

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

28-23-IN/26 En el Caso No. 28-23-IN Se desestima la acción pública de inconstitucionalidad en varios términos	2
36-22-CN/26 En el Caso No. 36-22-CN y acumulado Se absuelve la consulta de constitucionalidad de norma en el marco de los casos en concreto.....	60



Sentencia 28-23-IN/26
Juez ponente: José Luis Terán Suárez

Quito, D.M., 07 de mayo de 2026

CASO 28-23-IN

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

SENTENCIA 28-23-IN/26

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción pública de inconstitucionalidad 28-23-IN y descarta la incompatibilidad de los artículos 14 y 67 de la Ley Orgánica Reformatoria a Varios Cuerpos Legales para el Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales y la Seguridad Integral con la Constitución y declara la constitucionalidad condicionada de los artículos 13 y 85 de la referida ley. La Corte analiza, por un lado, las normas que regulan el apoyo complementario de las Fuerzas Armadas a la Policía Nacional; por otro, la disposición que permite al fiscal ordenar la conservación expedita de datos informáticos específicos sin autorización judicial previa; y, finalmente, la norma que autoriza la identificación física de personas aprehendidas en delito flagrante ante la comunidad y los medios de comunicación. La Corte concluye que el artículo 14 no desborda la misión constitucional de las Fuerzas Armadas, pues dicha disposición regula expresamente una modalidad de apoyo complementario, excepcional, regulado, fiscalizado y subordinado a la Policía Nacional. Así también que, toda intervención de las Fuerzas Armadas al amparo del artículo 13, deberá sujetarse a lo previsto en el artículo 158 de la Constitución, sin perjuicio del régimen constitucional del estado de excepción cuando sea aplicable; que el artículo 67 regula una medida de preservación temporal distinta del acceso al contenido de los datos; y, que el artículo 85 no vulnera, en abstracto, la garantía de presunción de inocencia, pues la norma no autoriza una presentación estatal de la persona como culpable ni una equiparación entre aprehensión y condena.

Índice

1. Antecedentes procesales.....
2. Competencia.....
3. Disposición cuya inconstitucionalidad se demanda
4. Argumentos de las partes procesales.....
 - 4.1. Argumentos de los accionantes
 - 4.2. Contestación de la Asamblea Nacional
 - 4.3. Argumentos de la FGE
 - 4.4. Argumentos de la PGE
 - 4.5. Argumentos de la Presidencia
 - 4.6. Argumentos del escrito de *amicus curiae*
5. Planteamiento y formulación del problema jurídico
6. Resolución a los problemas jurídicos.....
 - 6.1. ¿Los artículos 13 y 14 de la Ley Orgánica Reformatoria a Varios Cuerpos Legales para el Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales y la Seguridad Integral son contrarios al artículo 158 de la Constitución, por cuanto establecen mayores facultades para las Fuerzas Armadas fuera de su misión constitucional?
 - 6.2. ¿El artículo 67 de la Ley Orgánica Reformatoria a Varios Cuerpos Legales para el Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales y la Seguridad Integral vulnera el

derecho a la protección de datos personales, en conexión con el derecho a la intimidad, al permitir la conservación expedita de datos informáticos sin autorización judicial previa?

- 6.3. ¿El artículo 85 de la Ley Orgánica Reformatoria a Varios Cuerpos Legales para el Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales y la Seguridad Integral vulnera la garantía de presunción de inocencia, reconocida en el artículo 76.2 de la Constitución, en su dimensión de regla de tratamiento procesal, al permitir la identificación física de personas aprehendidas en delito flagrante ante la comunidad y los medios de comunicación?.....
7. Decisión

1. Antecedentes procesales

1. El 07 de marzo de 2023, la Asamblea Nacional expidió la Ley Orgánica Reformatoria a Varios Cuerpos Legales para el Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales y la Seguridad Integral.¹
2. El 27 de abril de 2023, Christian David Cañar Olmedo; Johanna Alexandra Orbe Espinoza; Tania Elizabeth Barba Acosta, Carolina del Valle Hevia de Brants y, Nicolás Mateo Díaz Herrera (“**accionantes**”) presentaron una demanda de acción pública de inconstitucionalidad, contra los artículos 13, 14, 67 y 85 de la Ley Orgánica Reformatoria a Varios Cuerpos Legales para el Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales y la Seguridad Integral.² El caso se identificó con el número **28-23-IN**.
3. El 14 de julio de 2023, el Tribunal de la Sala de Admisión,³ en decisión de mayoría, admitió a trámite la acción pública de inconstitucionalidad, corrió traslado del auto a la Asamblea Nacional, al presidente de la República del Ecuador, a la Fiscalía General del Estado y a la Procuraduría General del Estado, para que intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma.
4. El 16 de agosto de 2023, la Fiscalía General del Estado (“**FGE**”) compareció y presentó una procuración judicial. El 8 de septiembre de 2023 dicha institución delimitó su posición respecto a las pretensiones de la demanda.

¹ La referida norma jurídica fue publicada en el Suplemento del Registro Oficial 279 del 29 de marzo de 2023.

² Los accionantes comparecieron mencionando representar a distintas organizaciones, Christian David Cañar Olmedo, en calidad de director del área penal de Izquierdo & Partners; Johanna Alexandra Orbe Espinoza, integrante del Colectivo Anula; Tania Elizabeth Barba Acosta, por sus propios y personales derechos e integrante de la Fundación Pro Derechos del Usuario Financiero Ecuatoriano, Carolina del Valle Hevia de Brants, en representación del Frente de Trabajadores de Plataformas Digitales del Ecuador; y, Nicolás Mateo Díaz Herrera, en calidad de representante del Consejo Directivo de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Central del Ecuador.

³ El Tribunal estuvo conformado por la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes y la ex jueza constitucional Carmen Corral Ponce, quienes admitieron la demanda en mayoría; y, el ex juez constitucional Enrique Herrera Bonnet quien emitió un voto salvado.

5. El 17 de agosto de 2023, la Asamblea Nacional remitió el expediente de la ley reformatoria.
6. El 05 de septiembre de 2023, la Procuraduría General del Estado (“PGE”) presentó su contestación a la demanda y delimitó su posición.
7. El 22 de septiembre de 2023, la Presidencia de la República del Ecuador (“Presidencia”) contestó la demanda y delimitó su posición respecto a las pretensiones de la demanda.
8. El 13 de marzo de 2025, en el marco de la renovación parcial de la Corte Constitucional, se posesionaron la jueza constitucional Claudia Salgado Levy y los jueces constitucionales Jorge Benavides Ordóñez y José Luis Terán Suárez.
9. El 18 de marzo de 2025, la causa fue resorteada al juez José Luis Terán Suárez, quien, en auto de 06 de febrero de 2026, avocó conocimiento de la presente acción.
10. El 16 de julio de 2025, Emilio Suárez Salazar y Juan Francisco Guerrero presentaron un escrito de *amicus curiae* en el que expusieron sus argumentos respecto de la demanda planteada y las normas impugnadas.

2. Competencia

11. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad de conformidad con el artículo 436.2 y 436.3 de la Constitución, en concordancia con los artículos 75.1.c y 98 de la LOGJCC.

3. Disposiciones cuya inconstitucionalidad se demanda

12. La acción pública de inconstitucionalidad se presentó en contra del contenido de los artículos 13, 14, 67 y 85 de la Ley Orgánica Reformatoria a Varios Cuerpos Legales para el Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales y la Seguridad Integral (“ley reformatoria”), que textualmente señalan:

[...] Art. 13.- Sustitúyase el literal a) del artículo 11 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado por el siguiente texto:

“a) Defensa nacional: Ente rector de la defensa nacional, ente rector de la política exterior y Fuerzas Armadas.- La defensa de la soberanía del Estado y la integridad territorial tendrá como entes rectores al ministerio rector de la defensa nacional y al ministerio rector de la política exterior en los ámbitos de su responsabilidad y competencia. Corresponde a las Fuerzas Armadas su ejecución para cumplir con su misión fundamental de defensa de la soberanía e integridad territorial.

El ministerio rector de la política exterior, previo acuerdo con el ministerio rector de la política de defensa nacional coordinará la cooperación, intercambio de información y operaciones militares combinadas con otros países, conforme a los instrumentos internacionales y la ley de la materia, en el marco del respeto a la soberanía nacional, a los derechos de las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos definidos en la Constitución y en la ley.

La defensa de la soberanía e integridad territorial incluirá acciones para recuperar o mantener la soberanía en aquellas zonas en las que por condiciones extraordinarias de seguridad el Estado ha disminuido la capacidad de ejercer sus atribuciones, lo cual incluye acciones para prevenir y erradicar la actividad de organizaciones criminales transnacionales en el territorio nacional debidamente coordinadas con las instituciones competentes y de conformidad con la Constitución y la ley.

[...] **Art. 14.-** Sustitúyase la letra b) del artículo 11 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado por el siguiente texto:

“b) Seguridad ciudadana y orden público: Ministerio rector de la seguridad ciudadana, protección interna y orden público y Policía Nacional.- La seguridad ciudadana, protección interna, el mantenimiento y control del orden público tendrán como ente rector al ministerio rector de la seguridad ciudadana, protección interna y orden público, que será el responsable de la dirección, planificación, regulación, gestión y control de la Policía Nacional.

Corresponde a la Policía Nacional la ejecución de las políticas la que contribuirá con los esfuerzos públicos, comunitarios y privados para lograr la seguridad ciudadana, la protección de los derechos, libertades y garantías de la ciudadanía. Apoyará y ejecutará todas las acciones en el ámbito de su responsabilidad constitucional, para proteger a los habitantes en situaciones de violencia, delincuencia común y crimen organizado.

Coordinará su actuación con los órganos correspondientes de la Función Judicial y las entidades del Sistema de Seguridad Pública y del Estado.

La Policía Nacional desarrollará sus tareas de forma desconcentrada a nivel local y regional, en estrecho apoyo y colaboración con los gobiernos autónomos descentralizados.

En la ejecución de tareas para prevenir o combatir al crimen organizado, así como para defender a los habitantes de las situaciones de violencia, la Policía Nacional como ente ejecutor podrá contar con el apoyo complementario, extraordinario, regulado y fiscalizado de las Fuerzas Armadas en el marco de sus atribuciones y misión constitucional, previa justificación basada en parámetros técnicos que visibilicen que las capacidades de la Policía Nacional han sido empleadas y la amenaza no ha sido controlada, y una vez declarado el estado de excepción. Esta colaboración será siempre en operaciones específicas y subordinadas al Presidente de la República, sin perjuicio del ejercicio de las competencias ordinarias de las Fuerzas Armadas.

El ministerio rector de la seguridad ciudadana, protección interna y orden público y Policía Nacional a fin de asegurar la coordinación de acciones a nivel territorial y con los gobiernos autónomos descentralizados, articulará acciones con la entidad responsable de

la coordinación y supervisión de la gestión de las gobernaciones provinciales y la entidad encargada de la coordinación de la seguridad pública y del Estado.

El ente rector de Relaciones Exteriores, previo acuerdo con el rector de la seguridad ciudadana, protección interna y orden público, coordinará la cooperación, intercambio de información y operaciones policiales acordadas con otros países, conforme a los instrumentos internacionales y la ley de la materia, en el marco del respeto a la soberanía nacional y a los derechos de las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos definidos en la Constitución y la ley;”

[...] **Art. 67.-** Sustitúyase el artículo 477.1 del Código Orgánico Integral Penal por el siguiente:

“Art. 471.1 (sic).- Aseguramiento de datos⁴.- Para el aseguramiento de datos se observará las siguientes reglas: 1. El fiscal a cargo de la investigación, sin necesidad de autorización judicial, podrá ordenar a una o varias personas naturales o jurídicas la conservación expedita de datos informáticos específicos, incluidos los datos de abonado y de tráfico, que hayan sido almacenados mediante un sistema informático o en un dispositivo de almacenamiento informático, en particular cuando haya motivos para sospechar que los datos informáticos son especialmente vulnerables a la pérdida o a la modificación. La orden deberá establecer la obligación de preservar y mantener la integridad de los datos informáticos durante el tiempo necesario hasta un máximo de noventa días, prorrogables por igual período si se mantienen los motivos que fundamentaron la orden. De la misma manera y en virtud del principio de celeridad, esta conservación podrá ser solicitada por la Policía Nacional en delito flagrante, cuando medie una investigación previa, instrucción fiscal, actuaciones fiscales urgentes, actos administrativos e investigación de noticias de personas desaparecidas; en este caso se notificará a la Fiscalía en el plazo máximo de ocho horas posteriores a la solicitud.

2. La persona natural o jurídica procurará los medios necesarios para preservar de inmediato los datos en cuestión y queda obligada a mantener la confidencialidad de la orden recibida durante el tiempo que dure la medida, bajo el apercibimiento de incurrir en responsabilidad penal.

3. El proveedor de servicios de una comunicación que haya recibido la orden o solicitud de preservación de datos relativos al tráfico de una comunicación informará de inmediato a la autoridad que emitió la orden o solicitud cuando advierta que la comunicación bajo investigación ha sido efectuada con la participación de otros proveedores de servicios a fin de que se puedan arbitrar las medidas necesarias para solicitar a dichos proveedores la conservación de los datos.”

[...] **Art. 85.-** Sustitúyase el artículo 529.1 del Código Orgánico Integral Penal, por el siguiente:

“**Art. 529.1.- Identificación en caso de delito flagrante.-** La persona aprehendida por delitos contra la inviolabilidad de la vida, delitos contra la integridad sexual y reproductiva, delitos de violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar y los delitos de robo con muerte, sicariato, delincuencia organizada, tráfico ilícito de sustancias

⁴ Se identifica error de tipeo del legislador debería decir “Art. 477.1”.

catalogadas sujetas a fiscalización, terrorismo, actividad ilícita de recursos mineros, secuestro, trata de personas, tráfico ilícito de personas, pornografía infantil, asesinato, tráfico ilícito de armas, armas químicas, nucleares o biológicas y lavado de activos, podrá ser identificada físicamente ante la comunidad y ante los medios de comunicación, única y exclusivamente en su calidad de aprehendido y siempre y cuando se haya calificado la legalidad de la aprehensión por delito flagrante.

En estos casos se respetará el derecho constitucional de la persona a que se presuma su inocencia y a ser tratada como tal, mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia ejecutoriada” (énfasis añadido).

4. Argumentos de las partes procesales

4.1. Argumentos de los accionantes

- 13.** Los accionantes alegan que los artículos 13 y 14 de la Ley Orgánica Reformatoria a Varios Cuerpos Legales para el Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales y la Seguridad Integral vulneran los artículos 11.8, 11.9, 82, 66.1, 66.3 y 158 de la Constitución; por otro lado, arguyen que el artículo 67 del referido cuerpo legal infringe los artículos 66.19 y 66.20 de la Norma Suprema y, añaden que el artículo 85 de la ley reformativa infringe los artículos 66.18 y 76.2 de la Constitución.
- 14.** Respecto de los **artículos 13 y 14** de la ley reformativa, los accionantes sostienen que dichas disposiciones amplían de manera inconstitucional la intervención de las Fuerzas Armadas en tareas de control del orden público interno y seguridad ciudadana. En particular, cuestionan que el artículo 13 permita que “la defensa de la soberanía e integridad territorial incluirá acciones para recuperar o mantener la soberanía en aquellas zonas en las que por condiciones extraordinarias de seguridad el Estado ha disminuido la capacidad de ejercer sus atribuciones”, lo cual, a su criterio, habilitaría a las Fuerzas Armadas a intervenir en espacios vinculados al control interno de la violencia y al combate de organizaciones criminales transnacionales. Asimismo, objetan que el artículo 14 autorice que la Policía Nacional, en la ejecución de tareas para prevenir o combatir el crimen organizado y defender a los habitantes frente a situaciones de violencia, pueda contar con el “apoyo complementario, extraordinario, regulado y fiscalizado de las Fuerzas Armadas”, pues consideran que ello desborda la misión constitucional de dichas fuerzas.
- 15.** Con base en ello, los accionantes afirman que estas disposiciones atribuyen a las Fuerzas Armadas “facultades [...] para el control complementario del orden público interno de seguridad del país”, lo que, a su juicio, comporta “mayores atribuciones fuera de su misión constitucional”, con potencial afectación al principio de progresividad de los derechos y a la prohibición de regresividad. Añaden que esa ampliación competencial podría incidir negativamente en los derechos reconocidos en los artículos 66.1, 66.3 y 82 de la Constitución, esto es, en el derecho a la

inviolabilidad de la vida, a la integridad personal y a la seguridad jurídica, porque institucionaliza un modelo de intervención estatal más punitivo y violento que el constitucionalmente previsto. En esa línea, argumentan que las facultades impugnadas “van en desmedro y contradicción” de tales derechos, al “proveer mayores facultades desproporcionadas” respecto de las contempladas en el artículo 158 de la Constitución, y que, al tratarse de una política pública adoptada por el legislador, devienen en inconstitucionales por afectar el principio de progresividad y el no menoscabo del ámbito de protección de los derechos.

16. Para sustentar sus alegaciones, señalan que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha indicado que “el uso de la fuerza debe estar limitado por los principios de proporcionalidad, necesidad y humanidad” y que, “como regla general, [...] el mantenimiento del orden público interno y la seguridad ciudadana deben estar primariamente reservados a los cuerpos policiales civiles”. Finalmente, citan la sentencia 33-20-IN/21 de esta Corte, según la cual “el rol principal de las FF.AA. se encuentra ligado a la protección de la soberanía, la integridad territorial y en circunstancias excepcionales, del control del orden interno de forma complementaria, mientras que la protección interna y el mantenimiento del orden público son funciones privativas del Estado y responsabilidad de la Policía Nacional”. Sobre esa base, concluyen que la reforma legal impugnada desdibuja la separación constitucional entre ambas instituciones, incrementa el riesgo de uso desproporcionado de la fuerza frente a civiles y agrava ese riesgo por la “insipiente preparación y dotación de medios idóneos” de las Fuerzas Armadas para cumplir tareas de seguridad interna.
17. Respecto del **artículo 67** de la ley reformativa, los accionantes alegan que dicha disposición vulnera el artículo 66.19 de la Constitución, relativo al derecho a la protección de datos de carácter personal. Sostienen que la reforma amplía las atribuciones de la Fiscalía General del Estado al permitir que el fiscal a cargo de la investigación, “sin necesidad de autorización judicial”, ordene la conservación expedita de datos informáticos específicos almacenados en sistemas o dispositivos informáticos, sobre la sola base de que existan “motivos para sospechar” que esos datos son vulnerables a la pérdida o modificación. A criterio de los accionantes, esta habilitación legal permite que la Fiscalía disponga la preservación, conservación e incluso el acceso a datos informáticos personales del indagado o procesado, contenidos en computadoras, discos de almacenamiento u otros dispositivos semejantes, a partir de una valoración unilateral del fiscal, sin control judicial previo. En su criterio, ello configura una facultad “invasiva y arbitraria” que afecta directamente el derecho a la protección de datos personales, en tanto tales dispositivos pueden contener información privada o confidencial vinculada al ámbito profesional, comunicacional, educativo, laboral o incluso a las convicciones personales del titular del derecho.

18. En esa línea, los accionantes añaden que el derecho a la protección de datos personales se encuentra estrechamente vinculado con el derecho a la intimidad reconocido en el artículo 66.20 de la Constitución, así como con la prohibición de injerencias arbitrarias o abusivas en la vida privada. Al respecto, citan doctrina según la cual el bien constitucionalmente protegido consiste en “el derecho de los titulares a mantener el carácter reservado de una información privada o, lo que es lo mismo, a que ningún tercero pueda interferir en el proceso de comunicación, almacenamiento, pensamiento o noticia transmitida”. Señalan, además, que si bien la persecución de un hecho delictivo puede justificar restricciones a este derecho, el acceso a datos de carácter personal debe sujetarse a criterios de necesidad y proporcionalidad, y ser respetuoso del contenido esencial del derecho fundamental restringido. Por ello, afirman que el artículo 67, aunque podría contribuir a incrementar la eficacia en la investigación penal, “en igual medida aumentará el riesgo de lesividad al derecho fundamental a la autodeterminación informativa de las personas investigadas”, pues la intervención en sus dispositivos debería contar con su autorización o, en su defecto, con la de una autoridad judicial que valore motivadamente la proporcionalidad y necesidad de la medida.
19. Respecto del **artículo 85** de la ley reformativa, los accionantes sostienen que dicha disposición vulnera el derecho al debido proceso en su dimensión del derecho a la defensa, específicamente la garantía de presunción de inocencia prevista en el artículo 76.2 de la Constitución. Señalan que, conforme a este principio, toda persona procesada debe mantener su estatus de inocencia hasta que, luego de sustanciado el debido proceso, se determine su responsabilidad penal mediante sentencia ejecutoriada. En esa línea, afirman que el artículo 8.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos exige que el Estado no condene informalmente a una persona, ni emita juicios anticipados ante la sociedad antes de que se acredite su responsabilidad conforme a derecho. Desde esa perspectiva, cuestionan que la ley reformativa permita la “identificación física ante la comunidad y ante los medios de comunicación” de personas aprehendidas en delito flagrante, pues, a su criterio, ello introduce una exposición pública innecesaria que genera una representación anticipada de culpabilidad y puede convertirse en una herramienta de escarnio público, en detrimento de la presunción de inocencia, la intimidad, la honra y el buen nombre.
20. Para sustentar su postura, los accionantes citan la sentencia 14-15-CN/19 de esta Corte, destacando que de la presunción de inocencia se derivan, entre otros, dos efectos jurídicos relevantes: por un lado, que toda persona debe ser tratada como inocente antes y durante el proceso penal; y, por otro, que ninguna autoridad pública—incluidos jueces, fiscales y policía— puede adoptar decisiones o exteriorizar actuaciones que impliquen una asunción de culpabilidad antes de la emisión de una

condena ejecutoriada. Asimismo, invocan la sentencia 53-20-IN/21, en la que esta Corte precisó que “ser aprehendido en flagrancia no es lo mismo que haber sido declarado responsable de una infracción penal y condenado”. Añaden que la autorización legal para exponer públicamente a personas aprehendidas favorece la formación de “juicios paralelos” y corrientes de opinión pública, especialmente a través de medios telemáticos y redes sociales, que pueden incidir en el desarrollo del proceso penal y reforzar un estigma social de criminalidad. Sobre esa base, concluyen que el solo hecho de señalar públicamente a una persona como sospechosa transmite el mensaje de que representa un riesgo para la sociedad, pese a que no ha sido declarada culpable por tribunal alguno, razón por la cual estiman que la exhibición pública de su imagen o identidad resulta incompatible con la garantía de presunción de inocencia.

21. Como pretensiones, los accionantes solicitan a esta Corte que “declare la inconstitucionalidad de los artículos expuestos en la Ley Orgánica Reformatoria a varios cuerpos legales para el fortalecimiento de las capacidades institucionales y la seguridad integral”, que “[s]e declare la inconstitucionalidad de las normas conexas que la Corte estime necesarias para la garantía de derechos constitucionales”; y, que “[s]e ordene[n] las medidas de reparación necesarias”.

4.2. Contestación de la Asamblea Nacional

22. La Asamblea Nacional, mediante escrito de 17 de agosto de 2023, remitió el expediente legislativo de la Ley Orgánica Reformatoria a Varios Cuerpos Legales para el Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales y la Seguridad Integral, sin que haya desarrollado argumento alguno dirigido a defender la constitucionalidad de la ley reformativa.

4.3. Argumentos de la FGE

23. La Fiscalía General del Estado sostuvo que su pronunciamiento se circunscribe únicamente a las disposiciones normativas relacionadas con el ámbito de competencias que la Constitución le atribuye, de conformidad con su artículo 195. En ese marco, defendió la constitucionalidad del artículo 67 de la ley reformativa, al considerar que la reforma relativa al aseguramiento de datos digitales tiene por objeto “agilizar y resguardar datos que pueden ser relevantes en una investigación penal” y que la disposición cuestionada “únicamente se dirige a la disposición de conservar el contenido digital”. A decir de la Fiscalía, la norma no habilita, por sí sola, la extracción, materialización o manipulación del contenido de la información almacenada, pues tales diligencias continúan sujetas a autorización judicial. Por ello, argumentó que la reforma busca garantizar la autenticidad y originalidad de la información contenida en medios digitales, sin menoscabar la privacidad de las

personas, ya que la medida prevista constituye una actuación preliminar de preservación y no una injerencia material sobre el contenido de los datos.

24. Sobre esa base, la Fiscalía afirmó que impedir a los agentes fiscales disponer la conservación expedita de datos digitales afectaría sus competencias legales y constitucionales de dirección de la investigación penal, al paralizar el acceso oportuno a información que luego podría incorporarse a un expediente de investigación previa. Señaló que, de conformidad con el artículo 195 de la Constitución, ostenta la titularidad de la acción penal pública y, por ende, el monopolio de la investigación penal, mientras que el artículo 444 del COIP faculta a los fiscales a solicitar las diligencias investigativas que estimen necesarias. Añadió que la disposición de conservación constituye una diligencia investigativa anclada exclusivamente a la decisión del agente fiscal, en tanto es quien dirige la investigación, y que las instituciones públicas o privadas se encuentran obligadas a colaborar con la Función Judicial y proporcionar la información requerida.
25. Finalmente, sostuvo que la demanda desconoce esas facultades investigativas y que, de aceptarse su tesis, se produciría una inacción en la persecución de los delitos de acción penal pública, al impedir que se conserven de forma célere datos digitales relevantes; a su criterio, ello “trastoc[aría] el desarrollo eficiente y célere en la administración de justicia”.

4.4. Argumentos de la PGE

26. La Procuraduría General del Estado señaló, de manera preliminar, que la demanda no desvirtúa la presunción de constitucionalidad de las normas impugnadas ni satisface la carga argumentativa exigida en una acción pública de inconstitucionalidad. En tal sentido, sostuvo que, conforme al principio *in dubio pro legislatore*, la declaratoria de inconstitucionalidad procede únicamente cuando la contradicción con la Constitución se verifique de manera clara e inequívoca, luego de agotar todas las interpretaciones que permitan mantener la vigencia de la norma. Sobre esa base, adujo que los accionantes no ofrecieron argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes para demostrar la incompatibilidad de los artículos 13, 14, 67 y 85 con el texto constitucional.
27. Respecto de los artículos 13 y 14, la PGE argumentó que la intervención complementaria de las Fuerzas Armadas en apoyo de la Policía Nacional no se encuentra absolutamente prohibida por la Constitución, sino que es admisible siempre que se sujete a parámetros excepcionales, subordinados, complementarios, regulados y fiscalizados. En esa línea, afirmó que la ley reformativa responde al deber estatal de garantizar la seguridad integral, prevenir la violencia y proteger la vida de las personas, y que la participación de las Fuerzas Armadas se enmarca en los artículos

158 y 165.6 de la Constitución, así como en los estándares fijados por la Corte Constitucional y la Corte Interamericana sobre apoyo militar excepcional en el control del orden interno. Añadió que los reparos de los accionantes sobre un supuesto uso desproporcionado de la fuerza son especulativos, pues el uso legítimo de la fuerza ya se encuentra delimitado por los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad y humanidad, desarrollados en la legislación pertinente.

- 28.** En cuanto al artículo 67, la PGE defendió la constitucionalidad de la conservación expedita de datos informáticos sin autorización judicial previa, al estimar que se trata de una medida orientada a preservar información relevante para la investigación penal y evitar su eliminación o modificación, en cumplimiento de las funciones que el artículo 195 de la Constitución atribuye a la Fiscalía. Para ello, aplicó un test de proporcionalidad y concluyó que la medida persigue un fin constitucionalmente válido, es idónea para la investigación y prevención de delitos, necesaria por no existir otra alternativa menos gravosa que permita preservar con igual eficacia evidencia digital altamente volátil, y proporcional en sentido estricto, pues la injerencia sería mínima al limitarse a la preservación temporal de los datos.
- 29.** Finalmente, respecto del artículo 85, sostuvo que la identificación pública de personas aprehendidas en delito flagrante por infracciones especialmente graves no desconoce la presunción de inocencia, ya que la norma exige que esa identificación se realice exclusivamente en calidad de aprehendido y una vez calificada la legalidad de la aprehensión, sin que ello equivalga a una declaración anticipada de culpabilidad. Con fundamento en esos argumentos, la Procuraduría solicitó que la Corte Constitucional emita sentencia rechazando las acciones públicas de inconstitucionalidad propuestas, por improcedentes y carentes de sustento jurídico.

4.5. Argumentos de la Presidencia de la República

- 30.** La Presidencia de la República defendió la constitucionalidad de los artículos 13, 14, 67 y 85 de la ley reformativa y sostuvo que la demanda no desarrolla una argumentación suficiente para desvirtuar la presunción de constitucionalidad de las disposiciones acusadas. En particular, señaló que los accionantes no explican de qué manera concreta se produciría la vulneración alegada respecto de los artículos 13 y 14, pues sus reparos se sustentan, principalmente, en afirmaciones hipotéticas sobre una eventual ampliación del poder punitivo del Estado y en “prejuicios respecto de la actuación de las Fuerzas Armadas”, sin demostrar una contradicción normativa efectiva con la Constitución. Asimismo, indicó que tampoco se justifica la alegada afectación a la seguridad jurídica, puesto que la demanda no expone cómo la sola expedición y vigencia de la ley reformativa desconocería la exigencia de normas previas, claras, públicas y aplicadas por autoridad competente.

31. Respecto de los artículos 13 y 14, la Presidencia argumentó que las reformas no alteran la diferenciación constitucional entre las funciones de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, sino que armonizan el ordenamiento jurídico con el marco ya previsto en la Constitución, la Ley de Seguridad Pública y del Estado y la normativa sobre uso legítimo de la fuerza. En esa línea, sostuvo que el legislador condicionó expresamente la actuación de las Fuerzas Armadas a supuestos de apoyo complementario, extraordinario, regulado y fiscalizado, subordinado al poder civil y coordinado con las instituciones competentes, por lo que no cabría inferir válidamente una habilitación irrestricta o una desviación de su misión constitucional. Añadió que las normas impugnadas guardan correspondencia con la jurisprudencia constitucional sobre el rol complementario de las Fuerzas Armadas en escenarios excepcionales y con instrumentos internacionales que regulan el empleo legítimo de la fuerza. A juicio de la Presidencia, la finalidad de estas disposiciones es fortalecer las capacidades institucionales del Estado para garantizar la seguridad integral, sin que ello implique, por sí solo, una afectación al derecho a la vida o la institucionalización de un “Estado policial”.
32. En cuanto al artículo 67, la Presidencia sostuvo que la demanda parte de una lectura equivocada de la disposición, pues esta no autoriza el acceso, análisis, difusión o exposición del contenido de los datos informáticos, sino únicamente su conservación expedita, cuando exista riesgo de pérdida o alteración, en el marco de las atribuciones constitucionales y legales de la Fiscalía como directora de la investigación penal. En su criterio, esta facultad limitada no vulnera, en abstracto, los derechos a la protección de datos personales o a la intimidad, puesto que no permite por sí sola conocer el contenido de la información conservada y, además, las actuaciones fiscales quedan sujetas al control judicial previsto en el proceso penal.
33. Respecto del artículo 85, argumentó que la norma tampoco desconoce la presunción de inocencia, ya que la identificación pública se limita a personas aprehendidas en flagrancia por un catálogo cerrado de delitos graves, únicamente en calidad de aprehendidas y luego de que se haya calificado la legalidad de la aprehensión. Según la Presidencia, la disposición no autoriza un juicio anticipado de culpabilidad, sino la difusión de un hecho cierto, y no existe base normativa para afirmar que, por sí misma, la identificación genere estigmas o prejuizgamientos incompatibles con el debido proceso.
34. Con fundamento en estas consideraciones, la Presidencia solicitó a esta Corte que rechace la demanda de inconstitucionalidad, con apego al principio *in dubio pro legislatore* y a lo previsto en el artículo 76.2, 76.3 y 76.6 de la LOGJCC.

4.6. Argumentos del *amicus curiae*

35. Dentro de la presente causa comparecieron Emilio Suárez Salazar y Juan Francisco Guerrero del Pozo, quienes presentaron un escrito de *amicus curiae*. En lo principal, sostienen que la demanda parte de una comprensión incompleta del marco constitucional actualmente vigente, pues las normas impugnadas deben analizarse a la luz de la reforma parcial del artículo 158 de la Constitución y de los pronunciamientos emitidos por esta Corte en torno al apoyo complementario de las Fuerzas Armadas a la Policía Nacional.
36. Respecto de los artículos 13 y 14, mencionan que las disposiciones cuestionadas no vulneran el principio de progresividad ni desnaturalizan la misión constitucional de las Fuerzas Armadas, ya que se limitan a desarrollar legislativamente una atribución que la propia Constitución reconoce. Para sustentar esta afirmación, indican que en los dictámenes 4-22-RC/22 y 7-22-RC/22 esta Corte determinó que la propuesta de modificación del artículo 158 de la Constitución no restringía derechos ni garantías constitucionales, por referirse exclusivamente a las funciones de las Fuerzas Armadas. Añadieron que, tras el referéndum de 21 de abril de 2024, el artículo 158 incorporó expresamente la posibilidad de disponer el apoyo complementario y subsidiario de las Fuerzas Armadas a la Policía Nacional, con sujeción a los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y razonabilidad, así como a los estándares de extraordinariedad, complementariedad, fiscalización y regulación.
37. En esa misma línea, invocaron el dictamen 1-25-EE/25, en el que esta Corte precisó que la vigencia de la reforma constitucional no depende de la expedición de normativa secundaria; también citaron la jurisprudencia de la Corte Interamericana en los casos Alvarado Espinoza y otros vs. México y Casierra Quiñónez y otros vs. Ecuador, para sostener que la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública no es *per se* contraria a la Convención Americana, siempre que se sujete a criterios de proporcionalidad, excepcionalidad, debida diligencia y transparencia. Finalmente, para refutar la alegada regresividad, invocaron la sentencia 70-21-IN/25, así como las sentencias 83-15-IN/21 y 16-16-IN y acumulados/22, en las que esta Corte ha señalado que solo existe regresión cuando se menoscaba injustificadamente el nivel de protección previamente alcanzado por un derecho.
38. En cuanto al artículo 67, sostuvieron que la demanda le atribuye a la norma un efecto que su texto no prevé. A su juicio, una interpretación literal del artículo permite concluir que la Fiscalía únicamente puede ordenar la conservación expedita de datos informáticos específicos, cuando exista sospecha de que puedan perderse o modificarse, pero no acceder a su contenido ni extraer información personal sin las autorizaciones correspondientes. Desde esa premisa, afirmaron que la disposición no

introduce una facultad autónoma de intervención, vigilancia o acceso a datos privados y, por tanto, no vulnera por sí misma los derechos a la intimidad o a la protección de datos. Para sustentar esta tesis, el escrito relaciona la medida con el artículo 78 de la Constitución, sobre protección a las víctimas y obtención de la verdad, y con otros mecanismos del ordenamiento orientados a preservar evidencia. Además, recuerda que el propio COIP contiene salvaguardas relevantes, como el principio de intimidad y la regla de exclusión probatoria. En respaldo de esa lectura, cita la sentencia 77-16-IN/22, en la que esta Corte desarrolló el contenido del derecho a la intimidad personal y familiar, para concluir que no toda medida de preservación de información equivale, por sí misma, a una injerencia en la vida privada.

- 39.** Respecto del artículo 85, sostienen que la identificación pública de una persona aprehendida en flagrancia no equivale automáticamente a un tratamiento condenatorio, puesto que la norma exige que dicha identificación se realice exclusivamente en calidad de aprehendida y una vez que la autoridad judicial haya calificado la legalidad de la aprehensión. En tal virtud, propusieron que el examen constitucional se concentre en determinar si esa identificación supone, en los hechos, una equiparación entre el estatus de aprehendido y el de condenado o si, más bien, constituye una medida de difusión restringida y condicionada. Para ese análisis, invocaron la sentencia 8-20-CN/21 como parámetro metodológico para la aplicación del test de proporcionalidad, y sostuvieron que la medida podría perseguir fines constitucionalmente legítimos, como reforzar la seguridad integral, facilitar denuncias adicionales, proteger a potenciales víctimas y contribuir a la eficacia de la persecución penal en delitos de alto impacto social. El escrito añade que la injerencia sería atenuada porque la norma se limita a un catálogo cerrado de delitos graves, exige verificación judicial previa de la flagrancia y reitera expresamente la vigencia de la presunción de inocencia. Con base en estas razones, los comparecientes solicitaron a esta Corte que tome en cuenta los elementos jurídicos expuestos en su *amicus curiae* para resolver la presente causa.

5. Planteamiento y formulación de los problemas jurídicos

- 40.** El control abstracto de constitucionalidad busca garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico mediante la identificación y eliminación de incompatibilidades normativas con el texto constitucional y las demás disposiciones del sistema jurídico.⁵
- 41.** El artículo 79 de la LOGJCC exige que una demanda de acción pública de inconstitucionalidad (1) señale las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance; y que (2) presente argumentos “claros, ciertos, específicos y pertinentes”, por los cuales considera que

⁵ LOGJCC, artículo 74.

existe una incompatibilidad normativa.

- 42.** Dentro de la acción pública de inconstitucionalidad, la Corte está llamada a garantizar la supremacía “formal y material de la Constitución” para evitar que una disposición jurídica sea incompatible con el ordenamiento constitucional.⁶ Para tal efecto, resulta indispensable que los accionantes esgriman alegaciones que permitan desvirtuar la constitucionalidad de la norma acusada porque, caso contrario, este Organismo debe guiarse por el principio de presunción de constitucionalidad de las disposiciones jurídicas, en atención a lo dispuesto por el artículo 76.2 de la LOGJCC.
- 43.** Respecto de los artículos 13 y 14 de la Ley Orgánica Reformatoria a Varios Cuerpos Legales para el Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales y la Seguridad Integral, conforme los argumentos sintetizados en los párrafos 14 a 16, los accionantes sostienen, en lo principal, que dichas disposiciones atribuyen a las Fuerzas Armadas facultades vinculadas con el control complementario del orden público interno y de la seguridad del país, lo que, a su juicio, implica conferirles “mayores atribuciones fuera de su misión constitucional”. En esa línea, afirman que la ampliación de tales facultades desborda el marco constitucional aplicable a dicha institución y, como consecuencia, podría incidir negativamente en el derecho a la vida, la integridad personal y la seguridad jurídica, así como en los principios de progresividad y no regresividad de los derechos. Añaden que, como regla general, el mantenimiento del orden público interno y la seguridad ciudadana deben estar primariamente reservados a cuerpos policiales civiles y que el rol de las Fuerzas Armadas en estas materias debe ser excepcional y complementario.
- 44.** De la revisión de la demanda, esta Corte advierte que el reproche central de los accionantes respecto de los artículos 13 y 14 impugnados se dirige a cuestionar la presunta ampliación de las funciones constitucionales de las Fuerzas Armadas en materia de seguridad interna y mantenimiento del orden público. En ese marco, las alegaciones relativas a los derechos a la vida, integridad personal, seguridad jurídica y a los principios de progresividad y no regresividad no contienen una fundamentación autónoma y directa, sino que son presentadas como consecuencias derivadas de la supuesta incompatibilidad de las disposiciones impugnadas con el artículo 158 de la Constitución.
- 45.** Por tanto, el primer problema jurídico se formula en los siguientes términos:
- 45.1.** ¿Los artículos 13 y 14 de la Ley Orgánica Reformatoria a Varios Cuerpos Legales para el Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales y la

⁶ La Corte se ha pronunciado repetidamente sobre el objeto de la acción pública de inconstitucionalidad. Ver, CCE, sentencia 8-17-IN/23, 11 de enero de 2023, párr. 47.

Seguridad Integral son incompatibles con el artículo 158 de la Constitución, por cuanto establecen mayores facultades y competencias para las Fuerzas Armadas fuera de su misión constitucional?

- 46.** Respecto del artículo 67 de la ley reformativa, los accionantes sostienen que dicha disposición vulnera el artículo 66.19 de la Constitución, en tanto faculta al fiscal a cargo de la investigación para ordenar, sin autorización judicial previa, la conservación expedita de datos informáticos específicos, incluidos datos de abonado y de tráfico, cuando existan motivos para sospechar que estos podrían perderse o modificarse. A su criterio, el reproche de inconstitucionalidad recae precisamente sobre esa habilitación legal conferida a la Fiscalía, pues consideran que permite disponer, a partir de una valoración unilateral del fiscal, una actuación sobre datos contenidos en sistemas o dispositivos informáticos que pueden albergar información personal o confidencial del titular del derecho.
- 47.** Los accionantes sostienen que este reproche incide en el derecho a la intimidad reconocido en el artículo 66.20 de la Constitución, pues la facultad atribuida al fiscal para ordenar, sin autorización judicial previa, la conservación expedita de datos informáticos específicos puede recaer sobre información perteneciente a la esfera reservada de la persona. En consecuencia, corresponde que esta Corte examine el cargo planteado a la luz del derecho a la protección de datos personales, en conexión con el derecho a la intimidad. En consecuencia, corresponde formular el siguiente problema jurídico:
- 47.1.** ¿El artículo 67 de la Ley Orgánica Reformativa a Varios Cuerpos Legales para el Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales y la Seguridad Integral vulnera el derecho a la protección de datos personales, en conexión con el derecho a la intimidad, al facultar al fiscal a ordenar, sin autorización judicial previa, la conservación expedita de datos informáticos?
- 48.** Respecto del artículo 85 de la ley reformativa, los accionantes sostienen que dicha disposición vulnera la garantía de presunción de inocencia prevista en el artículo 76.2 de la Constitución, porque permite la identificación física de personas aprehendidas en delito flagrante ante la comunidad y los medios de comunicación. A su criterio, esta exposición pública genera una representación anticipada de culpabilidad y puede convertirse en una forma de escarnio público, en detrimento de la presunción de inocencia, la intimidad, la honra y el buen nombre.
- 49.** Aunque los accionantes también relacionan este reproche con otras afectaciones derivadas de la exposición pública de la persona aprehendida, el núcleo de su cuestionamiento se concentra en la alegada incompatibilidad de la medida con la

garantía de presunción de inocencia, en su dimensión de regla de tratamiento procesal. Por ello, el análisis debe dirigirse a determinar si la identificación pública de personas aprehendidas en delito flagrante, en los términos previstos por la ley reformativa, resulta contraria al artículo 76.2 de la Constitución. En consecuencia, corresponde formular el siguiente problema jurídico:

- 49.1.** ¿El artículo 85 de la Ley Orgánica Reformatoria a Varios Cuerpos Legales para el Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales y la Seguridad Integral vulnera la garantía de presunción de inocencia, reconocida en el artículo 76.2 de la Constitución, en su dimensión de regla de tratamiento procesal, al permitir la identificación física de personas aprehendidas en delito flagrante ante la comunidad y los medios de comunicación?

6. Resolución a los problemas jurídicos

- 6.1.** ¿Los artículos 13 y 14 de la Ley Orgánica Reformatoria a Varios Cuerpos Legales para el Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales y la Seguridad Integral son incompatibles con el artículo 158 de la Constitución, por cuanto establecen mayores facultades y competencias para las Fuerzas Armadas fuera de su misión constitucional?

- 50.** Los accionantes alegan que los artículos 13 y 14 de la Ley Orgánica Reformatoria a Varios Cuerpos Legales para el Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales y la Seguridad Integral son incompatibles con el artículo 158 de la Constitución, porque atribuirían a las Fuerzas Armadas facultades y competencias que desbordan su misión constitucional y les permitirían intervenir en ámbitos reservados a la Policía Nacional, en particular en materia de protección interna y mantenimiento del orden público.
- 51.** Al respecto, esta Corte advierte que, con posterioridad a la presentación de la demanda, el artículo 158 de la Constitución fue reformado en lo concerniente al apoyo complementario de las Fuerzas Armadas a la Policía Nacional. Por ello, para resolver el presente problema jurídico, este Organismo examinará, en primer lugar, el contenido del parámetro constitucional vigente al tiempo de la demanda; en segundo lugar, la referida modificación constitucional posterior y su relevancia para el caso; y, finalmente, la compatibilidad de los artículos impugnados con el marco constitucional así delimitado. Para ese efecto, la Corte distinguirá, por un lado, el examen del artículo 14 impugnado, en cuanto regula una modalidad de apoyo complementario de las Fuerzas Armadas a la Policía Nacional en tareas vinculadas con la protección interna y el mantenimiento del orden público; y, por otro, el examen del artículo 13, en cuanto se inserta en el ámbito de la defensa de la soberanía e integridad territorial.

- 52.** En el dictamen 4-22-RC/22, este Organismo determinó que la propuesta de incorporar al artículo 158 la facultad presidencial de disponer el apoyo complementario de las Fuerzas Armadas a la Policía Nacional para combatir el crimen organizado no podía tramitarse por vía de enmienda, al considerar que alteraba la estructura fundamental de la Constitución y el carácter o los elementos constitutivos del Estado; no obstante, también precisó que la propuesta no restringía derechos ni garantías, porque se refería exclusivamente a las funciones que desempeñan las Fuerzas Armadas y no afectaba el reconocimiento ni ejercicio de los derechos y garantías.⁷
- 53.** Posteriormente, en el dictamen 7-22-RC/22, la Corte reiteró que esa misma propuesta podía tramitarse por vía de reforma parcial, recordó que no establecía restricciones a derechos ni garantías y dejó sentado que la eventual regulación del apoyo complementario debía respetar el diseño competencial previsto en la Constitución.⁸
- 54.** Además, los resultados definitivos del Referéndum y Consulta Popular 2024 fueron proclamados por el Consejo Nacional Electoral mediante la resolución PLE-CNE-1-8-5-2024, publicada en el Primer Suplemento del Registro Oficial No. 554 de 9 de mayo de 2024, lo que dio lugar a que el artículo 158 de la Constitución sea modificado. Esto se ilustra en la **Tabla 1**:

Tabla 1

Artículo 158 de la Constitución de la República del Ecuador (vigente al momento de la presentación de la demanda - 27 de abril de 2023)	Artículo 158 de la Constitución de la República del Ecuador (reformado mediante referéndum y consulta popular - Registro Oficial No. 554 de 9 de mayo de 2024)
Art. 158.- Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional son instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos. Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía e integridad territorial y, complementariamente, apoyar en la seguridad integral del Estado de conformidad con la ley. La protección interna y el mantenimiento del orden público son funciones privativas del Estado y responsabilidad de la Policía Nacional.	Art. 158. Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional son instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos. Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial. A fin de contar con el apoyo complementario de las Fuerzas Armadas a las funciones de la Policía Nacional, la o el Presidente de la República, previa solicitud del Comandante General de la Policía, convocará de forma inmediata al Consejo Nacional de Seguridad

⁷ CCE, dictamen. 4-22-RC/22, 12 de octubre de 2022, párrs. 43, 56, 63 y 65. En particular, en el párr. 63 la Corte señaló que la propuesta “se refiere exclusivamente a las funciones que desempeñan las Fuerzas Armadas y no afecta el reconocimiento ni ejercicio de los derechos y garantías”.

⁸ CCE, Dictamen 7-22-RC/22, 28 de noviembre de 2022, párrs. 24, 26 y 27. Allí la Corte reiteró que la propuesta no establecía restricciones a derechos ni garantías y recordó que la regulación del apoyo complementario debía respetar el diseño competencial previsto en la Constitución.

Artículo 158 de la Constitución de la República del Ecuador (vigente al momento de la presentación de la demanda - 27 de abril de 2023)	Artículo 158 de la Constitución de la República del Ecuador (reformado mediante referéndum y consulta popular - Registro Oficial No. 554 de 9 de mayo de 2024)
Las servidoras y servidores de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional se formarán bajo los fundamentos de la democracia y de los derechos humanos, y respetarán la dignidad y los derechos de las personas sin discriminación alguna y con apego irrestricto al ordenamiento jurídico.	Pública y del Estado o al organismo que haga de sus veces, con la finalidad de realizar un informe motivado que establezca la pertinencia, casos y el ámbito de actuación del apoyo complementario solicitado. La o el Presidente de la República, con base en el informe emitido, suscribirá, de forma inmediata, el decreto ejecutivo, disponiendo el apoyo complementario y subsidiario de las Fuerzas Armadas a la Policía Nacional, con sujeción a los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y razonabilidad, así como, a los estándares internacionales de derechos humanos de extraordinariedad, complementariedad, fiscalización y regulación. Las funciones de coordinación serán subordinadas a las disposiciones de la o el Presidente de la República y se ceñirá a los delitos de narcotráfico, lavado de activos, tráfico de armas, tráfico de personas, terrorismo, minería ilegal, extorsión e intimidación, delincuencia organizada. De igual forma, el apoyo complementario podrá brindarse cuando existe grave conmoción interna en el sistema penitenciario. La intervención complementaria y excepcional de las Fuerzas Armadas, se podrá realizar por un término máximo de ciento ochenta días con una renovación por el término máximo de treinta días en caso de que las causas que motivaron la emisión del decreto persistan. La o el presidente de la República dentro del plazo de veinticuatro horas siguientes a la suscripción del decreto Ejecutivo, notificará a la Corte Constitucional y a la Asamblea Nacional para el correspondiente control constitucional y político posterior. Las autoridades, así como, las servidoras y servidores públicos serán responsables por cualquier abuso que hubieran cometido en el ejercicio de sus facultades y competencias durante la vigencia del apoyo excepcional, complementario, proporcional y fiscalizable de

Artículo 158 de la Constitución de la República del Ecuador (vigente al momento de la presentación de la demanda - 27 de abril de 2023)	Artículo 158 de la Constitución de la República del Ecuador (reformado mediante referéndum y consulta popular - Registro Oficial No. 554 de 9 de mayo de 2024)
	las Fuerzas Armadas a la Policía Nacional. Las servidoras y servidores de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional se formarán bajo los fundamentos de la democracia y de los derechos humanos, y respetarán la dignidad y los derechos de las personas sin discriminación alguna con apego irrestricto al ordenamiento jurídico. La protección interna y el mantenimiento del orden público son funciones privativas del Estado y responsabilidad de la Policía Nacional. Las servidoras y servidores de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional se formarán bajo los fundamentos de la democracia y de los derechos humanos, y respetarán la dignidad y los derechos de las personas sin discriminación alguna y con apego irrestricto al ordenamiento jurídico.

Cuadro elaborado por la Corte Constitucional del Ecuador

55. A partir de esa oficialización, el texto del artículo 158 de la Constitución pasó a reconocer expresamente la potestad presidencial de disponer el apoyo complementario y subsidiario de las Fuerzas Armadas a la Policía Nacional, conforme a las condiciones allí previstas.⁹ Más adelante, en el dictamen 1-25-EE/25, esta Corte aclaró que la reforma constitucional al artículo 158, aprobada mediante referéndum y consulta popular, confiere al presidente de la República la potestad de disponer dicho apoyo complementario y subsidiario sin necesidad de un estado de excepción; y añadió que la falta de expedición de normativa secundaria no impide activar ese mecanismo, siempre que se lo haga con estricto apego a las condiciones previstas en la Constitución.¹⁰

56. Sin perjuicio de que los artículos 13 y 14 de la ley reformativa hayan sido impugnados bajo un mismo reproche general, esta Corte advierte que ambas disposiciones no regulan el mismo ámbito normativo. Mientras el artículo 14 se refiere a una modalidad de apoyo complementario de las Fuerzas Armadas a la Policía Nacional en tareas vinculadas con la protección interna y el mantenimiento del orden público, el artículo 13, por su parte, se inserta formalmente en el ámbito de la defensa

⁹ Consejo Nacional Electoral, Resolución PLE-CNE-1-8-5-2024, publicada en el Primer Suplemento del Registro Oficial 554 de 09 de mayo de 2024. Accesible en este [enlace](#).

¹⁰ CCE, Dictamen 1-25-EE/25, 21 de febrero de 2025, párr. 171.

de la soberanía e integridad territorial. No obstante, al aludir a condiciones extraordinarias de seguridad y a la prevención y erradicación de la actividad de organizaciones criminales transnacionales en el territorio nacional, puede proyectarse sobre escenarios materialmente vinculados con la seguridad interna. Por ello, corresponde examinar separadamente cada una de estas disposiciones, atendiendo a su objeto normativo específico, y a su relación con el artículo 158 de la Constitución y a los límites constitucionales que rigen cualquier intervención de las Fuerzas Armadas cuando esta incida en funciones ordinariamente atribuidas a la Policía Nacional.

57. Sobre esa base, corresponde analizar el **artículo 14** impugnado. Esta disposición prevé que, en la ejecución de tareas para prevenir o combatir el crimen organizado, así como para defender a los habitantes frente a situaciones de violencia, la Policía Nacional, como ente ejecutor, podrá contar con el apoyo complementario, extraordinario, regulado y fiscalizado de las Fuerzas Armadas, previa justificación técnica que evidencie que las capacidades institucionales de la Policía Nacional han sido empleadas y que la amenaza identificada no ha podido ser controlada. La norma añade que dicha colaboración se realizará una vez declarado el estado de excepción, en operaciones específicas y subordinadas al presidente de la República. No obstante, la incorporación de ese supuesto en el artículo 14 no determina, por sí misma, una incompatibilidad con la Constitución, pues la disposición fue expedida bajo el marco constitucional vigente antes de la reforma de 2024 y regula una modalidad específica de colaboración condicionada a la insuficiencia de las capacidades policiales y a la concurrencia de un contexto excepcional. Así, el artículo 14 no configura a las Fuerzas Armadas como autoridad principal en materia de protección interna ni les atribuye, de forma autónoma, el mantenimiento del orden público, sino que las inserta en un esquema excepcional de apoyo a la Policía Nacional, en el cual esta conserva la titularidad de la actuación y aquellas concurren únicamente bajo condiciones de complementariedad, excepcionalidad, regulación, fiscalización y subordinación al poder civil.
58. Esta conclusión se refuerza si se considera que los elementos normativos contenidos en el artículo 14 guardan correspondencia con los rasgos que, tanto el texto actualmente vigente del artículo 158 de la Constitución como la jurisprudencia constitucional posterior, han identificado para la intervención de las Fuerzas Armadas en apoyo a la Policía Nacional, esto es, su carácter complementario, subsidiario, extraordinario, regulado, fiscalizable, temporal y subordinado al poder civil. En el marco constitucional vigente, dicha intervención puede canalizarse a través de vías diferenciadas: por un lado, mediante el mecanismo previsto en el artículo 158 de la Constitución, que permite disponer el apoyo complementario y subsidiario de las Fuerzas Armadas a la Policía Nacional sin necesidad de declarar un estado de

excepción, siempre que se observen los presupuestos, delitos, límites temporales y controles allí previstos; y, por otro, mediante el régimen constitucional del estado de excepción, cuando concurran sus presupuestos propios y se requiera disponer el empleo de la Fuerza Pública en los términos autorizados por la Constitución. Por tanto, la referencia del artículo 14 al estado de excepción no evidencia una incompatibilidad constitucional, sino una modalidad de activación excepcional que, tras la reforma constitucional de 2024, coexiste con el mecanismo específico de apoyo complementario previsto en el artículo 158 de la Constitución. Esta distinción es consistente con la jurisprudencia reciente de este Organismo en materia de estados de excepción, según la cual el empleo de la medida prevista en el artículo 165 numeral 6 de la Constitución debe reservarse para supuestos en los que se requiera la intervención de la Policía Nacional o de las Fuerzas Armadas para fines distintos de aquellos ya previstos como competencias de estas instituciones en el régimen constitucional ordinario.¹¹

- 59.** Así, la referencia legal al estado de excepción se explica por el contexto constitucional vigente al momento de expedición de la ley reformativa y no convierte a las Fuerzas Armadas en autoridad ordinaria o autónoma en materia de seguridad ciudadana. En otras palabras, la disposición impugnada no establece una habilitación general para que las Fuerzas Armadas asuman funciones ordinarias de protección interna o mantenimiento del orden público, sino una modalidad de colaboración condicionada a la insuficiencia de las capacidades policiales, a la concurrencia de un contexto excepcional y a la observancia del mecanismo constitucional que corresponda en cada caso.
- 60.** En esta misma línea, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que, como regla general, el mantenimiento del orden público interno y la seguridad ciudadana deben estar primariamente reservados a cuerpos policiales civiles.¹² Por ello, cuando excepcionalmente intervengan las Fuerzas Armadas en tareas que se proyecten sobre la seguridad interna, su participación debe sujetarse a exigencias estrictas de extraordinariedad, subordinación, complementariedad y subsidiariedad respecto de las autoridades civiles, regulación mediante marcos normativos y protocolos sobre el uso de la fuerza, fiscalización por órganos civiles competentes e

¹¹ CCE, dictamen 11-24-EE/24, 14 de noviembre de 2024, párrs. 247-250; dictamen 1-25-EE/25, 21 de febrero de 2025, párrs. 171-173; y, dictamen 3-25-EE/25, 26 de mayo de 2025, párrs. 136-139. En estos dictámenes, la Corte precisó que el artículo 158 de la Constitución permite activar, en régimen ordinario, el apoyo complementario y subsidiario de las Fuerzas Armadas a la Policía Nacional, mientras que la medida excepcional prevista en el artículo 165 numeral 6 debe emplearse cuando se requiera la intervención de la Fuerza Pública para fines distintos de aquellos previstos como competencias ordinarias.

¹² Corte IDH, caso Alvarado Espinoza y otros vs. México. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018, párr. 182.

independientes y temporalidad restringida a lo estrictamente necesario.¹³ Asimismo, ese Tribunal ha enfatizado que los Estados deben extremar cuidados al emplear a las Fuerzas Armadas en contextos de alteración del orden público o violencia interna, precisamente porque su entrenamiento responde a finalidades distintas de las propias de la función policial.¹⁴ Por tanto, la compatibilidad constitucional y convencional de mecanismos de apoyo militar en seguridad interna no se satisface por la sola existencia de una habilitación normativa amplia, sino por la configuración de intervenciones excepcionales, subordinadas, complementarias, subsidiarias, reguladas, fiscalizadas y temporalmente restringidas, que no sustituyan a las autoridades civiles ni desplacen a la Policía Nacional de sus funciones constitucionales en materia de protección interna y mantenimiento del orden público.

61. Tampoco se advierte que el artículo 14 desplace a la Policía Nacional de la responsabilidad que la Constitución le asigna en materia de protección interna y mantenimiento del orden público. Por el contrario, el propio texto legal reconoce expresamente a la Policía Nacional como “ente ejecutor”¹⁵ y sitúa la participación de las Fuerzas Armadas en un plano de apoyo complementario, extraordinario, regulado y fiscalizado. Esa configuración normativa excluye una lectura según la cual las Fuerzas Armadas podrían intervenir de manera independiente, principal o sustitutiva en el ejercicio de competencias que la Constitución radica ordinariamente en la Policía Nacional. De ahí que la disposición impugnada no suponga, por sí misma, una alteración del reparto constitucional de funciones entre ambas instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos.

62. En consecuencia, esta Corte concluye que el artículo 14 no desborda la misión constitucional de las Fuerzas Armadas. Por el contrario, regula una forma de cooperación excepcional con la Policía Nacional que, apreciada a la luz del artículo 158 de la Constitución, se mantiene dentro del marco de complementariedad, subsidiariedad, regulación, fiscalización y subordinación que rige la participación militar en esta materia. La sola referencia legal al estado de excepción no altera esa conclusión, pues no convierte a las Fuerzas Armadas en autoridad principal en materia de protección interna ni les atribuye competencias ordinarias de mantenimiento del orden público; únicamente identifica una de las vías constitucionales posibles para activar su intervención excepcional, sin perjuicio del mecanismo específico previsto actualmente en el artículo 158 de la Constitución.

63. Lo anterior no implica que la utilización de las Fuerzas Armadas para fines vinculados

¹³ Ibid. párrs. 182 y 184.

¹⁴ Corte IDH, caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de julio de 2007, párr. 51.

¹⁵ Letra b) del artículo 11 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado.

con la protección interna o el mantenimiento del orden público pueda producirse al margen de los mecanismos constitucionalmente previstos. Por el contrario, la desestimación del cargo en control abstracto se funda en que el tenor del artículo 14 no atribuye a las Fuerzas Armadas competencias ordinarias, autónomas o sustitutivas de la Policía Nacional. Así, el examen realizado no reconoce una habilitación abierta para la intervención militar en tareas de seguridad interna, sino que constata que el artículo 14 regula una modalidad excepcional y subordinada de apoyo a la Policía Nacional. En consecuencia, cualquier activación concreta de la colaboración prevista en el artículo 14 deberá observar, según corresponda, el procedimiento establecido en el artículo 158 de la Constitución o el régimen constitucional del estado de excepción, así como los límites materiales, temporales, controles y formas de fiscalización que se derivan de cada uno de esos mecanismos.

- 64.** Corresponde ahora examinar el artículo 13 de la ley reformativa. Esta disposición se inserta en el literal a) del artículo 11 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado, relativo a la defensa nacional, y establece que la defensa de la soberanía e integridad territorial incluirá acciones para recuperar o mantener la soberanía en aquellas zonas en las que, por condiciones extraordinarias de seguridad, el Estado ha disminuido la capacidad de ejercer sus atribuciones; asimismo, incorpora entre tales acciones la prevención y erradicación de la actividad de organizaciones criminales transnacionales en el territorio nacional. Si bien su ubicación normativa vincula esta regulación con la defensa de la soberanía e integridad territorial, las referencias a condiciones extraordinarias de seguridad, a la disminución de la capacidad estatal y a organizaciones criminales transnacionales pueden proyectarse sobre escenarios materialmente relacionados con la protección interna, el mantenimiento del orden público y el combate a la criminalidad en el territorio nacional. Por ello, el análisis constitucional de esta disposición no puede agotarse en su ubicación dentro del ámbito de defensa nacional, sino que exige una lectura sistemática con el artículo 158 de la Constitución, a fin de preservar la diferenciación constitucional entre la misión fundamental de las Fuerzas Armadas y la responsabilidad ordinaria de la Policía Nacional en materia de protección interna y mantenimiento del orden público.
- 65.** Considerada de manera aislada, esta formulación podría proyectar un alcance amplio de la intervención de las Fuerzas Armadas, en la medida en que vincula la defensa de la soberanía e integridad territorial con escenarios de afectación grave a la capacidad estatal de ejercer sus atribuciones en determinadas zonas del territorio y con la actuación frente a organizaciones criminales transnacionales. Sin embargo, esa amplitud textual no permite concluir que el legislador haya atribuido a las Fuerzas Armadas una competencia autónoma, principal, permanente o sustitutiva para asumir funciones de protección interna, mantenimiento del orden público o combate ordinario a la criminalidad. Por el contrario, examinada sistemáticamente con el

artículo 158 de la Constitución, la disposición impugnada no desplaza la responsabilidad ordinaria de la Policía Nacional en materia de protección interna y mantenimiento del orden público, ni habilita una intervención militar desvinculada de los mecanismos constitucionales que regulan la participación excepcional de las Fuerzas Armadas en apoyo a las autoridades competentes.

- 66.** En efecto, aun cuando el artículo 13 alude a fenómenos que pueden tener incidencia en la seguridad interna, como la criminalidad organizada transnacional o la disminución de la capacidad estatal de ejercer sus atribuciones en determinadas zonas, ello no autoriza a entender que las Fuerzas Armadas quedan constitucionalmente habilitadas para asumir, de manera principal, permanente o autónoma, funciones que la Constitución asigna ordinariamente a la Policía Nacional. El artículo 158, tanto en su texto vigente al tiempo de la demanda como en su formulación reformada, mantiene una diferenciación básica entre la misión fundamental de las Fuerzas Armadas y la responsabilidad de la Policía Nacional respecto de la protección interna y el mantenimiento del orden público. A ello se suma que esta Corte, en su jurisprudencia más reciente, ha precisado que el apoyo de las Fuerzas Armadas a la Policía Nacional es complementario y subsidiario, de modo que no puede traducirse en reemplazo, desautorización o desplazamiento de esta última, ni en una actuación militar desvinculada de una estricta coordinación institucional.¹⁶
- 67.** Desde esa perspectiva, la referencia contenida en el artículo 13 a la recuperación o mantenimiento de la soberanía en zonas donde el Estado ha disminuido la capacidad de ejercer sus atribuciones no implica, por sí misma, que la norma autorice a las Fuerzas Armadas a asumir la conducción ordinaria de tareas de seguridad ciudadana o de control del orden interno. Esa formulación alude a escenarios excepcionales de afectación grave a la capacidad efectiva del Estado en el territorio, pero su alcance se encuentra delimitado por el propio artículo 158 de la Constitución, que reserva a la Policía Nacional la responsabilidad ordinaria sobre la protección interna y el mantenimiento del orden público. En consecuencia, la disposición impugnada, en su texto, no establece una redefinición abierta de los conceptos de soberanía e integridad territorial que absorba, dentro de la misión fundamental de las Fuerzas Armadas, funciones que constitucionalmente corresponden a la Policía Nacional.
- 68.** Esta lectura se confirma por la propia redacción del artículo 13, que exige que las acciones allí previstas se encuentren debidamente coordinadas con las instituciones competentes y se desarrollen de conformidad con la Constitución y la ley. Esa cláusula de remisión deja en claro que la referencia a organizaciones criminales transnacionales no habilita, por sí sola, una actuación militar autónoma frente a

¹⁶ CCE, Dictamen 1-25-EE/25, 21 de febrero de 2025, párr. 172.

fenómenos delictivos en el territorio nacional. En el diseño constitucional vigente, cuando la participación de las Fuerzas Armadas se proyecta sobre tareas materialmente vinculadas a la protección interna, al mantenimiento del orden público o al combate a la criminalidad, dicha intervención se canaliza a través de los mecanismos constitucionalmente previstos: el apoyo complementario y subsidiario regulado en el artículo 158 de la Constitución o el régimen constitucional del estado de excepción, según corresponda. Por ello, el artículo 13 no contiene una habilitación independiente para que las Fuerzas Armadas sustituyan a la Policía Nacional ni para que actúen al margen de los límites de excepcionalidad, complementariedad, subsidiariedad, regulación, coordinación, fiscalización y temporalidad que rigen su intervención en esta materia.

- 69.** En consecuencia, esta Corte considera que el artículo 13 no es inconstitucional por el solo hecho de contemplar la participación de las Fuerzas Armadas en contextos de afectación extraordinaria a la capacidad estatal o frente a amenazas provenientes de organizaciones criminales transnacionales. Si bien esas expresiones pueden proyectarse sobre escenarios materialmente vinculados con la seguridad interna, del tenor de la disposición no se desprende la atribución de competencias ordinarias, principales, autónomas o sustitutivas a las Fuerzas Armadas en materia de protección interna y mantenimiento del orden público. La norma tampoco autoriza a sustituir a la Policía Nacional en el ejercicio de sus responsabilidades constitucionales. Por el contrario, examinada sistemáticamente con el artículo 158 de la Constitución, la disposición se integra al reparto constitucional de funciones entre ambas instituciones y a los mecanismos que regulan la intervención excepcional, complementaria y subsidiaria de las Fuerzas Armadas. Así, la referencia a condiciones extraordinarias de seguridad o a organizaciones criminales transnacionales no transforma, por sí misma, la defensa de la soberanía e integridad territorial en una competencia ordinaria de control interno a cargo de las Fuerzas Armadas. Por estas razones, el artículo 13 no desborda la misión constitucional de las Fuerzas Armadas.
- 70.** Lo anterior no desconoce que la actuación concreta de la Fuerza Pública, incluida la intervención complementaria de las Fuerzas Armadas, debe sujetarse de manera estricta a la Constitución, a los derechos humanos, a los límites materiales que rigen el uso legítimo de la fuerza y a los mecanismos constitucionales de activación y control previstos para cada supuesto. Sin embargo, la eventual inobservancia de esos parámetros en casos concretos no se deriva, de modo necesario e inmediato, del solo contenido normativo de los artículos 13 y 14 aquí impugnados. Por el contrario, tales disposiciones, examinadas en relación con el artículo 158 de la Constitución y con el régimen constitucional del estado de excepción, no establecen una habilitación abierta para la actuación autónoma de las Fuerzas Armadas en el orden interno, sino que se insertan en un marco de distribución competencial y de colaboración excepcional

entre instituciones estatales.

- 71.** Por ello, el control de constitucionalidad realizado, en atención a los cargos efectivamente formulados en la demanda y a la naturaleza de las disposiciones analizadas, se circunscribe a verificar si el legislador desbordó o no el diseño constitucional de funciones entre las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. Por las razones expuestas, esta Corte responde negativamente a esa cuestión respecto del artículo 14 impugnado, pues dicha disposición regula expresamente una modalidad de apoyo complementario, excepcional, regulado, fiscalizado y subordinado a la Policía Nacional. En cambio, respecto del artículo 13, dado que su formulación alude a condiciones extraordinarias de seguridad y a la prevención y erradicación de la actividad de organizaciones criminales transnacionales en el territorio nacional, su compatibilidad constitucional exige que sea entendido y aplicado de conformidad con el texto vigente del artículo 158 de la Constitución. En consecuencia, toda intervención de las Fuerzas Armadas que, al amparo del artículo 13, se proyecte sobre tareas vinculadas con la protección interna, el mantenimiento del orden público o el combate a la criminalidad, deberá sujetarse al procedimiento, presupuestos, límites materiales, límites temporales, controles constitucionales y estándares de excepcionalidad, complementariedad, subsidiariedad, proporcionalidad, razonabilidad, regulación y fiscalización previstos en el artículo 158 reformado de la Constitución, sin perjuicio del régimen constitucional del estado de excepción cuando este sea el mecanismo aplicable.
- 72.** En mérito de lo expuesto, esta Corte concluye que el artículo 14 impugnado es compatible con el artículo 158 de la Constitución, pues regula una forma de apoyo complementario, excepcional, regulado, fiscalizado y subordinado a la Policía Nacional, sin convertir a las Fuerzas Armadas en autoridad principal, ordinaria o autónoma en materia de protección interna o mantenimiento del orden público. Por su parte, el artículo 13, aunque alude a condiciones extraordinarias de seguridad y a organizaciones criminales transnacionales, no puede ser entendido como una habilitación autónoma para que las Fuerzas Armadas asuman competencias ordinarias, principales o sustitutivas de aquellas que la Constitución asigna a la Policía Nacional. En consecuencia, dicho artículo será constitucional únicamente en tanto se entienda y aplique de conformidad con el artículo 158 reformado de la Constitución, esto es, dentro del marco que distingue la misión fundamental de las Fuerzas Armadas de la responsabilidad ordinaria de la Policía Nacional y que somete cualquier apoyo militar en funciones policiales a los presupuestos, procedimientos, límites y controles allí previstos. Bajo esta interpretación, el artículo 13 no desborda la misión constitucional de las Fuerzas Armadas ni altera el reparto de funciones previsto en la Constitución.

6.2. ¿El artículo 67 de la Ley Orgánica Reformatoria a Varios Cuerpos Legales para el Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales y la Seguridad Integral vulnera el derecho a la protección de datos personales, en conexión con el derecho a la intimidad personal y familiar, al facultar al fiscal a ordenar, sin autorización judicial previa, la conservación expedita de datos informáticos?

73. Para resolver este problema jurídico, la Corte examinará, en primer lugar, el contenido y alcance del artículo 67 de la ley reformativa, a fin de determinar con precisión la medida que el legislador autorizó. En segundo lugar, desarrollará el parámetro constitucional aplicable, en particular el derecho a la protección de datos personales, y su conexión con el derecho a la intimidad. En tercer lugar, analizará si la conservación expedita de datos informáticos sin autorización judicial previa constituye una injerencia constitucionalmente relevante y, de ser el caso, si esta supera el examen de proporcionalidad.
74. El artículo 67 impugnado sustituye el artículo 477.1 del COIP y regula una actuación de aseguramiento de datos consistente en la conservación expedita de datos informáticos específicos, incluidos los datos de abonado y de tráfico, que hayan sido almacenados mediante un sistema informático o en un dispositivo de almacenamiento informático. En lo principal, la disposición atribuye al fiscal a cargo de la investigación la facultad de ordenar, sin autorización judicial previa, que una o varias personas naturales o jurídicas conserven tales datos cuando existan motivos para sospechar que son especialmente vulnerables a la pérdida o modificación. La norma prevé, además, que la orden deberá imponer la obligación de preservar y mantener la integridad de los datos durante el tiempo necesario, hasta un máximo de noventa días, prorrogables por igual período si subsisten los motivos que justificaron la actuación. Desde esta perspectiva, y de conformidad con los términos en que fue planteada la demanda, el cargo formulado por los accionantes se refiere, en lo principal, a la facultad atribuida a la Fiscalía para disponer dicha actuación sin autorización judicial previa.
75. En cuanto a su alcance, la disposición establece un régimen normativo de preservación temporal de datos informáticos que comprende varias reglas. Primero, faculta al fiscal a cargo de la investigación para ordenar la conservación expedita de datos informáticos específicos cuando concurra el supuesto previsto por la ley. Segundo, impone a la persona natural o jurídica destinataria de la orden el deber de preservar de inmediato los datos y mantener su integridad durante el tiempo fijado, así como la confidencialidad de la actuación mientras esta dure, bajo apercibimiento de responsabilidad penal. Tercero, prevé que, en delito flagrante, la Policía Nacional pueda solicitar esa conservación, con la obligación de notificar a la Fiscalía en el plazo

legal. Y, cuarto, dispone que, cuando un proveedor de servicios advierta la intervención de otros proveedores en la comunicación bajo investigación, se adopten las medidas necesarias para solicitar también a aquellos la conservación de los datos correspondientes. No obstante, para efectos del presente control, la Corte advierte que el cargo de los accionantes no se dirige de manera autónoma contra todas las reglas que integran este régimen normativo, sino específicamente contra la facultad conferida al fiscal para ordenar, sin autorización judicial previa, la conservación expedita de datos informáticos específicos; por ello, ese será el núcleo del examen de constitucionalidad.

- 76.** Delimitado el contenido y alcance de la disposición impugnada, corresponde a la Corte desarrollar el parámetro constitucional aplicable al presente caso, esto es, el derecho a la protección de datos personales, en conexión con el derecho a la intimidad personal y familiar, a fin de determinar si la actuación legislativamente prevista incide en tales derechos y, de ser así, si resulta compatible con la Constitución.
- 77.** El artículo 66.19 de la Constitución reconoce a las personas el derecho a la protección de datos de carácter personal, el cual comprende “el acceso y la decisión sobre información y datos de este carácter, así como su correspondiente protección”; además, dispone que la “recolección, archivo, procesamiento, distribución o difusión” de esos datos o información requerirán la autorización del titular o el mandato de la ley. Esta previsión constitucional no solo consagra una facultad de acceso a la información personal, sino también un poder de decisión y control sobre ella, así como una garantía frente a tratamientos que no se ajusten a la Constitución y a la ley.
- 78.** A partir de ese reconocimiento, esta Corte ha señalado que el derecho a la protección de datos personales se encuentra estrechamente vinculado con la autodeterminación informativa. En la sentencia 2064-14-EP/21, este Organismo precisó que, aunque históricamente la autodeterminación informativa surgió como antesala del derecho a la protección de datos personales, hoy ambos derechos han sido prácticamente asimilados y se utilizan para referirse a un mismo concepto.¹⁷ En esa misma línea, la Corte indicó que la autodeterminación informativa, como parte del derecho a la protección de datos personales, implica garantizar la protección de la esfera íntima de las personas y la posibilidad de ejercer control sobre sus datos personales, aun cuando estos no se encuentren en su poder.¹⁸ De ahí que el contenido de este derecho no se agota en impedir accesos no autorizados a determinada información, sino que comprende la facultad del titular de decidir, conocer, controlar y oponerse a los distintos usos de sus datos.

¹⁷ CCE, sentencia 2064-14-EP/21, 27 de enero de 2021, párr. 180.

¹⁸ CCE, sentencia 59-19-IN/24, 11 de julio de 2024, párr. 38.

- 79.** En cuanto a su objeto, la Corte ha adoptado una noción amplia de dato personal. Así, estableció que el concepto de dato personal comprende toda información que haga referencia directa o indirecta a una persona o a sus bienes y que la identifique o la haga identificable, con independencia del soporte en el que conste.¹⁹ Por tanto, la protección constitucional no se limita a bases de datos formales ni a documentos físicos, sino que se extiende a la información contenida en medios digitales, dispositivos electrónicos, sistemas informáticos u otros soportes que permitan asociar datos con una persona determinada o determinable. Esta comprensión amplia resulta particularmente relevante en el presente caso, pues la disposición impugnada recae precisamente sobre datos informáticos almacenados en sistemas o dispositivos de almacenamiento.
- 80.** El derecho a la protección de datos personales también presupone identificar qué debe entenderse por tratamiento de datos. Al respecto, esta Corte ha señalado que el tratamiento de datos personales abarca “cualquier operación o conjunto de operaciones” realizadas sobre datos personales y concluyó que se trata de una noción amplia, orientada a identificar distintos escenarios en los que puede verse comprometido este derecho,²⁰ es decir, comprende un amplio espectro de actuaciones y no se reduce a una lista taxativa de actos previamente definidos.
- 81.** En esa misma línea, la legislación²¹ define al tratamiento como “cualquier operación o conjunto de operaciones realizadas sobre datos personales, ya sea por procedimientos técnicos de carácter automatizado, parcialmente automatizado o no automatizado”. A partir de esa definición, la propia ley reconoce, entre otras, las siguientes operaciones de tratamiento: recogida, recopilación, obtención, registro, organización, estructuración, conservación, custodia, adaptación, modificación, eliminación, indexación, extracción, consulta, elaboración, utilización, posesión, aprovechamiento, distribución, cesión, comunicación o transferencia, habilitación de acceso, cotejo, interconexión, limitación, supresión, destrucción y, en general, cualquier uso de datos personales.²²

¹⁹ CCE, sentencia 2064-14-EP/21, 27 de enero de 2021, párrs. 75, 77 y 79.

²⁰ Ibid., párrs. 81, 82 y 83

²¹ Artículo 4 de la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales

²² Ley Orgánica de Protección de Datos Personales, artículo 4. El desglose principal de tales operaciones se contiene en ese precepto, que define “tratamiento” y enumera expresamente dichas actuaciones. Además, la ley desarrolla tratamientos específicos o manifestaciones cualificadas del tratamiento en otros preceptos, entre ellos: el deber de información sobre los tipos de tratamiento y la existencia de valoraciones automatizadas, en el artículo 12; las decisiones basadas única o parcialmente en valoraciones automatizadas, incluida la elaboración de perfiles, en el artículo 20; el tratamiento de categorías especiales de datos y, en particular, de datos sensibles, en los artículos 25 y 26; el tratamiento de datos de salud, en los artículos 31 y 32; la transferencia o comunicación y el acceso por terceros, en los artículos 33 a 36; y los tratamientos que, por su riesgo, exigen medidas reforzadas, como la protección desde el diseño y por defecto, en el artículo 39, y la evaluación de impacto, en el artículo 42.

82. De lo anterior se desprende que el tratamiento de datos personales comprende actuaciones de distinta naturaleza, alcance e intensidad respecto de los datos personales. En consecuencia, la sola constatación de que una medida estatal constituye una forma de tratamiento no basta, por sí misma, para determinar su compatibilidad o incompatibilidad con la Constitución, pues ello dependerá, entre otros elementos, del tipo de operación autorizada, del grado de injerencia que comporte sobre la esfera jurídica del titular y de las garantías que la acompañen. En armonía con ello, esta Corte ha señalado que el derecho a la protección de datos personales genera para el Estado obligaciones positivas y negativas y que sus eventuales limitaciones deben responder a un fin legítimo y cumplir con los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.²³

83. Ahora bien, la amplitud del concepto de tratamiento no significa que cualquier operación sobre datos personales se encuentre constitucionalmente habilitada. Por el contrario, el tratamiento de datos exige una base legitimadora que justifique su realización y que permita controlar su compatibilidad con el derecho a la protección de datos personales, pues, cuando el artículo 66.19 de la Constitución señala que los tratamientos de datos “requerirán la autorización del titular o el mandato de la ley”, se entiende que los diversos tipos de tratamientos sobre los datos personales requieren una base que legitime tal actuación. Así, la licitud del tratamiento no depende únicamente de la existencia material de una operación sobre datos, sino de que esta se sustente en una razón jurídicamente válida, susceptible de ser controlada a la luz de la Constitución y el ordenamiento jurídico, especialmente cuando el tratamiento es efectuado por autoridades públicas o en ejercicio de potestades estatales.²⁴

84. A ello se suma que el tratamiento de datos personales no solo exige una base legitimadora, sino también el cumplimiento de deberes reforzados de diligencia, prevención y rendición de cuentas por parte de quien lo realiza. En efecto, del contenido mismo del derecho a la protección de datos personales se desprende que no basta con que el tratamiento responda a una finalidad jurídicamente admisible, sino que además debe desarrollarse en condiciones que permitan prevenir riesgos indebidos para la esfera jurídica del titular y asegurar salvaguardas efectivas frente a

²³ CCE, sentencia 59-19-IN/24, 11 de julio de 2024, párrs. 39 y 40.

²⁴ La Ley Orgánica de Protección de Datos Personales reconoce diversas bases legitimadoras del tratamiento. Su artículo 7 dispone que el tratamiento será legítimo y lícito, entre otros supuestos, cuando medie: i) consentimiento del titular para una o varias finalidades específicas; ii) cumplimiento de una obligación legal por parte del responsable; iii) orden judicial; iv) cumplimiento de una misión realizada en interés público o en ejercicio de poderes públicos conferidos por norma con rango de ley, sujeto a legalidad, proporcionalidad y necesidad; v) ejecución de medidas precontractuales o cumplimiento de obligaciones contractuales; vi) protección de intereses vitales del titular o de otra persona; vii) tratamiento de datos que consten en bases de datos de acceso público; y, viii) satisfacción de un interés legítimo del responsable o de un tercero, siempre que no prevalezcan los derechos fundamentales del titular.

accesos, usos o afectaciones no autorizadas. En ese sentido, esta Corte ha señalado que quien realiza tratamiento de datos personales debe manejar con diligencia la información y que la ausencia de protocolos eficaces de protección puede incidir en la afectación de este derecho.²⁵

- 85.** Por su parte, la legislación especializada recoge este entendimiento al reconocer el principio de responsabilidad proactiva y demostrada, conforme al cual el responsable del tratamiento debe implementar mecanismos de protección, rendir cuentas sobre el tratamiento y revisar de manera continua la eficacia de las medidas adoptadas.²⁶ De ahí que, la protección constitucional de los datos personales imponga no solo exigencias de licitud, sino también deberes positivos de resguardo, prevención y demostración de cumplimiento.
- 86.** Por otro lado, el artículo 66.20 de la Constitución reconoce el derecho a la intimidad personal y familiar. Este derecho protege una esfera reservada de la vida de las personas, sustraída de injerencias arbitrarias o abusivas del Estado o de terceros, y vinculada con la posibilidad de desarrollar libremente la personalidad y la autonomía individual. En esa línea, esta Corte ha señalado que la intimidad constituye la “existencia, goce y disposición de una esfera reservada exclusivamente para el individuo” y también el ámbito en el que las personas desean “estar a solas” sin la mirada de particulares o del Estado.²⁷ Asimismo, este derecho guarda relación con el artículo 11.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que prohíben las injerencias arbitrarias o abusivas en la vida privada, familiar, domicilio o correspondencia.²⁸
- 87.** Si bien el derecho a la intimidad y el derecho a la protección de datos personales tienen un contenido propio, esta Corte ha reconocido la conexidad que puede existir entre ambos, particularmente cuando el tratamiento de datos recae sobre información que pertenece a la esfera reservada de la persona.²⁹ Por ello, en casos como el presente, en los que la medida impugnada se proyecta sobre datos informáticos almacenados en sistemas o dispositivos que pueden contener información relativa a la vida privada, profesional, comunicacional o familiar del titular, el examen constitucional no se agota en la autodeterminación informativa, sino que también

²⁵ CCE, sentencia 1068-19-JP/25, 06 de febrero de 2025, párrs. 25 y 26.

²⁶ Ley Orgánica de Protección de Datos Personales, artículo 10 literal k).

²⁷ CCE, sentencia 2064-14-EP/21, 27 de enero de 2021, párr. 111 y sentencia 77-16-IN/22, 27 de enero de 2022, párrs. 41 y 42.

²⁸ Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 11 numeral 2; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 17. Véase también CCE, sentencia 59-19-IN/24, 11 de julio de 2024, párr. 34.

²⁹ CCE, sentencia 59-19-IN/24, 11 de julio de 2024, párrs. 35 y 36.

exige considerar la protección frente a injerencias indebidas en la intimidad.³⁰

- 88.** A partir de las consideraciones precedentes, corresponde precisar el alcance de la medida prevista en el artículo 67 de la ley reformativa. Este Organismo observa que la disposición cuestionada autoriza al fiscal a ordenar la conservación expedita de datos informáticos específicos y, adicionalmente, impone la obligación de preservarlos y mantener su integridad durante un plazo determinado. Desde la perspectiva del derecho a la protección de datos personales, esta regulación recae sobre una operación de tratamiento orientada a la preservación temporal de información, lo que permite distinguir su objeto de otras intervenciones estatales sobre datos de mayor alcance.
- 89.** En este contexto, la conservación de datos debe entenderse como la preservación de la información para garantizar su disponibilidad ulterior,³¹ mientras que su integridad exige que esta permanezca completa e inalterable en su contenido.³² No es casual, por ello, que la legislación especializada sujete ordinariamente la eficacia jurídica de los mensajes de datos y la validez de los expedientes electrónicos al cumplimiento de exigencias de conservación e integridad.³³ En base a lo señalado, la conservación expedita prevista en el artículo 67 no equivale al acceso ni al aprovechamiento

³⁰ En el presente caso, los propios accionantes sostienen que los dispositivos o sistemas informáticos sobre los que recae la medida pueden contener información relativa a la vida privada, profesional, comunicacional, educativa, laboral o a las convicciones personales del titular, lo que enlaza el análisis del artículo 67 con el derecho a la intimidad.

³¹ El artículo 8 de la Ley de Comercio Electrónico Firmas y Mensajes de Datos señala “Conservación de los mensajes de datos.- Toda información sometida a esta ley, podrá ser conservada; este requisito quedará cumplido mediante el archivo del mensaje de datos, siempre que se reúnan las siguientes condiciones: a. Que la información que contenga sea accesible para su posterior consulta; b. Que sea conservado con el formato en el que se haya generado, enviado o recibido, o con algún formato que sea demostrable que reproduce con exactitud la información generada, enviada o recibida; c. Que se conserve todo dato que permita determinar el origen, el destino del mensaje, la fecha y hora en que fue creado, generado, procesado, enviado, recibido y archivado; y, d. Que se garantice su integridad por el tiempo que se establezca en el reglamento a esta ley. Toda persona podrá cumplir con la conservación de mensajes de datos, usando los servicios de terceros, siempre que se cumplan las condiciones mencionadas en este artículo. La información que tenga por única finalidad facilitar el envío o recepción del mensaje de datos, no será obligatorio el cumplimiento de lo establecido en los literales anteriores”.

³² El segundo inciso del artículo 7 de la Ley de Comercio Electrónico Firmas y Mensajes de Datos señala “Se considera que un mensaje de datos permanece íntegro (sic), si se mantiene completo e inalterable su contenido, salvo algún cambio de forma, propio del proceso de comunicación, archivo o presentación”.

³³ En el ordenamiento jurídico ecuatoriano, las nociones de conservación e integridad de la información electrónica han sido desarrolladas, de forma concordante, como condiciones de eficacia y resguardo de los mensajes de datos y expedientes electrónicos como se señala en los artículos 7 y 8 de la Ley de Comercio Electrónico Firmas y Mensajes de Datos anteriormente citada. En similar sentido, el artículo 2 de la misma ley reconoce valor jurídico a los mensajes de datos, cuya eficacia y valoración se someten al cumplimiento de lo previsto en dicha normativa y su reglamento. De manera concordante, el inciso tercero del artículo 115 del COGEP y el inciso segundo del artículo 146 del Código Orgánico Administrativo exigen que los expedientes electrónicos estén protegidos mediante sistemas de seguridad de acceso y almacenados en medios que garanticen la preservación e integridad de los datos.

material del contenido de los datos, sino a una medida de preservación temporal orientada a evitar su pérdida, alteración o supresión.

- 90.** Esta conclusión no se desvirtúa por el hecho de que la conservación material de los datos no sea ejecutada directamente por la Fiscalía. En materia de protección de datos personales, el responsable es quien decide sobre la finalidad y el alcance del tratamiento, mientras que el encargado es quien lo ejecuta por cuenta de aquel.³⁴ Bajo esa distinción, cuando el artículo 67 faculta al fiscal a ordenar la conservación expedita de datos informáticos específicos, la Fiscalía ocupa la posición de responsable respecto de esa operación, en tanto define su activación, finalidad y alcance jurídico; en cambio, la persona natural o jurídica destinataria de la orden actúa como encargada, al ejecutar materialmente la preservación exigida. Por ello, la circunstancia de que la Fiscalía no almacene por sí misma los datos no excluye que la medida se proyecte como una modalidad de tratamiento de datos personales atribuible a la decisión de la autoridad pública.
- 91.** No obstante, esa delimitación conceptual no permite equiparar, sin más, la conservación expedita con otras operaciones que podrían implicar una mayor intensidad de injerencia en el derecho a la protección de datos personales. En efecto, el artículo 67 no faculta de manera expresa el acceso al contenido, la extracción, la lectura, la consulta material, la difusión o la transferencia de la información conservada. Por el contrario, su tenor se refiere a la preservación temporal de datos específicos, a su mantenimiento íntegro y a la confidencialidad de la orden emitida.
- 92.** Esta precisión es relevante, pues el cargo de los accionantes parte de una lectura según la cual la norma habilitaría no solo la preservación de datos, sino también el acceso a su contenido por decisión unilateral del fiscal; sin embargo, esa consecuencia no se desprende de manera directa del tenor literal del precepto impugnado. De ahí que, dentro del universo de operaciones que pueden constituir tratamiento de datos personales, la conservación expedita regulada por la disposición impugnada deba ser entendida, en principio, como una modalidad de retención o preservación temporal, distinta de otras actuaciones que podrían suponer un grado más intenso de injerencia sobre el contenido de la información.
- 93.** Determinado que la conservación expedita prevista en el artículo 67 constituye una modalidad de tratamiento de datos personales, corresponde establecer si dicha medida

³⁴ Conforme el artículo 4 de la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales se entiende por responsable del tratamiento de datos personales a la persona natural o jurídica, pública o privada, autoridad pública u otro organismo, que solo o conjuntamente con otros decide sobre la finalidad y el tratamiento de datos personales; por encargado del tratamiento de datos personales, a la persona natural o jurídica, pública o privada, autoridad pública u otro organismo que, solo o conjuntamente con otros, trate datos personales a nombre y por cuenta de un responsable.

comporta una injerencia en el derecho a la protección de datos personales, en conexión con el derecho a la intimidad, y si esa injerencia se encuentra constitucionalmente justificada. Esta Corte considera que la medida sí comporta una injerencia en tales derechos. En efecto, aun cuando la disposición impugnada no habilita el acceso material al contenido de la información conservada, sí habilita a una autoridad pública a disponer la preservación obligatoria de datos informáticos específicos, incluidos los datos de abonado y de tráfico, almacenados mediante un sistema informático o en un dispositivo de almacenamiento informático. Esa afectación sobre la disponibilidad, permanencia y control de los datos incide en la esfera de autodeterminación informativa del titular y, en la medida en que tales datos pueden corresponder a ámbitos reservados de la vida personal, profesional, comunicacional o familiar, proyecta también efectos conexos sobre el derecho a la intimidad.

94. Ahora bien, la injerencia que la actuación comporta no puede ser equiparada, sin más, a la que supondrían otras operaciones de tratamiento de mayor intensidad, como el acceso al contenido, la extracción, la lectura, el análisis, la cesión, la comunicación o la difusión de los datos. A diferencia de esas actuaciones, la conservación expedita regulada por el artículo 67 se proyecta, en principio, sobre la retención temporal, conservación e integridad de la información, con la finalidad de evitar su pérdida o modificación. Sin embargo, esta Corte advierte que la intensidad de la injerencia no viene dada únicamente por el tipo de operación autorizada, sino también por las garantías que acompañan su ejecución y por los riesgos asociados a la preservación obligatoria de información personal, en particular su almacenamiento, custodia, control y eventual tratamiento posterior. En el presente caso, la medida puede ser dispuesta sin autorización judicial previa, a partir de una habilitación legal expresa conferida al fiscal a cargo de la investigación y, en determinados supuestos, solicitada inicialmente por la Policía Nacional. De ahí que, aunque se trate de una modalidad de tratamiento menos intensa que el acceso al contenido, su incidencia constitucional no es irrelevante, pues la preservación obligatoria de los datos se adopta sin control judicial previo y recae sobre información potencialmente vinculada con la esfera privada del titular.

95. Lo anterior no significa que la ausencia de autorización judicial previa torne, por sí sola, inconstitucional la disposición impugnada. El ordenamiento reconoce que el tratamiento de datos personales puede fundarse en distintas bases legitimadoras, entre ellas el mandato de la ley. No obstante, cuando la habilitación legal permite una injerencia estatal sobre datos personales sin intervención judicial previa, corresponde a esta Corte examinar con particular rigor si la medida prevista en el artículo 67 de la ley reformativa se encuentra suficientemente delimitada en cuanto a su objeto, finalidad, duración y alcance, y si las salvaguardas que la acompañan resultan

adecuadas para evitar usos distintos a los expresamente autorizados mediante el examen de proporcionalidad previsto en el artículo 3.2 de la LOGJCC. En tal virtud, esta Corte realizará un test de proporcionalidad de acuerdo con lo establecido en el artículo 3 numeral 2 de la LOGJCC, con el fin de determinar si aquella medida es legítima, o si, por el contrario, constituye una restricción injustificada. A tal efecto, corresponde analizar si la ley reformativa persigue un fin constitucionalmente válido, si es idónea, necesaria y proporcional respecto de aquel fin.³⁵

96. En cuanto al **fin constitucionalmente legítimo**, la Corte observa que la conservación expedita de datos informáticos específicos busca evitar su pérdida o modificación y, de ese modo, preservar información potencialmente relevante para el desarrollo de investigaciones penales u otras actuaciones legalmente previstas en la disposición (Art. 195 CRE). Se trata, por tanto, de una medida orientada a asegurar la disponibilidad futura de datos que, por su naturaleza digital, pueden ser particularmente volátiles. Este objetivo se vincula con la eficacia de la investigación penal y el sistema procesal (artículo 169 CRE), la averiguación de los hechos y el derecho de las víctimas a la verdad (artículo 78 CRE) y la tutela de bienes jurídicos protegidos constitucionalmente (artículo 75 CRE), por lo que la Corte concluye que la medida persigue un fin constitucionalmente legítimo.

97. La medida también supera el examen de **idoneidad**. En efecto, la conservación expedita de datos constituye un medio objetivamente apto para preservar temporalmente información susceptible de pérdida, alteración o supresión y, con ello, mantener la integridad de datos que eventualmente podrían resultar relevantes en una investigación. Ello se explica porque, en el entorno digital, determinados datos —en especial los de tráfico, abonado o aquellos almacenados en sistemas informáticos— pueden ser modificados, eliminados o hacerse inaccesibles con particular facilidad y rapidez. En ese contexto, la preservación inmediata de su existencia y estado de conservación permite evitar que la eventual obtención posterior de la información se torne ilusoria o ineficaz. Por tanto, aunque la medida no habilita el acceso al contenido de los datos ni su utilización ulterior, sí resulta adecuada para asegurar provisionalmente la disponibilidad e integridad de información que podría ser legítimamente requerida en una etapa posterior, conforme a las garantías previstas por el ordenamiento jurídico.

98. Asimismo, la medida satisface el requisito de **necesidad**. La conservación expedita de datos informáticos responde a la naturaleza particularmente volátil de la evidencia digital, que puede ser eliminada, alterada, sobrescrita o perderse en lapsos breves. En ese contexto, exigir autorización judicial previa antes de toda orden o solicitud de

³⁵ CCE, sentencia 39-18-IN/22, 08 de junio de 2022, párr. 38.

preservación podría tornar ineficaz la medida precisamente en aquellos supuestos en los que el riesgo que se procura evitar se materializa durante el tiempo requerido para obtenerla. Esta conclusión no desconoce los riesgos asociados a la preservación obligatoria de información personal, particularmente en lo relativo a su almacenamiento, custodia, control y eventual tratamiento posterior; sin embargo, tales riesgos no permiten identificar, en abstracto, una alternativa igualmente idónea y menos lesiva que permita alcanzar con similar eficacia la finalidad específica de evitar la desaparición o modificación de datos potencialmente relevantes para una investigación penal o para las demás actuaciones expresamente contempladas por el legislador.

- 99.** Finalmente, en cuanto a la proporcionalidad en sentido estricto, la Corte considera que la injerencia prevista en el artículo 67 no resulta excesiva frente al fin que persigue. De un lado, la medida incide en los derechos a la protección de datos personales y a la intimidad, pues recae sobre datos personales, puede proyectarse sobre ámbitos vinculados con la esfera reservada de la persona y puede disponerse sin autorización judicial previa. Además, la preservación obligatoria de información personal genera riesgos vinculados con su almacenamiento, custodia, control y eventual tratamiento posterior. De otro lado, la disposición prevé una medida acotada tanto en su objeto —la conservación expedita de datos informáticos específicos— como en su finalidad —evitar su pérdida o modificación— y en su duración —hasta noventa días, prorrogables por igual período si se mantienen los motivos que la justifican—. A ello se suma que la norma no habilita el acceso al contenido de los datos conservados ni otros tratamientos de mayor intensidad, sino únicamente su preservación temporal e íntegra. En ese contexto, la ventaja que la medida ofrece para asegurar provisionalmente la disponibilidad e integridad de información potencialmente útil para la investigación no es inferior al grado de afectación que genera sobre los derechos involucrados. Por tanto, la injerencia que establece la disposición no resulta desproporcionada.
- 100.** Esta conclusión se ve corroborada por el contenido y la estructura de la disposición impugnada. El artículo 67 regula una medida de aseguramiento de datos orientada a su conservación expedita, esto es, a preservar temporalmente datos informáticos específicos y mantener su integridad frente al riesgo de pérdida o modificación. Desde su tenor literal, la norma no habilita el acceso al contenido de los datos conservados, ni su extracción, lectura, análisis, comunicación o difusión. Tales actuaciones constituyen operaciones distintas y de mayor intensidad de tratamiento de datos, que no se encuentran comprendidas en una habilitación legal referida únicamente a la conservación. Cualquier acceso, consulta, extracción, uso o aprovechamiento posterior de la información preservada requiere una habilitación jurídica distinta y debe sujetarse a las garantías constitucionales y legales aplicables. De ahí que la

alegación de inconstitucionalidad no pueda prosperar sobre la base de atribuir al artículo 67 un alcance que su texto no prevé, al equiparar la preservación temporal de datos con medidas ulteriores de acceso o utilización de su contenido. A ello se suma que la propia disposición delimita la medida en cuanto a su objeto, finalidad y duración, lo que confirma que el legislador configuró una potestad específica de aseguramiento de información digital, y no una autorización general para su conocimiento o aprovechamiento material por parte de la autoridad.

- 101.** De igual manera, la conclusión anterior no supone que la conservación expedita pueda operar como una vía para convalidar información obtenida con vulneración de derechos, ni para debilitar los deberes de confidencialidad, reserva e integridad que rigen sobre los datos preservados. La medida examinada únicamente permite mantener temporalmente determinados datos informáticos en el estado en que se encuentran, con el fin de evitar su pérdida o modificación; por tanto, no habilita el tratamiento de información obtenida de manera ilícita ni excluye la aplicación de las reglas constitucionales y procesales relativas a la validez, incorporación o exclusión de elementos obtenidos con vulneración de derechos. En tal sentido, el artículo 67 de la ley reformativa regula una actuación de preservación temporal y no concede una autorización general para disponer de la información conservada, es decir, la facultad prevista en la norma no extiende sus efectos a otras formas de tratamiento de datos como es el acceso, uso o aprovechamiento de la información conservada, entre otros.
- 102.** Sobre la base de estas consideraciones, la Corte concluye que el artículo 67 de la ley reformativa no vulnera, en abstracto, los derechos a la protección de datos personales ni a la intimidad. Si bien la conservación expedita de datos informáticos constituye una injerencia constitucionalmente relevante, esta recae sobre una modalidad específica de tratamiento de datos, legalmente habilitada, cuya finalidad es preservar temporalmente información digital particularmente vulnerable a su desaparición o alteración. En tal sentido, la base legitimadora prevista en el artículo 67 se encuentra delimitada tanto por el tipo de tratamiento que autoriza, la conservación expedita de datos informáticos específicos, como por el tiempo durante el cual puede mantenerse la medida. Ello no quiere decir que la información así conservada quede sustraída de toda actuación ulterior por parte de la autoridad competente, sino que cualquier tratamiento posterior de distinta naturaleza o mayor intensidad deberá fundarse en la habilitación jurídica que corresponda y sujetarse a las garantías constitucionales y legales aplicables. Por ello, la ausencia de autorización judicial previa no basta, por sí sola, para tornar inconstitucional la disposición impugnada, pues el mandato legal cuestionado se limita a regular una medida de conservación expedita suficientemente delimitada en su objeto, alcance temporal y finalidad.

6.3. ¿El artículo 85 de la Ley Orgánica Reformatoria a Varios Cuerpos Legales para el Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales y la Seguridad Integral vulnera la garantía de presunción de inocencia, reconocida en el artículo 76.2 de la Constitución, en su dimensión de regla de tratamiento procesal, al permitir la identificación física de personas aprehendidas en delito flagrante ante la comunidad y los medios de comunicación?

- 103.** Para resolver este problema jurídico, la Corte examinará, en primer lugar, el contenido y alcance del artículo 85 impugnado, con el fin de precisar la actuación que el legislador autorizó y las salvaguardas que incorporó para su aplicación. En segundo lugar, desarrollará el parámetro constitucional aplicable, esto es, la garantía de presunción de inocencia en su dimensión de regla de tratamiento procesal. Finalmente, determinará si la identificación física de personas aprehendidas en delito flagrante, circunscrita a un catálogo taxativo de delitos, condicionada a la previa calificación judicial de la legalidad de la aprehensión y sujeta a las limitaciones expresamente previstas en la propia disposición, incide de manera constitucionalmente relevante en dicha garantía y, de ser el caso, concluirá el análisis mediante un examen de proporcionalidad, a fin de establecer si la medida resulta compatible con la Constitución.
- 104.** El artículo 85 de la Ley Orgánica Reformatoria a Varios Cuerpos Legales para el Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales y la Seguridad Integral sustituyó el artículo 529.1 del COIP y dispuso que, la persona aprehendida en flagrancia, una vez que se haya calificado la legalidad de la aprehensión podrá ser identificada físicamente ante la comunidad y ante los medios de comunicación. La habilitación legal no fue prevista para toda clase de infracciones penales, sino únicamente respecto de un catálogo específico de delitos que el legislador identificó expresamente, a saber: “delitos contra la inviolabilidad de la vida, delitos contra la integridad sexual y reproductiva, delitos de violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar y los delitos de robo con muerte, sicariato, delincuencia organizada, tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización, terrorismo, actividad ilícita de recursos mineros, secuestro, trata de personas, tráfico ilícito de personas, pornografía infantil, asesinato, tráfico ilícito de armas, armas químicas, nucleares o biológicas y lavado de activos”.³⁶
- 105.** A su vez, la disposición impugnada no autoriza una exposición pública irrestricta ni desvinculada de control jurídico previo. Por el contrario, la propia norma condiciona la identificación física a que se trate de una persona aprehendida en delito flagrante y a que, además, se haya calificado previamente la legalidad de la aprehensión por una

³⁶ Ley Reformatoria a Varios Cuerpos Legales para el Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales y la Seguridad Integral, artículo 85, que sustituyó el artículo 529.1 del COIP.

autoridad judicial competente. De este modo, la actuación prevista por el legislador no se activa por la sola aprehensión material practicada por la fuerza pública, sino únicamente después de que exista una verificación jurisdiccional acerca de la legalidad de esa aprehensión. A ello se añade que la identificación debe realizarse única y exclusivamente en calidad de aprehendido, lo que excluye, desde el propio tenor de la disposición, cualquier autorización normativa para presentar a la persona como culpable, condenada o responsable del delito que se investiga.³⁷

106. Finalmente, la norma incorpora una salvaguarda expresa al disponer que, en todos estos casos, “se respetará el derecho constitucional de la persona a que se presuma su inocencia y a ser tratada como tal, mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia ejecutoriada”. Por tanto, al delimitar el contenido del artículo 85 impugnado, esta Corte advierte que la medida legislativa cuestionada se caracteriza por cuatro elementos normativos relevantes: i) recae únicamente sobre personas aprehendidas en delito flagrante; ii) se circunscribe a un catálogo taxativo de delitos de determinada gravedad; iii) exige la previa calificación judicial de la legalidad de la aprehensión; y, iv) reitera expresamente el deber de respetar la presunción de inocencia. En consecuencia, el examen de constitucionalidad no puede partir de la premisa de que la disposición equipara, sin más, aprehensión con culpabilidad, sino de determinar si una medida así delimitada resulta o no compatible con la Constitución.³⁸

107. En cuanto al parámetro constitucional aplicable, el artículo 76.2 de la Constitución reconoce que toda persona se presume inocente y debe ser tratada como tal mientras no se declare su responsabilidad mediante resolución firme o sentencia ejecutoriada. Esta garantía constituye uno de los ejes del debido proceso en materia penal, en tanto impide que el poder punitivo del Estado opere sobre la base de presunciones de culpabilidad y exige que la persona sometida a investigación o procesamiento conserve, durante todo el desarrollo del procedimiento, su condición jurídica de inocente.³⁹

108. La jurisprudencia de esta Corte ha precisado que del derecho a la presunción de inocencia se derivan varios efectos jurídicos relevantes: i) limita el poder punitivo del Estado; ii) impone presumir la inocencia de cualquier persona y, en consecuencia, tratarla como inocente antes y durante el proceso penal; iii) exige que la culpabilidad únicamente pueda tenerse por desvirtuada mediante prueba lícita y sentencia; y, iv)

³⁷ El artículo 85 impugnado dispone que la identificación procede “única y exclusivamente en su calidad de aprehendido y siempre y cuando se haya calificado la legalidad de la aprehensión por delito flagrante”.

³⁸ CCE, sentencia 53-20-IN/21, 1 de diciembre de 2021, párrs. 28 y 29.

³⁹ Constitución de la República del Ecuador, artículo 76.2.

atribuye la carga de la prueba a quien ejerce la acusación. De ello se sigue que resultan contrarias a la Constitución aquellas regulaciones o actuaciones estatales que establezcan, expresa o implícitamente, una presunción de culpabilidad, que traten a una persona como culpable antes de una sentencia condenatoria o que desplacen hacia ella la carga de demostrar su inocencia.⁴⁰

109. En esa misma línea, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha precisado que el derecho a la presunción de inocencia exige que el Estado no condene informalmente a una persona ni emita juicios anticipados ante la sociedad mientras no se acredite legalmente su responsabilidad penal. En el caso *Lori Berenson Mejía vs. Perú*, dicho tribunal señaló que esa garantía se vulnera cuando una autoridad pública presenta a una persona ante los medios de comunicación como autora del delito antes de que exista condena.⁴¹ Asimismo, ha advertido que las autoridades deben actuar con particular prudencia al difundir información sobre procesos penales en curso, pues la exposición pública de una persona en términos incompatibles con su condición procesal puede contribuir a la formación de percepciones sociales de culpabilidad.⁴² Este estándar prohíbe aquellas formas de actuación estatal que desdibujen la diferencia entre sospecha, aprehensión, procesamiento y condena.

110. De igual modo, esta Corte ha enfatizado que ser aprehendido en flagrancia no equivale a haber sido declarado responsable de una infracción penal. La aprehensión en flagrancia constituye una actuación procesal inicial que no tiene carácter sancionatorio ni determina, por sí misma, la responsabilidad penal de la persona. Por ello, ese estándar resulta relevante para el presente análisis en cuanto impide equiparar la condición de persona aprehendida con la de persona culpable o condenada. Sin embargo, de tal premisa no se sigue que toda consecuencia jurídica asociada legislativamente a la aprehensión en flagrancia sea, en abstracto, inconstitucional. Lo que corresponde examinar es si la identificación física prevista en el artículo 85 impugnado, atendidas las condiciones, límites y salvaguardas que la propia disposición establece, comporta una forma de tratamiento incompatible con el deber estatal de considerar y tratar a la persona como inocente mientras no exista sentencia ejecutoriada.

111. Sin embargo, corresponde precisar que la sentencia 53-20-IN/21 no constituye un precedente aplicable de manera directa al presente caso, pues los presupuestos normativos examinados en aquella decisión no son equivalentes a los que ahora se

⁴⁰ CCE, sentencia 14-15-CN/19, 14 de mayo de 2019, párrs. 17, 18 y 19.

⁴¹ Corte IDH, caso *Lori Berenson Mejía vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2004, párr. 160.

⁴² En similar sentido, Corte IDH, caso *Cantoral Benavides vs. Perú*. Fondo. Sentencia de 18 de agosto de 2000, párr. 119; y caso *Cabrera García y Montiel Flores vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010, párr. 184.

analizan. En dicha sentencia, la Corte examinó una consecuencia jurídica asociada a la aprehensión en flagrancia que podía proyectar un tratamiento desfavorable a partir de la sola condición de persona aprehendida. En cambio, el artículo 85 impugnado en esta causa regula una identificación física pública sometida a presupuestos específicos: i) procede únicamente respecto de un catálogo taxativo de delitos de especial gravedad; ii) exige la previa calificación judicial de la legalidad de la aprehensión; iii) ordena que la identificación se realice exclusivamente en calidad de persona aprehendida; y, iv) reitera expresamente el deber de respetar la presunción de inocencia. Por tanto, la sentencia 53-20-IN/21 resulta relevante únicamente en cuanto recuerda que la aprehensión en flagrancia no equivale a responsabilidad penal, pero no determina, por sí sola, la inconstitucionalidad de la disposición ahora examinada ni sustituye el análisis de proporcionalidad que corresponde efectuar atendiendo a la configuración normativa específica del artículo 85.

- 112.** Precisado el contenido de la disposición impugnada y el parámetro constitucional aplicable, corresponde determinar si la identificación física de personas aprehendidas en delito flagrante ante la comunidad y ante los medios de comunicación implica una incidencia constitucionalmente relevante en la presunción de inocencia, en su dimensión de regla de tratamiento procesal. Esta Corte considera que la respuesta es afirmativa. En efecto, aunque la norma no equipara expresamente a la persona aprehendida con una persona culpable ni autoriza a presentarla como condenada o responsable del delito, sí habilita una forma de exposición pública en el marco de un proceso penal en curso, lo que incide en el modo en que la persona es jurídicamente presentada frente a terceros antes de que exista sentencia ejecutoriada. Corresponde, por tanto, examinar si esa incidencia, atendida la configuración normativa de la medida, desborda o no los límites constitucionales.
- 113.** Ahora bien, la sola constatación de esa incidencia no conduce, por sí misma, a concluir que la disposición sea inconstitucional. No toda actuación estatal que proyecte efectos sobre la presunción de inocencia resulta necesariamente incompatible con la Constitución. En un control abstracto de constitucionalidad, corresponde examinar si la medida legislativamente prevista persigue un fin constitucionalmente legítimo y si, en atención a su configuración normativa concreta, supera un examen de proporcionalidad. En tal virtud, esta Corte realizará un test de proporcionalidad de acuerdo con lo establecido en el artículo 3 numeral 2 de la LOGJCC, con el fin de determinar si aquella medida es legítima, o si, por el contrario, constituye una restricción injustificada. Este análisis debe efectuarse considerando que el artículo 85 no prevé una exposición pública irrestricta, sino una habilitación delimitada por el tipo de delito, por la exigencia de flagrancia, por el control judicial previo de la legalidad de la aprehensión y por la cláusula expresa de respeto a la presunción de inocencia.

- 114.** En cuanto al **fin constitucionalmente legítimo**, la Corte observa que la medida se inserta en el ámbito de respuesta estatal frente a un catálogo cerrado de delitos de especial gravedad y alto impacto social, respecto de los cuales el legislador consideró admisible habilitar una forma limitada de identificación física de personas aprehendidas en flagrancia. Entre estos se encuentran infracciones que comprometen bienes constitucionalmente relevantes, como la vida, la integridad sexual y reproductiva, la libertad personal, la seguridad pública, los derechos de niñas, niños y adolescentes, la protección frente a la violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar, así como delitos asociados a fenómenos de criminalidad organizada. Además, varias de estas infracciones tienen carácter pluriofensivo, pues pueden afectar simultáneamente diversos bienes jurídicos constitucionalmente protegidos y proyectarse sobre víctimas en situación de especial protección.
- 115.** En ese contexto, la disposición se orienta a fines constitucionalmente legítimos, tales como el fortalecimiento de la seguridad pública (artículos 3.8 y 393 CRE) y la contribución al esclarecimiento de hechos delictivos graves, mediante la obtención de información útil para la investigación o persecución penal (artículo 195 CRE) y la identificación de posibles víctimas, hechos conexos o partícipes, en atención al interés público y al derecho de las víctimas a la verdad (artículo 78 CRE). Estos fines se desprenden de la configuración normativa de la disposición, en tanto la identificación física se prevé únicamente respecto de personas aprehendidas en flagrancia, luego de la calificación judicial de la legalidad de la aprehensión y dentro de un catálogo cerrado de delitos de especial gravedad. Así, en control abstracto, la medida aparece como una actuación legalmente delimitada que guarda conexión con fines de seguridad pública, investigación penal y protección de los derechos de las víctimas, y no como una autorización general o irrestricta de exposición pública.
- 116.** La medida también supera el examen de **idoneidad**. La identificación física de una persona aprehendida en flagrancia por delitos previstos en la norma es objetivamente apta para propiciar que la comunidad o quienes reciban la información aporten datos relevantes para la investigación, identifiquen posibles hechos conexos o contribuyan al esclarecimiento de infracciones particularmente graves. Esa aptitud se sustenta en el propio diseño de la disposición, que no establece una regla general aplicable a cualquier infracción, sino una habilitación circunscrita a un catálogo cerrado de delitos graves, varios de ellos pluriofensivos o vinculados con fenómenos de criminalidad compleja. En ese marco normativo, la identificación física puede facilitar que información relevante llegue oportunamente a conocimiento de la autoridad competente, así como favorecer la identificación de eventuales víctimas, la recepción de denuncias relacionadas con hechos conexos y la obtención de información útil para evitar escenarios de impunidad. Desde esa perspectiva, la medida guarda una relación razonable de aptitud con los fines de seguridad pública,

eficacia de la investigación penal, esclarecimiento de los hechos y protección de los derechos de las víctimas antes indicados.

- 117.** Asimismo, la Corte considera que la medida satisface el requisito de **necesidad**. El legislador no estableció una regla general de exposición pública para toda persona aprehendida ni para cualquier infracción penal, sino que restringió la identificación física a un catálogo taxativo de delitos de especial gravedad y la sujetó a la previa calificación judicial de la legalidad de la aprehensión por delito flagrante. Esa configuración normativa revela que la disposición no autoriza una exposición indiferenciada o automática, sino una actuación más acotada, reservada para supuestos que el legislador consideró especialmente sensibles para la protección de bienes constitucionalmente relevantes. En particular, la medida permite reforzar la eficacia de la persecución o investigación penal respecto de infracciones graves o complejas, en las que la identificación física puede contribuir a que la autoridad competente reciba información útil para el esclarecimiento de los hechos, la identificación de posibles víctimas, la presentación de denuncias y la determinación de hechos conexos. En ese marco, no se advierte, en abstracto, una alternativa igualmente idónea que permita alcanzar con igual eficacia los fines antes referidos y que, al mismo tiempo, preserve el carácter restringido con el que la norma fue diseñada.
- 118.** Si bien el ordenamiento prevé otras actuaciones procesales orientadas a la identificación de personas o a la obtención e incorporación de información para la investigación penal, la existencia de esos mecanismos no permite concluir, en abstracto, que constituyan alternativas igualmente eficaces para alcanzar la finalidad específica de la disposición impugnada. La norma busca posibilitar una identificación física limitada, posterior al control judicial de la aprehensión, respecto de determinados delitos graves, con el objeto de favorecer que información relevante llegue oportunamente a conocimiento de la autoridad competente y contribuya al esclarecimiento de los hechos, a la identificación de posibles víctimas o hechos conexos y, de ser el caso, a la presentación de denuncias. Por ello, la sola existencia de otros mecanismos procesales no basta, por sí misma, para desvirtuar la necesidad de la medida analizada, pues el juicio de necesidad exige constatar la existencia de una alternativa menos lesiva que sea, a la vez, igualmente apta para alcanzar los fines constitucionalmente legítimos perseguidos por la disposición, lo que no se verifica en este caso en abstracto.
- 119.** Finalmente, en cuanto a la **proporcionalidad en sentido estricto**, la Corte estima que la incidencia que la medida genera sobre la presunción de inocencia, aunque real, no resulta desproporcionada frente al peso de los fines constitucionalmente involucrados y a las salvaguardas que acompañan la disposición. La incidencia sobre la regla de

tratamiento procesal existe, porque la identificación pública de una persona aprehendida antes de sentencia puede influir en la percepción social sobre su situación jurídica. Sin embargo, esa incidencia no equivale, en abstracto, a una presentación estatal de la persona como culpable ni a una equiparación normativa entre aprehensión y condena, especialmente porque la propia disposición exige que la identificación se realice única y exclusivamente en calidad de aprehendido, luego de la calificación judicial de la legalidad de la aprehensión, y reitera el deber de respetar la presunción de inocencia. En el balance constitucional, dicha incidencia se ve acotada por la configuración normativa de la medida, mientras que los fines perseguidos adquieren especial relevancia por referirse a delitos graves, varios de ellos pluriofensivos o vinculados con fenómenos de criminalidad compleja, respecto de los cuales el esclarecimiento de los hechos, la identificación de posibles víctimas, la recepción de denuncias relacionadas con hechos conexos y la obtención de información relevante para la investigación penal resultan relevantes por la naturaleza misma de los delitos, para evitar que se produzca impunidad, para que el sistema de justicia sirva como un medio orientado a proteger los derechos de las víctimas e interés público.

- 120.** En efecto, la disposición impugnada no habilita una exposición pública irrestricta ni indiferenciada, sino una identificación jurídicamente delimitada por varios elementos normativos concurrentes: i) la medida solo opera respecto de un catálogo cerrado de delitos de especial gravedad; ii) exige que la aprehensión haya sido previamente sometida a control judicial de legalidad; iii) la identificación debe realizarse única y exclusivamente en calidad de aprehendido cuando ha sido calificada la flagrancia; y, iv) la propia norma reitera el deber de respetar la presunción de inocencia mientras no exista sentencia ejecutoriada. Estas restricciones no eliminan por completo la incidencia que la medida puede proyectar sobre la regla de tratamiento procesal, pero sí la acotan de manera relevante, pues reducen el alcance de la habilitación legal y excluyen, desde el propio tenor de la norma, una autorización para presentar a la persona como autora probada o responsable del delito investigado. Así, en atención a la configuración normativa de la disposición, la incidencia que la medida produce sobre la presunción de inocencia no resulta mayor que los beneficios constitucionales que puede generar para la investigación de infracciones graves, la identificación de víctimas o hechos conexos, la recepción de denuncias y la prevención de escenarios de impunidad.
- 121.** A ello se suma que, aunque la calificación judicial de la legalidad de la aprehensión no equivale a una declaración de responsabilidad penal, sí constituye una salvaguarda en el examen abstracto, pues impide que la identificación física proceda por la sola aprehensión material realizada por la fuerza pública y exige una verificación jurisdiccional previa sobre la regularidad de esa privación de libertad. De igual manera, el hecho de que la norma reitere expresamente el deber de respetar la

presunción de inocencia no torna contradictoria, por sí misma, la disposición impugnada; antes bien, pone de manifiesto que el legislador no configuró la medida como una forma de atribución anticipada de culpabilidad, sino como una habilitación restringida cuya validez constitucional depende precisamente de su sujeción a esos límites. En tal sentido, aun cuando la identificación física tiene lugar en un momento en el que todavía no existe sentencia ejecutoriada, se mantiene incólume la regla según la cual la persona debe ser considerada y tratada como inocente hasta que su responsabilidad sea determinada conforme a la Constitución y la ley. Por ello, desde la perspectiva del control abstracto, la medida no introduce una presunción de culpabilidad ni desplaza la carga probatoria propia del proceso penal, sino que habilita una actuación limitada, vinculada con fines investigativos y sometida al marco ordinario de responsabilidad, motivación y control de las actuaciones estatales.

122. Ahora bien, precisamente porque la identificación física ante la comunidad y ante los medios de comunicación incide en la presunción de inocencia y puede proyectar efectos reputacionales, estigmatizantes o de formación anticipada de percepciones de culpabilidad, esta Corte considera necesario fijar la interpretación constitucionalmente admisible del artículo 85 impugnado. En tal sentido, la facultad prevista en dicha disposición solo es compatible con la Constitución si se entiende que la identificación pública de la persona aprehendida no puede ser dispuesta de oficio, automática o directamente por la Policía Nacional u otra autoridad administrativa, sino únicamente previa solicitud fundamentada de la Fiscalía General del Estado, como titular de la acción penal pública y directora de la investigación pre procesal y procesal penal. Dicha solicitud deberá justificar, de manera concreta, la finalidad constitucionalmente legítima que persigue la identificación, su vinculación con los fines de investigación penal, protección de víctimas, recepción de información relevante o esclarecimiento de hechos conexos, así como las razones por las cuales la exposición pública resulta idónea, necesaria y proporcional en el caso concreto. Corresponderá al juez de garantías penales, una vez calificada la legalidad de la aprehensión, aceptar o negar motivadamente dicha solicitud, verificando que la identificación se realice única y exclusivamente en calidad de persona aprehendida, sin expresiones, formatos o actuaciones que sugieran culpabilidad, peligrosidad o responsabilidad penal antes de sentencia ejecutoriada. Bajo esta interpretación, la disposición no autoriza una exhibición pública automática ni una presentación estatal de culpabilidad, sino una actuación excepcional, judicialmente controlada y estrictamente vinculada con los fines constitucionales antes descrito.

123. En consecuencia, esta Corte concluye que el artículo 85 de la Ley Orgánica Reformatoria a Varios Cuerpos Legales para el Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales y la Seguridad Integral no vulnera, en abstracto, la garantía de presunción de inocencia reconocida en el artículo 76.2 de la Constitución. Si bien la

identificación física de personas aprehendidas en delito flagrante ante la comunidad y ante los medios de comunicación comporta una incidencia constitucionalmente relevante en la regla de tratamiento procesal, dicha incidencia no desborda los límites constitucionales, pues la medida persigue fines constitucionalmente legítimos vinculados con la seguridad pública, la eficacia de la investigación penal, el esclarecimiento de hechos delictivos graves, la identificación de posibles víctimas o hechos conexos y la garantía del derecho de las víctimas a la verdad. Además, la disposición se encuentra delimitada por el legislador en cuanto a su objeto, supuestos de procedencia y salvaguardas, al circunscribirse a un catálogo cerrado de delitos de especial gravedad, varios de ellos pluriofensivos, exigir la calificación judicial previa de la legalidad de la aprehensión, mantener expresamente la calidad procesal de aprehendido y ubicarse dentro del marco institucional de la persecución penal. De este modo, la norma no autoriza una presentación estatal de la persona como culpable ni una equiparación entre aprehensión y condena. Por tanto, el cargo analizado respecto del tercer problema jurídico no prospera.

7. Decisión

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

1. Desestimar la acción pública de inconstitucionalidad en los siguientes términos:

1.1. Declarar la constitucionalidad condicionada del artículo 13 de la Ley Orgánica Reformatoria a Varios Cuerpos Legales para el Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales y la Seguridad Integral, en el sentido de que dicha disposición será compatible con la Constitución siempre que se entienda y aplique de conformidad con el artículo 158 reformado de la Constitución. En consecuencia, cualquier intervención de las Fuerzas Armadas que, al amparo del artículo 13, se proyecte sobre tareas vinculadas con la protección interna, el mantenimiento del orden público o el combate a la criminalidad deberá sujetarse al procedimiento, presupuestos, límites materiales, límites temporales, controles constitucionales y estándares de excepcionalidad, complementariedad, subsidiariedad, proporcionalidad, razonabilidad, regulación y fiscalización previstos en el referido artículo 158, sin que pueda entenderse que dicha norma habilita una actuación ordinaria, autónoma, principal o sustitutiva de las Fuerzas Armadas respecto de las competencias constitucionales de la Policía Nacional. En cuanto al artículo 14 de la misma ley reformativa, desestimar el cargo formulado en su contra, al no ser inconstitucional conforme el análisis realizado.

1.2. Declarar que el artículo 67 de la Ley Orgánica Reformatoria a Varios Cuerpos Legales para el Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales y la Seguridad Integral no es incompatible con la Constitución.

1.3. Declarar la constitucionalidad condicionada del artículo 85 de la Ley Orgánica Reformatoria a Varios Cuerpos Legales para el Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales y la Seguridad Integral, que sustituyó el artículo 529.1 del Código Orgánico Integral Penal, en el sentido de que la identificación física de la persona aprehendida ante la comunidad y ante los medios de comunicación solo será compatible con la Constitución cuando: i) sea solicitada fundamentadamente por la Fiscalía General del Estado; ii) sea aceptada mediante decisión motivada por el juez de garantías penales, una vez calificada la legalidad de la aprehensión; iii) se justifique su vinculación concreta con fines de investigación penal, protección de víctimas, recepción de información relevante, esclarecimiento de hechos conexos u otros fines constitucionalmente legítimos descritos en esta sentencia; y, iv) se realice única y exclusivamente en calidad de persona aprehendida, sin expresiones, formatos o actuaciones que sugieran culpabilidad, peligrosidad o responsabilidad penal antes de sentencia ejecutoriada.

2. Notifíquese, publíquese y cúmplase.



Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: 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, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez; y un voto salvado del juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 07 de mayo de 2026. Sin contar con la presencia de los jueces constitucionales Alí Lozada Prado y Raúl Llasag Fernández por licencias de vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

Voto salvado
Juez: Jhoel Escudero Soliz

SENTENCIA 28-23-IN/26

VOTO SALVADO

Juez constitucional Jhoel Escudero Soliz

1. Antecedentes

1. En sesión ordinaria del Pleno del día 07 de mayo de 2026, la Corte Constitucional aprobó con voto de mayoría la sentencia 28-23-IN/26. Dicha decisión desestimó la acción pública de inconstitucionalidad presentada por Christian David Cañar Olmedo, Johanna Alexandra Orbe Espinoza, Tania Elizabeth Barba Acosta, Carolina del Valle Hevia de Brants y Nicolás Mateo Díaz Herrera (“**accionantes**”) en contra de los artículos 13, 14, 67 y 85 de la Ley Orgánica Reformatoria a Varios Cuerpos Legales para el Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales y la Seguridad Integral (“**Ley Orgánica**”) y declaró la constitucionalidad condicionada de los artículos 13 y 85 de la referida ley, y descartó la incompatibilidad constitucional de los artículos 14 y 67.
2. En la demanda de acción pública de inconstitucionalidad, las y los accionantes argumentaron que los artículos 13, 14, 67 y 85 de la Ley vulneraban: **i)** el artículo 158 de la Constitución, al ampliar las facultades de las Fuerzas Armadas y permitir su intervención en tareas de seguridad interna y mantenimiento del orden público; **ii)** los derechos a la protección de datos personales y a la intimidad, al facultar al fiscal a ordenar, sin autorización judicial previa, la conservación expedita de datos informáticos específicos; y, **iii)** la garantía de presunción de inocencia, al permitir la identificación física de personas aprehendidas en delito flagrante ante la comunidad y los medios de comunicación.
3. La sentencia de mayoría analizó estos cargos a partir de tres problemas jurídicos y concluyó que los artículos 13 y 14 de la Ley Orgánica no desbordaban la misión constitucional de las Fuerzas Armadas, siempre que el artículo 13 se entienda y aplique conforme al artículo 158 reformado de la Constitución, y que el artículo 14 sea comprendido como una forma de apoyo complementario, excepcional, regulado, fiscalizado y subordinado a la Policía Nacional.
4. Además, determinó que el artículo 67 no vulneraba los derechos a la protección de datos personales ni a la intimidad, pues regula una medida de preservación temporal de datos informáticos, distinta del acceso, uso o aprovechamiento de su contenido. Finalmente, concluyó que el artículo 85 no vulneraba, en abstracto, la presunción de inocencia, siempre que la identificación pública de la persona aprehendida sea solicitada fundadamente por Fiscalía, autorizada mediante decisión judicial motivada

y realizada únicamente en calidad de persona aprehendida, sin expresiones que sugieran culpabilidad antes de la emisión de una sentencia ejecutoriada.

5. Respetuosamente, con base en el artículo 92 de la LOGJCC discrepo del razonamiento y de la decisión de mayoría por las razones que paso a exponer a continuación y que se centran en los siguientes aspectos: **i)** el artículo 13 de la Ley Orgánica requería un condicionamiento más estricto que asegure la compatibilidad con el artículo 158 de la Constitución; **ii)** el artículo 67 de la Ley Orgánica habilita una medida de conservación expedita de datos informáticos que requería autorización judicial de conformidad con el 21 del artículo 66 de la Constitución; y **iii)** el artículo 85 autoriza la identificación pública de personas aprehendidas ante la comunidad y los medios de comunicación, con afectación a la presunción de inocencia reconocida en el artículo 76.2 de la Constitución.

2. Análisis

6. En contextos de violencia y criminalidad organizada, el Estado debe adoptar medidas efectivas, eficaces, controladas y respetuosas de la Constitución. Ello exige la construcción de un marco legislativo que, al reforzar la seguridad ciudadana, no vulnere los derechos fundamentales de las personas. El control de constitucionalidad de normas de seguridad reviste particular importancia, pues debe verificar la idoneidad, necesidad, humanidad y proporcionalidad de su vigencia y validez, evaluando si constituyen un medio efectivo para garantizar la seguridad y proteger los derechos fundamentales. La tensión que se presenta radica en determinar si la supresión de las garantías ordinarias fundamentadas en derechos logra efectivamente los objetivos de seguridad. Este balance es esencial para evitar que se convierta en un instrumento que disuelva las garantías y derechos de las personas, especialmente de aquellas no involucradas en la criminalidad organizada, considerando el carácter general de la ley. A la luz de estas consideraciones, las normas impugnadas, si bien persiguen garantizar la seguridad ciudadana, trascienden los límites constitucionales establecidos.

2.1. El artículo 13 de la Ley Orgánica requería un condicionamiento más estricto que asegure la compatibilidad con el artículo 158 de la Constitución

7. La sentencia de mayoría concluyó que los artículos 13 y 14 de la Ley Orgánica no desbordaban la misión constitucional de las Fuerzas Armadas. Sostuvo, en lo principal, que el artículo 13 debía entenderse conforme al artículo 158 reformado de la Constitución y que el artículo 14 debía leerse como una forma de apoyo complementario, excepcional, regulado, fiscalizado y subordinado a la Policía Nacional. Con base en ello, declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 13

y desestimó el cargo formulado contra el artículo 14.

8. En mi criterio, el artículo 13 de la Ley Orgánica sí comporta una ampliación material de la misión constitucional de las Fuerzas Armadas, pues incorpora dentro del ámbito de la defensa de la soberanía e integridad territorial actividades que, por su naturaleza, pertenecen al mantenimiento del orden público. Así, el artículo bajo análisis establece como competencia de las Fuerzas Armadas, acciones para “prevenir y erradicar la actividad de organizaciones criminales transnacionales” en el territorio nacional, debidamente coordinadas con las instituciones competentes y de conformidad con la Constitución y la ley. Estas expresiones remiten a tareas propias de control de la seguridad interna, propias de la Policía Nacional y reconducen los fenómenos de violencia interna, criminalidad organizada y pérdida de control territorial al concepto de soberanía e integridad territorial. Esa reformulación normativa desdibuja la frontera constitucional entre las funciones de las Fuerzas Armadas y las de la Policía Nacional.
9. En efecto, la sentencia de mayoría reconoce que el artículo 13, aunque se inserta formalmente en el ámbito de la defensa de la soberanía e integridad territorial, puede proyectarse sobre escenarios materialmente vinculados con la protección interna, el mantenimiento del orden público y el combate a la criminalidad. Por ello, condiciona su compatibilidad constitucional a que toda intervención de las Fuerzas Armadas en esos ámbitos se sujete al procedimiento, presupuestos, límites materiales y temporales, controles constitucionales y estándares de excepcionalidad, complementariedad, subsidiariedad, proporcionalidad, razonabilidad, regulación y fiscalización previstos en el artículo 158 reformado de la Constitución, sin perjuicio del régimen constitucional del estado de excepción cuando este sea el mecanismo aplicable.
10. Ello confirma que el artículo 13 sí incide en la distinción de competencias que hace la Constitución entre Fuerzas Armadas y Policía Nacional, pues proyecta la actuación militar sobre ámbitos que ordinariamente corresponden a la seguridad interna. Por ello, la decisión de mayoría decidió condicionar el contenido de dicho artículo a lo dispuesto en el artículo 158 de la Constitución.
11. Esta precisión era necesaria porque, al momento de expedición de la Ley Orgánica, el texto constitucional vigente todavía no contemplaba el mecanismo ordinario de apoyo complementario y subsidiario de las Fuerzas Armadas a la Policía Nacional que fue incorporado al artículo 158 de la Constitución mediante la reforma posterior.¹ Por ello,

¹ A la fecha de expedición de la Ley Orgánica, el texto del artículo 158 de la Constitución señalaba lo siguiente: Art. 158.- Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional son instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos.

Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial. La protección interna y el mantenimiento del orden público son funciones privativas del Estado y responsabilidad de la Policía Nacional.

en 2023, la referencia legal al estado de excepción no constituía, por sí misma, un defecto de la norma, sino una modalidad de activación excepcional sujeta al control constitucional propio de ese régimen. Tras la reforma de 2024, la intervención de las Fuerzas Armadas en apoyo a la Policía Nacional también puede canalizarse mediante el procedimiento específico previsto en el artículo 158, con sus presupuestos, delitos habilitantes, límites temporales, controles constitucionales y estándares de excepcionalidad, complementariedad, subsidiariedad, proporcionalidad, razonabilidad, regulación y fiscalización.

12. Por tanto, considero que, si bien el contexto de criminalidad organizada descrito en la sentencia de mayoría justifica la constitucionalidad del artículo 13, solo podía sostenerse mediante una interpretación condicionada más estricta. La norma debía entenderse compatible con la Constitución únicamente si las acciones destinadas a recuperar o mantener la soberanía en zonas afectadas por condiciones extraordinarias de seguridad, así como aquellas dirigidas a prevenir y erradicar la actividad de organizaciones criminales transnacionales, se activan a través del procedimiento previsto en el artículo 158 de la Constitución.
13. La aplicación de una solución de seguridad coordinada entre Fuerzas Armadas y Policía Nacional no debe reemplazar el rol del Estado de Excepción, sino que constituye un medio ordinario para resolver el problema de seguridad con estrategias que no estén limitadas por el tiempo ni suponga el desarrollo de actividades desarrolladas por fuera del marco jurídico de seguridad, es decir, de ninguna manera la coordinación de la fuerza autoriza el uso excesivo de la fuerza, sino que mediante estrategias de inteligencia y respeto de los derechos se atienda este flagelo de forma efectiva. Sin esa condición expresa, la disposición abre la puerta a un empleo amplio, permanente o indefinido de las Fuerzas Armadas frente a fenómenos de violencia interna, sin control constitucional suficiente.

2.2. El artículo 67 de la Ley Orgánica habilita una medida de conservación expedita de datos informáticos que requería autorización judicial de conformidad con el 21 del artículo 66 de la Constitución

14. Discrepo con el razonamiento y la conclusión de la sentencia de mayoría al concluir que el artículo 67 de la Ley Orgánica no vulnera, en abstracto, los derechos a la protección de datos personales ni a la intimidad. Para ello, sostuvo que la disposición regula una medida de preservación temporal de datos informáticos, distinta del acceso, uso o aprovechamiento de su contenido. También reconoció que la conservación expedita de datos constituye una modalidad de tratamiento de datos personales y que

Las servidoras y servidores de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional se formarán bajo los fundamentos de la democracia y de los derechos humanos, y respetarán la dignidad y los derechos de las personas sin discriminación alguna y con apego irrestricto al ordenamiento jurídico.

comporta una injerencia constitucionalmente relevante en los derechos a la protección de datos personales y a la intimidad. Sin embargo, consideró que esa injerencia era de menor intensidad que el acceso al contenido de la información y que se encontraba justificada por la finalidad de evitar la pérdida o modificación de datos potencialmente relevantes para investigaciones penales u otras actuaciones legalmente previstas.

15. La Constitución reconoce en el artículo 66.21 “la inviolabilidad y al secreto de la correspondencia física y virtual; ésta no podrá ser retenida, abierta ni examinada, excepto en los casos previstos en la ley, previa intervención judicial y con la obligación de guardar el secreto de los asuntos ajenos al hecho que motive su examen. Este derecho protege cualquier otro tipo o forma de comunicación.”
16. Así, aunque la medida contemplada en la norma impugnada no implique, en ese momento, lectura o extracción del contenido, sí incide en la autodeterminación informativa del titular, pues priva a la persona del control sobre la permanencia, disponibilidad y custodia de sus datos. Por ello, no basta con distinguir entre conservación y acceso al contenido, cuando la Constitución establece que la intervención judicial “protege cualquier otro tipo o forma de comunicación”.
17. En efecto, la medida prevista en el artículo 67 de la Ley Orgánica no contempla la autorización judicial conforme lo dispone expresamente el artículo 66.21 de la Constitución y permite que el fiscal a cargo de la investigación ordene a personas naturales o jurídicas conservar datos informáticos específicos sin autorización judicial. Además, la disposición habilita también a la Policía Nacional a solicitar esa conservación, en delito flagrante y en los demás supuestos previstos por la norma, con la obligación de notificar a la Fiscalía dentro de las ocho horas posteriores. Esta configuración normativa desplaza el control inicial de la medida hacia autoridades de persecución penal y habilita un tratamiento estatal de datos personales sin consentimiento del titular y sin intervención judicial previa como lo establece la Constitución.
18. Esa habilitación permite ordenar la conservación cuando existan “motivos para sospechar” que los datos son vulnerables a la pérdida o modificación, pero exige control judicial previo o posterior de la necesidad de la medida. Tampoco diferencia con claridad entre datos de tráfico, datos alojados en dispositivos, información íntima o datos especialmente protegidos. La amplitud de la categoría “datos informáticos específicos” puede abarcar información altamente sensible, incluso cuando la autoridad afirme que solo busca preservarla.
19. Si bien la sentencia de mayoría delimitó el núcleo del examen al cargo formulado contra la facultad del fiscal para ordenar la conservación sin autorización judicial previa, a mi juicio el control abstracto no podía prescindir de esta competencia policial,

pues forma parte del mismo régimen normativo de aseguramiento de datos y agrava los riesgos constitucionales de la medida. Esta competencia es excesiva, pues permite que una institución auxiliar de la investigación penal active directamente una medida que incide sobre datos personales e información reservada, sin orden judicial. Así como su generalidad no se circunscribe a problemas ligados exclusivamente al crimen organizado de forma taxativa.

20. En consecuencia, por las razones expuestas debió declararse la inconstitucionalidad del artículo 67 de la Ley Orgánica el resguardo judicial que dispone el artículo 66.21 de la Constitución.

2.3. El artículo 85 de la Ley Orgánica es contrario al principio de inocencia reconocido en el artículo 76.2 de la Constitución y desarrollado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional

21. La sentencia de mayoría concluyó que el artículo 85 de la Ley Orgánica no vulnera, en abstracto, la garantía de presunción de inocencia. Para ello, sostuvo que la identificación física de personas aprehendidas en delito flagrante ante la comunidad y ante los medios de comunicación tiene relevancia constitucional, pero no desborda los límites constitucionales.
22. Discrepo del razonamiento y decisión de mayoría y estimo que el artículo 85 de la Ley Orgánica es incompatible con la presunción de inocencia. Esta incompatibilidad no se limita a su dimensión de regla de tratamiento procesal, sino que, desde su comprensión integral, alcanza también su dimensión social. La norma no regula una actuación interna del proceso penal, sino que autoriza la identificación física de personas aprehendidas ante la comunidad y ante los medios de comunicación. Por tanto, su efecto constitucional principal no se produce únicamente dentro del expediente, sino en la forma en que el Estado presenta a una persona ante la sociedad antes de que exista sentencia ejecutoriada.
23. La presunción de inocencia exige que toda persona sea considerada y tratada como inocente mientras no se declare su responsabilidad penal mediante sentencia ejecutoriada. Esta garantía no solo impide que jueces o fiscales dicten decisiones formales de culpabilidad antes del juicio. También impide que el Estado, a través de actos oficiales, genere o refuerce ante la comunidad una percepción anticipada de responsabilidad penal. La exposición pública de una persona aprehendida ante medios de comunicación, en una etapa inicial del proceso, compromete su honra, imagen, dignidad y posición social, aun cuando formalmente se afirme que se la presenta “única y exclusivamente” como aprehendida.

24. En esa línea, en la sentencia 53-20-IN/21 esta Corte precisó que ser aprehendido en flagrancia no equivale a haber sido declarado responsable de una infracción penal.² En mi criterio, esa precisión no modifica el punto constitucional de fondo. Si la aprehensión en flagrancia no destruye la presunción de inocencia, el Estado no puede usar esa condición procesal inicial como fundamento suficiente para exponer públicamente a la persona ante la comunidad y los medios de comunicación. La flagrancia no convierte a la persona aprehendida en un sujeto disponible para la exhibición pública estatal.
25. De la propia lógica de la sentencia de mayoría se desprende que la identificación pública puede incidir en la presunción de inocencia y producir efectos reputacionales, estigmatizantes o de formación anticipada de percepciones de culpabilidad. En ese sentido, no comparto la forma en que la sentencia de mayoría reconstruye los fines constitucionales de la medida, pues sostiene que la identificación pública se orienta a fortalecer la seguridad pública, contribuir al esclarecimiento de hechos delictivos graves, obtener información útil para la investigación penal, identificar posibles víctimas, hechos conexos o partícipes, y atender el derecho de las víctimas a la verdad. Sin embargo, esos fines no aparecen delimitados en el tenor literal del artículo 85. Tampoco se considera que la publicidad podría afectar a la objetividad del tratamiento del proceso penal e incentivar que otros juicios de tipo social o comunicacional puedan afectar la buena marcha del proceso en el sentido de la protección al derecho de inocencia. La norma se limita a autorizar la identificación física de personas aprehendidas ante la comunidad y ante los medios de comunicación, sin establecer que esa exposición deba estar vinculada a una finalidad investigativa concreta, a la protección de víctimas determinadas o a la obtención de información específica.
26. La idoneidad de la medida tampoco se encuentra justificada. No considero que la identificación física puede propiciar que la comunidad aporte datos relevantes, identifique hechos conexos, contribuya al esclarecimiento de delitos graves, facilite la identificación de posibles víctimas y promueva la presentación de denuncias. Sin embargo, el artículo 85 no contiene regulaciones orientadas a ese propósito. La

² Esta Corte sostuvo que la presunción de inocencia exige que toda persona sea tratada como inocente mientras no exista sentencia condenatoria ejecutoriada y recordó que este derecho “diferencia un sistema inquisitivo de uno acusatorio”, pues en el primero se presume culpabilidad y en el segundo inocencia; además, precisó que de este derecho se deriva la prohibición de presumir culpabilidad, de modo que “establecer legislativamente un tipo penal que presuma la culpabilidad” vulnera la presunción de inocencia. Asimismo, señaló que “ser aprehendido en flagrancia no es lo mismo que haber sido declarado responsable de una infracción penal y condenado” y que la aprehensión “no tiene características sancionatorias”, por lo que un proceso iniciado por flagrancia no necesariamente culmina en una condena. Con base en ello, concluyó que no existen razones constitucionalmente válidas para utilizar una aprehensión previa, respecto de la cual no existe declaración de responsabilidad penal, para agravar la pena en otro proceso, pues “haber sido aprehendido, detenido o privado provisionalmente de la libertad” no afecta la presunción de inocencia y no puede emplearse en contra de las personas. Ver: CCE, sentencia 53-20-IN/21, 01 de diciembre de 2021, párrs. 19-21, 27-38.

disposición no establece canales de recepción de información, parámetros sobre el tipo de datos esperados, criterios para determinar cuándo la exposición resulta útil ni mecanismos para proteger la integridad de la investigación. En esas condiciones, el parámetro de idoneidad no se cumple.

27. Por el contrario, la exposición pública puede producir efectos contrarios a los fines del proceso penal. La identificación mediática de una persona aprehendida puede contaminar reconocimientos posteriores por parte de testigos o víctimas, afectar la espontaneidad de declaraciones, reforzar sesgos de confirmación y debilitar la integridad de la prueba. En lugar de contribuir al esclarecimiento de los hechos, la medida puede comprometer la calidad de la investigación y generar riesgos de impunidad. El proceso penal requiere prueba lícita, fiable y obtenida bajo garantías, no percepciones sociales construidas a partir de la exposición pública de una persona en una etapa inicial del procedimiento.
28. Por estas razones, concluyo que el artículo 85 de la Ley Orgánica debió ser declarado inconstitucional pues es incompatible con el principio de presunción de inocencia reconocida en el artículo 76.2 de la Constitución y desarrollada en la sentencia 53-20-IN/21.
29. Ahora bien, existe un resguardo para racionalizar la publicidad de las detenciones, que consiste en evitar las detenciones secretas siempre que este delimitada la forma de la exhibición de los procesados, la que únicamente puede ocurrir cuando esté justificada, a fin de evitar el exhibicionismo, la estigmatización y los juicios anticipados de los medios de comunicación. Dichos límites requiere de un formato fotográfico específico que identifique al procesado, siempre que el tipo de delito requiera de dicha exposición a la colectividad para que reconozca y dé a conocer si existen otros delitos que deban investigarse. Al respecto, era necesario que se desarrollen parámetros expresos y claros. La exhibición, aunque luzca como una medida relevante no está justificada cuando pone en riesgo a los procesados en cuanto a la consideración de inocencia y a la objetividad del propio el proceso penal.
30. Finalmente, es un deber ineludible del Estado trabajar en función de la seguridad y la protección integral de los derechos fundamentales de las personas, en ese contexto, la inseguridad es un hecho que socaba las bases del Estado de derecho y el orden, si bien coincido en reforzar los parámetros de seguridad considero que las medidas legislativas deben desarrollarse dentro de los límites de la Constitución.



Validar únicamente en FirmaEC.
Firmado electrónicamente por:
**JHOEL MARLIN
ESCUDERO SOLIZ**

Jhoel Escudero Soliz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: El voto salvado del juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, anunciado en la sentencia de la causa 28-23-IN, fue presentado mediante correo electrónico el 21 de mayo de 2026, a las 08:34; y procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL



Firmado electrónicamente por:
**CRISTIAN RAUL
CAIZA
ASITIMBAY**

2823IN-8fe52

**Caso 28-23-IN**

Razón: Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día jueves veintiuno de mayo de dos mil veintiséis por el presidente de la Corte Constitucional, Jhoel Escudero Soliz, así como el voto salvado en su calidad de juez constitucional. Luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva. - Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL



Firmado electrónicamente por:

**CRISTIAN RAUL
CAIZA
ASITIMBAY**



Sentencia 36-22-CN/26
(Caso 36-22-CN y acumulado)
Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz

Quito, D.M., 14 de mayo de 2026

CASO 36-22-CN y acumulado

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

SENTENCIA 36-22-CN/26

Resumen: La Corte Constitucional absuelve la consulta de constitucionalidad del artículo 19 de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para combatir la crisis humanitaria derivada del Covid-19 (LOAH), que regula el contrato especial emergente cuyo plazo máximo es de un año, con la posibilidad de una renovación. La consulta se planteó, principalmente, por la supuesta afectación a los derechos a la protección especial, estabilidad laboral y no discriminación de las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia.

La Corte absuelve la presente consulta con efectos entre las partes y para casos análogos, estableciendo que la aplicación de la disposición de la terminación por el cumplimiento de plazo de un año del contrato especial emergente establecido en el artículo 19 de la LOAH, requiere de una interpretación conforme a la Constitución. Esto es que en atención a la protección laboral y reforzada de las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, así como los derechos relacionados (en particular, artículos 43, 331 y 332 de la CRE), corresponde: i) la extensión del contrato laboral hasta que finalice el periodo de lactancia, sin que esto implique dar el carácter de estabilidad indefinida al contrato especial emergente; o, ii) que se acuda a otras modalidades de contratación que garantice continuidad y las mismas o mejores condiciones laborales de cargo o remuneración hasta la culminación del periodo de lactancia. Esto en el siguiente supuesto fáctico: cuando la terminación se realizó por cumplimiento del plazo, y la persona trabajadora se encuentra en estado de embarazo o en periodo de lactancia.

1. Antecedentes procesales

1.1. Caso 36-22-CN

1. El 22 de agosto de 2022 ingresó a la Corte Constitucional la consulta de constitucionalidad de norma presentada por la jueza Vanesa Tamara Imaicela Chasipanta de la Unidad Judicial Civil del cantón Cayambe (“**Unidad Judicial 1**” o “**judicatura consultante 1**”), en el marco de una acción por despido ineficaz signado con el número 17314-2022-00027, cuyos antecedentes se describen a continuación.
2. El 19 de enero de 2022, Nataly Carolina Churuchumbi Lechón (“**actora 1**”) presentó una demanda por despido ineficaz en contra de Ecoflor Groupchile Cía. Ltda. (“**Ecoflor**” o “**demandada 1**”), por cuanto –a pocos días de haber dado a luz– fue desvinculada de la mencionada empresa con la cual suscribió un contrato especial

emergente de trabajo regulado por la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para combatir la crisis humanitaria derivada del Covid-19 (“**LOAH**”).¹

3. El 19 de abril de 2022, en la audiencia convocada, la jueza de la Unidad Judicial 1 resolvió, con base en los artículos 428 de la Constitución de la República y 142 de la LOGJCC, consultar sobre la constitucionalidad del artículo 19 de la LOAH. Esto fue trasladado a escrito mediante providencia de 14 de junio de 2022.²
4. El 15 de septiembre de 2023, el Tribunal de la Sala de Admisión admitió³ la causa signada con el número 36-22-CN.

1.2. Caso 17-24-CN

5. El 14 de agosto de 2024 ingresó a la Corte Constitucional la consulta de constitucionalidad de norma presentada por el juez Enrique José Marmol-Balda de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Santa Elena, provincia de Santa Elena (“**Unidad Judicial 2**” o “**judicatura consultante 2**”), en el marco de una acción por despido ineficaz signado con el número 24331-2024-00258, cuyos antecedentes se describen a continuación.
6. El 14 de marzo de 2024, Erika Vanessa Matías Sánchez (“**actora 2**”) presentó una acción por despido ineficaz contra Indurama Ecuador S.A. (“**Indurama**” o “**demandada 2**”) por cuanto –mientras se encontraba en estado de gestación– fue desvinculada de la relación laboral.⁴

¹ En la demanda, la actora 1 menciona que prestó sus servicios a la mencionada empresa desde el 09 de diciembre de 2020, pero que finalizó el 08 de diciembre de 2021 bajo la notificación de que el contrato “NO será renovado”, sin que la empresa considere el estado de embarazo y de gravidez al haber dado a luz pocos días antes. Por lo que solicitó que se declare el despido ineficaz, el pago de la remuneración desde el 8 de diciembre de 2021 hasta que se dicte sentencia, y la indemnización de despido ineficaz que corresponde al valor de un año de remuneración (USD 4.813,44), así como el pago de costas procesales y los intereses de ley.

El contrato fue suscrito el 09 de diciembre de 2020, con el plazo de un año “pudiendo ser renovado por una sola vez por el mismo plazo” (f.34-35 del expediente de instancia).

En la contestación, la demandada 1 señaló que la terminación no se debió a su estado de embarazo y lactancia, sino al cumplimiento del plazo contractual.

² Posteriormente, el 11 de abril de 2025, la Unidad Judicial 1 –a fin de continuar con la tramitación de la causa– convocó a audiencia. El 21 de abril de 2025, la Unidad Judicial 1 aprobó el acuerdo conciliatorio al que llegaron las partes, el cual consistía en el pago de USD 2.300 a la actora 1.

³ El Tribunal de la Sala de Admisión se encontraba conformado por la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, y los jueces constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Alí Lozada Prado.

⁴ En la demanda, la actora 2 menciona que el 9 de marzo de 2023 celebró el “contrato indefinido” y que el 07 de diciembre de 2023 acudió a emergencias donde se determinó que estaba embarazada y con amenaza de aborto, lo cual fue informado a la demandada 2. Señala que el 07 de marzo de 2024 recibió la notificación de que su contrato se terminaba y que trabajaría hasta el 08 de marzo de 2024. Por lo que solicitó que se declare el despido ineficaz y que se cancele el valor de USD 7.453,56 más costas procesales. Por otro lado,

7. El 07 de junio de 2024, en la audiencia convocada, la Unidad Judicial 2 resolvió, con base en los artículos 428 de la Constitución de la República y 142 de la LOGJCC, consultar sobre la constitucionalidad del artículo 19 de la LOAH. Esto fue trasladado a escrito mediante providencia de 06 de agosto de 2024.⁵
8. El 20 de septiembre de 2024, Tribunal de la Sala de Admisión admitió⁶ la causa signada con el número 17-24-CN, y dispuso su acumulación al caso 36-22-CN.

1.3. Tratamiento acumulado de las causas 36-22-CN y 17-24-CN

9. El 16 de abril de 2026, el juez sustanciador Jhoel Escudero Soliz avocó conocimiento de la causa, continuó con su tramitación, y corrió traslado a la Asamblea Nacional, a la Presidencia de la República, al Ministerio de Trabajo y a la Procuraduría General del Estado, a fin de que intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma consultada.⁷

2. Competencia

10. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las consultas de constitucionalidad de norma formuladas, de conformidad con lo previsto en el artículo 428 de la Constitución de la República, los artículos 141, 142 y 143 de la LOGJCC.

3. Normas cuya constitucionalidad se consulta

11. Las judicaturas consultantes solicitan que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad de la aplicación del artículo 19 de la LOAH, publicada en el Registro Oficial Suplemento 229 de 22 de junio de 2020. Respecto de este artículo, a través de la sentencia 49-20-IN/25 de 14 febrero de 2025, la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad y dejó sin efecto la frase: “o si la terminación se da por decisión unilateral del empleador”. Siendo así, la modificación del artículo 19 de la LOAH se refleja, conforme el siguiente detalle:

en la contestación, la demandada 2 señaló que no es cierto que se suscribió un contrato indefinido, sino un contrato especial emergente, y que la terminación se debió a la culminación del plazo contractual.

⁵ Posteriormente, el 13 de marzo de 2025, la Unidad Judicial 2 –a fin de continuar con la tramitación de la causa– convocó a audiencia. El 27 de agosto de 2025, la Unidad Judicial 2 aprobó el acuerdo conciliatorio al que llegaron las partes, el cual consistía en el pago de USD 7.453,56 a la actora 2.

⁶ El Tribunal de la Sala de Admisión se encontraba conformado por la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, la entonces jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, y el entonces juez constitucional Enrique Herrera Bonnet (ponente).

⁷ Únicamente la Presidencia de la República presentó un escrito el 22 de abril de 2026.

Tabla 1: Comparación del contenido normativo con la sentencia 49-20-IN/25

Artículo 19, previo a la 49-20-IN/25	Artículo 19, luego de la 49-20-IN/25
Art. 19.- Contrato especial emergente.- Es aquel contrato individual de trabajo por tiempo definido que se celebra para la sostenibilidad de la producción y fuentes de ingresos en situaciones emergentes o para nuevas inversiones o líneas de negocio, productos o servicios, ampliaciones o extensiones del negocio, modificación del giro del negocio, incremento en la oferta de bienes y servicios por parte de personas naturales o jurídicas, nuevas o existentes o en el caso de necesidades de mayor demanda de producción o servicios en las actividades del empleador. El contrato se celebrará por el plazo máximo de un (1) año y podrá ser renovado por una sola vez por el mismo plazo. La jornada laboral ordinaria objeto de este contrato podrá ser parcial o completa, con un mínimo de veinte (20) y un máximo de cuarenta (40) horas semanales, distribuidas en un máximo de seis (6) días a la semana sin sobrepasar las ocho (8) horas diarias, y su remuneración y beneficios de ley serán proporcionales, de acuerdo con la jornada pactada. El descanso semanal será al menos de veinticuatro horas consecutivas. Las horas que excedan de la jornada pactada se pagarán con sujeción a lo determinado en el artículo 55 del Código del Trabajo. Al terminar el plazo del contrato o si la terminación se da por decisión unilateral del empleador o trabajador antes del plazo indicado, el trabajador tendrá derecho al pago de remuneraciones pendientes, bonificación por desahucio y demás beneficios de ley calculados de conformidad al Código del Trabajo. Si finalizado el plazo acordado se continúa con la relación laboral, el contrato se considerará como indefinido, con los efectos legales del mismo.	Art. 19.- Contrato especial emergente.- Es aquel contrato individual de trabajo por tiempo definido que se celebra para la sostenibilidad de la producción y fuentes de ingresos en situaciones emergentes o para nuevas inversiones o líneas de negocio, productos o servicios, ampliaciones o extensiones del negocio, modificación del giro del negocio, incremento en la oferta de bienes y servicios por parte de personas naturales o jurídicas, nuevas o existentes o en el caso de necesidades de mayor demanda de producción o servicios en las actividades del empleador. El contrato se celebrará por el plazo máximo de un (1) año y podrá ser renovado por una sola vez por el mismo plazo. La jornada laboral ordinaria objeto de este contrato podrá ser parcial o completa, con un mínimo de veinte (20) y un máximo de cuarenta (40) horas semanales, distribuidas en un máximo de seis (6) días a la semana sin sobrepasar las ocho (8) horas diarias, y su remuneración y beneficios de ley serán proporcionales, de acuerdo con la jornada pactada. El descanso semanal será al menos de veinticuatro horas consecutivas. Las horas que excedan de la jornada pactada se pagarán con sujeción a lo determinado en el artículo 55 del Código del Trabajo. Al terminar el plazo del contrato o si la terminación se da por decisión unilateral del empleador o trabajador antes del plazo indicado, el trabajador tendrá derecho al pago de remuneraciones pendientes, bonificación por desahucio y demás beneficios de ley calculados de conformidad al Código del Trabajo. Si finalizado el plazo acordado se continúa con la relación laboral, el contrato se considerará como indefinido, con los efectos legales del mismo (Texto tachado añadido para evidenciar el cambio).

Fuente: Cuadro elaborado por la CCE.

12. Ahora bien, cabe señalar que, si bien ha existido un cambio por la declaratoria de inconstitucionalidad de una frase, esto no incide en el objeto de las consultas. Esto por cuanto, las consultas no versan sobre la frase declarada inconstitucional en la sentencia 49-20-IN/25, sino sobre la terminación por cumplimiento del plazo. Además, los casos se enmarcan en una acción de despido ineficaz por la terminación de un contrato especial emergente por el cumplimiento del plazo, y la consulta plantea la protección de las mujeres embarazadas que correspondía en este marco. Siendo así, el objeto de la consulta se mantiene bajo la normativa vigente.
13. A su vez, con lo expuesto se refleja que ni el texto normativo ni los cargos que se analizaron en la sentencia 49-20-IN/25 son los mismos que nos ocupa en la presente causa, por lo que no se configura una cosa juzgada constitucional que impida el análisis de la presente causa. En atención a ello y considerando que el análisis del control de constitucionalidad de una norma se circunscribe a los cargos formulados que deben relacionarse con la norma vigente,⁸ corresponde continuar con el análisis.

4. Fundamentos de la consulta de constitucionalidad de norma

4.1. Judicatura consultante 1

14. La judicatura consultante 1 sostiene que la disposición normativa en consulta se contradice con los siguientes artículos de la Constitución: 33 (derecho al trabajo), 325 (modalidades de trabajo), 331⁹ (acceso, formación, y promoción laboral de las mujeres), 43 (derechos de las mujeres embarazadas y en período de lactancia), así como de manera específica el artículo 332 (estabilidad en el embarazo).
15. Inicialmente, describe los principales argumentos de las partes mencionando que, por un lado, la actora 1 señala que se le notificó con el aviso de que el contrato especial emergente no será renovado, sin considerar que se encontraba a pocos días de haber dado a luz a su hijo. Menciona que, por otro lado, la demandada 1 alega que la relación laboral se terminó por la conclusión del contrato especial emergente que determina un plazo fijo, conforme lo regula la normativa.
16. Frente a ello, la judicatura consultante 1 menciona que si bien son ciertos los argumentos de la parte demandada en cuanto a que:

[...] la terminación de la relación laboral fue por la conclusión del tiempo de duración y no porque la parte actora se encuentra en estado de gestación o en periodo de lactancia,

⁸ Ver, por ejemplo, CCE, sentencia 24-20-CN/26, 12 de marzo de 2026, párr. 7 y 12; y, sentencia 44-21-CN/25, 24 de julio de 2025, párr. 12.

⁹ Señala el artículo 311, pero el contenido que cita se refiere al artículo 331 de la Constitución.

negando así la existencia de despido intempestivo; más sin embargo, al dar por terminada la relación laboral por haberse concluido el tiempo de duración del contrato, no garantiza el cumplimiento de la protección especial de la mujer embarazada o en periodo de lactancia y su principio de inamovilidad, dicho sea de paso, tampoco constituye una de las formas de conclusión legal previstas en el Código de Trabajo pre establecidas para su terminación Art. 169 del Código de Trabajo; por ello, el dar por terminado este contrato especial emergente, en forma legal, vulneraría los derechos que promulga la Constitución y normas internacionales.

17. Siendo así, sostiene que el dar por terminado este contrato especial emergente, vulneraría “el derecho al cuidado y atención prioritaria a la mujer embarazada o en periodo de lactancia, cuidado del recién nacido por parte del Estado, derecho a la igualdad y no discriminación seguridad jurídica, a fin de garantizar derechos conexos como el derecho a la vida, salud, trabajo, vivienda, alimentación, etc”. A esto se suma las garantías específicas de protección sobre “inamovilidad, estabilidad, progresividad de los derechos de la actora en su calidad de trabajadora en estado de embarazo o periodo de lactancia, para hacer efectivo los derechos vinculados a la vida, protección y cuidado del recién nacido”.
18. De esta manera, la jueza consulta si la aplicación del artículo 19 de la LOAH es constitucional respecto a “si corresponde o no la terminación del contrato especial emergente pese a tratarse de una mujer embarazada y en periodo de lactancia a la cual la norma legal y constitucional protege y ampara su inamovilidad, y establecer, por tanto, la procedencia de la acción de despido ineficaz o procedencia de las indemnizaciones especiales reclamadas”.

4.2. Judicatura consultante 2

19. La judicatura consultante 2 sostiene que la disposición normativa en consulta se contradice con los siguientes artículos de la Constitución: 11.4 (no restricción), 11.8 (progresividad de los derechos), 33 (derecho al trabajo), 43¹⁰ (derechos de las mujeres embarazadas y en período de lactancia), así como de manera específica el artículo 332 (estabilidad en el embarazo). Ello en relación con el artículo 424 de la Constitución respecto de la supremacía de la Constitución.
20. Inicialmente, describe los principales argumentos de las partes mencionando que, por un lado, la actora 2 señala que se le terminó su “contrato indefinido” mientras se encontraba con un embarazo de alto riesgo. Menciona que, por otro lado, la demandada 2 alega que no se ha suscrito un contrato indefinido y que la relación laboral se terminó por la conclusión del contrato especial emergente que determina un plazo fijo.

¹⁰ Aunque cita el artículo 45 de la Constitución, el contenido que se describe se refiere al artículo 43 de la Constitución.

- 21.** Al respecto, la judicatura consultante 2 señala que el derecho al trabajo de mujeres embarazadas es de carácter binario, al involucrar el acceso y la “permanencia en el empleo”. Siendo así, menciona que:

Absurdo sería que un Estado proteja constitucionalmente la condición biológica de una trabajadora embarazada y su estabilidad en el empleo, en tanto autoriza a través de una ley que por la terminación del plazo contractual de un contrato especial emergente, se desconozca esa protección y la garantía de estabilidad que el mismo Estado reconoce a la mujer trabajadora.- Si el Estado ecuatoriano, que es uno constitucional y de derechos y justicia, protege el período de lactancia, que no persigue sino la construcción de la relación psico afectiva de la mujer y su hijo en el curso que sigue al embarazo y parto, de manera que no se vea turbada con las exigencias del trabajo diario, ¿porqué habría de tolerar que durante su gestación una ley llamada a reforzar y no menoscabar tal situación, la prive de protección y, también, de trabajo? [sic].

- 22.** Siendo así, la judicatura consultante 2 considera que el artículo 19 de la LOAH resulta antagónico a los postulados constitucionales mencionados, y surge “la duda sobre si la terminación de la vigencia de este contrato especial emergente deviene en la vulneración de la estabilidad en el empleo de la mujer embarazada, garantizada en el artículo 332 constitucional y demás normativa protectora relacionada”.

4.3. Presidencia de la República

- 23.** La Presidencia de la República solicita que se desestime la acción dado que, a su criterio, la consulta no cumple los requisitos de identificar: i) las razones de una presunta infracción, y ii) la relevancia de la constitucionalidad que se consulta al caso concreto. Por lo que señala que la Corte debe abstenerse de pronunciarse sobre el fondo del asunto.
- 24.** En particular, sobre i) las razones de inconstitucionalidad, sostiene que en la consulta no se desarrolla una contradicción normativa con las disposiciones constitucionales, sino que se cuestiona la “legalidad de la modalidad contractual prevista en dicha disposición frente al Código del Trabajo y, por otro, los efectos de la desvinculación producida en el caso concreto”. Para la Presidencia, la jueza consultante formula un reproche de “los efectos concretos que la terminación contractual habría producido en el proceso de origen, cuestión ajena al objeto de la consulta de norma”. Por lo que señala que se traslada un cuestionamiento sobre legalidad de la contratación y la desvinculación de la actora en el caso concreto.
- 25.** En cuanto a ii) la relevancia menciona que esta no se refleja dado que en la consulta se menciona que corresponde aplicar una norma legal mostrando un problema de interpretación y aplicación de normas infra constitucionales. De esta manera, sostiene que no se plantea una duda auténtica de constitucionalidad.

5. Análisis constitucional

26. En el caso 36-22-CN, la consulta de norma se origina en virtud de la terminación del contrato especial emergente por el cumplimiento del plazo respecto de una mujer que se encontraba embarazada. En cuanto al caso 17-24-CN, esta Corte observa que existía controversia sobre si la vinculación se dio por un contrato indefinido de trabajo (conforme alegó la actora 2) o por un contrato especial emergente (de acuerdo con lo que argumentó la demandada 2).
27. Al respecto, esta Corte considera pertinente aclarar que no le corresponde definir una situación controvertida en los hechos del caso relativo al tipo de contrato que se debía aplicar al caso. La consulta de norma se enmarca en la constitucionalidad de la aplicación de la norma que regula la terminación por cumplimiento de plazo del contrato especial emergente a una mujer embarazada. Así, aunque la actora denominó su vínculo como contrato indefinido, la consulta fue elevada sobre la aplicación del artículo 19 de la LOAH. Por tanto, la Corte absuelve la duda constitucional bajo esa premisa normativa, sin que ello implique recalificar el vínculo laboral ni resolver la pretensión individual del proceso de origen.
28. Con esta aclaración, se identifica que –contrario a lo señalado por la Presidencia de la República– ambas consultas sí plantean argumentación consistente en si el artículo 19 de la LOAH que regula el contrato especial emergente es contrario, en particular, a los artículos 43, 331 y 332 de la CRE sobre la estabilidad laboral, protección especial y no discriminación de mujeres embarazadas y en periodo de lactancia. Si bien las consultas hacen referencia también a los artículos 11.4 (no restricción de derechos), 11.8 (progresividad de los derechos), 33 (derecho al trabajo), 325 (modalidades de trabajo) y 424 (supremacía de la Constitución), la argumentación de ambas se centra en la protección constitucional de las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia.
29. Por lo que el análisis se enmarcará en los artículos 43, 331 y 332 de la CRE, mientras que los demás artículos alegados serán tomados en cuenta de manera general en el análisis. Siendo así, para efectos de pronunciarnos en el marco del control concreto de constitucionalidad, esta Corte formula el siguiente problema jurídico:

5.1. ¿La aplicación del artículo 19 de la LOAH, en cuanto establece la finalización del contrato especial emergente por cumplimiento de plazo sin que haya diferenciación para personas embarazadas o en periodo de lactancia, es contraria a los artículos 43, 331 y 332 de la CRE sobre protección especial y no discriminación de mujeres embarazadas y en periodo de lactancia?

30. En este apartado, la Corte Constitucional resuelve el problema jurídico planteado en el marco de dos consultas referentes al artículo 19 de la LOAH que regula el contrato especial emergente cuyo plazo máximo es de un año, con la posibilidad de una renovación. Al respecto, este Organismo analiza el alcance de la protección de los derechos de las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia. Con ello, la Corte concluye que una aplicación automática del artículo 19 de la LOAH, que permita terminar el contrato especial emergente por el solo cumplimiento del plazo anual, sin considerar la protección reforzada de una persona trabajadora embarazada o en periodo de lactancia, sería incompatible con los artículos 43, 331 y 332 de la Constitución. No obstante, al existir interpretaciones constitucionalmente compatibles de la disposición, la Corte fija una interpretación conforme.
31. Previo al análisis, esta Corte considera pertinente aclarar que, de acuerdo con el artículo 76 numerales 2, 4, 5 y 6 de la LOGJCC, el análisis de constitucionalidad de una norma se rige por los principios de presunción de constitucionalidad, de permanencia de las disposiciones del ordenamiento jurídico, interpretación conforme, y de declaratoria de inconstitucional como último recurso. Esto exige que, primero, la Corte se asegure que, de la interpretación que pueda realizarse de la norma, sea posible deducir una respuesta conforme a la Constitución. Solo si no es posible identificar una interpretación conforme con la Constitución, se pasa a determinar un juicio de inconstitucionalidad en el caso concreto.¹¹ De esta manera, esto será tomando en cuenta en el análisis a continuación.
32. La Constitución reconoce en su artículo 43 que las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia son un grupo de atención prioritaria, requiriendo que se les garantice derechos específicos. En particular, en el numeral 1 de esta norma se reconoce el derecho a que las mujeres no sean discriminadas por su embarazo en distintos ámbitos, incluyendo el ámbito laboral. Además, el numeral 3 del referido artículo garantiza la protección prioritaria y cuidado de su salud integral y vida “durante el embarazo, parto y posparto”.
33. A su vez, el artículo 331 de la CRE “prohíbe toda forma de discriminación, acoso o acto de violencia de cualquier índole, sea directa o indirecta, que afecte a las mujeres en el trabajo”. Bajo esa línea, el artículo 332 garantiza “el acceso y estabilidad en el empleo sin limitaciones por embarazo o número de hijas e hijos, derechos de

¹¹ Ver, en particular, art. 76.5 de LOGJCC: “5. Interpretación conforme.- Cuando **exista una interpretación de la disposición jurídica que sea compatible con las normas constitucionales, no se declarará la inconstitucionalidad y en su lugar se fijará la interpretación** obligatoria compatible con aquella [...]”.

Este principio ha sido aplicado al control concreto de constitucional en varias ocasiones, por ejemplo, sentencias 12-19-CN/19, 50-21-CN/22 y acumulado, y 41-21-CN/22.

maternidad, lactancia [...]”. Además, este artículo prohíbe el despido de la mujer “asociado a su condición de gestación y maternidad, así como la discriminación vinculada con los roles reproductivos”.

34. En función de la protección constitucional descrita, la Corte Constitucional –a partir de la sentencia 309-16-SEP-CC– ha desarrollado criterios de protección de los derechos de mujeres embarazadas y en periodo de lactancia en relaciones laborales.¹² Si bien estos criterios se han enmarcado en relaciones laborales del sector público, esta Corte estima pertinente tomar en cuenta este desarrollo, pues permiten evaluar el alcance de la protección constitucional.
35. La Corte ha señalado que la protección especial y reforzada de las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia va más allá del derecho al trabajo y a recibir una remuneración justa, pues se relaciona también con el efectivo ejercicio de otros derechos interdependientes como son los derechos al cuidado, a la vida digna, a la salud e integridad personal, así como los derechos de las niñas, niños y adolescentes.¹³
36. En particular, sobre el derecho al cuidado en el ámbito laboral, la Corte ha profundizado que este conlleva que las instituciones brinden condiciones para ejercer las actividades de cuidado durante la etapa sensible que representa el embarazo y la lactancia. Esto con el fin de garantizar el bienestar de la madre y de quien está por nacer, durante y después del parto.¹⁴ La garantía del derecho al cuidado de mujeres embarazadas y en periodo de lactancia es de especial relevancia, por lo que la Corte ha establecido que “la privación del empleo representa dificultades en el acceso a una nueva plaza, así como dificultades para obtener medios de sustento para ella y para su hijo o hija, o para la cobertura de la seguridad social, lo que puede conllevar problemas para garantizar la salud”.¹⁵ Por lo que la privación de condiciones que imposibiliten la protección adecuada de la madre o su bebé durante su embarazo o en su lactancia, afecta el derecho al cuidado y a los derechos interrelacionados.
37. Es en función de la garantía de los derechos interrelacionados que la Corte ha señalado que corresponde brindar una protección constitucional amplia que no se limite a verificar si la razón de la terminación se debió únicamente a la situación de embarazo.¹⁶

¹² CCE, sentencia 309-16-SEP-CC, caso 1927-11-EP, 21 de septiembre de 2016.

¹³ CCE, sentencia 1234-16-EP/21, 19 de mayo de 2021, párr. 74; sentencia 2006-18-EP/24, 13 de marzo de 2024, párr. 47; sentencia 108-14-EP/20, 09 de junio de 2020, párr. 92; y, sentencia 593-15-EP/21, 05 de mayo de 2021, párr. 49-57.

¹⁴ CCE, sentencia 2903-19-EP/24, 13 de marzo de 2024, párr. 84.

¹⁵ CCE, sentencia 2903-19-EP/24, 13 de marzo de 2024, párr. 85.

¹⁶ CCE, sentencia 593-15-EP/21, 05 de mayo de 2021, párr. 46.

38. Dentro del caso 3-19-JP/20, la Corte reconoció la naturaleza de las distintas modalidades de contratación en el sector público como los contratos de servicios ocasionales, los nombramientos provisionales, y los cargos de libre nombramiento y remoción, y desarrolló su relación con la protección especial de mujeres embarazadas y en periodo de lactancia.¹⁷
39. Al respecto, se reconoció que los contratos ocasionales tienen tiempo de duración, y que los nombramientos provisionales se aplican para ocupar temporalmente un puesto por diversas circunstancias. Sobre estas modalidades, se determinó que –aunque son modalidades que no garantizan como tal estabilidad– por la protección constitucional corresponde renovar el contrato o extender el nombramiento hasta el periodo de lactancia requiriéndose de planificación institucional. Es decir que, para el caso de mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, sí existe un margen de estabilidad envuelto en las particularidades de la protección especial.¹⁸ Asimismo, en cuanto a los cargos de libre nombramiento y remoción, la Corte reconoció que estos dependen del grado de confianza de una autoridad nominadora, sin que exista estabilidad. Sobre esto, se desarrolló que la autoridad nominadora debe procurar mantener en el cargo a la mujer embarazada y en periodo de lactancia.¹⁹
40. En particular, sobre los contratos ocasionales, la Corte ha establecido que, aunque la terminación sea, por ejemplo, por vencimiento del plazo de un contrato ocasional y no por una situación fáctica específica que muestre discriminación directa, corresponde dar la protección constitucional. Por lo que, si bien se ha reconocido la necesidad administrativa de cumplir con determinada norma de personal, la Corte ha establecido que esta no puede estar por encima de las necesidades vitales de la trabajadora.²⁰
41. De esta manera, este Organismo ha establecido que prevalece la protección especial y reforzada de las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia frente al límite temporal que establece la misma ley para contratos ocasionales.²¹ Con esto no se modifica la naturaleza jurídica del contrato ocasional, “sino que [este] adquiere un régimen especial debido al derecho a la protección especial de las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia”, el cual “se verifica en la extensión o renovación del contrato referido, al menos hasta la terminación del permiso de lactancia”.²²

¹⁷ CCE, sentencia 3-19-JP/20, 05 de agosto de 2020, párr. 168.

¹⁸ CCE, sentencia 108-14-EP/20, 09 de junio de 2020, párr. 93.

¹⁹ CCE, sentencia 3-19-JP/20, 05 de agosto de 2020, párr. 168-185.

²⁰ CCE, sentencia 309-16-SEP-CC, caso 1927-11-EP, 21 de septiembre de 2016, p. 23.

²¹ CCE, sentencia 593-15-EP/21, 05 de mayo de 2021, párr. 54; sentencia 1234-16-EP/21, 19 de mayo de 2021, párr. 90; sentencia 2997-19-EP/23, 25 de octubre de 2023, párr. 88; sentencia 2286-17-EP/23, 28 de junio de 2023, párr. 67; y, sentencia 108-14-EP/20, 09 de junio de 2020, párr. 99.

²² CCE, sentencia 108-14-EP/20, 09 de junio de 2020, párr. 100.

42. Así también, si bien se ha reconocido las razones de carácter institucional para dar por terminado un nombramiento provisional (los cuales pueden deberse a razones técnicas, objetivas y a la luz de principios de la administración pública) las razones sustantivas –de protección laboral reforzada y garantía de los derechos interrelacionados de las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia– vencen a las razones institucionales.²³ En casos como estos, la Corte ha mencionado que, reconociendo las facultades de la administración pública, se podrían generar situaciones de reubicación de la mujer embarazada o en periodo de lactancia con las mismas condiciones para garantizar sus derechos, sin que se afecte gravemente a la administración pública.²⁴
43. Los criterios desarrollados que han sido expuestos toman en cuenta que, una decisión contraria que haga prevalecer las condiciones legales de las distintas modalidades de contratación, “vaciaría de contenido” la protección constitucional de los derechos de las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, “así como desconocería la situación de vulnerabilidad en la que se encuentra este grupo de atención prioritaria”.²⁵ Por lo que, en cuanto a nombramientos provisionales, la Corte ha sido determinante en señalar que:

[n]o resulta válido justificar técnicamente la desvinculación atendiendo únicamente normas infraconstitucionales relativas a la temporalidad de los nombramientos provisionales que constan en la LOSEP y su reglamento, e ignorando la situación de embarazo que hace que la accionante sea parte de un grupo de atención prioritaria, así como obviando la prohibición expresa constitucional que consta en el artículo 332 de la CRE.

44. Ahora bien, una vez revisados los criterios desarrollados en el marco de relaciones laborales del sector público, corresponde adentrarnos a los elementos de los casos en consulta, y realizar el análisis en consideración de las distinciones que caracterizan el régimen laboral del sector privado y el contrato especial emergente. Esto no implica que se traslade mecánicamente las reglas del sector público al privado, ni que se apliquen sin más las reglas propias de la LOSEP al régimen laboral privado, menos aún que se altere la naturaleza jurídica del contrato especial emergente. La utilidad de los criterios expuestos está en la razón constitucional común que sostiene esa línea jurisprudencial: las modalidades contractuales temporales pueden conservar su naturaleza, pero su aplicación debe ceder cuando, en el caso concreto, la temporalidad se utiliza o produce el efecto de neutralizar la protección especial de mujeres embarazadas o en periodo de lactancia.

²³ CCE, sentencia 2006-18-EP/24, 13 de marzo de 2024, párr. 50-54; y, sentencia 2903-19-EP/24, 13 de marzo de 2024, párr. 86 y ss.

²⁴ CCE, sentencia 2006-18-EP/24, 13 de marzo de 2024, párr. 54.

²⁵ CCE, sentencia 2903-19-EP/24, 13 de marzo de 2024, párr. 86.

45. Además, a la luz de lo que determina el artículo 35 de la Constitución y la jurisprudencia de esta Corte,²⁶ en el contexto laboral, la protección especial y la atención prioritaria y especializada de las mujeres embarazadas debe ser no solo en el ámbito público sino también privado.
46. Como mera referencia, se toma en cuenta que es en función de esta protección constitucional que el ordenamiento jurídico establece regulaciones al respecto en el sector privado. Por ejemplo, el artículo 153 del Código del Trabajo, sin hacer exclusiones particulares sobre ciertos tipos de contratos regulados en el mismo cuerpo normativo (como los contratos indefinidos, eventuales y ocasionales) establece que no se puede “dar por terminado el contrato de trabajo por causa del embarazo de la mujer trabajadora”, así como corresponde garantizar las licencias correspondientes a la maternidad. En la misma línea, la Ley Orgánica del Derecho al Cuidado Humano establece que el derecho al cuidado debe ser garantizado también en el sector privado, el cual incluye garantizar la estabilidad laboral de las mujeres que se encuentran en periodo de embarazo, parto, puerperio y lactancia.²⁷
47. A su vez, el artículo 195.1 del Código del Trabajo establece que se “considerará ineficaz el despido intempestivo de personas trabajadoras en estado de embarazo o asociado a su condición de gestación o maternidad, en razón del principio de inamovilidad que les ampara.” Por ello se habilita la acción de despido ineficaz que se regula a partir de los artículos siguientes *ibídem*.
48. Ahora, en la especie, las dos consultas planteadas justamente versan sobre acciones de despido ineficaz, dado que sus contratos laborales terminaron cuando se encontraban en estado de embarazo y lactancia, respectivamente. El planteamiento de las consultas de norma consiste en si la protección constitucional alcanza a su situación tomando en cuenta que –de acuerdo con lo planteado por las judicaturas consultantes– las actoras estaban vinculadas por el contrato especial emergente regulado en el artículo 19 del LOAH. En consecuencia, la Corte no resolverá si en los procesos de origen se configuró o no un despido ineficaz, ni determinará prestaciones individuales. Su análisis se limita a establecer si la aplicación del artículo 19 de la LOAH, bajo el supuesto consultado, admite una interpretación compatible con la protección constitucional reforzada de embarazo y lactancia.
49. De acuerdo con la referida norma, este tipo de contrato es por tiempo definido, por el plazo máximo de un año con la posibilidad de renovarlo una sola vez por el mismo

²⁶ CCE, sentencia 1234-16-EP/21, 19 de mayo de 2021, párr. 71; y, sentencia 309-16-SEP-CC, caso 1927-11-EP, p. 22.

²⁷ Por ejemplo, artículos 2, 3 y 29.

plazo. Si finalizado el plazo la relación laboral continúa, entonces el contrato se considerará indefinido. Según la norma mencionada, este tipo de contratos se celebra para:

[...] la sostenibilidad de la producción y fuentes de ingresos en situaciones emergentes o para nuevas inversiones o líneas de negocio, productos o servicios, ampliaciones o extensiones del negocio, modificación del giro del negocio, incremento en la oferta de bienes y servicios por parte de personas naturales o jurídicas, nuevas o existentes o en el caso de necesidades de mayor demanda de producción o servicios en las actividades del empleador.

- 50.** Para el análisis de consulta de norma, corresponde verificar las particularidades de ambos casos. Por un lado, el caso 36-22-CN muestra que el contrato especial emergente se suscribió el 9 de diciembre de 2020 y terminó el 8 de diciembre de 2021. En el contrato se pactó el plazo de vigencia de un año pudiendo existir una renovación por el mismo plazo.²⁸ La parte demandada alegó que la terminación se realizó por cumplimiento de plazo, sin que exista renovación.²⁹ La actora 1 se encontraba a tres días de haber dado a luz a la fecha de la terminación del contrato, considerando que dio a luz el 05 de diciembre de 2021.³⁰
- 51.** Por otro lado, el caso 17-24-CN muestra que la relación laboral inició el 09 de marzo de 2023³¹ y finalizó el 08 de marzo de 2024.³² De acuerdo con el contrato especial emergente incorporado al expediente por la parte demandada, este estipulaba la vigencia de doce meses, pudiendo ser renovado por una sola vez por el mismo plazo.³³ Además, la parte demandada alegó que la terminación se realizó por el cumplimiento del plazo, sin que exista renovación.³⁴ La actora 2 se encontraba en estado de embarazo a la fecha de la terminación del contrato.³⁵ La judicatura consultante 2 señaló que para este caso corresponde analizar si cabía la protección especial en el marco del contrato especial emergente.
- 52.** Siendo así, el análisis de las consultas de norma se enmarca en el análisis de relevancia que permite identificar si existiría una inconstitucionalidad en la aplicación de la regulación de la temporalidad de los contratos en los casos de mujeres embarazadas y

²⁸ Esta información fue alegada por ambas partes procesales y expuesta en sus anexos, conforme consta a fs. 2, 6, 15, 16, 34 y 39 del expediente de instancia.

²⁹ Conforme consta a fs. 36 y 39 del expediente de instancia.

³⁰ Conforme consta a fs. 8 y 16 del expediente de instancia.

³¹ Más allá de la argumentación sobre el tipo del contrato, ambas personas coinciden en la fecha de contratación, conforme consta a f. 30, 47, 101-103 del expediente de instancia.

³² Esta información fue alegada por ambas partes procesales y expuesta en sus anexos, conforme consta a fs. 30, 47, 101 del expediente de instancia.

³³ Conforme consta a f. 44 del expediente de instancia.

³⁴ Conforme consta a fs. 101 y 102 del expediente de instancia.

³⁵ Conforme consta a fs. 7-31 del expediente de instancia.

el derecho al cuidado, en los siguientes elementos: 1) contratos especiales emergentes que terminaron a la fecha del cumplimiento del plazo de un año, sin que exista la renovación que permite la ley, y; 2) la terminación se realiza en el momento en que la actora 1 se encontraba a tres días de haber dado a luz y la actora 2 se encontraba en estado de embarazo.

53. A partir de estos elementos, la Corte identifica tres posibles lecturas del artículo 19 de la LOAH. **Una primera lectura**, estrictamente literal y aislada, permitiría entender que el vencimiento del plazo anual habilita siempre la terminación automática del contrato especial emergente, incluso cuando la persona trabajadora se encuentra embarazada o en periodo de lactancia y aun cuando la norma permite una renovación. Esta lectura es constitucionalmente problemática, pues convierte la temporalidad del contrato en un mecanismo suficiente para desplazar la protección especial, la estabilidad reforzada, la prohibición de discriminación por embarazo o maternidad y el derecho al cuidado reconocidos en los artículos 43, 331 y 332 de la Constitución. Bajo esa interpretación, la protección constitucional quedaría vaciada de contenido, pues bastaría invocar el vencimiento del plazo para dejar sin efecto la protección reforzada durante el embarazo, el parto, el posparto o la lactancia. Siendo así, esta lectura no es concordante con la Constitución.
54. Por otro lado, el artículo 19 de la LOAH podría admitir **una segunda lectura** compatible con la Constitución. La disposición no solo fija un plazo máximo inicial, sino que también prevé expresamente la posibilidad de renovación por una sola vez. Esa posibilidad legal permite armonizar la naturaleza temporal del contrato especial emergente con la protección constitucional reforzada: cuando al vencimiento del plazo la persona trabajadora se encuentra embarazada o en periodo de lactancia, y la renovación legal todavía es posible, la aplicación constitucionalmente conforme de la norma exige preferir la renovación antes que la terminación automática de la relación laboral. Esta interpretación no transforma el contrato especial emergente en indefinido ni altera su naturaleza jurídica; únicamente impide que su temporalidad opere como una vía para no proteger el derecho al cuidado y neutralizar derechos constitucionales de protección especial.
55. Ahora bien, se reconoce que la renovación por una sola vez por un mismo plazo podría no cubrir todo el periodo en el que corresponde la protección constitucional que –tal como se ha desarrollado previamente–³⁶ debe ser hasta que concluya el periodo de lactancia. En los dos casos en consulta, las mujeres a quienes se les terminó la relación laboral aún no atravesaban por su periodo de lactancia, pudiendo requerirse más del

³⁶ En particular, la Corte estableció que la protección constitucional corresponde hasta el periodo de lactancia en la sentencia 3-19-JP/20, 05 de agosto de 2020, párr. 175.

- año de renovación que habilita el artículo 19 de la LOAH. En ese sentido, esta Corte estima pertinente acudir al desarrollo jurisprudencial sobre la protección constitucional que sostiene que la modalidad contractual que no generan estabilidad debe adaptarse únicamente para garantizar la protección constitucional hasta la conclusión del periodo de lactancia. En función de ello, es dable interpretar que la vinculación laboral debe cubrir hasta el periodo de lactancia habilitándose la extensión del contrato laboral.
56. De lo mencionado, esta Corte verifica que los casos concretos pueden ser analizados desde un ejercicio de interpretación conforme, sin que la solución depende estrictamente de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma impugnada. El Art. 19 de la LOAH que prevé el contrato especial emergente tiene una naturaleza específica y, atendiendo a ella, esta solo puede renovarse una sola vez por el mismo plazo. En la especie, de acuerdo con las consultas planteadas, se encuentra que en ambos casos se encontraba habilitada la posibilidad de que exista una renovación aplicando la regulación vigente. Esta renovación, atendiendo a los casos concreto, podría configurarse en consideración de la protección de los derechos de las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia como es el derecho al cuidado, a la luz de lo expuesto previamente.
57. A su vez, si bien la renovación podría no cubrir el periodo completo de protección, es posible interpretar su extensión hasta que finalice el periodo de lactancia.
58. Ahora bien, esta Corte reconoce que en el sector privado podrían existir distintos escenarios en los cuales, atendiendo a la naturaleza de los contratos especiales emergentes, se dificulte la extensión de los referidos contratos. De esta manera, esta Corte identifica una **tercera interpretación** compatible con la Constitución. Esto es que, acudiendo a otras posibilidades de contratación, es posible que el empleador pueda garantizar la continuidad y las mismas o mejores condiciones laborales de cargo o remuneración hasta la culminación del periodo de lactancia. Esta interpretación garantiza la protección de las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia y reconoce, a su vez, las otras opciones que el ordenamiento jurídico prevé para la contratación de personal.
59. Este Organismo reconoce que el contrato especial emergente no otorga una estabilidad indefinida, y esta puede terminarse al cumplirse el plazo contractual. Sin embargo, lo mencionado parte de una interpretación conforme a la Constitución, exigiendo que la protección especial y reforzada de las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia sea integrada. Por ello, aunque existan regímenes laborales que no generan estabilidad, se han establecido opciones para que la protección constitucional del cuidado alcance a las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia. En la especie, los casos en

consultas se enmarcan en una acción de despido ineficaz, por lo que esta protección debe ser considerada para estas acciones.

- 60.** De esta manera, afirmar que el contrato especial emergente podía ser terminado por el cumplimiento de plazo, sin renovación y sin consideración del estado de embarazo y de lactancia de las actoras, haría que se desconozca por completo la protección constitucional. Como se ha mencionado, la protección especial y reforzada es amplia en cuanto garantiza derechos interdependientes como el derecho al cuidado. Por lo que una interpretación que solo atienda a la naturaleza del contrato especial emergente, pese a contar con la posibilidad legal de renovación y otras posibilidades para extender la protección, dejaría de lado la garantía a los demás derechos de las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia. Por lo que se rechaza esa primera lectura que resulta incompatible con la Constitución, y se considera que sola la lectura de: i) extensión del contrato hasta la culminación del periodo de lactancia, y de ii) acudir a otras modalidades de contratación que garanticen la protección hasta el mismo periodo, resultan concordantes con la Constitución.
- 61.** A su vez, como un factor adicional, esta Corte toma nota del sentido del artículo 19 de la LOAH reconocido por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, en el marco de una acción de despido ineficaz.³⁷ En particular, la referida Sala ha determinado que corresponde la protección hasta el periodo de lactancia en el marco de un caso de despido ineficaz por la terminación por cumplimiento de plazo de un contrato especial emergente de una persona en estado de embarazo.³⁸
- 62.** De esta manera, bajo un contexto similar al del caso en concreto, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia determinó que prevalece la protección especial y reforzada de la mujer embarazada en periodo de lactancia, “sin perjuicio de la modalidad contractual por la que se vincula con el empleador”. Aunque su contrato no otorgue estabilidad, continuidad o permanencia “existe prohibición de terminar la relación laboral hasta que termine el período de lactancia”.³⁹ Esto permite evidenciar la protección constitucional de las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, en consideración de la naturaleza del contrato especial emergente.

- 63.** En función de todo lo expuesto, si bien esta Corte reconoce la naturaleza propia de los

³⁷ Corte Nacional de Justicia, sentencia 21 de mayo del 2025, proceso 01371-2023-00333.

³⁸ Corte Nacional de Justicia, sentencia 21 de mayo del 2025, proceso 01371-2023-00333. Esto tomando en cuenta los pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre el alcance de los derechos de las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia. Asimismo, se resolvió considerando los pronunciamientos de la Corte Nacional de Justicia sobre la protección laboral de mujeres embarazadas en periodo de prueba que determinan la estabilidad en el referido periodo, aunque *per se* no se encuentre en una etapa laboral que otorgue estabilidad.

³⁹ *Ibid.*

contratos especiales emergentes, en los casos en concreto, existía la posibilidad de interpretar –conforme a la Constitución– a la luz de los derechos de las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, en especial del derecho al cuidado.

64. Así, la aplicación constitucionalmente conforme del artículo 19 de la LOAH exige que, cuando al vencimiento del plazo inicial la persona trabajadora se encuentre embarazada o en periodo de lactancia, i) se renueve el contrato especial emergente hasta la culminación del periodo de lactancia en los términos permitidos por la propia norma, sin que ello transforme su naturaleza temporal ni lo convierta en contrato indefinido. Si la posibilidad de renovación que establece el artículo 19 de la LOAH no llega a cubrir el tiempo que se requiere hasta la culminación del periodo de lactancia, sopesa la protección constitucional, correspondiendo que se extienda la relación laboral hasta que finalice el periodo de lactancia. A su vez, existe la posibilidad de ii) acudir a otras modalidades de contratación que garantice la continuidad y las mismas o mejores condiciones laborales de cargo o remuneración hasta la culminación del periodo de lactancia.
65. Siendo así, bajo el análisis de control concreto de constitucionalidad, esta Corte considera que la aplicación del artículo 19 de la LOAH en cuanto a la terminación del contrato especial emergente por cumplimiento de plazo, desconoce la protección laboral y reforzada de las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, así como los derechos relacionados.
66. De esta manera, se considera que la aplicación del artículo 19 de la LOAH en los casos concretos y casos análogos requiere de una interpretación conforme a la Constitución que implica que: al aplicar el artículo 19 de la LOAH a casos de mujeres embarazadas y en periodo de lactancia corresponde: i) la extensión del contrato laboral hasta que finalice el periodo de lactancia, sin que esto implique dar el carácter de estabilidad indefinida al contrato especial emergente; o, ii) que se acuda a otras modalidades de contratación que garantice continuidad y las mismas o mejores condiciones laborales de cargo o remuneración hasta la culminación del periodo de lactancia.
67. Cabe aclarar que el análisis realizado se limitó específicamente al supuesto en que transcurrió el plazo contractual. Este análisis se efectuó en el marco de los elementos de los casos en concreto, dada la naturaleza del control concreto de constitucionalidad, sin que esto impida que existan otros supuestos que requieran de un análisis individualizado.

6. Efectos del fallo y absolución de la consulta

68. De conformidad con el artículo 143 de la LOGJCC, los efectos del fallo en una consulta de constitucionalidad de norma varían según si el pronunciamiento de la Corte se limita a la constitucionalidad de la aplicación de una disposición jurídica al caso concreto o si, por el contrario, se extiende a un análisis de su compatibilidad abstracta con la Constitución.
69. En la presente sentencia, el análisis de esta Corte se ha circunscrito a la constitucionalidad de la aplicación del artículo 19 de la LOAH a los hechos de los dos casos en concreto, en los términos planteados en las consultas de norma. En consecuencia, de conformidad con el numeral 2 del artículo 143 de la LOGJCC, el pronunciamiento de la Corte tiene efectos únicamente para el caso concreto y para casos análogos. Para tales efectos, la propia norma establece que la Corte debe definir con precisión el supuesto fáctico objeto de la decisión, a fin de que situaciones de hecho análogas reciban la misma solución jurídica.
70. En este marco, la Corte Constitucional concluye que la aplicación de la disposición de la terminación por el cumplimiento de plazo de un año del contrato especial emergente establecido en el artículo 19 de la LOAH, requiere de una interpretación conforme a la Constitución. Esto es que, en atención a la protección laboral y reforzada de las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, así como los derechos relacionados (en particular, artículos 43, 331 y 332 de la CRE), corresponde: i) la extensión del contrato laboral hasta que finalice el periodo de lactancia, sin que esto implique dar el carácter de estabilidad indefinida al contrato especial emergente; o, ii) que se acuda a otras modalidades de contratación que garantice continuidad y las mismas o mejores condiciones laborales de cargo o remuneración hasta la culminación del periodo de lactancia. Esto en el siguiente supuesto fáctico: cuando la terminación se realizó por cumplimiento del plazo, y la persona trabajadora se encuentra en estado de embarazo o en periodo de lactancia.
71. En atención a los efectos previstos en el numeral 2 del artículo 143 de la LOGJCC, el supuesto fáctico definido en esta sentencia resulta aplicable a casos análogos.
72. Por otra parte, de la revisión del proceso, esta Corte advierte que, con posterioridad a la formulación y admisión de las consultas, las judicaturas de origen aprobaron acuerdos conciliatorios en los procesos principales. Esta circunstancia no impide absolver las consultas. Las consultas de constitucionalidad fueron admitidas por este Organismo y versan sobre la aplicación de una norma vigente respecto de un supuesto constitucionalmente relevante: la terminación, por cumplimiento de plazo, de contratos especiales emergentes de mujeres embarazadas o en periodo de lactancia. Además, conforme al artículo 143 numeral 2 de la LOGJCC, la absolución de la

consulta puede producir efectos para el caso concreto y para casos análogos, siempre que el supuesto fáctico quede delimitado con precisión. Por tanto, la terminación posterior de los procesos de origen no priva de objeto a la consulta, aunque sí impide que esta Corte ordene la reapertura de las causas o se pronuncie sobre prestaciones ya transigidas por las partes.

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 en el marco de los casos en concreto, en los siguientes términos:

La aplicación de la disposición de la terminación por el cumplimiento de plazo de un año del contrato especial emergente establecido en el artículo 19 de la LOAH, requiere de una interpretación conforme a la Constitución. Esto es que, en atención a la protección laboral y reforzada de las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, así como los derechos relacionados (en particular, artículos 43, 331 y 332 de la CRE), corresponde: i) la extensión del contrato laboral hasta que finalice el periodo de lactancia, sin que esto implique dar el carácter de estabilidad indefinida al contrato especial emergente; o, ii) que se acuda a otras modalidades de contratación que garantice continuidad y las mismas o mejores condiciones laborales de cargo o remuneración hasta la culminación del periodo de lactancia. Esto en el siguiente supuesto fáctico: cuando la terminación se realizó por cumplimiento del plazo, y la persona trabajadora se encuentra en estado de embarazo o en periodo de lactancia.

2. **Declarar** que la presente sentencia tiene efectos para el caso concreto y para casos análogos, de conformidad con el numeral 2 del artículo 143 de la LOGJCC.
3. **Disponer** al Ministerio de Trabajo que en el término 15 días, contado a partir de la notificación de la presente sentencia, difunda la misma a todos sus funcionarios a través de correo electrónico. Una vez fenecido el término de la difusión deberá remitir a la Corte un informe debidamente documentado sobre su cumplimiento.
4. **Disponer** al Consejo de la Judicatura que en el término 15 días, contado a partir de la notificación de la presente sentencia, difunda la misma a todos sus funcionarios a través de correo electrónico. Una vez fenecido el término de la

difusión deberá remitir a la Corte un informe debidamente documentado sobre su cumplimiento.

5. **Disponer** la devolución de los expedientes a las judicaturas de origen.
6. Notifíquese y cúmplase.



Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: 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, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 14 de mayo de 2026. Sin contar con la presencia de los jueces constitucionales Alí Lozada Prado y Raúl Llasag Fernández por licencias de vacaciones, y del juez constitucional Richard Ortiz Ortiz por encontrarse en comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL



3622CN-8fa89



Caso 36-22-CN

Razón: Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes dieciocho de mayo de dos mil veintiséis, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL



Firmado electrónicamente por:
**CRISTIAN RAUL
CAIZA
ASITIMBAY**



Mgs. Jaqueline Vargas Camacho
DIRECTORA (E)

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

www.registroficial.gob.ec

IM/FA

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.