamiento.

32. A causa de lo desarrollado, concluimos que una medida cautelar de prisión preventiva, no puede considerarse como una pena anticipada, esto en virtud de los fines que persigue esta institución. De modo que la prisión preventiva, al no ser una pena, no vulnera *per se* el principio de presunción de inocencia.
33. En virtud de lo ya establecido, la presunción de inocencia cede frente a la decisión razonable que adoptó un órgano jurisdiccional competente con base en el análisis de los hechos y de las pruebas. Entonces se entiende que, la presunción de inocencia no se anula por el solo hecho de contar con una medida cautelar privativa de libertad ya que esta no incide en la resolución de la situación jurídica del procesado pues, como ya se mencionó *ut supra*, esta persigue fines que buscan que el proceso se desarrolle hasta que exista una sentencia que resuelva la situación jurídica del procesado. Por tanto, no es contraria a la garantía de presunción de inocencia prevista en el artículo 76, número 2 de la CRE.

2. Conclusión

34. Bajo los argumentos expuestos concluimos que el artículo 541 numeral 3 del COIP no es incompatible con las disposiciones constitucionales previstas en el artículo 77, numerales 1 y 9 de la Constitución por tanto, es constitucional a la luz del contenido que el legislador le otorgó.

CARMEN
FAVIOLA
CORRAL
PONCE

Firmado
digitalmente
por CARMEN
FAVIOLA
CORRAL PONCE

Carmen Corral Ponce

JUEZA CONSTITUCIONAL

PABLO
ENRIQUE
HERRERIA
BONNET

Firmado
digitalmente por
PABLO ENRIQUE
HERRERIA
BONNET
Fecha: 2024.12.30
20:41:56 -05'00'

Enrique Herrería Bonnet

JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de los jueces constitucionales Carmen Corral Ponce y Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 22-20-CN y acumulado, fue presentado en Secretaría General el 20 de diciembre de 2024, mediante correo electrónico a las 12:30; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

2220CN-77b9c

**Caso Nro. 22-20-CN**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito por el presidente de la Corte Constitucional, Alí Lozada Prado, al igual que el voto salvado del juez constitucional Enrique Herrería Bonnet; el día martes treinta y uno de diciembre de dos mil veinticuatro el voto salvado de la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez y el voto concurrente del juez constitucional Richard Ortiz Ortiz; y el día miércoles ocho de enero de dos mil veinticinco el voto salvado de la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, 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 9-23-CN/25
Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M., 09 de enero de 2025

CASO 9-23-CN y acumulado¹

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

SENTENCIA 9-23-CN/25

Resumen: En la presente sentencia se analiza la constitucionalidad de la aplicación del artículo 87.1 del COGEP en lo que refiere a la declaratoria de abandono por no comparecencia a audiencia en primera instancia, por parte de quien presentó la demanda o solicitud, cuando hubiere un evento de caso fortuito o fuerza mayor. Luego del análisis correspondiente, la Corte absolvió la consulta planteada en el sentido que el artículo 87.1 del COGEP es constitucional, puesto que de una visión integral y no aislada del ordenamiento jurídico ecuatoriano, incluyendo la cláusula de caso fortuito o fuerza mayor como un elemento abarcativo al derecho procesal procedente de los elementos universales del Derecho, permite observar que los operadores de justicia en el marco de la normativa procesal vigente tienen el deber de valorar si, en los casos sometidos a su conocimiento, ha ocurrido un hecho imprevisto e irresistible que justifique la ausencia de esta parte procesal.

1. Antecedentes

Causa 9-23-CN

1. El 2 de octubre de 2020, Irene Moreira De la Cruz presentó una demanda de daños y perjuicios en contra de Corporación El Rosado S.A. El conocimiento de la causa se radicó ante la Unidad Judicial Civil de Portoviejo (**“juez consultante”**) y el juicio fue signado con el número 13334-2020-01006.²
2. El 2 de septiembre de 2022, el juez consultante, mediante auto, convocó a audiencia preliminar a celebrarse el 8 de noviembre de 2022 a las 14h20. El día de la audiencia, la señora Irene Moreira De la Cruz arribó con 4 minutos de atraso, sin perjuicio de que su abogado sí se encontraba en la sala de audiencia desde la instalación.³ En virtud de

¹ Acumulado con el caso 11-24-CN.

² Conforme la narración de los hechos que consta en la demanda, la accionante indicó que “[e]l día viernes 19 de junio de 2020, [...] ingres[ó] al centro comercial ‘Mi comisariato’ ubicado en la calle Alajuela, entre Chile y Av. Manabí de [...] Portoviejo, previo a ello ten[ía] que pasar el ‘túnel de desinfección’ ubicado al ingreso del referido Centro Comercial, pero este túnel no tenía soporte o apoyo, no tenía barandales, ni piso antideslizante, sólo había periódicos y cartones mojados en el piso, por ello al salir de este túnel me resbalé, caí al piso, y como consecuencia me fracturé la pierna izquierda”.

³ El juez consultante afirma que “[l]a parte accionante ingresó a la sala de audiencias de forma intempestiva, pero, con la condición de tener inhabilidad en su función motriz de sus extremidades inferiores: ‘traía

aquello, Corporación El Rosado S.A. solicitó que se declare el abandono de la instancia con base en el artículo 87.1 del Código Orgánico General de Procesos (“COGEP”). El juez consultante suspendió la audiencia.

3. El 3 de febrero de 2023, el juez consultante elevó a la Corte Constitucional una consulta sobre la constitucionalidad de la aplicación del artículo 87.1 del COGEP, por considerar que podría contravenir derechos constitucionales.
4. El 16 de junio de 2023, el tribunal de sala de admisión conformado por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Teresa Nuques Martínez, y el juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, en voto de mayoría, resolvió admitir la consulta de norma 9-23-CN.⁴
5. El 22 de agosto de 2024, el juez consultante en respuesta a un pedido de la Corporación El Rosado S.A. para que se declare el abandono de la causa,⁵ se pronunció manifestando que “para dar seguridad jurídica sobre la decisión y que todos los procesos se despachen conforme al resultado del Control Constitucional, se deberá esperar a que se nos notifique con la decisión”.

Causa 11-24-CN

6. El 11 de julio de 2023, Lorena Inés Cusme Velásquez presentó una demanda ejecutiva por cobro de letra de cambio en contra de Tito William Álava Laz. Juicio signado con el número 13334-2023-01563.
7. El 13 de diciembre de 2023, mediante auto, la Unidad Judicial Civil de Portoviejo, provincia de Manabí, convocó a audiencia para el 15 de febrero de 2024, a través de la plataforma zoom. El juez consultante detalló que el día que se llevó a cabo la audiencia

solicitó al señor secretario se revise la comparecencia de los sujetos procesales teniendo como certificación: (i) la falta de comparecencia de la señora Lorena Inés Cusme Velásquez en calidad de actora con asistencia de la defensa técnica de la parte actora señora Jessica del Rocío Moreira Moreira; y, (ii) la comparecencia de la parte demandada señor Tito William Álava Laz con su defensa técnica Ricardo Adalberto Cedeño Delgado.

consigo muletas y sin tener movilidad normal”. Así mismo, se observó que venía sola y sin persona alguna que le pudiera colaborar en su movilidad”.

⁴ El juez constitucional Richard Ortiz Ortiz presentó voto salvado, argumentando que “la consulta no tiene relevancia con la resolución del caso concreto, toda vez que de la propia argumentación de la judicatura consultante se desprende la posición que permitiría al juez resolver la causa en concreto, y no para fundamentar un posible vicio de inconstitucionalidad”.

⁵ Solicitado mediante escrito de 11 de mayo de 2023.

8. El 16 de febrero de 2024, el juez consultante elevó la presente consulta de norma ante la Corte Constitucional.⁶
9. El 7 de agosto de 2024, el tribunal de sala de admisión conformado por las juezas constitucionales Daniela Salazar Marín y Teresa Nuques Martínez, y el juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, resolvió admitir la consulta de norma 11-24-CN y acumularlo a la causa 9-23-CN.
10. A través de auto de 18 de noviembre de 2024, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de las causas acumuladas y prosiguió con su conocimiento, ordenando al juez consultante, a la Asamblea Nacional, a la Presidencia de la República, a la Corte Nacional de Justicia y a la Procuraduría General del Estado, que se pronuncien sobre la supuesta inconstitucionalidad que implicaría la aplicación de la norma consultada.

2. Competencia

11. En el artículo 428 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”) y los artículos 141, 142, y 143 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), se establece la competencia de la Corte Constitucional del Ecuador para decidir sobre las consultas de constitucionalidad de norma.

3. Norma cuya constitucionalidad se consulta

12. De conformidad con lo señalado en las consultas de normas 9-23-CN y 11-24-CN, el enunciado normativo cuya constitucionalidad se consulta corresponde al artículo 87.1 del COGEP:

Art. 87.- Efectos de la falta de comparecencia a las audiencias. - En caso de inasistencia de las partes se procederá de acuerdo con los siguientes criterios:

1. Cuando quien presentó la demanda o solicitud no comparece a la audiencia correspondiente, su inasistencia se entenderá como abandono.

Si comparece la parte actora sin su defensor, la o el juzgador suspenderá la audiencia y la volverá a convocar, por una sola vez, a petición de parte.

[Énfasis añadido]

⁶ El juez consultante expuso que “teniendo presente que la medida legislativa del abandono, es desproporcionada, en cuanto a su efecto para la inasistencia de audiencia, y por solicitud de la defensa técnica de la parte accionante que advirtió que, por una extorsión que ha sufrido en días pasados, ha tenido que cambiar de número y no se ha podido comunicar con la accionante para que se presente a la audiencia, debiendo tener presente que la hija de la accionante tiene cáncer [...]”. Con las consideraciones expuestas elevó la consulta de norma.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Fundamentos y pretensiones de las consultas de normas

Causa 9-23-CN

13. El juez consultante sostuvo que la aplicación del artículo 87.1 del COGEP en el proceso 13334-2020-01006 implicaría una contravención a los principios de igualdad y progresividad (art. 11. 2 y 8 CRE), al derecho de petición (art. 66.23 CRE) y a la tutela judicial efectiva (art. 75 CRE y art. 25 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Como construcción argumentativa, expuso:

13.1. Con relación a los principios de igualdad y progresividad, inició afirmando que “[a]l iniciar la audiencia, el 87 No. 1 del COGEP sólo contempla la posibilidad de suspender la audiencia y no declarar el abandono cuando comparece la parte actora sin su abogado, pero si comparece solo el abogado sin la parte, el juez está obligado a dictar el abandono”. Luego agregó que “[p]or caso fortuito o fuerza mayor, las personas pueden llegar atrasadas a las audiencias, pero no tienen la intención de abandonar la causa”; relató que “[l]as personas, al trasladarse a las audiencias señaladas en la Unidad Judicial Civil de Portoviejo no tienen acceso para personas con discapacidad física – sea temporal o permanente-”; y, enfatizó que “[e]n el presente caso, la parte accionante tenía disminuida la posibilidad de llegar a tiempo, y por más que se esfuerce físicamente o por distintas cuestiones que no se conoce, [...] no se puede limitar el derecho de petición que en derecho procesal”.

13.2. Posteriormente, realizó un de “test de igualdad”, el cual según su criterio evidenciaría que hay una diferenciación injustificada entre las personas que se adecuan a los supuestos de improcedencia de abandono establecidos en el artículo 247 del COGEP⁷ y los sujetos que no se adecuan a las categorías de ese artículo. Así, aseveró “[a]l resto [de personas] que no se encuentr[an] comprendid[as] dentro de estas categorías, [estarían] limitad[as] o restringid[as] sus derechos a poder acceder a una decisión por parte del juez”.

⁷ COGEP: “Art. 247.- Improcedencia del abandono.- No cabe el abandono en los siguientes casos: 1. En las causas en las que estén involucrados los derechos de las niñas, niños y adolescentes, incapaces, adultos mayores y personas con discapacidad. 2.- En las causas en las que estén involucrados derechos laborales de los trabajadores. 3. En los procesos de carácter voluntario. 4. En las acciones subjetivas contenciosas administrativas. 5. En la etapa de ejecución.”

13.3. En adición, para resaltar que la diferenciación produce una distinción discriminatoria, expuso un “test de proporcionalidad” dentro del cual empezó indicando que el COGEP persigue como fin constitucional válido: “regular el sistema procesal desde su génesis de forma gratuita y sin discriminación, a fin para alcanzar la justicia y facilitar la consecución del bienestar de sus habitantes”. Luego, con el objetivo de demostrar que la norma impugnada no sería una medida legislativa idónea para alcanzar este fin constitucional, toda vez que consideró que “menoscab[a] [el] ejercicio del derecho de acción a las personas que no se encuentran catalogadas en el artículo 247 del COGEP”. Asimismo, enunció una serie de medidas que considera serían menos gravosas que la establecida en la norma impugnada, y que en consecuencia probarían que la declaratoria de abandono por inasistencia a la audiencia es innecesaria.⁸

13.4. Como último punto de su test de proporcionalidad, argumentó que la norma impugnada es desproporcionada en sentido estricto, en la medida que, si tiene como finalidad “regular entre otras cosas el acceso a la administración de justicia sin discriminación [...]”, “jamás p[odría] limitar o restringir el derecho de acción”; y como ejemplo afirma que “[n]i siquiera cuando existe prescripción, caducidad, cosa juzgada, transacción, o existencia de convenio, compromiso arbitral o convenio de mediación se limita o restringe el derecho de acceso a la administración de justicia”.

13.5. De este modo, concluyó:

[L]os dos grupos comparables en el cual a uno se le ha distinguido con la finalidad de menoscabar el ejercicio del derecho de acción por medio de una medida legislativa, no ha superado el test de idoneidad, necesidad y proporcionalidad estricta en relación con el fin constitucionalmente valido [sic]. Ergo, la medida legislativa se torna discriminatoria y consecuentemente regresiva de derechos.

13.6. Ahora bien, en lo atinente a la eventual contravención de los derechos de petición y tutela judicial efectiva, el juez consultante inició citando varias definiciones doctrinales que equiparían el derecho de petición con el derecho de acción. Posteriormente, manifestó que la tutela judicial efectiva es un derecho

⁸ Foja 362 del expediente judicial: “i) Extinguir el derecho discutido; ii) Limitar el derecho de acción durante 6 meses, como sanción ante la inasistencia a las audiencias; iii) No limitar el derecho de acción para la inasistencia de la parte actora a las audiencias y utilizar el mecanismo determinado en los artículo 131 (4) del Código Orgánico de la Función judicial por analogía a la parte procesal (siempre que no se justifique), o en su defecto; iv) No limitar el derecho de acción a la parte accionante ante la falta de asistencia a las audiencias y llamar a audiencia nuevamente a petición de parte. En este caso, si la parte procesal, no presenta justificación de la inasistencia con el pedido de convocatoria a la audiencia, se contaría desde ese momento procesal el tiempo para dictar el abandono. Tiempo que si es un elemento a considerar dentro de la institución jurídica de abandono”.

prestacional semejante a “la salud, educación y seguridad social”, y, por tanto, no podría ser limitado o restringido. Además, agregó que el derecho al acceso a la justicia únicamente debería restringirse cuando la causa en litigio haya tenido una resolución sustancia previa o ha sido objeto de una forma de terminación extraordinaria.

- 13.7. Para finalizar, como pretensión exteriorizó que buscaba “consultar en el caso en concreto si el caso fortuito y la fuerza mayor que pudiera suceder a consecuencia de tener limitada su movilidad pueda ser sancionada con abandono”.

Causa 11-24-CN

14. En idéntica forma a lo dicho en la causa 9-23-CN, el juez consultante sostuvo que la aplicación del artículo 87.1 del COGEP en el proceso 13334-2023-01563 conllevaría una lesión a los principios de igualdad y progresividad (art. 11. 2 y 8 CRE), al derecho de petición (art. 66.23 CRE) y a la tutela judicial efectiva (art. 75 CRE y art. 25 Convención Americana sobre Derechos Humanos).

15. El juez consultante alegó:

En el presente caso, el argumento verosímil de la enfermedad catastrófica del familiar de la parte accionante (hija) y sobre la extorsión sufrida la defensa técnica de la parte accionante por lo que ha tenido que cambiar de número de teléfono; o por distintas cuestiones que no se conoce, -que no me referiré en esta consulta por no existir las condiciones fácticas para hacerlo- no se puede limitar el derecho de petición que en derecho procesal es el derecho de acción que es el primer estándar o fase de la Tutela Judicial Efectiva que más adelante expondré por medio de un test de proporcionalidad.

16. Posteriormente, en lo referente a la presunta contravención de principios y derechos constitucionales replicó, en lo esencial, lo argumentado en la consulta de norma 9-23-CN.

4.2. Argumentos de la Presidencia de la República

17. En escrito de 21 de noviembre de 2024, la Presidencia de la República compareció a la presente causa para manifestar que la norma consultada se encontraba vigente, además de autorizar abogados y señalar lugares para su notificación.

4.3. Argumentos de la Asamblea Nacional

18. El 26 de noviembre de 2024, mediante oficio, la Asamblea Nacional se pronunció sobre la constitucionalidad de la norma consultada, en la siguiente forma:

[S]e observa que la judicatura consultante NO cumple con el tercer requisito de la sentencia 1-13-SNC-CC [sic], es decir, no fundamenta ni justifica la relevancia de la disposición normativa cuya constitucionalidad se consulta respecto de la decisión definitiva de un caso concreto, o la imposibilidad de continuar con el procedimiento de aplicar dicho enunciado.

En síntesis, la norma consultada bajo ninguna consideración transgrede regla, postulado o principio constitucional alguno, por el contrario, el legislador tiene la facultad y la obligación de adecuar la normativa secundaria, con el fin de hacer efectiva la garantía normativa y que los bienes jurídicos protegidos como los que se encuentran contenidos en los diferentes cuerpos legales tengan las garantías necesarias para la consecución de sus fines.

4.4. Argumentos de la Corte Nacional de Justicia

19. El 25 de noviembre de 2024, la Corte Nacional de Justicia compareció a la presente causa y, en lo principal, se pronunció respecto de la norma consultada en los siguientes términos:

[E]s necesario precisar que las y los jueces, incluida la Corte Nacional de Justicia, admiten la posibilidad de justificar la inasistencia a las audiencias preliminar o única, por motivos de caso fortuito o fuerza mayor, así lo ha expresado la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo en el juicio No. 17811-2018-01281 en sentencia de 30 de agosto de 2022, al señalar que aun cuando no esté expresamente previsto en el Código Orgánico General de Procesos, acorde a los principios generales del derecho de impugnación, el auto mediante el cual se declara el abandono del proceso es revisable ante el mismo juez de la causa o vía impugnación por apelación o casación, y que si efectivamente se demuestra que la inasistencia fue motivada por un evento al cual fue imposible resistir, se debía dejar sin efecto la declaratoria de abandono y volver a convocar a la audiencia.

En la práctica procesal lo que ocurre generalmente es que la o el juez de la causa, ante la audiencia de la parte actora declara el abandono, pero esta decisión es revisable ante la o el propio juez si la parte interesada solicita su revocatoria argumentando caso fortuito o fuerza mayor y adjuntando las pruebas que lo demuestran, incluso, de no ser atendido esta petición, puede intentar el recurso de apelación; en los procesos contencioso administrativo y tributario, el recurso de casación.

5. Cuestión previa

5.1. Cosa juzgada constitucional

20. En cuanto a la cosa juzgada constitucional, este Organismo ha señalado que esta puede ser absoluta o relativa. Sobre la cosa juzgada absoluta ha manifestado que “opera cuando el pronunciamiento sobre la constitucionalidad de una disposición, no se encuentra limitado por la propia sentencia, es decir, se entiende que la norma es

constitucional o inconstitucional en su totalidad y frente a todo el texto constitucional”.⁹ Mientras que, la cosa juzgada constitucional relativa, se configura:

[C]uando en la sentencia constitucional se analizó la constitucionalidad del precepto impugnado de forma parcial, esto es si el análisis de compatibilidad se realizó en relación a determinados preceptos constitucionales o si sólo se dilucidaron ciertos aspectos y ha quedado abierta la posibilidad de que la norma sea inconstitucional por otros cargos no desarrollados en la sentencia. **Es por esto que, el efecto de cosa juzgada constitucional relativa impide presentar demandas de inconstitucionalidad contra la misma norma únicamente por los cargos y preceptos constitucionales analizados en la sentencia.**¹⁰

[Énfasis añadido]

21. Con relación a lo expuesto, esta Magistratura advierte que en la sentencia 1-20-CN/20, dentro de las normas que se analizaron, se encontraba el artículo 87 del COGEP, por una presunta contravención de los derechos constitucionales de petición, tutela judicial efectiva y la garantía del debido proceso. En ese fallo constitucional, en lo principal, se argumentó:

31. [...] **en ambos casos, el juez consultante considera que se debía aplicar el abandono conforme al artículo 87 del COGEP que determina que “su inasistencia se entenderá como abandono”, aunque tiene una duda sobre su constitucionalidad.** En los casos en concreto, en vista de que sería la primera vez que se declara el abandono, el único efecto es que Rosa Magaly Palma Laz y DINAMIC SUPPLY S.A. pueden “presentar una nueva demanda sobre las mismas pretensiones, después de seis meses contados a partir del auto que lo declaró (...)”. **A criterio del juez consultante esto es inconstitucional por cuanto restringe la voluntad de las partes respecto de la continuidad del proceso y, por tanto, el acceso a la justicia.**

[...]

40. **De ahí que la limitación contenida en el plazo de seis meses como sanción procesal para momentáneamente limitar el ejercicio del derecho de acción ante la falta de diligencia de Rosa Magaly Palma Laz y el procurador judicial de la compañía DINAMIC SUPPLY S.A., al injustificadamente no acudir a la audiencia correspondiente, no es desproporcionada ni anula el contenido de este derecho; tampoco excede los límites impuestos por la tutela judicial efectiva para la configuración de la ley procesal,** por cuanto, lo que se evita es que las partes desnaturalicen las respectivas acciones judiciales en desmedro del propio sistema judicial con demandas sobre las que no tienen interés.

41. Por otra parte, respecto del efecto de este abandono, concerniente a que los accionantes pueden volver a presentar la demanda con las mismas pretensiones después de 6 meses, **se encuentra que resguarda el acceso a la justicia al permitirles volver a**

⁹ CCE, sentencia 003-14-SIN-CC, caso 0486-12-CN, 9 de julio de 2014.

¹⁰ CCE, sentencia 32-11-IN/19, 18 de octubre de 2019, párr. 18. Cfr. CCE, sentencia 61-17-EP/22, 18 de mayo de 2022, párr. 28; sentencia 2-14-IN/21 y acumulado, 24 de noviembre de 2021, párr. 56; sentencia 36-20-IN/23, 25 de octubre de 2023, párr. 38; sentencia 25-19-CN/21, 7 de abril de 2021, párr. 18; y, sentencia 92-15-IN/21, 13 de enero de 2021, párr. 14 y 15.

activar el sistema judicial a fin de obtener una respuesta de éste, más allá de su falta de diligencia al momento de asistir a la audiencia correspondiente.¹¹

[Énfasis añadido]

22. Ahora bien, es necesario apuntar que en el decisorio de esta sentencia constitucional se precisó que “[enía] efectos entre las partes y para casos análogos, de acuerdo con el numeral 2 del artículo 143 de la LOGJCC”.¹² En esta línea, el artículo 143.2 de la LOGJCC determina que en estos casos las sentencias de control concreto de constitucionalidad “tendrá[n] efectos entre las partes y para casos análogos. Para tal efecto, se deberá definir con precisión el supuesto fáctico objeto de la decisión, para que hacia el futuro las mismas hipótesis de hecho tengan la misma solución jurídica”.
23. Con esto, del análisis de los antecedentes de la sentencia 1-20-CN/20 se verifica que la misma versó acerca de declaratorias de abandono por inasistencia a audiencias, en cuanto dichas inasistencias habían sido injustificadas; y, se resalta que tanto en la causa 1-20-CN como en su acumulada 4-20-CN, no hubo presentación de escritos por parte de los legitimados activos, en los que soliciten el diferimiento de la audiencia o justifiquen de algún modo su inasistencia a la audiencia.¹³
24. En tal sentido, a diferencia del supuesto fáctico abordado en la sentencia 1-20-CN/20, se tiene que en la presente causa 9-23-CN el juez consultante introdujo un elemento relevante diferenciador, como es que la inasistencia se haya encontrado respaldada en un evento de caso fortuito o fuerza mayor (párr. 13 y 16 *supra*); tópico que quedó expresamente excluido de la sentencia constitucional 1-20-CN/20:

44. En la consulta de norma, el juez también consultó acerca de la constitucionalidad del efecto de la declaratoria de abandono por segunda ocasión, así como **sobre la imposibilidad de justificar situaciones de caso fortuito o fuerza mayor para inasistir a la audiencia. No obstante, al no ser estas situaciones aplicables a los casos concretos y en vista de que de la revisión de los procesos no se evidencia que existan escritos por parte de los accionantes para justificar su inasistencia, no corresponde a esta Corte pronunciarse al respecto en esta acción.**¹⁴

[Énfasis añadido]

25. Con esto, por cuanto, la actual consulta de norma no comparte el mismo presupuesto fáctico que el empleado en el conocimiento y resolución de la sentencia 1-20-CN/20, toda vez que, en el presente caso, el juez consultante centra su consulta en el evento de que la inasistencia a la audiencia esté justificada por un caso fortuito o fuerza mayor;

¹¹ CCE, sentencia 1-20-CN/20, 7 de octubre de 2020.

¹² *Íd.*, decisorio 2.

¹³ *Íd.*, párr. 29-30.

¹⁴ *Íd.*

por ende, esta Corte descarta que se haya configurado cosa juzgada constitucional absoluta o relativa.

6. Análisis constitucional

6.1. Determinación de los problemas jurídicos

26. La consulta de norma, como manifestación del control concreto de constitucionalidad, tiene como finalidad garantizar que la aplicación de disposiciones jurídicas infraconstitucionales dentro de los procesos judiciales guarde armonía con la CRE. Así las cosas, a partir de los argumentos expresados por el juez consultante se procederá a formular los problemas jurídicos para el análisis de la presente causa.¹⁵
27. En lo concerniente, de los cargos expresados por el juez consultante en los párrafos 13.1-13.5 *supra*, se advierte que, de manera general, este alude a una supuesta diferenciación discriminatoria provocada por el hecho de que el artículo 87.1 del COGEP solamente “contempla[ría] la posibilidad de suspender la audiencia y no declarar el abandono cuando comparece la parte actora sin su abogado, pero si comparece solo el abogado sin la parte, el juez está obligado a dictar el abandono”; y, a diferencia de “las personas que no se encuentran catalogadas en el artículo 247 del COGEP”, el artículo 87.1 del COGEP no contempla la improcedencia del abandono de la primera instancia cuando los legitimados activos no han acudido a esta diligencia por motivos de caso fortuito o fuerza mayor. En virtud de aquello, si bien se enuncian varios derechos como los presuntamente vulnerados, teniendo en consideración que la carga argumentativa se centra en el principio de igualdad, esta Magistratura formulará el siguiente problema jurídico: **¿El artículo 87.1 del COGEP, en cuanto prevé el abandono para el supuesto en que el abogado defensor comparezca sin la presencia de la persona que presentó la demanda, contraviene el principio de igualdad garantizado por el artículo 11.2 de la CRE, toda vez que no contempla la posibilidad de suspender la audiencia y volverla a convocar, o determina que en el supuesto de que dicho evento responda a un escenario de caso fortuito o fuerza mayor la declaratoria de abandono es improcedente como sucede en otros escenarios regulados por el COGEP?**
28. En cuanto a la argumentación contenida en los párrafos 13.6 y 13.7 *supra*, en la misma se hace referencia a una supuesta lesión al acceso a la justicia, en la medida que el artículo 87.1 del COGEP determina al abandono como sanción ante la inasistencia de la parte actora, inclusive existiendo un evento de caso fortuito o fuerza mayor que

¹⁵ CCE, sentencia 30-22-CN/24, 25 de abril de 2024, párr. 27; sentencia 39-21-CN/23, 19 de abril de 2023, párr. 20; sentencia 2-19-CN/19, 28 de agosto de 2019, párr. 18.

justifique la inasistencia, lo que equivaldría a una barrea injustificada. Bajo esta lógica se planteará el siguiente problema jurídico: **¿El artículo 87.1 del COGEP contraviene el derecho a la tutela judicial efectiva, al no prever como excepción a la sanción de abandono por inasistencia a la audiencia, en el supuesto en que la inasistencia haya respondido a una circunstancia de caso fortuito o fuerza mayor?**

29. El problema jurídico referente a una eventual lesión del derecho a la tutela judicial efectiva será resuelto de forma previa a aquel que atañe al principio de igualdad, por cuanto es necesario primero constatar si, en el caso de inasistencia a la audiencia de primera instancia por caso fortuito o fuerza mayor, realmente la norma impone la sanción de abandono impidiendo el acceso a la justicia; para luego de ello, proceder a verificar si la imposición de esta sanción implica una diferenciación injustificada respecto de otros escenarios previstos en la ley procesal, donde se contempla la posibilidad de suspender la audiencia y volverla a convocar o determinar el abandono como improcedente.

6.2. Resolución de los problemas jurídicos

6.2.1. **¿El artículo 87.1 del COGEP contraviene el derecho a la tutela judicial efectiva, al no prever como excepción a la sanción de abandono por inasistencia a la audiencia, en el supuesto en que la inasistencia haya respondido a una circunstancia de caso fortuito o fuerza mayor?**

30. El artículo 75 de la CRE dispone que las personas tienen derecho al “acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad [...]”. En este marco, la jurisprudencia constitucional ha determinado que el contenido normativo del derecho a la tutela judicial efectiva se encuentra articulado por tres elementos, “que podrían concretarse en tres derechos: i) el derecho al acceso a la administración de justicia; ii) el derecho a un debido proceso judicial; y iii) el derecho a la ejecutoriedad de la decisión”.¹⁶ Asimismo, la Corte ha indicado que en la sustanciación de un proceso, las autoridades jurisdiccionales deben dar trámite a la causa en un tiempo razonable.¹⁷
31. Esta Magistratura ha insistido en que la tutela judicial efectiva no se limita a precautelar el acceso de las personas al sistema de administración de justicia, sino que involucra una serie de elementos y obligaciones que recaen en los órganos jurisdiccionales, a efectos de garantizar una adecuada y eficaz protección de los

¹⁶ CCE, sentencia 889-20-JP/21, 10 de marzo de 2021, párr.110.

¹⁷ CCE, sentencia 1553-16-EP/21, 16 de junio de 2021, párr. 47.

derechos e intereses de los justiciables con el fin de que se dé una solución al conflicto que dio inicio al proceso judicial y las partes no queden en indefensión.¹⁸

32. En cuanto al abandono como institución procesal y su relación con el derecho a la tutela judicial efectiva, la jurisprudencia constitucional ha puntualizado algunos parámetros:

32.1. El abandono tiene por objeto evitar la imposición de una carga desproporcionada a la contraparte, dentro de un proceso judicial, al dejarlo indefinidamente abierto. Así también, tiene una naturaleza sancionatoria a la inactividad procesal y de conclusión extraordinaria del proceso.¹⁹

32.2. Esta institución parte de la presunción de que es voluntad del actor no continuar la tramitación de la causa, cuestión que se advierte en razón de su falta de impulso procesal, pues de acuerdo al principio dispositivo que rige en el sistema procesal ecuatoriano, la parte actora es la obligada a impulsar la causa.²⁰

32.3. El COGEP garantiza la oportunidad de que el demandante presente nuevamente su demanda en el plazo de seis meses, si se ha declarado el abandono en primera instancia por primera vez, impidiéndole hacerlo si se declara el abandono en una segunda ocasión, lo cual ratifica el derecho a la tutela judicial efectiva.²¹

32.4. El abandono extingue la instancia por la inactividad procesal de las partes, pero no extingue el derecho de acción y que justamente por ello podría ser planteada en una segunda ocasión como establece el COGEP, esto sin perjuicio de la prescripción. Es así como el abandono no necesariamente se puede equiparar en sus efectos al desistimiento, ni a la prescripción de las causas, figuras estas en las que no se puede volver a demandar, porque ha existido una manifestación expresa de desistir y por el cumplimiento del plazo establecido en la ley para interponer una acción.²²

33. De la jurisprudencia constitucional expuesta, se puede corroborar que, en abstracto, la institución del abandono de la primera instancia, en la forma en la cual ha sido regulada en el COGEP, no es contraria al derecho a la tutela judicial, en la medida que no suprime el derecho de acción, toda vez que garantiza la oportunidad de que el demandante presente nuevamente su demanda en el plazo de seis meses; y, a la vez,

¹⁸ CCE, sentencia 1-20-CN/20, 7 de octubre de 2020, párr. 26.

¹⁹ CCE, sentencia 13-17-CN/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 21.

²⁰ CCE, sentencia 1234-14-EP/20, 11 de marzo de 2020, párr. 47.

²¹ CCE, sentencia 1-20-CN/20, 7 de octubre de 2020, párr. 34.

²² CCE, dictamen 3-19-DOP-CC, 14 de marzo de 2019, párr. 151; sentencia 1-20-CN/20, 7 de octubre de 2020, párr. 36.

refuerza el derecho a la seguridad jurídica, considerando que establece “el alcance y efectos de esta institución de derecho procesal como es el abandono, asunto que como parte de la regulación sobre las formas de terminación del proceso, corresponde al legislador dentro del marco constitucional”.²³

34. Sin perjuicio de ello, es importante analizar de forma particular la aplicación del artículo 87.1 del COGEP para sancionar con el abandono de primera instancia, en el evento de inasistencia por parte de la parte actora a la audiencia convocada por una situación de caso fortuito o fuerza mayor.
35. Con esto, se debe empezar señalando que, sobre el caso fortuito y la fuerza mayor, la Corte los ha categorizado como “una noción jurídica ampliamente reconocida que se caracteriza por ser general y abarcativa, cuya conceptualización responde a elementos universales en el Derecho, como la imprevisibilidad y la irresistibilidad, que no dependen de un desarrollo particular en cada ámbito o rama del Derecho”.²⁴ En virtud de lo cual, los motivos de caso fortuito o fuerza mayor, por regla general, se entienden como causas de exoneración o atenuante de responsabilidad frente al incumplimiento de obligaciones de diversa índole, lo cual también comprende las obligaciones procesales.
36. Así, la concurrencia de los elementos de irresistibilidad e imprevisibilidad, en el evento de la inasistencia del legitimado activo a la audiencia de primera instancia, evitaría que se pueda aseverar “la presunta intención de las partes de abandonar el proceso”,²⁵ o afirmar que la omisión de acudir a esta diligencia responda a una conducta procesal abiertamente negligente. En otras palabras, un evento de caso fortuito o fuerza mayor, impediría constatar el componente subjetivo sobre el que opera la institución del abandono –intención presunta de renunciar del proceso-.²⁶
37. Desde esta óptica, si se parte de la premisa de que el abandono por inasistencia a la audiencia previsto en el artículo 87.1 de la CRE, busca sancionar a una parte procesal negligente, “evitar la pendencia indefinida de procesos para garantizar la seguridad jurídica”²⁷ y librar a la contraparte diligente de someterse a los costos derivados de un litigio que fuese llevado por quien propuso la demanda de forma desprolija y/o desleal; resuelta oportuno advertir que, para la aplicación de esta sanción, se requiere evaluar tanto un elemento fáctico como uno valorativo:

²³ CCE, dictamen 3-19-DOP-CC, 14 de marzo de 2019, párr. 153; sentencia 1-20-CN/20, 7 de octubre de 2020, párr. 35.

²⁴ CCE, dictamen 2-24-IC/24, 5 de diciembre de 2024, párr. 54.

²⁵ CCE, sentencia 301-15- EP/20, 9 de septiembre de 2020, párr. 27.

²⁶ *Íd.*

²⁷ *Íd.*

- (i) **Elemento fáctico:** el hecho de que la parte actora no se encuentre presente en el lugar fijado en la convocatoria a audiencia física y/o virtual.
- (ii) **Elemento valorativo:** que no haya una justificación objetiva y suficiente respecto de dicho incidente.

38. Por ejemplo, un razonamiento semejante ha sido reproducido por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, la cual ha expresado:

[El abandono p]ara estos supuestos no debe interpretarse como una consecuencia procesal frente a la inasistencia sin más de la parte, sino como el efecto jurídico que opera ante una inasistencia calificada, para esto, no sólo debe comprobarse la ausencia de la parte procesal requerida a la diligencia convocada (evento fáctico), sino que además se debe verificar que dicha falta o inasistencia haya tenido el carácter de injustificada (plano normativo), es decir, que no se encuentre amparada en una causa de excusa, como la fuerza mayor, el caso fortuito o la responsabilidad de terceros.²⁸

39. Consecuentemente, a diferencia de lo que afirma el juez consultante, esta Magistratura considera que el ordenamiento jurídico ecuatoriano, apreciado de manera integral y no aislada, a saber, acogiendo a la cláusula de caso fortuito o fuerza mayor como un elemento abarcativo al derecho procesal, procedente de los elementos universales del Derecho, permite entender que es procesalmente improcedente que se sancione con el abandono a una persona, al haber algún justificativo que demuestre que el normal desenvolvimiento de su conducta procesal ha sido afectado por un evento imprevisto e irresistible que le haya impedido acudir a la diligencia procesal convocada.

40. Respecto de esta esfera, en el marco de la resolución de una acción extraordinaria de protección, este Organismo ha expresado que:

19. **[E]l acceso a la justicia se vulnera cuando las autoridades judiciales no consideran motivos de fuerza mayor o caso fortuito que impiden a los justiciables a comparecer a la audiencia**, imponiendo barreras irrazonables para la obtención de una respuesta jurídica a su pretensión [y dicten el abandono].²⁹

[Énfasis añadido]

41. En este sentido, en caso de que la defensa técnica de la parte actora ponga en conocimiento de los jueces sustanciadores la existencia de un evento de caso fortuito o fuerza mayor, que impida la concurrencia de su defendido a la audiencia convocada, sea que lo haga de forma previa o al momento de la audiencia, le corresponderá a los operadores jurisdiccionales valorar en un ejercicio de sana crítica si los motivos

²⁸ Corte Nacional de Justicia, Sala especializada de lo contencioso administrativo, recurso de casación 01803-2020-00164, sentencia de 28 de febrero de 2023.

²⁹ CCE, sentencia 1780-17-EP/22, 29 de septiembre de 2022, párr. 19.

ofertados por la defensa técnica cumplen con los elementos para considerarse una situación de caso fortuito o fuerza mayor, a saber, imprevisibilidad e irresistibilidad; y por consiguiente, proceder al reagendamiento de la audiencia en caso de que los justificativos que prueban el evento de caso fortuito o fuerza mayor hayan sido puestos en su conocimiento de forma previa, o a suspender la audiencia en caso de que los haya expuesto la defensa técnica al momento de instalarse la audiencia y el juzgador haya valorado que en efecto se comprueba una circunstancia de caso fortuito o fuerza mayor.

42. Así, las partes procesales tienen el deber de comunicar los justificativos del evento de caso fortuito o fuerza mayor de manera oportuna. Si responde a un hecho acontecido de forma previa a la fecha para la cual fue convocada la audiencia, el pedido de reagendamiento de audiencia y los justificativos del caso fortuito o fuerza mayor deberán presentarse con antelación a dicha diligencia; si el evento sucedió el mismo día para el cual estaba prevista la diligencia, los abogados podrán expresarlo y demostrarlo al momento de instalada la audiencia, sin perjuicio de que soliciten al juez sustanciador de un término judicial³⁰ para presentar las pruebas necesarias.
43. Vale anotar que, a *contrario sensu* de lo sostenido por el juez consultante, esto es, que el artículo 87.1 del COGEP “sólo contempla[ría] la posibilidad de suspender la audiencia y no declarar el abandono cuando comparece la parte actora sin su abogado” (párr. 13.1 *supra*); esta Corte advierte que, examinando el diseño legal vigente en su integridad, el artículo 82.2 del COGEP determina la potestad de los jueces de suspender la audiencia de considerar que han concurrido circunstancias de absoluta necesidad o de caso fortuito o fuerza mayor:

Art. 82. 2.- Cuando por caso fortuito o fuerza mayor que afecte al desarrollo de la diligencia la o el juzgador deba suspender una audiencia, determinará el término para su reanudación, que no podrá ser mayor a diez días. Al reanudarla, efectuará un breve resumen de los actos realizados hasta ese momento.

Transcurrido el término indicado en cada caso, sin que la audiencia se haya reanudado, se dejará sin efecto y deberá realizarse nuevamente. La inobservancia de los términos por la o el juzgador o las partes, será sancionada conforme con la ley.

44. En adición de lo examinado, el COGEP contempla la posibilidad de las partes procesales de recurrir en apelación de los autos de abandono adoptados ante su inasistencia a la audiencia de primera instancia; y, con ello, impugnar aquellos autos de abandono respecto de los cuales las partes procesales consideran que fueron adoptados sin tener en consideración un eventual motivo de caso fortuito o fuerza

³⁰ COGEP Art. 76.- Término judicial.- En los casos en que la ley no prevea un término para la realización de una diligencia o actuación procesal, lo determinará la o el juzgador, con el carácter de perentorio y vinculante para las partes. [...].

mayor que justificaría su inasistencia a la audiencia; lo cual refuerza, además, la protección judicial del derecho a la tutela judicial efectiva. En efecto, se tiene que la Corte Nacional de Justicia emitió la resolución 15-2017, en la que se regulan algunos aspectos del recurso de apelación conforme el COGEP, estableciendo en su artículo 2 que:

Por excepción se podrá interponer recurso de apelación de la sentencia escrita o auto escrito, en forma fundamentada, dentro del término de diez días contados a partir de la notificación, en los siguientes casos: **a) Cuando una de las partes no hubiere comparecido a la audiencia respectiva, por caso fortuito o fuerza mayor calificado por el Tribunal de Apelación.**³¹

[Énfasis añadido]

45. Esta posibilidad de recurrir en apelación brinda a la parte actora un medio de impugnación idóneo para que los elementos justificativos y evidencias que prueben el escenario de caso fortuito o fuerza mayor que lo hubiese afectado sean valorados por una autoridad judicial de alzada, cuando estime que el juez *a quo* no lo ha hecho.
46. A lo que se añade, también, que tal como sucede en cualquier otro supuesto de abandono en primera instancia, los legitimados activos de los procesos judiciales que originaron la presente causa conservan el derecho a “presentar una nueva demanda sobre las mismas pretensiones, después de seis meses contados a partir del auto que lo declaró”, en concordancia con el artículo 249 del COGEP, lo cual ratifica que el derecho de acción no se ve extinto.
47. En virtud de lo manifestado, en la línea de lo que este Organismo ha expresado en otras ocasiones, se insiste en recordar a los operadores de justicia ordinaria que las normas procesales deben ser interpretadas de tal manera que se les otorgue sentido, efectos prácticos y utilidad a las mismas, descartando aquellas interpretaciones que conviertan a las disposiciones procesales en irracionales, inejecutables, inútiles o no justiciables (interpretación útil); rechazándose, especialmente, aquellas interpretaciones de normas procesales que contravengan o desconozcan derechos o principios constitucionales, o que impongan cargas a los sujetos procesales que sean fáctica o jurídicamente imposibles.³²
48. Con esto, se tiene el ordenamiento procesal ecuatoriano, de rango infraconstitucional, analizado de forma integral y no aislada, es decir, acogiendo la cláusula de caso fortuito o fuerza mayor como una institución universal del Derecho que puede ser empleada para la comprensión, interpretación y aplicación del artículo 87.1 del COGEP, le otorga al juez consultante las herramientas y fundamentos jurídicos

³¹ Registro Oficial Suplemento 104, el 20 de octubre de 2017.

³² CCE, sentencia 2224-17-EP/22, 14 de septiembre de 2022, párr. 56.

idóneos para valorar la concurrencia de eventos de caso fortuito o fuerza mayor que hayan impedido estar presente a la parte actora a la audiencia convocada, y tenerlos como elementos justificantes de su inasistencia.

49. Así también se visualiza que el propio COGEP brinda una serie de herramientas tanto al juez consultante como a las partes procesales para hacer prevalecer el derecho a la tutela judicial efectiva, conforme se señaló en párrafo previos (párr. 43-46 supra).
50. Bajo esta lógica, esta Corte absuelve que, teniendo en consideración las afirmaciones fácticas hechas por el juez consultante, según el cual, los abogados defensores de las demandantes de los procesos de origen de las causas 9-23-CN y 11-24-CN, instalada la audiencia, le comunicaron que sus clientes habían estado imposibilitadas de estar presentes al momento de inicio de la diligencia procesal, en el primer caso, porque la parte actora tenía un grado de inhabilidad en la función motriz de sus extremidades inferiores, y en el otro, dado que no había podido comunicarse con ella, luego de que fuese víctima de una extorsión que había provocado que cambie de número de teléfono, además que estaría a cargo de los cuidados de una hija con cáncer; le correspondía valorar si tales eventos realmente cumplían con los elementos de imprevisibilidad e irresistibilidad y en consecuencia tenerlos como una circunstancia de caso fortuito o fuerza mayor que imposibiliten la declaratoria de abandono, o en su defecto, de no cumplir con tales elementos declarar dicho efecto, con la salvedad de que las actoras interpongan los recursos que considerasen pertinentes.

6.2.2. ¿El artículo 87.1 del COGEP, en cuanto prevé el abandono para el supuesto en que el abogado defensor comparezca sin la presencia de la persona que presentó la demanda, contraviene el principio de igualdad garantizado por el artículo 11.2 de la CRE, toda vez que no contempla la posibilidad de suspender la audiencia y volverla a convocar, o determina que en el supuesto de que dicho evento responda a un escenario de caso fortuito o fuerza mayor la declaratoria de abandono es improcedente como sucede en otros escenarios regulados por el COGEP?

51. El artículo 11.2 de la CRE garantiza el derecho a la igualdad y no discriminación como un principio para el ejercicio de los derechos, en los siguientes términos: “[t]odas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades”. Asimismo, el artículo 66.4 de la CRE consagra el derecho “a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación”, como parte de los derechos de libertad. Empero, la jurisprudencia constitucional ha señalado que:

[...] se debe recordar que ningún derecho es absoluto, y, por tanto, no todo trato diferenciado es inconstitucional. De modo que no se encuentra prohibido el hecho de que [se] establezca diferencias entre sujetos, siempre que la medida diferenciada esté debidamente justificada y sea razonable.³³

52. En lo que concierne a la configuración de un trato desigual, este Organismo ha establecido que, para que este se constate se debe verificar la concurrencia de tres elementos: (i) comparabilidad: tiene que existir dos sujetos de derechos que están en igual o semejantes condiciones; (ii) la constatación de un trato diferente por una de las categorías enunciadas ejemplificativamente en el artículo 11.2 de la CRE; y, (iii) la verificación del resultado, por el trato diferenciado.³⁴
53. En la causa *in examine*, el juez consultante alega que habría una lesión al derecho de igualdad, toda vez que, a las personas que no asisten a la audiencia de primera instancia teniendo como justificante un motivo de caso fortuito o fuerza mayor se los sancionaría con el abandono, a diferencia de las personas sujetas a otros supuestos, como las del segundo inciso del artículo 87.1 del COGEP³⁵ donde se dispone la suspensión de la audiencia y su nueva convocatoria, o las personas contempladas en el artículo 247 del COGEP³⁶ para quienes el abandono es improcedente.
54. Frente a esto, en tanto que en el primer problema jurídico se hizo notar que el juez consultante había partido de una premisa errada, puesto que el ordenamiento procesal ecuatoriano valorado de forma integral y no aislada, esto es, acogiendo la cláusula de caso fortuito o fuerza mayor como una institución universal del Derecho en la comprensión, interpretación y aplicación del artículo 87.1 del COGEP, permitía observar que la declaratoria de abandono no era procedente cuando la parte actora estaba asistida por un motivo de caso fortuito o fuerza mayor; se sigue que no se cumple ni con el elemento de comparabilidad ni con el de trato diferenciado, motivo por el cual no se encuentra que la aplicación de la norma lesione el derecho a la igualdad.

7. Decisión

³³ CCE, Sentencia 14-21-IN/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 26.

³⁴ CCE, sentencia 48-16-IN/21, 9 de junio de 2021, párr. 15.

³⁵ COGEP. Art. 87.- Efectos de la falta de comparecencia a las audiencias. - En caso de inasistencia de las partes se procederá de acuerdo con los siguientes criterios: 1 [...] Si comparece la parte actora sin su defensor, la o el juzgador suspenderá la audiencia y la volverá a convocar, por una sola vez, a petición de parte

³⁶ COGEP. Art. 247.- Improcedencia del abandono.- No cabe el abandono en los siguientes casos: 1. En las causas en las que estén involucrados los derechos de las niñas, niños y adolescentes, incapaces, adultos mayores y personas con discapacidad. 2.- En las causas en las que estén involucrados derechos laborales de los trabajadores. 3. En los procesos de carácter voluntario. 4. En las acciones subjetivas contenciosas administrativas. 5. En la etapa de ejecución.

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. Absolver la consulta planteada en el sentido que el artículo 87.1 del COGEP es constitucional, puesto que de una visión integral y no aislada del ordenamiento jurídico ecuatoriano, incluyendo la cláusula de caso fortuito o fuerza mayor como un elemento abarcativo al derecho procesal procedente de los elementos universales del Derecho, permite observar que los operadores de justicia en el marco de la normativa procesal vigente tienen el deber de valorar si, en los casos sometidos a su conocimiento, ha ocurrido un hecho imprevisto e irresistible que justifique la ausencia de esta parte procesal.
2. Declarar que la presente sentencia tiene efectos entre las partes y para casos análogos, de acuerdo con el numeral 2 del artículo 143 de la LOGJCC.
3. Devuélvase y notifíquese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO
Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

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 09 de enero de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

923CN-78253



Caso Nro. 9-23-CN

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día jueves dieciséis de enero de dos mil veinticinco, 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 82-21-IN/25
Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M., 16 de enero de 2025

CASO 82-21-IN

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

SENTENCIA 82-21-IN/25

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra de varias frases contenidas en el artículo 33 de la Ley Orgánica del Servicio Público de Energía Eléctrica y en los artículos 139 y 140 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Servicio Público de Energía Eléctrica, referentes a la reversión y transferencia de los bienes afectos al servicio público de energía pública a favor del Estado, una vez cumplido el plazo del título habilitante. De acuerdo con el análisis efectuado por este Organismo, las disposiciones impugnadas no transgreden el derecho a la propiedad ni la prohibición de confiscación.

1. Antecedentes

1. El 16 de septiembre de 2021, Hernán Alberto Flores Endara, en su calidad de representante legal de la Asociación de Empresas Privadas de Generación y Autogeneración Eléctrica del Ecuador-ADEGEL (**“asociación accionante”** o **“ADEGEL”**) presentó una acción pública de inconstitucionalidad en contra de las frases *“sin costo alguno”* y *“sin costo ni excepción alguna”* contenidas en los incisos primero y segundo del artículo 33 de la Ley Orgánica del Servicio Público de Energía Eléctrica y, las frases *“sin costo alguno”* contenida en el artículo 139 y *“sin costo”* prevista en el artículo 140 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Servicio Público de Energía Eléctrica (**“normas impugnadas”** o **“disposiciones impugnadas”**).
2. La causa fue signada con el número 82-21-IN y luego del sorteo respectivo, la sustanciación correspondió a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez.
3. El 19 de noviembre de 2021, el tribunal de la Sala de Admisión¹ admitió a trámite la causa. En el auto de admisión se corrió traslado a la Asamblea Nacional, a la Presidencia de la República y a la Procuraduría General del Estado con la finalidad de que intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma demandada.

¹ El tribunal de la Sala de Admisión estuvo conformado por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Teresa Nuques Martínez y el juez constitucional Alí Lozada Prado.

4. El 10 de enero de 2022, la Asamblea Nacional presentó su contestación a los argumentos expuestos en la demanda; y, el 17 de enero de 2022, la PGE compareció en la causa señalando casillero judicial.
5. El 23 de octubre de 2024, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y ordenó oficiar a las partes procesales, a fin de que se pronuncien sobre la vigencia de la supuesta inconstitucionalidad demandada y sus efectos.
6. El 29 de octubre de 2024, la Presidencia compareció dentro de la causa y, el 30 de octubre de 2024, la Asamblea Nacional se ratificó en la contestación de la demanda.

2. Competencia

7. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad planteadas contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado, de conformidad con el numeral 2 del artículo 436 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”), en concordancia con los artículos 74 al 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

3. Disposiciones normativas impugnadas

8. De conformidad con lo señalado en la demanda, la asociación accionante impugna la inconstitucionalidad de las frases “*sin costo alguno*” y “*sin costo ni excepción alguna*” contenidas en los incisos primero y segundo del artículo 33 de la Ley Orgánica del Servicio Público de Energía Eléctrica (“LOSPEE”). La norma en cuestión establece:

Art. 33.- Terminación del plazo del contrato del título habilitante.- Al finalizar el plazo del título habilitante otorgado, todos los bienes afectos al servicio público deberán ser revertidos y transferidos obligatoriamente al Estado ecuatoriano **sin costo alguno** a través del Ministerio rector de energía y electricidad. En caso de no existir interés en las instalaciones, éstas deberán ser retiradas por el beneficiario del título habilitante a su costo.

Para el caso de autorizaciones de operación y concesiones para generación hidroeléctrica, todos los bienes afectos al servicio público serán obligatoriamente transferidos al Estado ecuatoriano, **sin costo ni excepción alguna**. [...]

[Énfasis añadido]

9. Asimismo, ADEGEL impugna la inconstitucionalidad de las frases “*sin costo alguno*” y “*sin costo*” insertas en el inciso primero del artículo 139 e inciso tercero del artículo

140 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Servicio Público de Energía Eléctrica (“**Reglamento de la LOSPEE**”):

Artículo 139.- Reversión de bienes al Estado.- Cualquier bien o instalación de propiedad del concesionario afecto de la actividad de generación o autogeneración que sea parte necesaria de las instalaciones o infraestructura utilizada en dicha actividad, serán revertidos a favor del Estado, **sin costo alguno**, a la terminación del contrato de concesión. [...]

Artículo 140.- Bienes afectos al servicio público para la actividad de generación.- Se define como bienes afectos al servicio público, aquellos indispensables para la prestación del servicio público estratégico de energía eléctrica objeto del Título Habilitante, los cuales deberán estar detallados en el acta de constatación física y de registro de los bienes afectos, que deberá ser suscrita dentro de un plazo de 60 días luego del inicio de la operación comercial.

En cada Título Habilitante se establecerán los casos en los cuales el titular deberá solicitar autorización al Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables para el retiro de equipos e instalaciones afectos al servicio público de energía eléctrica.

Concluido el plazo del Título Habilitante, los bienes afectos al servicio público de energía serán transferidos, **sin costo**, al Estado.

[Énfasis añadido]

4. Alegaciones de las partes

4.1. Fundamentos y pretensión de la acción de inconstitucionalidad

10. ADEGEL alegó que las normas impugnadas contravienen el derecho a la propiedad, de acuerdo a lo previsto en los artículos 66 numeral 26, 321 y 323 de la CRE. Como sustento de sus alegaciones expuso:

10.1 Se refirió a la normativa que ha regulado el sector eléctrico en las últimas décadas, resaltando la importancia de la colaboración del sector privado para atender un servicio público fundamental para la población y el desarrollo económico del país. En esa línea, señaló que entre 1998 y 2014 se otorgaron numerosas concesiones a empresas privadas que desarrollaron importantes proyectos de generación eléctrica.

10.2 Indicó que los bienes afectos a las actividades relacionadas con el servicio público de energía eléctrica a los que se refieren las normas impugnadas son aquellos que el concesionario destina a dicha actividad, esto es, terrenos, edificaciones, centrales, represas, turbinas, tuberías, maquinarias, etc., que son de propiedad del mismo concesionario. Agregó que, según las disposiciones impugnadas, los

bienes afectos a este servicio público “deben ser transferidos al Estado sin costo, es decir sin que el Estado pague nada por ellos”.

10.3 Se refirió además a la diferencia que hace el artículo 33 de la LOSPEE en cuanto a la reversión y la transferencia de los bienes afectos. Al respecto, sostuvo que “tratándose de empresas públicas y mixtas, habrá algunos bienes que entregó el Estado y que se revierten al Estado; [mientras que] en las concesiones, todos los bienes son privados”. Añadió que, son esas “transferencias obligatorias” las que violentan el derecho a la propiedad, convirtiéndose en una confiscación; puesto que, a criterio de la asociación accionante, no existe justificación para esta limitación a un derecho constitucional.

10.4 Argumentó también que la transferencia de estos bienes a favor del Estado implica una sanción de carácter extraordinario para empresas privadas que no han incurrido en actos ilícitos.

11. Como pretensión, la asociación accionante solicitó que la Corte declare la inconstitucionalidad de las frases “sin costo alguno” del primer inciso del artículo 33 de la Ley Orgánica del Servicio Público de Energía Eléctrica; “sin costo ni excepción alguna” del segundo inciso del artículo 33 de la mencionada ley; “sin costo alguno” del primer inciso del artículo 139 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Servicio Público de Energía Eléctrica y “sin costo” del tercer inciso del artículo 140 del referido Reglamento.

4.2. Argumentos de la Presidencia de la República

12. En escrito de 29 de octubre de 2024, la Presidencia de la República indicó que:

Las frases “*sin costo alguno*” y “*sin costo ni excepción alguna*” contenidas en el artículo 33 de la Ley Orgánica del Servicio Público de Energía Eléctrica, publicada en el Tercer Suplemento del Registro Oficial Nro. 418 de 16 de enero de 2015, a la fecha se encuentran en vigencia [...]

Por su parte, la frase “*sin costo alguno*” contenida en el artículo 139, y “*sin costo*” prevista en el artículo 140 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Servicio Público de Energía Eléctrica, publicada en el Suplemento del Registro Oficial Nro. 21 de 20 de agosto de 2019, a la fecha se encuentran en vigencia [...]

4.3. Argumentos de la Asamblea Nacional

13. Por medio de escrito presentado el 10 de enero de 2022, la Asamblea Nacional compareció y sostuvo que es totalmente legal que al vencer el plazo del título habilitante a través del cual el sector privado “participa del aprovechamiento de

recursos renovables del Estado”, los concesionarios reviertan y transfieran de forma obligatoria los bienes afectos al servicio público de energía eléctrica al órgano rector de la materia. Mencionó que, para el caso en concreto, por bienes afectos debe entenderse exclusivamente a aquellos necesarios para la prestación del servicio público de energía eléctrica.

14. Sobre la alegada inconstitucionalidad de la frase “*sin costo ni excepción alguna*” del artículo 33 de la LOSPEE, manifestó que ésta se refiere a las concesiones de generación hidroeléctrica y agregó que:

[...] en el mismo artículo impugnado en su párrafo tercero, se establece; [sic] que previo a la terminación del plazo del contrato de concesión, con una antelación no menor de 18 meses el Ministerio de Electricidad y Energía Renovable establecerá las acciones y medidas a adoptar para la terminación. Es decir en estos 18 meses las empresas privadas podrán acordar de forma legal con el Ministerio sobre el uso y finalidad de los bienes afectos, utilizados en la concesión, por cuanto una vez finalizado este plazo del contrato de concesión, los bienes afectos, serán transferidos al Estado ecuatoriano, por cuanto sin la utilización de estos bienes afectos no se podría generar o producir energía eléctrica.

15. En cuanto a la presunta inconstitucionalidad de la frase “*sin costo alguno*” del primer inciso del artículo 139 del Reglamento de la LOSPEE, indicó:

[...] si los bienes afectos [...] no son devueltos al Estado ecuatoriano, el único afectado sería el pueblo ecuatoriano en su calidad de usuarios del servicio eléctrico, además se estaría violentado [...] el artículo 313 de nuestra Carta Maga [...] es decir la entrega de los bienes afectos necesarios al Estado ecuatoriano, es lícito por cuanto precautela los principios de precaución, prevención y eficiencia de los sectores estratégicos y defiende el interés social del pueblo ecuatoriano.

16. En relación a la alegada inconstitucionalidad de la frase “sin costo” que consta en el tercer inciso del artículo 140 del Reglamento de la LOSPEE, aclaró que una vez iniciadas las operaciones comerciales relacionadas con la prestación del servicio público de energía eléctrica, se suscribe un acta de constancia física y registro de bienes con la empresa privada en la que se “fija y determina cuáles son sus bienes afectos al sector público dentro del Título Habilitante”. Así, señaló que los bienes afectos al servicio público se determinan “por acuerdo entre el sector privado y el Estado de manera anticipada y voluntaria”.
17. Agregó que, una vez concluido el plazo del título habilitante, estos bienes son transferidos al Estado sin costo alguno; sin embargo, aclaró que para ello existe un acuerdo entre las partes y de ninguna manera se trata de “confiscar propiedades privadas”, pues son bienes necesarios para el servicio público de energía eléctrica.

18. Señaló que, a través de esta acción de inconstitucionalidad lo que busca el sector privado es defender intereses económicos particulares y aumentar su patrimonio, sin pensar en el interés social que conlleva la prestación de un servicio público. En la misma línea, manifestó que el sector eléctrico es parte de los sectores estratégicos, por lo tanto, resaltó que es de exclusiva administración del Estado, que debe orientarse al interés social y que, “con la no devolución de los bienes afectos por parte del sector privado, se está afectando la eficiencia del sector energético”. Además, indicó que no se trata de un asunto que deba someterse a la justicia constitucional, ya que no se refiere a la propiedad privada sino a bienes afectados a un servicio público.
19. En escrito presentado el 30 de octubre de 2024, informó que la LOSPEE ha tenido múltiples reformas, sin embargo, destacó que los textos de las normas demandadas aún forman parte del ordenamiento jurídico. Finalmente, mencionó que se debe tener en cuenta el artículo innumerado siguiente al artículo 33 del mismo cuerpo normativo, que en su último inciso señala: “[e]n la autorización de operación se deberá establecer el tratamiento que se dará a los bienes afectos al servicio público para los casos de terminación que no se encuentren señalados en la presente ley y su reglamento general”.

4.4. Argumentos de la Procuraduría General del Estado

20. A través de escrito de 17 de enero de 2022, la Procuraduría General del Estado compareció únicamente señalando casillero constitucional y correos electrónicos para recibir notificaciones.

5. Cuestión previa

21. Este Organismo advierte que las normas impugnadas han sido objeto de reformas legislativas. Al respecto, la Corte ha señalado previamente que es competente para efectuar un control abstracto de constitucionalidad de normas derogadas o reformadas,² siempre que: **i)** se presuma *unidad normativa*; o, **ii)** las mismas tengan la potencialidad de producir efectos contrarios a la CRE –*ultractividad*, conforme a lo establecido en el artículo 76 numerales 8 y 9 de la LOGJCC.³

² CCE, sentencia 111-20-IN/23, 13 de diciembre de 2023, párr. 12.

³ LOGJCC, Registro Oficial Suplemento 52, de 22 octubre de 2009, Art. 76.- Principios y reglas generales.- El control abstracto de constitucionalidad se regirá por los principios generales del control constitucional previstos por la Constitución y las normas constitucionales, la jurisprudencia y la doctrina. En particular, se regirá por los siguientes principios: [...]

8. Control constitucional de normas derogadas.- Cuando normas derogadas tengan la potencialidad de producir efectos jurídicos contrarios a la Constitución, se podrá demandar y declarar su inconstitucionalidad.

9. Configuración de la unidad normativa.- Se presume la existencia de unidad normativa en los siguientes casos:

22. La *unidad normativa* se produce cuando: **i)** la disposición acusada o su contenido se encuentran reproducidos en otros textos normativos no demandados; **ii)** no es posible producir un fallo sobre una disposición jurídica expresamente demandada, sin pronunciarse también sobre otra con la cual guarda una conexión estrecha y esencial; o, **iii)** cuando entre la disposición impugnada y la no impugnada existe una relación de causalidad directa.⁴ Por su lado, la teoría de *ultractividad* se refiere a la posibilidad de que la norma derogada tenga la potencialidad de continuar produciendo efectos jurídicos que puedan ser contrarios a la Constitución, más allá del momento en que dejó de pertenecer al ordenamiento jurídico.⁵
23. A partir de lo señalado, corresponde verificar si se cumplen los parámetros antes referidos respecto de las normas impugnadas.

5.1 Sobre el artículo 33 de la LOSPEE:

Norma impugnada	Norma reformada R.O. 673-8S, 28-X-2024 ⁶
<p>Art. 33.- Terminación del plazo del contrato del título habilitante.- Al finalizar el plazo del título habilitante otorgado, todos los bienes afectos al servicio público deberán ser revertidos y transferidos obligatoriamente al Estado ecuatoriano sin costo alguno a través del Ministerio rector de energía y electricidad. En caso de no existir interés en las instalaciones, éstas deberán ser retiradas por el beneficiario del título habilitante a su costo.</p> <p>Para el caso de autorizaciones de operación y concesiones para generación hidroeléctrica, todos los bienes afectos al servicio público serán obligatoriamente transferidos al Estado ecuatoriano, sin costo ni excepción alguna.</p>	<p>Art. 33.- Terminación del plazo del contrato del título habilitante.- Al finalizar el plazo del título habilitante otorgado, todos los bienes afectos al servicio público deberán ser revertidos y transferidos obligatoriamente al Estado ecuatoriano sin costo alguno a través del Ministerio rector de energía y electricidad. En caso de no existir interés en las instalaciones, éstas deberán ser retiradas por el beneficiario del título habilitante a su costo.</p> <p>Para el caso de autorizaciones de operación y concesiones para generación hidroeléctrica, todos los bienes afectos al servicio público serán obligatoriamente transferidos al Estado ecuatoriano, sin costo ni excepción alguna.</p> <p>Con una antelación no menor a 18 meses a la finalización del plazo previsto en el título</p>

a) Cuando la disposición acusada o su contenido se encuentran reproducidos en otros textos normativos no demandados;

b) Cuando no es posible producir un fallo sobre una disposición jurídica expresamente demandada, sin pronunciarse también sobre otra con la cual guarda una conexión estrecha y esencial; y,

c) Cuando la norma impugnada es consecuencia o causa directa de otras normas no impugnadas.

⁴ CCE, sentencia 055-16-SIN-CC, 26 de octubre de 2016, p. 15; 29-16-IN/21, 21 de julio de 2021, párr. 19; y, 15-20-IN/24, 16 de febrero de 2024, párr. 25.

⁵ CCE, sentencia 65-19-IN/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 24.

⁶ Disposición Reformativa Primera de la Ley Orgánica para Impulsar la Iniciativa Privada en la Generación de Energías Calificada como Urgente en Materia Económica, R.O. 673-8S, 28-X-2024.

Con una antelación no menor a 18 meses a la finalización del plazo previsto en el título habilitante, el Ministerio rector de energía y electricidad, establecerá las acciones y medidas a adoptar para la terminación.	habilitante, el Ministerio rector de energía y electricidad, establecerá las acciones y medidas a adoptar para la terminación. Se excluye de esta obligación de reversión, los bienes instalados por el usuario final para su autoabastecimiento; a los autogeneradores; a los cogeneradores; y de aquellos generadores de energía renovable no convencional de hasta 10 MW.
---	--

[Énfasis añadido]

24. Respecto al artículo 33 de la LOSPEE, se puede verificar que, a pesar de la reforma expedida en el año 2024, la norma vigente mantiene el texto impugnado por ADEGEL; esto es, las frases “sin costo alguno” y “sin costo ni excepción alguna” contenidas en el primer inciso y el segundo inciso. Además, se observa que la única modificación en la disposición se refiere a la incorporación del último inciso; sin embargo, aquello no incide en el texto impugnado por la asociación accionante.
25. Con base a lo señalado en el párrafo 22 *ut supra*, esta Magistratura evidencia que se configura unidad normativa con relación al artículo 33 de la LOSPEE; por lo tanto, procede continuar con el control de constitucionalidad sobre dicha disposición.

5. 2 Sobre los artículos 139 y 140 del Reglamento de la LOSPEE:

Normas impugnadas	Normas reformadas D.E. 540, R.O. 142-5S, 6-IX-2022
Art. 139.- Reversión de bienes al Estado.- Cualquier bien o instalación de propiedad del concesionario afecto de la actividad de generación o autogeneración que sea parte necesaria de las instalaciones o infraestructura utilizada en dicha actividad, serán revertidos a favor del Estado, sin costo alguno , a la terminación del contrato de concesión. Se excluye de esta disposición a los bienes de los generadores instalados por el usuario final para su autoabastecimiento y aquellos de los cogeneradores. Para el caso de autorizaciones de operación para empresas de economía mixta, a la terminación del plazo del contrato de operación todos los bienes pasarán, sin	Art. 139.- Reversión de bienes al Estado.- (Sustituido por el Art. 32 del D.E. 540, R.O. 142-5S, 6-IX-2022). - En todos los casos de terminación del Título Habilitante procederá la reversión y evaluación técnica, económica y legal de los activos y pasivos que componen el proyecto o actividad del sector eléctrico, en los términos que establezca el referido Título Habilitante. Para la terminación del Título Habilitante por el cumplimiento de plazo , cualquier bien o instalación de propiedad del titular del título habilitante afecto al servicio público de energía eléctrica o infraestructura utilizada en las actividades del sector eléctrico, serán revertidos a favor del Estado sin costo alguno , a través del ministerio rector de la electricidad.

<p>costo alguno, a ser de propiedad del Estado.</p> <p>En el evento que los bienes no convengan a los intereses nacionales, el Estado a través del Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables, se reserva el derecho de no recibir los bienes afectos, aspecto que será establecido en los pliegos del Proceso Público de Selección o en el título habilitante respectivo.</p> <p>Para el caso de centrales hidroeléctricas, la reversión al Estado es de carácter obligatorio.</p>	<p>Se excluye de esta obligación de reversión, los bienes de los generadores instalados por el usuario final para su autoabastecimiento, aquellos de los autogeneradores y cogeneradores, y los desarrollados por empresas públicas y mixtas con participación mayoritaria del Estado, cuyas centrales de generación tengan otros usos consuntivos de propósito múltiple, donde la generación de electricidad no sea la prioridad.</p> <p>Para el caso de autorizaciones de operación, de así convenir a los intereses del Estado, las partes podrán acordar la renovación de la autorización de operación en los términos que convengan para el efecto. A falta de renovación, a la terminación del plazo del título habilitante, todos los bienes pasarán a ser de propiedad del Estado, a través del ministerio rector de la electricidad.</p> <p>En el evento que los bienes no convengan a los intereses nacionales, el Estado a través del ministerio rector de la electricidad, se reserva el derecho de no recibir los bienes afectos, aspecto que será establecido en los pliegos del Proceso Público de Selección o en el título habilitante respectivo.</p> <p>El ministerio rector de la electricidad podrá designar a una de sus Empresas Públicas para que sean responsables de la administración, operación y mantenimiento de los bienes revertidos al Estado</p>
<p>Art. 140.- Bienes afectos al servicio público para la actividad de generación.- Se define como bienes afectos al servicio público, aquellos indispensables para la prestación del servicio público estratégico de energía eléctrica objeto del Título Habilitante, los cuales deberán estar detallados en el acta de constatación física y de registro de los bienes afectos, que deberá ser suscrita dentro de un plazo de 60 días luego del inicio de la operación comercial.</p> <p>En cada Título Habilitante se establecerán los casos en los cuales el titular deberá solicitar autorización al Ministerio de</p>	<p>Art. 140.- Bienes afectos al servicio público de energía eléctrica.- (Reformado por el Art. 33 del D.E. 540, R.O. 142-5S, 6-IX-2022).- Se define como bienes afectos al servicio público, aquellos indispensables para la prestación del servicio público estratégico de energía eléctrica objeto del Título Habilitante, los cuales deberán estar detallados en el acta de constatación física y de registro de los bienes afectos, que deberá ser suscrita dentro de un plazo de 60 días luego del inicio de la operación comercial.</p> <p>En cada Título Habilitante se establecerán los casos en los cuales el titular deberá solicitar autorización al Ministerio de Energía y</p>

<p>Energía y Recursos Naturales No Renovables para el retiro de equipos e instalaciones afectos al servicio público de energía eléctrica.</p> <p>Concluido el plazo del Título Habilitante, los bienes afectos al servicio público de energía serán transferidos, sin costo, al Estado.</p>	<p>Recursos Naturales No Renovables para el retiro de equipos e instalaciones afectos al servicio público de energía eléctrica.</p> <p>Concluido el plazo del Título Habilitante, los bienes afectos al servicio público de energía serán transferidos, sin costo, al Estado.</p>
--	--

[Énfasis añadido]

26. Sobre la reforma al artículo 139 del Reglamento de la LOSPEE, la Corte puede advertir que, a pesar de las modificaciones efectuadas se mantiene el texto impugnado por ADEGEL que tiene que ver con la reversión de los bienes afectos al servicio público de energía eléctrica a favor del Estado sin erogación alguna. Así, se constata que la frase “sin costo alguno” que fue impugnada en el caso *in examine*, anteriormente constaba en el primer inciso y en la norma vigente podemos encontrarla en el segundo inciso, el cual se refiere a la reversión de los bienes afectos al servicio público de energía eléctrica ante el cumplimiento del plazo del título habilitante.
27. Con relación al artículo 140 del Reglamento de la LOSPEE, si bien la norma refiere que ha sido reformada mediante el Decreto Ejecutivo 540, de la revisión de la tabla comparativa que consta *ut supra*, no se advierte ninguna modificación en cuanto al texto impugnado por la asociación accionante. Así, la Corte evidencia que de forma general se trata del mismo precepto normativo impugnado en su momento por ADEGEL, y específicamente, en cuanto a la frase “sin costo” inserta en el tercer inciso.
28. En virtud de lo indicado, se evidencia la configuración de unidad normativa con relación al artículo 139 del Reglamento de la LOSPEE, y que, el artículo 140 del mismo Reglamento no ha sido modificado. En consecuencia, corresponde continuar con el análisis de constitucionalidad sobre las disposiciones impugnadas.

6. Planteamiento del problema jurídico

29. Al examinar la constitucionalidad de una disposición normativa, esta Corte debe constatar que se hayan expresado razones mínimamente suficientes que cuestionen la presunción de constitucionalidad inherente a toda norma jurídica;⁷ para esto, la acción

⁷ LOGJCC. Art. 76.- Principios y reglas generales.- El control abstracto de constitucionalidad se regirá por los principios generales del control constitucional previstos por la Constitución y las normas constitucionales, la jurisprudencia y la doctrina. En particular, se regirá por los siguientes principios: [...] 2. Presunción de constitucionalidad de las disposiciones jurídicas. - Se presume la constitucionalidad de las disposiciones jurídicas.

pública de inconstitucionalidad debe contener (i) las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance, y (ii) los argumentos claros, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que existe una incompatibilidad normativa.⁸

30. En el caso concreto, se observa que la construcción argumentativa de la ADEGEL se dirige a señalar que las normas impugnadas contravienen los artículos 66 numeral 26, 321 y 323 de la CRE que consagran el derecho a la propiedad y la prohibición de confiscación. Según alega ADEGEL, las disposiciones objetadas determinan que una vez cumplido el plazo del título habilitante otorgado para efectuar actividades relacionadas con el servicio público de energía eléctrica, opera una transferencia obligatoria de los bienes afectos a favor del Estado y sin costo alguno, lo cual, a su criterio transgrede el régimen constitucional inherente a la propiedad privada y deviene en una confiscación.
31. Bajo ese contexto, este Organismo abordará las alegaciones formuladas en la demanda de inconstitucionalidad con relación a la reversión de los bienes afectos al servicio público de energía eléctrica en el contexto de terminación del título habilitante por cumplimiento del plazo, a partir del siguiente problema jurídico: ¿Las normas impugnadas vulneran el derecho a la propiedad y la prohibición de confiscación, según lo previsto en los artículos 66 numeral 26, 321 y 323 de la CRE, al establecer que los bienes afectos al servicio público de energía eléctrica sean revertidos o transferidos al Estado sin costo ni excepción alguna, una vez cumplido el plazo del título habilitante?

7. Resolución del problema jurídico

¿Las normas impugnadas vulneran el derecho a la propiedad y la prohibición de confiscación, según lo previsto en los artículos 66 numeral 26, 321 y 323 de la CRE, al establecer que los bienes afectos al servicio público de energía eléctrica sean revertidos o transferidos al Estado sin costo ni excepción alguna, una vez cumplido el plazo del título habilitante?

32. Conforme se mencionó previamente, la asociación accionante alega que las frases contenidas en el artículo 33 de la LOSPEE y artículos 139 y 140 del Reglamento de la LOSPEE que se refieren a la transferencia sin costo alguno de los bienes afectos al servicio público de energía eléctrica a favor del Estado son inconstitucionales, en la medida que, dicha transferencia obligatoria constituiría una confiscación que lesiona el derecho a la propiedad de las empresas privadas que obtuvieron el título habilitante correspondiente.

⁸ LOCJCC. Art. 79.

33. La CRE en el artículo 66 numeral 26, consagra dentro de los derechos de libertad el “derecho a la propiedad en todas sus formas, con función y responsabilidad social y ambiental”. De forma concomitante, las disposiciones constitucionales reconocen y garantizan diversos tipos de propiedad: pública, privada, comunitaria, estatal, asociativa, cooperativa y mixta;⁹ así también, determinan que el acceso a la propiedad se hará efectivo a través de políticas públicas y otras medidas.¹⁰
34. Esta Corte ha señalado que la incorporación del derecho a la propiedad dentro del capítulo de derechos de libertad implica que el ejercicio de éste se realice sin injerencias arbitrarias y pretende dotar a los titulares del derecho de la facultad de determinar el destino y función que le dan a sus respectivos bienes.¹¹
35. En esa línea, la jurisprudencia constitucional ha resaltado que este derecho debe ser entendido desde dos dimensiones. Por un lado, el acceso a la propiedad privada¹² que entraña una obligación para el Estado de adoptar medidas a fin de garantizar el acceso, uso y goce de la propiedad; es decir, impone una obligación *de hacer* al Estado frente a los propietarios.¹³ Y, por otro lado, la obligación de abstención y protección por parte del Estado a la propiedad privada;¹⁴ que se refiere al deber estatal *de no hacer* o de inhibirse de interferir en el ejercicio del derecho a la propiedad.¹⁵
36. Para el caso *in examine* interesa particularmente el último de los componentes, esto es, aquel que se refiere a la obligación de no injerencia del Estado a fin de garantizar efectivamente el derecho fundamental a la propiedad. No obstante, vale acotar que al igual que todos los derechos constitucionales, el derecho a la propiedad no es absoluto;¹⁶ esto quiere decir que bien podría estar sujeto a limitaciones justificadas y en la medida que sean estrictamente necesarias.
37. Esta Magistratura ha precisado que el ejercicio del derecho a la propiedad puede estar sujeto a limitaciones de carácter social, ambiental y, particularmente, a restricciones de orden público, que por su propia naturaleza, requieren la intervención del Estado;¹⁷ esto, concuerda con las normas constitucionales que establecen expresamente la función social y ambiental que debe cumplir el derecho a la propiedad.

⁹ CRE, Art. 321.

¹⁰ CRE, Art. 66 numeral 26.

¹¹ CCE, sentencia 6-15-IN/20, 22 de enero de 2020, párr. 42.

¹² CCE, sentencia 57-17-IN/23, 28 de junio de 2023, párr. 87.

¹³ CCE, sentencia 2737-19-EP/24, 7 de marzo de 2024, párr. 54.

¹⁴ CCE, sentencia 57-17-IN/23, 28 de junio de 2023, párr. 87.

¹⁵ CCE, sentencia 2737-19-EP/24, 7 de marzo de 2024, párr. 54.

¹⁶ CCE, sentencia 245-15-EP/22, 27 de enero de 2022, párr. 72.

¹⁷ CCE, sentencia 57-17-IN/23, 28 de junio de 2023, párr. 88.

38. La jurisprudencia de este Organismo también ha señalado que la Constitución prevé formas de restringir el derecho a la propiedad, siempre que tal limitación se fundamente en satisfacer una función social.¹⁸ Con relación a aquello, el artículo 313 de la CRE prohíbe expresamente toda forma de confiscación, siendo esta una restricción que transgrede directamente el derecho a la propiedad.
39. Ahora bien, las disposiciones impugnadas en el caso *in examine* se encuentran consagradas dentro de la normativa que regula la prestación del servicio público de energía eléctrica. Concretamente, las frases impugnadas por ADEGEL están previstas en los acápites relativos a la regulación de los títulos habilitantes, que constituyen aquellos actos administrativos por los cuales el Estado delega o autoriza a una persona jurídica, pública o privada, consorcios o asociaciones, a efectuar actividades relacionadas con el servicio público de energía eléctrica.¹⁹
40. Según el ordenamiento jurídico, los títulos habilitantes que otorga el ministerio rector de electricidad y energía renovable tienen un plazo de duración determinado que se fija en consideración de algunos parámetros como: un análisis financiero; el aporte técnico, económico y social; y, la vida útil de los diferentes tipos de tecnologías.²⁰
41. Bajo este contexto, el artículo 33 de la LOSPEE norma lo concerniente a la terminación del plazo del título habilitante. En esa línea, determina que una vez finalizado el plazo, todos los bienes afectos al servicio público deben ser **revertidos y transferidos obligatoriamente** al Estado ecuatoriano; además, la disposición recalca que dicha transferencia se realiza sin costo alguno y a través del órgano rector de energía y electricidad. En igual sentido, el artículo en cuestión resalta que, para el caso de autorizaciones de operación y concesiones para generación hidroeléctrica, todos los bienes afectos serán obligatoriamente transferidos al Estado, sin costo ni excepción alguna.
42. Luego, se verifica que las disposiciones del Reglamento de la LOSPEE [artículos 139 y 140] objetadas también por la asociación accionante, se refieren en igual sentido a la **reversión y transferencia obligatoria** de los bienes afectos al servicio público de propiedad del titular del título habilitante a favor del Estado, sin costo alguno y una vez que se cumpla el plazo para el cual fue emitido.

¹⁸ CCE, sentencia 6-15-IN/20, 22 de enero de 2020, párr. 44.

¹⁹ LOSPEE, Segundo Suplemento del Registro Oficial 475, 11 de enero de 2024.

Según lo señalado en el artículo 3 numeral 13 de la LOSPEE, el servicio público de energía eléctrica comprende las actividades de: generación, transmisión, distribución y comercialización, alumbrado público general, importación y exportación de energía eléctrica.

²⁰ LOSPEE, Segundo Suplemento del Registro Oficial 475, 11 de enero de 2024. Art. 27.

43. Sobre esta base, conviene señalar que por bienes afectos debe entenderse a aquellos bienes e instalaciones necesarios e indispensables para cumplir con el objeto del servicio público de energía eléctrica;²¹ la LOSPEE de forma general determina que estos “no podrán ser retirados sin la autorización previa respectiva”. El Reglamento de la LOSPEE precisa que los bienes afectos deben constar detallados en el acta de constatación física y de registro de bienes que deben suscribir los titulares de títulos habilitantes.²² Dicho de este modo, los bienes afectos al servicio público de energía eléctrica cobran especial relevancia en la medida que se los considera imperiosos para la realización de las actividades inherentes a la prestación del servicio público de energía eléctrica.
44. Por otro lado, se debe prestar especial atención a que, las disposiciones legales impugnadas se refieren a la **reversión y transferencia** de los bienes afectos a favor del Estado. Al respecto, cabe enfatizar en esta figura jurídica y analizarla dentro de lo que corresponde a la delegación o participación de la iniciativa privada en la prestación de servicios públicos; para lo cual, es necesario también revisar el marco jurídico inherente a los servicios públicos, concretamente al de energía eléctrica, considerando que éste además constituye un sector estratégico del Estado.

Sobre la energía eléctrica como servicio público y sector estratégico:

45. La CRE prevé que la prestación de servicios públicos se orientará a “hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad”,²³ prevaleciendo ante todo el interés general sobre el interés particular.²⁴ Además, por mandato constitucional la prestación de servicios públicos se rige por los principios de obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad y calidad.²⁵
46. La norma suprema determina que corresponde al Estado la prestación [directa o indirecta] de los servicios públicos. El artículo 314 de la CRE establece la responsabilidad estatal para “la provisión de los servicios públicos de agua potable y de riego, saneamiento, **energía eléctrica**, telecomunicaciones, vialidad, infraestructuras portuarias y aeroportuarias, y los demás que determine la ley”. [énfasis añadido]

²¹ LOSPEE, Segundo Suplemento del Registro Oficial 475, 11 de enero de 2024. Art. 3 numeral 1. Reglamento de la LOSPEE, Suplemento del Registro Oficial 21, 20 de agosto 2019. Art. 140.

²² *Ibidem*.

²³ CRE, Art. 85 numeral 1.

²⁴ CRE, Art. 85 numeral 2.

²⁵ CRE, Art. 314.

47. Por otro lado, el artículo 313 de la CRE determina que la energía eléctrica representa además uno de los sectores estratégicos del Estado. Esta Magistratura ha resaltado las facultades de control, administración y regulación que de forma exclusiva tiene el Estado respecto de los sectores estratégicos.²⁶ Con relación a aquello, la Constitución además determina que dichas atribuciones se ejercerán con sujeción a los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia.
48. Conforme se señaló previamente, la prestación de los servicios públicos puede ser también a través de una gestión indirecta; asimismo, el Estado puede autorizar la participación de otros actores en los sectores estratégicos a través de la delegación a empresas mixtas en las cuales el Estado tenga mayoría accionaria, a la iniciativa privada y a la economía popular y solidaria.²⁷ En el caso de los sectores estratégicos, la CRE dispone además que la delegación observará los plazos y límites establecidos en la ley.
49. En concordancia con lo previsto en las normas constitucionales, la LOSPEE determina:

La prestación del servicio público de energía eléctrica y de alumbrado público general, será realizada por el Gobierno Central, a través de empresas públicas o empresas mixtas en las cuales tenga mayoría accionaria, pudiendo excepcionalmente delegar a la iniciativa privada; siendo, en todos los casos, necesaria la obtención previa del título habilitante correspondiente.²⁸

50. Paralelamente, en el artículo 25 de la LOSPEE se regula la participación en el servicio de energía eléctrica de otros sectores diferentes al público, señalando que el Estado “podrá delegar a empresas mixtas donde el estado [sic] tenga participación mayoritaria y, de forma excepcional, a empresas de capital privado, empresas estatales extranjeras y a empresas de economía popular y solidaria, la participación en las actividades del servicio público de energía eléctrica y del servicio de alumbrado público”. Para esto, la normativa determina que la delegación puede operar en los siguientes casos: **i)** cuando sea necesario para satisfacer el interés público, colectivo o general, y **ii)** cuando el servicio no pueda ser proporcionado por empresas públicas o mixtas de acuerdo a las necesidades que el sistema eléctrico lo requiera.²⁹
51. Bajo este contexto normativo, los títulos habilitantes en materia de energía eléctrica son otorgados para: **i)** las autorizaciones de operación, a fin de facilitar la participación de las *empresas públicas* y de las *empresas mixtas* en las actividades del sector

²⁶ CCE, sentencia 1-18-IA/23, 6 de septiembre de 2023, párr. 67.

²⁷ CRE, Art. 316.

²⁸ LOSPEE, Segundo Suplemento del Registro Oficial 475, 11 de enero de 2024. Art. 7.

²⁹ LOSPEE, Segundo Suplemento del Registro Oficial 475, 11 de enero de 2024. Art. 25.

eléctrico; y, **ii)** los contratos de concesión que permiten la participación de las *empresas privadas*, de la economía popular y solidaria y estatales extranjeras, en las actividades del sector eléctrico.³⁰

Sobre la reversión de los bienes afectos al servicio público prevista en las disposiciones impugnadas

52. ADEGEL, como se ha dicho, cuestiona que una vez concluido el plazo del título habilitante otorgado, todos los bienes afectos al servicio público de energía eléctrica sean revertidos a favor del Estado. Ahora bien, con respecto a la reversión, la doctrina la define como la operación en virtud de la cual los bienes particulares del concesionario afectados a la prestación de un servicio público, se transfieren o pasan al dominio del Estado.³¹ Además, según la cláusula de reversión, la transferencia gratuita de los bienes se da cuando el valor de estos se encuentra totalmente amortizado, esto es, al vencer el plazo de la concesión.³²
53. Lo mencionado anteriormente resulta importante, ya que la LOSPEE al regular lo concerniente al plazo de los títulos habilitantes otorgados a empresas mixtas, privadas, de economía popular y solidaria, empresas estatales extranjeras o consorcios, determina que su vigencia se fijará sobre la base de **“un análisis financiero, que permita en primer lugar la amortización de las inversiones a realizarse y la obtención de una razonable utilidad; y, en segundo lugar, la importancia del aporte técnico, económico y social para el desarrollo nacional”**.³³ [Énfasis añadido]
54. Ahora bien, siendo que *amortizar* la inversión implica recuperar el capital destinado al proyecto, debe entenderse entonces que la empresa a la que se otorga el título habilitante debe calcular dentro del análisis financiero que se realiza para establecer el plazo del título habilitante –previo a su obtención– la amortización de los bienes que serán utilizados para la prestación del servicio público; para que así, una vez concluido el plazo del contrato del título habilitante, el titular del mismo haya recuperado la inversión. En igual sentido, la normativa legal determina que dicho análisis financiero debe incluir la generación de una utilidad razonable para el titular del título habilitante, de forma paralela a la amortización de su inversión.
55. Con base en las consideraciones anotadas, se advierte que las disposiciones impugnadas acogen la figura de la reversión, la misma que se encuentra implícita en

³⁰ Reglamento de la LOSPEE, Suplemento del Registro Oficial 21, 20 de agosto 2019. Art. 3.

³¹ Roberto Dromi, *Derecho Administrativo*, 12ª edición, (Buenos Aires – Madrid – México: Ciudad Argentina – Hispania Libros, 2009), p. 625-626.

³² Roberto Dromi, *Derecho Administrativo*, 12ª edición, (Buenos Aires – Madrid – México: Ciudad Argentina – Hispania Libros, 2009), p. 625-626.

³³ LOSPEE, Segundo Suplemento del Registro Oficial 475, 11 de enero de 2024. Art. 27.

los contratos de concesión, conforme a lo examinado previamente; pues, estos tienen una connotación especial que difiere de la generalidad de relaciones contractuales con el Estado y que ha sido materia de análisis para esta Magistratura. De este modo, en la sentencia 1-18-IA/23 al referirse al contrato de concesión en telecomunicaciones, este Organismo señaló que:

[...] La concesión de las frecuencias de telecomunicaciones consiste en el otorgamiento temporal, por parte del Estado, de dos de las facultades del dominio —uso y explotación— que este tiene sobre determinado sector estratégico. Lo anterior, sin embargo, **no significa que el Estado pierda, por un otorgamiento transitorio, la titularidad y el control que constitucionalmente tiene respecto de dicho sector.**

69. En otras palabras, la misma esencia de la concesión conlleva el reconocimiento de que es el Estado [concedente], y no las empresas de telecomunicaciones [concesionarias], quien [sic] tiene la propiedad y el control —naturalmente, sujetos al principio de reserva de ley— sobre el aprovechamiento de la frecuencia de telecomunicaciones. Por su parte, es el concesionario quien explota —en el marco de determinados parámetros contractuales y legales— la frecuencia de telecomunicaciones.³⁴

[Énfasis añadido]

56. Los criterios expresados por la Corte en la sentencia referida son plenamente aplicables al caso bajo análisis; en tanto, las telecomunicaciones como la energía eléctrica representan sectores estratégicos del Estado. Por ello, las normas impugnadas deben ser analizadas a la luz de estas particularidades inherentes a los sectores estratégicos, servicios públicos y los contratos de concesión que se suscriben para su prestación.
57. Así las cosas, este Organismo advierte que la reversión de los bienes afectos al servicio público de energía eléctrica contemplada en las disposiciones impugnadas, se adecúa a los parámetros que se han analizado en la presente sentencia. Es decir que, si bien se trata de una transferencia de bienes a favor del Estado sin costo alguno, ésta no puede catalogarse como una confiscación, en la medida que, para determinar el plazo del título habilitante otorgado para las autorizaciones de operación y para los contratos de concesión, se considera previamente -a través de un análisis financiero- la amortización de la inversión y la obtención de una utilidad razonable para el titular del título habilitante.
58. En tal sentido, cuando las disposiciones impugnadas disponen que opere la transferencia obligatoria o reversión de los bienes afectos a favor del Estado, sin erogación alguna por parte de este, parten de que el plazo establecido en la emisión del título habilitante ha permitido la amortización de los bienes destinados a las actividades relacionadas con el servicio público de energía eléctrica. Así también, dicho plazo considera la obtención de una utilidad razonable a favor del titular del

³⁴ CCE, sentencia 1-18-IA/23, 6 de septiembre de 2023, párrs. 68 y 69.

título habilitante, es decir, permite obtener una retribución por la inversión realizada. Por lo tanto, no puede considerarse como una confiscación.

59. Así también, para esta Magistratura es importante señalar que la responsabilidad estatal en la provisión de servicios públicos, así como en la administración, regulación, control y gestión de los sectores estratégicos exige que se pueda prever y garantizar la continuidad, regularidad, accesibilidad y eficiencia en la prestación y operación de los mismos; para ello, resulta indispensable contar con los bienes afectos al servicio público, en este caso, con aquellos utilizados en la generación, transmisión, distribución o comercialización de energía eléctrica. De ahí que, para asegurar que la prestación del servicio público de energía eléctrica se sujete a los principios constitucionales establecidos en el artículo 314 de la CRE, especialmente, la continuidad en su operación para que pueda existir una prestación oportuna e ininterrumpida, la normativa legal contempla la reversión de los bienes afectos a estas actividades.
60. Con base en los argumentos expuestos, la Corte determina que la reversión o transferencia al Estado de los bienes afectados al servicio público de energía eléctrica una vez que opere la terminación del plazo del título habilitante, sin costo ni excepción alguna, no implica una confiscación, ni transgrede el derecho a la propiedad. En consecuencia, corresponde desestimar la demanda de inconstitucionalidad.

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 pública de inconstitucionalidad **82-21-IN**.
2. Notifíquese 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 16 de enero de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

8221IN-78bdd



Caso Nro. 82-21-IN

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes veintisiete de enero de dos mil veinticinco, 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 88-21-IN/25
Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M., 16 de enero de 2025

CASO 88-21-IN

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

SENTENCIA 88-21-IN/25

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción pública de inconstitucionalidad presentada por razones de fondo en contra del cuarto inciso del artículo 69 de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado, específicamente de la frase “*salvo la suspensión de la multa económica siempre que el perjudicado o sancionado rinda caución por el cincuenta por ciento de valor fijado por la autoridad de competencia, mediante póliza de seguro o garantía bancaria emitida a favor del Tribunal correspondiente.*”. Luego del análisis, este Organismo encontró que la norma impugnada no es contraria a los artículos 66 numeral 4, 76 numerales 2 y 7 literal m) y 173 de la CRE.

1. Antecedentes procesales

1. El 24 de septiembre de 2021, Mauricio Garrido Espinosa (“**accionante**”) presentó acción pública de inconstitucionalidad por razones de fondo en contra del cuarto inciso del artículo 69 de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado (“**LORCPM**”),¹ específicamente la frase “*salvo la suspensión de la multa económica siempre que el perjudicado o sancionado rinda caución por el cincuenta por ciento de valor fijado por la autoridad de competencia, mediante póliza de seguro o garantía bancaria emitida a favor del Tribunal correspondiente*”, publicado en el suplemento del Registro Oficial 555 de 13 de octubre de 2011.²
2. En virtud del sorteo efectuado, el caso correspondió a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez. El 19 de noviembre de 2021, la Sala de Admisión conformada por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Teresa Nuques Martínez y el juez constitucional Alí Lozada Prado admitió a trámite la acción y negó la solicitud de

¹ Conforme la demanda presentada, el accionante solicitó como medida cautelar, la suspensión provisional de la norma impugnada “por contravenir gravemente a disposiciones constitucionales [...] y que causarían un grave perjuicio económico a cualquier administrado que tenga el legítimo derecho de impugnar en vía contenciosa administrativa”.

² El artículo 69 fue reformado por la Disposición Reformatoria Segunda, numeral 1 de la Ley Orgánica Reformatoria de Diversos Cuerpos Legales, para el Fortalecimiento, Protección, Impulso y Promoción de las Organizaciones de la Economía Popular y Solidaria, Artesanos, Pequeños Productores, Microempresas y Emprendimientos, publicada mediante suplemento al Registro Oficial 311 de 16 de mayo de 2023. De una revisión de la reforma dispuesta, este Organismo constata que la modificación realizada en el año 2023 se limitó a sustituir en todo el texto de la Ley, la frase “Superintendencia de Control del Poder de Mercado” por “Superintendencia de Competencia Económica”.

suspensión de la norma impugnada por considerar que no estuvo debidamente sustentada, incumpliendo el requisito contenido en el numeral 6 del artículo 79 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”). Asimismo, requirió a la Asamblea Nacional del Ecuador (“Asamblea Nacional”), a la Presidencia de la República y a la Procuraduría General del Estado (“PGE”) pronunciarse respecto de la demanda y la remisión de la documentación que dio origen a la norma impugnada.

3. El 30 de diciembre de 2021, el 03 de enero y 07 de enero de 2022, la Presidencia de la República y la Asamblea Nacional, respectivamente, dieron respuesta a lo solicitado.
4. El 23 de octubre de 2024, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y solicitó a la Presidencia de la República, a la Asamblea Nacional, a la PGE y a la Superintendencia de Competencia Económica (“SCE”) que se pronuncien sobre la vigencia de la norma impugnada y sobre el contenido de la demanda o, en su defecto, se ratifiquen en los pronunciamientos realizados de manera previa.
5. La Presidencia de la República, la Asamblea Nacional y la SCE, dieron respuesta los días 29 y 30 de octubre de 2024, respectivamente. La PGE no se pronunció.

2. Competencia

6. De conformidad con lo prescrito en el artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”), en concordancia a lo prescrito en los artículos 75 numeral 1 literal d) y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad.

3. Normativa impugnada

7. En su demanda, el accionante acusa la inconstitucionalidad por el fondo del cuarto inciso del artículo 69 de la LORCPM, específicamente de la frase *“salvo la suspensión de la multa económica siempre que el perjudicado o sancionado rinda caución por el cincuenta por ciento de valor fijado por la autoridad de competencia, mediante póliza de seguro o garantía bancaria emitida a favor del Tribunal correspondiente.”*. Para una mejor comprensión a continuación se transcribe la totalidad del artículo 69 de la referida ley:

Art. 69.- Acción contenciosa.- De conformidad con el artículo 173 de la Constitución y con el carácter impugnabile de los actos administrativos, los actos administrativos de la Superintendencia de Competencia Económica son susceptibles de impugnación, siempre

que no se encuentren firmes, mediante acción o recurso contencioso de plena jurisdicción o subjetivo.

Para deducir la acción contenciosa no será necesario agotar la vía administrativa.

El término para interponer este recurso ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa es de noventa días contados a partir de la notificación del acto recurrido. El recurso contencioso de plena jurisdicción sólo tendrá efecto devolutivo.

Este recurso contencioso no es suspensivo respecto de las medidas preventivas y medidas correctivas en ningún caso, **salvo la suspensión de la multa económica siempre que el perjudicado o sancionado rinda caución por el cincuenta por ciento de valor fijado por la autoridad de competencia, mediante póliza de seguro o garantía bancaria emitida a favor del Tribunal correspondiente.**

El recurso contencioso de nulidad u objetivo se podrá proponer dentro del plazo de tres años desde la vigencia del acto recurrido. Este recurso sólo tendrá efecto devolutivo y no suspensivo.

La acción de protección sobre los actos emitidos por la Superintendencia de Competencia Económica no procede en los casos establecidos en el artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

La reclamación o recurso presentado no suspende la investigación iniciada por la Superintendencia de Competencia Económica.

4. Alegaciones de las partes

4.1. Fundamentos y pretensión de la acción de inconstitucionalidad

8. De conformidad con la demanda, la norma impugnada vulneraría: i) el principio de presunción de inocencia; ii) el derecho a recurrir y el principio de que todo acto administrativo es impugnabile ante la justicia; iii) el derecho a la igualdad; y, iv) el derecho de propiedad.
9. Sobre la base del artículo 76 numeral 2 de la CRE, que recoge el principio de presunción de inocencia, plantea el siguiente cuestionamiento: ante la presentación de una demanda contenciosa administrativa, que busca impugnar una multa impuesta por la SCE —y que implica, a su criterio, que el acto no esté en firme— “¿Es constitucional que para suspender la ejecución de dicha resolución sancionatoria se tenga que rendir caución del 50% del monto de sanción que se impugna y que no se encuentra en firme?”.
10. Para atender su interrogante, el accionante se refiere a los artículos 173 de la CRE y 218 del Código Orgánico Administrativo y señala que: “si el acto NO se encuentra firme porque ha sido impugnado ante la justicia contenciosa administrativa mal puede

ser exigible y mucho menos aún puede servir como elemento para el cálculo de una caución para suspender su cobro”.

11. En añadidura, expresa que la aplicación de la norma impugnada genera cinco efectos:

- i) Si no opera la caución, pese a interponerse la acción contenciosa, se le permitiría a la SCE exigir el cobro de una sanción o multa que no se encuentra en firme.
- ii) Si la SCE ejecuta el cobro de la sanción o multa, pese a no estar en firme e interponerse la acción contenciosa, el Estado estaría cobrando una multa que violenta la presunción de inocencia.
- iii) Ante la ejecución del cobro de la sanción o multa por parte de la SCE, pese a no estar en firme e interponerse la acción contenciosa, no existe mecanismo legal diseñado en la LORCPM que permita una eventual devolución o reintegro, en caso de que la decisión sea favorable al administrado.
- iv) Ante la ejecución del cobro de la sanción o multa, pese a no estar en firme e interponerse la acción contenciosa, el administrado tiene que activar nuevos y largos procesos para una eventual devolución o reintegro.
- v) La ejecución del cobro de la sanción o multa por parte de la SCE, pese a no estar en firme e interponerse la acción contenciosa, implicaría la aplicación del derecho de repetición en contra de los funcionarios que ejecutaron los cobros respectivos.

12. En cuanto a la supuesta vulneración del derecho a recurrir y del principio de que todo acto administrativo es impugnabile, el accionante se refiere al artículo 76 numeral 7 literal m) y al artículo 173 de la CRE. Adiciona que uno de los efectos del derecho de recurrir, a través de la interposición de una demanda contencioso administrativa, es que los jueces puedan “resolver su constitucionalidad, legalidad, proporcionalidad, pertinencia, competencia, etc., y declararla nula, dejarla sin efecto o ratificarla [...]”, de modo que “Si la propia [LORCPM], en concordancia con la [CRE] me garantizan el derecho de agotar las vías administrativas y vías judiciales y que no está en firme “¿Puede la Administración ejecutar el cobro de una multa económica impugnada?”” En respuesta, indica que “Si el acto NO se encuentra firme porque ha sido impugnado ante la justicia contenciosa administrativa mal puede ser exigible y mucho menos aún puede servir como elemento para el cálculo de una caución para suspender su cobro.”

13. Respecto del derecho a la igualdad ante la ley y el derecho de propiedad, arguye que la caución a la que se refiere la norma impugnada establece un requisito o posibilidad económica para suspender la ejecución del cobro, que “incluso resulta discriminatorio y atentatorio al derecho de igualdad de todos ante la Ley [...]; ya que únicamente quienes cuenten con los suficientes recursos económicos podrá (*sic*) hacer el pago [...] y así evitar que la [SCE] ejecute el cobro de la misma”.

14. Indica que este requisito o posibilidad de carácter económico, “genera una carga a quien no la pueda cumplir, [...] la Administración incluso puede ejercer la facultad coactiva [...] y por ende establecer medidas cautelares [...] en aras de cobrar las multas económicas impuestas; circunstancia que no la tendrá que soportar quien tenga la posibilidad económica de poder cumplir con la caución [...]”.
15. Para coadyuvar a su argumentación, cita las decisiones 010-14-SEP-CC y 019-16-SIN-CC de este Organismo y referencias doctrinarias. De este modo, señala que la norma impugnada “establece como único parámetro para la suspensión del cobro la posibilidad económica del actor al momento de presentar su demanda, lo cual no se constituye en una justificación objetiva y razonable [...]”.
16. Concluye señalando que “la imposibilidad de poder caucionar implica que volvamos a una institución antigua del derecho [...] que es el *solve et repete*”, que se agrava en los procesos sancionatorios regulados por la LORCPM. De ahí que la caución “es totalmente inconstitucional, irracional y lo único que causaría es la quiebra económica de cualquier persona [...], lo cual pone en riesgo el derecho a la propiedad [...]”.
17. Así, el accionante solicita que se declare la inconstitucionalidad de la parte pertinente del inciso cuarto del artículo 69 de la LORCPM, concretamente de la frase “... salvo la suspensión de la multa económica siempre que el perjudicado o sancionado rinda caución por el cincuenta por ciento de valor fijado por la autoridad de competencia, mediante póliza de seguro o garantía bancaria emitida a favor del Tribunal correspondiente...”. Así mismo sugiere el texto que debería contemplar el inciso cuarto del artículo 69 de la norma.

4.2. Alegaciones de la Asamblea Nacional

18. A su criterio, de conformidad con el artículo 335 de la CRE, el Estado tiene la obligación de regular, controlar e intervenir, de ser necesario, en los intercambios y transacciones económicas, definir una política de precios y “establecer los mecanismos de sanción para evitar cualquier práctica de monopolio u oligopolio privado o de abuso de posición de dominio [...] así como otras prácticas de competencia desleal”.
19. Sobre el derecho a recurrir, indica que “pensar que la norma impugnada impide ejercer el derecho a recurrir ante un fallo en la cual una persona no esté conforme, es totalmente equivocado, sin embargo, es fundamental observar las condiciones y requisitos que fundamentan los recursos a los cuales se puede recurrir [...]”. Además, cita la sentencia 095-14-SEP-CC así como los artículos 76 numeral 7 literal m) y 173 de la CRE y el artículo 128 del Código Orgánico Administrativo, concluyendo que:

la norma si (sic) otorga herramientas jurídicas a los administrados, sobre los mecanismos de la impugnación del acto de la administración pública por considerarlo atentatorio [...], ya sea en sede administrativa [...] ya sea en materia contencioso administrativa, o en materia constitucional; por lo tanto, la *norma impugnada* no vulnera esta garantía del proceso.

20. En cuanto al principio de presunción de inocencia, señala que “es imperativo que exista previamente una especificación de infracciones con su sanción respectiva, y que además se encuentren vigentes [...], por lo que la norma impugnada prevé un tiempo y espacio, tanto para el procedimiento, como para las infracciones dentro del ámbito competente de la [LORCPM]”.
21. Respecto del derecho a la propiedad, y particularmente con relación al vocablo *solve et repete*, expresa que esta regla, “opera como consecuencia del principio de legalidad que ampara a los actos administrativos tributarios y del carácter de ejecutoriedad que detentan los mismos”, cuyo fin es “recaudar de manera oportuna los recursos para evitar que se altere el normal funcionamiento de los servicios públicos y el cumplimiento de los cometidos que la administración debe atender”.
22. Añade que la norma impugnada “refiere de manera concreta a la caución como garantía del resultado de una infracción administrativa resultado del abuso de operadores económicos con poder de mercado”. Específicamente sobre la caución, la Asamblea Nacional introduce aportes doctrinarios e indica que “la caución no es más que una garantía para levantar una medida cautelar [...], y que permita a los administrados continuar con el proceso administrativo en las instancias pertinentes”.
23. Finalmente, indica que la norma impugnada mantiene su vigencia, sin haber sido objeto de reforma ni derogación.

4.3. Alegaciones de la Presidencia de la República

24. La Presidencia de la República sostiene que la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre la obligación de rendir caución en procesos judiciales para suspender los efectos de un acto administrativo; específicamente a través del dictamen 3-19-DOP-CC, donde se habría indicado que la supresión de una caución “contraviene el principio constitucional de eficacia de la administración pública [...], que [...] es el fundamento constitucional de la presunción de legitimidad y ejecutividad de los actos administrativos, que únicamente con la aceptación de los recursos administrativos y demandas contencioso-tributarias pueden ser desvanecidos [...]”.
25. Añade que la obligación de rendir caución no afecta al derecho a recurrir, toda vez que:

a diferencia de lo que disponía el artículo 324 del COGEP, no causa el archivo de la acción contenciosa. Por lo que el único efecto que tiene el pago de la caución es la suspensión de los efectos del acto administrativo, mas no incide en lo absoluto en el derecho del administrado de recurrir en juicio, e impugnar el acto administrativo, prevaleciendo asimismo el derecho a la igualdad.

26. Finalmente, señala que tanto la LORCPM, como el inciso cuarto de su artículo 69 se encuentran vigentes y que la frase impugnada no ha sido reformada.

4.4. Alegaciones de la Superintendencia de Competencia Económica

27. La SCE indica que la declaratoria de inconstitucionalidad de la norma impugnada “afectaría el principio de eficacia de la administración pública y de financiación de gasto público”. Por otro lado, se refiere al pronunciamiento de esta Magistratura dentro del dictamen 0003-19-OP e indica que “[...] no rendir caución de la obligación, contraviene los principios constitucionales de la (i) eficiencia de la administración pública; y, de (ii) financiación de gasto público, previstos en los artículo (sic) 227 y 286 de la Constitución [...]”.
28. Sostiene que la caución “es una garantía pecuniaria rendida en el marco de un juicio donde se discute la legalidad de una actuación administrativa que goza de presunción de legalidad, legitimidad y ejecutividad, que mientras no sea suspendida o enervada es de inmediato cumplimiento”. Sugiere que la norma impugnada debe analizarse integralmente, pues “contiene dos aspectos sustanciales”: i) la caución para suspender el acto administrativo y ii) la tramitación de la causa judicial y/o administrativa. En cuanto al primer aspecto, la SCE sostiene que la Corte de manera reiterada “ha considerado y declarado, que dada la naturaleza jurídica de la caución, la misma, tiene un fin legítimo, en consecuencia es constitucional”. Sobre el segundo aspecto, señala que la norma impugnada no busca crear un requisito que impida el acceso a la justicia, menos un obstáculo económico para que se conceda o no la pretensión judicial.
29. Sobre el principio de inocencia, la SCE indica que el accionante presenta supuestos fácticos ajenos al ámbito de control de esta acción, buscando un examen de legalidad. Recuerda que según el COA, por regla general “los actos administrativos se presumen legítimos así como su posterior ejecución” y que “[...] la interposición de recursos administrativos o judiciales no suspenderán la ejecución del acto impugnado”.
30. Añade que “para que se llegue a la imposición de una sanción ha existido un debido proceso, derecho a la defensa, principio de contradicción materializado en una (sic) expediente administrativo” de modo tal que el principio de presunción de inocencia “no se enerva por la caución [...]; la caución constituye garantía de pago de la

obligación, lo que suple momentáneamente el ejercicio de cobro al que esta llamada [sic] la autoridad procurando la custodia de los intereses del estado” (*sic*).

31. Respecto del derecho a recurrir, se refiere a la sentencia 1101-21-EP/24 de la Corte. Arguye que la caución “no se identifica como una obligación de pagar caución para acceder a la administración de justicia, sin colocar una barrera normativa de carácter económico para que los juzgadores puedan conocer la pretensión de la demanda”.
32. En cuanto al derecho de igualdad ante la ley, indica que las multas que impone la SCE se establecen según temas técnicos y las declaraciones del administrado, otorgando un trato igualitario, “mucho más cuando el pago de la caución no es condicionante de acceso a la justicia”. Además, se pronuncia sobre los tres requisitos previstos por esta Corte para configurar un trato discriminatorio.
33. Por último, sobre el derecho de propiedad, se refiere a la sentencia 68-16-IN/21 y acumulado sobre el contenido del referido derecho. Precisa que “las multas son calculadas de manera proporcional conforme a derecho”, que el accionante “no realiza [...] un análisis que determine la inconstitucionalidad de la norma impugnada”. Concluye que no se puede “equiparar el fin de la caución [...], la de suspender el acto administrativo (fin constitucionalmente válido), en relación a las dimensiones constitucional y patrimonial, en consecuencia, [...] no es inconstitucional frente al derecho a la propiedad respectivamente en sus dimensiones”.

5. Planteamiento de los problemas jurídicos

34. Conforme a lo previsto en la LOGJCC, la demanda de acción pública de inconstitucionalidad requiere aludir i) a las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, especificando su contenido y alcance; y, ii) a los argumentos claros, específicos y pertinentes, por los que se considera que existe incompatibilidad normativa; de tal manera que este Organismo está facultado para ejercer el control abstracto de constitucionalidad sólo cuando constate la existencia de razones mínimamente suficientes como para cuestionar la presunción de constitucionalidad de la que gozan las normas jurídicas.³
35. De la demanda planteada por el accionante, se distinguen argumentaciones con relación i) al principio de presunción de inocencia, ii) el derecho a recurrir y el principio de que todo acto administrativo es impugnante ante la justicia, iii) el derecho a la igualdad y iv) el derecho de propiedad.

³ CCE, sentencia 14-20-IN/24, 14 de noviembre de 2024, párr. 39; sentencia 69-20-IN/24, 11 de julio de 2024, párr. 64.

36. Respecto de la supuesta vulneración al principio de presunción de inocencia, conforme los párrafos 9, 10 y 11 *supra*, el accionante argumenta que la norma impugnada transgrede el artículo 76 numeral 2 de la CRE. Como centro argumentativo, considera que resulta inconstitucional que se exija el pago de una caución para suspender los efectos de un acto administrativo —una multa en este caso— que no se encuentra en firme, toda vez que ha sido impugnado a través de la vía contenciosa administrativa. En consecuencia, al advertirse la identificación de una norma constitucional presuntamente afectada y una argumentación mínimamente suficiente, se formula el siguiente problema jurídico:

¿La norma impugnada es inconstitucional por contravenir el principio de presunción de inocencia recogido en el artículo 76 numeral 2 de la CRE, al requerir el pago de una caución para suspender los efectos de un acto administrativo impugnado?

37. Con relación al derecho a recurrir, conforme el párrafo 12 *supra*, esta Magistratura constata que la demanda sostiene que la norma impugnada vulnera los artículos 76 numeral 7 literal m) y 173 de la CRE. Como fundamento central, sostiene que si la CRE y la LORCPM garantizan el derecho de impugnar un acto administrativo a través de las vías judiciales, el requerir el pago de una caución con la finalidad de suspender el acto administrativo impugnado —y que por ende no se encuentra en firme—, transgrede la norma constitucional que reconoce el derecho a recurrir. Así las cosas, se formula el siguiente problema jurídico:

¿La norma impugnada es contraria al derecho constitucional a recurrir, reconocido en el artículo 76 numeral 7 literal m) y el artículo 173 de la CRE, al requerir el pago de una caución para suspender los efectos de un acto administrativo impugnado?

38. En cuanto al derecho de igualdad ante la ley, conforme los párrafos 13, 14 y 15 *supra*, el accionante arguye que la norma impugnada transgrede el artículo 66 numeral 4 de la CRE, por cuanto “la caución a la que se refiere la norma impugnada establece un requisito o posibilidad económica para suspender la ejecución del cobro, que “incluso resulta discriminatorio y atentatorio al derecho de igualdad ante la ley”[...]; ya que únicamente quienes cuenten con los suficientes recursos económicos podrá (*sic*) hacer el pago [...]”. En consecuencia se plantea el siguiente problema jurídico:

¿La caución a la que se refiere el artículo 69 de la LORCPM vulnera el derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación reconocido en el artículo 66 numeral 4 de la CRE?

39. Con relación al cargo presentado en el párrafo 16 *supra*, si bien el accionante identifica como norma constitucional impugnada al derecho de propiedad, desarrolla su argumentación en el contexto del derecho a la igualdad y agrega que “la imposibilidad de poder caucionar implica que volvamos a una institución antigua del derecho [...] que es el solve et repete”; por lo que la caución “es totalmente inconstitucional, irracional y lo único que causaría es la quiebra económica de cualquier persona [...], lo cual pone en riesgo el derecho a la propiedad [...]”. En función de la similitud y correlación de los cargos presentados entre los derechos de igualdad y propiedad, esta Corte considera adecuado reconducir el análisis de este último hacia el derecho de igualdad, de modo que se abordará, únicamente, el problema jurídico planteado en el párrafo *ut supra*.

6. Resolución de los problemas jurídicos

6.1. ¿La norma impugnada es inconstitucional por contravenir el principio de presunción de inocencia recogido en el artículo 76 numeral 2 de la CRE, al requerir el pago de una caución para suspender los efectos de un acto administrativo impugnado?

40. De acuerdo con el accionante, la norma resulta contraria al principio de presunción de inocencia, en la medida en que exige al administrado el pago de una caución para suspender la ejecución de un acto administrativo que no se encuentra en firme, toda vez que habría sido impugnado a través de la vía jurisdiccional. En su entendimiento, la impugnación ante los tribunales distritales de lo contencioso administrativo genera que el acto administrativo no se considere en firme, de modo tal que rendir caución para frenar su ejecución, transgrede el artículo 76 numeral 2 de la CRE.
41. La CRE reconoce a la presunción de inocencia, como una garantía del derecho al debido proceso en los siguientes términos:

Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: [...]

2. Se presumirá la inocencia de toda persona, y será tratada como tal, mientras no se declare su responsabilidad mediante resolución firme o sentencia ejecutoriada.

42. Ahora bien, la norma impugnada hace parte del artículo 69 de la LORCPM, que en su integralidad regula lo correspondiente a la *acción contenciosa*; es decir la activación de la vía jurisdiccional prevista por la ley para impugnar los actos administrativos que determine la SCE. Así, el artículo 69 en su integralidad prevé que:

Art. 69.- Acción contenciosa.- De conformidad con el artículo 173 de la Constitución y con el carácter impugnabile de los actos administrativos, **los actos administrativos de la Superintendencia de Competencia Económica son susceptibles de impugnación**, siempre que no se encuentren firmes, **mediante acción o recurso contencioso de plena jurisdicción o subjetivo.**

[...]

Este recurso contencioso no es suspensivo respecto de las medidas preventivas y medidas correctivas **en ningún caso, salvo la suspensión de la multa económica siempre que el perjudicado o sancionado rinda caución por el cincuenta por ciento de valor fijado por la autoridad de competencia**, mediante póliza de seguro o garantía bancaria emitida a favor del Tribunal correspondiente. [...] [énfasis añadido].

43. De aquello, se nota que la caución opera en un momento procesal posterior a la determinación de una multa económica, establecida por la SCE a través del procedimiento que desarrolla la propia ley. Aquello, evidencia que el requerimiento de una caución, a fin de suspender los efectos de un acto administrativo previo, no constituye una sanción impuesta que transgreda el principio de presunción de inocencia; ello por cuanto la sanción corresponde a la multa económica fijada por la SCE con posterioridad a la tramitación del respectivo procedimiento administrativo y *ex ante* al requerimiento de caución.
44. Sumado a ello, ha de recordarse que la Corte ha señalado que el principio de eficacia administrativa, constituye la base de la presunción de legitimidad y ejecutividad de actos administrativos;⁴ de modo que “aquellas presunciones no pueden desvanecerse por la mera interposición de una demanda, sino por decisión debidamente motivada de un órgano competente en la materia.”⁵
45. Así las cosas, la rendición de caución no es una consecuencia directa que devenga de una sanción administrativa y que por ende, resulte en sí mismo vulneradora del principio de presunción de inocencia. En contrario, constituye un requisito de suspensión excepcional ante la impugnación judicial de los efectos de un acto administrativo que goza de presunción de legitimidad y ejecutividad, que puede ser derrotada a través de la correspondiente acción contenciosa. A criterio de esta Corte, la caución constituye una herramienta procesal que el sistema jurídico ha diseñado para proteger las referidas presunciones, más no una sanción en sí misma.
46. En definitiva, la caución a la que se refiere la norma impugnada, en caso de rendirse, opera una vez que se tiene un procedimiento sancionador seguido por la administración pública donde la SCE ha llegado al convencimiento de que cabe la imposición de una multa y en consecuencia no transgrede el artículo 76 numeral 2 de la CRE.

⁴ CCE, dictamen 003-19-DPO-CC, 14 de marzo de 2019, párr. 221.

⁵ CCE, sentencia 22-13-IN/20, 09 de junio de 2020, párr. 83.

6.2. ¿La norma impugnada es contraria al derecho constitucional a recurrir, reconocido en el artículo 76 numeral 7 literal m) y el artículo 173 de la CRE, al requerir el pago de una caución para suspender los efectos de un acto administrativo impugnado?

47. Con relación al derecho a recurrir, el accionante arguye que si la CRE y la LORCPM garantizan este derecho, el requerir el pago de la caución para suspender los efectos del acto administrativo impugnado, implicaría una transgresión del orden constitucional.
48. Al respecto, tanto el artículo 76, numeral 7 literal m) y el artículo 173 de la CRE, señalan lo siguiente:

Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:

[...] 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías:

[...] m) Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos.

Art. 173.- Los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial.

49. Sobre la garantía a recurrir, esta Magistratura ha sido expresa en indicar que entre sus características se encuentran: i) su naturaleza adjetiva, ii) su carácter no absoluto, iii) su limitación y iv) su sujeción al principio dispositivo. Específicamente, con relación a su carácter no absoluto, ha señalado que esto ocurre “porque su ejercicio depende de la libre configuración legislativa y, 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”,⁶ pudiendo existir situaciones en las que no se contemple la posibilidad de recurrir, y aquello no implicaría su vulneración.⁷
50. Con relación al pago de una caución, esta Corte en el control abstracto de constitucionalidad de una norma de similar redacción, se ha pronunciado distinguiendo dos efectos: i) *la suspensión del acto administrativo* y ii) *el conocimiento de la demanda de impugnación*. Así, en la sentencia 92-15-IN/21 señaló, respecto del primer efecto, que:

⁶ CCE, sentencia 11-20-IN/24, 17 de octubre de 2024, párr. 48.

⁷ CCE, sentencia 33-22-IN/24, 18 de abril de 2024, párr. 27.

la obligación de rendir caución “es el fundamento constitucional de la presunción de legitimidad y ejecutividad de los actos administrativos, que únicamente con la aceptación de los recursos administrativos y demandas contencioso-tributarias pueden ser desvanecidos.” Por tanto, al tener un fin legítimo, la norma es constitucional.⁸

51. Con relación al segundo efecto, la jurisprudencia de este Organismo ha señalado que guarda estrecha relación con el derecho al acceso de justicia, de modo que “la posibilidad de presentar una acción o de impugnar una resolución tiene estrecha relación con el derecho de acceso a la justicia, el cual no puede ser desconocido por ninguna norma.”⁹ De este modo, corresponde verificar si la norma impugnada implica la imposibilidad de recurrir de una decisión, ante la falta de caución; es decir verificar si el acceso a la administración de justicia para impugnar un acto administrativo está vedado en caso de no rendir caución.
52. De una lectura integral de la norma, la presentación de una acción contenciosa y su conocimiento por parte de los tribunales distritales de lo contencioso administrativo, no se encuentra condicionada al pago de caución alguna; tanto así que el artículo 69 es expreso en señalar:

Art. 69.- Acción contenciosa.- De conformidad con el artículo 173 de la Constitución y con el carácter impugnabile de los actos administrativos, **los actos administrativos** de la Superintendencia de Competencia Económica **son susceptibles de impugnación**, siempre que no se encuentren firmes, **mediante acción o recurso contencioso de plena jurisdicción o subjetivo**.

Para deducir la acción contenciosa no será necesario agotar la vía administrativa. [...] [énfasis añadido].

53. De hecho, la norma impugnada tan solo determina el mecanismo para perseguir la suspensión excepcional de los efectos de un acto administrativo materia de impugnación. En otras palabras, el impugnante de un acto administrativo está plenamente facultado para activar el proceso contencioso administrativo y recibir una decisión de fondo con independencia de que haya rendido o no caución; ello por cuanto rendir caución no implica la posibilidad de recurrir, de modo que la impugnación del acto administrativo continuará incluso en el escenario de no rendirla. La falta de pago de la caución a la que se refiere la norma impugnada, conlleva única y exclusivamente la imposibilidad de suspender los efectos del acto administrativo; pero en ningún caso implica situaciones que privarían del derecho a recurrir, tales como el archivo de la causa.

⁸ CCE, sentencia 92-15-IN/21, 13 de enero de 2021, párr. 23.

⁹ CCE, sentencia 14-10-SCN-CC, 5 de agosto de 2010, p. 33 y sentencia 92-15-IN/21, 13 de enero de 2021, párr. 26.

54. Así, rendir caución a la luz del artículo 69 de la LORCPM se contempla como un mecanismo de suspensión de los efectos del acto administrativo que no goza de virtualidad suficiente para influir en el inicio y/o continuación del proceso contencioso administrativo. No cancelar el monto establecido como caución de la causa o situación semejante implica que el acto administrativo que se pretende suspender siga causando sus efectos; en ningún caso acarrea la imposibilidad de acceder a la justicia, donde incluso, de activar la vía contencioso administrativa, deberá obtener un pronunciamiento de fondo.
55. En definitiva, el legislador ecuatoriano no ha previsto como consecuencia del no pago del monto de caución el archivo de la causa, situación semejante que implique la imposibilidad de acceder a los tribunales contenciosos administrativos.
56. Por lo expuesto, se concluye que la norma impugnada no vulnera los artículos 76 numeral 7 literal m) y 173 de la CRE, teniéndose desvirtuada, en orden a los cargos de la presente acción, su inconstitucionalidad.

6.3. ¿La caución a la que se refiere el artículo 69 de la LORCPM vulnera el derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación reconocido en el artículo 66 numeral 4 de la CRE?

57. Conforme el artículo 66 numeral 4 de la CRE Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas: [...] 4. Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación.” Ahora bien, a partir de la misma Constitución y de la LOGJCC, las acciones públicas de inconstitucionalidad permiten a esta Magistratura llevar a cabo el denominado control abstracto de constitucionalidad de actos normativos, cuyo fin es precautelar la coherencia del ordenamiento jurídico y dejando fuera de él a posibles normas que presenten contravenciones de forma o de fondo con el texto constitucional.¹⁰
58. El cuestionamiento del accionante radica en el fondo de la norma impugnada. Ante ello, la jurisprudencia del Organismo ha previsto que “[...] el control de constitucionalidad de una norma por el fondo, se realiza analizando el contenido general de la norma o de alguno de sus preceptos, a fin de establecer si su contenido contraviene derechos, principios o reglas consagrados en la Constitución de la República”.¹¹
59. De acuerdo con los cargos del accionante, la caución del artículo 69 de la LORCPM contempla un requisito económico para suspender la ejecución del cobro, de modo que

¹⁰ CCE, sentencia 79-16-IN/22, 29 de junio de 2022, párr. 50.

¹¹ CCE, sentencia 008-13-SIN-CC, caso 0029-11-IN, 13 de junio de 2013, p. 9.

“incluso resulta discriminatorio y atentatorio al derecho de igualdad de todos ante la Ley [...]” pues solo quienes tengan recursos económicos suficientes podrán realizar el pago. De este modo, indica que la norma impugnada fija a la posibilidad económica como único parámetro para suspender el cobro.

60. La norma, en su redacción, no prevé un trato diferenciado entre personas con mayores o menores recursos económicos en los términos planteados por el accionante; esta comparabilidad de sujetos no obedece a sujetos de derechos en condiciones semejantes, sobre los cuales el artículo 69 de la LORCPM establezca un trato diferente para unos u otros.
61. De este modo, se verifica que el cargo presentado por el accionante, en realidad, pretende un pronunciamiento por parte de este Organismo a situaciones particulares de imposibilidad de pago, lo cual resulta ajeno al control abstracto de constitucionalidad. Así las cosas, no es posible que esta Corte infiera un trato discriminatorio ante la mera inconformidad del accionante con la norma impugnada, y ante una posible diferencia relativa a la posición económica de los administrados, cuando aquello no se desprende, siquiera, de la literalidad de la norma impugnada.
62. En consecuencia, esta Corte verifica que la norma impugnada no es contraria al derecho a la igualdad reconocido en el artículo 66 numeral 4 de la CRE.

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 demanda de acción pública de inconstitucionalidad por el fondo **88-21-IN**.
2. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO
Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

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 16 de enero de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

8821IN-78bde

**Caso Nro. 88-21-IN**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes veintisiete de enero de dos mil veinticinco, 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.