

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

DICTÁMENES Y SENTENCIAS:

41-22-CN/24 En el Caso No. 41-22-CN Y ACUMULADOS Se absuelven las consultas de constitucionalidad de norma Nos. 41-22-CN, 16-24-CN y 15-24-CN...	2
21-18-IN/24 En el Caso No. 21-18-IN Se desestima demanda de inconstitucionalidad de la causa No. 21-18-IN	26

**Sentencia 41-22-CN/24****Jueza ponente:** Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 21 de noviembre de 2024

CASO 41-22-CN Y ACUMULADOS¹**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, EN
EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES,
EMITE LA SIGUIENTE****SENTENCIA 41-22-CN/24**

Resumen: La Corte Constitucional absuelve tres consultas de constitucionalidad de norma, respecto a la aplicación del artículo 587 numeral 1 del Código Orgánico Integral Penal, dentro de la fase de investigación previa. Luego del análisis, determina su constitucionalidad en virtud de que dicha aplicación en los casos concretos no contraviene preceptos constitucionales.

1. Antecedentes procesales**1.1. Causa 41-22-CN**

1. El 22 de enero de 2015, se presentó una denuncia por el presunto cometimiento del delito de violación² que fue sorteada a la Fiscalía de Violencia Sexual e Intrafamiliar número 1 del sector de Carcelén, ciudad de Quito, provincia de Pichincha (“**Fiscalía Inferior 1**”).³ El 23 de enero de 2015, la Fiscalía Inferior 1 avocó conocimiento y aperturó la investigación previa, donde dispuso la realización de varias diligencias.⁴

¹ Casos acumulados: 15-24-CN y 16-24-CN.

² La Corte Constitucional mantendrá en reserva el nombre de la presunta víctima del delito de naturaleza sexual, en atención a lo prescrito en el artículo 66 numerales 19 y 20 de la Constitución de la República, que consagran los derechos a la protección de datos de carácter personal, así como a la intimidad personal. Por tanto, tampoco se hará referencia al número del proceso o a los presuntos infractores. Todo esto, también al amparo del artículo 4 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional y del respectivo Protocolo de la Información Confidencial de la Corte Constitucional.

³ Específicamente, a la agente fiscal María Paola Córdova.

⁴ Fiscalía Inferior 1 dispuso oficiar al Sistema Especializado Integral de Investigación, Medicina Legal y Ciencias Forenses y solicitó que se recepten las versiones del denunciante y de las personas que tengan conocimiento del hecho; que se practique el reconocimiento del lugar de los hechos; y se realicen demás diligencias que sean necesarias para el esclarecimiento de los hechos. De la revisión del expediente, consta el Informe de Examen Médico Legal Ginecológico, así como el Informe Policial, donde se evidencian receptadas versiones, el reconocimiento del lugar de los hechos y otros indicios recabados.

2. El 06 de enero de 2020, con base en los artículos 195 y 169 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”)⁵ y 18 del Código Orgánico de la Función Judicial (“**COFJ**”),⁶ la Fiscalía Inferior 1⁷ solicitó el archivo de la causa. Adujo que no se han recabado los elementos suficientes para poder identificar a los principales sospechosos del posible hecho delictivo, sumado a que han transcurrido más de cuatro años desde la probable comisión de los hechos, a la falta de colaboración de los familiares de la presunta víctima y a la imposibilidad de ubicar a los intervinientes del hecho criminal.
3. Con fecha 28 de febrero de 2020, Telmo Molina Cáceres, juez de la Unidad Judicial Penal con sede en la parroquia Carcelén del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (“**Unidad Judicial**”) avocó conocimiento de la solicitud de archivo y dispuso que la presunta víctima, el denunciante y el denunciado se pronuncien sobre dicha solicitud.
4. El 27 de mayo de 2022, la secretaría de la Unidad Judicial sentó razón de que “se ha ubicado el expediente judicial [...], el mismo que se encontraba trasapelado entre otras causas de esta unidad, sin ser despachado”; por lo que, se lo puso en conocimiento del juez antedicho. El 30 de mayo de 2022, el juez de la Unidad Judicial, al no estar de acuerdo con la solicitud de archivo de Fiscalía Inferior 1, con base en el artículo 587 numeral 1 del COIP, dispuso que se remita en consulta el presente expediente al fiscal superior, para que ratifique o revoque la solicitud de archivo.⁸

⁵ CRE, “Art. 195.- La Fiscalía dirigirá, de oficio o a petición de parte, la investigación preprocesal y procesal penal; durante el proceso ejercerá la acción pública con sujeción a los principios de oportunidad y mínima intervención penal, con especial atención al interés público y a los derechos de las víctimas. De hallar mérito acusará a los presuntos infractores ante el juez competente, e impulsará la acusación en la sustanciación del juicio penal. Para cumplir sus funciones, la Fiscalía organizará y dirigirá un sistema especializado integral de investigación, de medicina legal y ciencias forenses, que incluirá un personal de investigación civil y policial; dirigirá el sistema de protección y asistencia a víctimas, testigos y participantes en el proceso penal; y, cumplirá con las demás atribuciones establecidas en la ley.”; “Art. 169.- El sistema procesal es un medio para la realización de la justicia. Las normas procesales consagrarán los principios de simplificación, uniformidad, eficacia, inmediación, celeridad y economía procesal, y harán efectivas las garantías del debido proceso. No se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades.”.

⁶ COFJ, “Art. 18.- El sistema procesal es un medio para Art. 18 la realización de la justicia. Las normas procesales consagrarán los principios de simplificación, uniformidad, eficacia, inmediación, oralidad, dispositivo, celeridad y economía procesal, y harán efectivas las garantías del debido proceso. No se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades.”.

⁷ Cuya titular en ese momento era la agente fiscal Marlín Maribel Calderón Tinitana.

⁸ El principal argumento del juez de la Unidad Judicial para no estar de acuerdo con el archivo de la causa fue que existió inacción por parte de la titular de la investigación, así: “la fiscal solicitante señala que no puede continuar con la investigación por prohibición legal, al haber pasado cuatro años del hecho, sin considerar que el delito fue investigado apenas durante un mes y fiscalía sin razón alguna abandonó su investigación, incumpliendo de esta forma sus deberes constitucionales y legales [...] pretende justificar esta inacción, en una

5. El 15 de septiembre de 2022, la Fiscalía Provincial de Pichincha (“**Fiscalía Superior**”)⁹ remitió la ratificación de la solicitud de archivo subida en grado.¹⁰
6. Mediante auto de 13 de diciembre de 2022, sin ordenar el archivo de la investigación previa, Telmo Molina Cáceres, en su calidad de Juez de Garantías Penales de la Unidad Judicial, Provincia de Pichincha (“**juez consultante**”), suspendió la tramitación de la causa y dispuso remitir la misma en consulta a la Corte Constitucional.
7. Por sorteo electrónico efectuado el 14 de diciembre de 2022, el conocimiento de la consulta le correspondió a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.¹¹
8. En auto de 30 de marzo de 2023, el Tribunal¹² de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la consulta y notificó al juez consultante, a las partes intervinientes, a la Asamblea Nacional (“**Asamblea**”), y a la Presidencia de la República del Ecuador (“**Presidencia**”).¹³

supuesta falta de colaboración de los familiares y víctimas [...] sin que haya solicitado su colaboración en ninguna otra diligencia”.

⁹ Específicamente, Ruth Cecilia Amoroso Palacios.

¹⁰ Fiscalía Superior estableció que, para precautelar la seguridad jurídica, el acceso a la justicia y la tutela judicial efectiva, teniendo en cuenta el derecho de la víctima de conocer la verdad, se han practicado varias diligencias realizadas con objetividad e imparcialidad, donde analiza “las diligencias investigativas y entrevistas realizadas a los padres de la presunta víctima”, enfatizando que la presunta víctima ha llegado a su casa y conversó con dos personas desconocidas quienes le subieron a un carro de color rojo, le taparon la boca y la dejaron al sur de la ciudad sin saber lo que le ha pasado. Luego, analiza el examen ginecológico, del cual establece que no se ha causado daño en el himen y la región anal presenta características anatómicas normales. Concluye estableciendo que, según el informe del agente investigador, se han realizado las diligencias necesarias; sin embargo, “en las calles donde la presunta víctima manifiesta fue interceptada, no existen cámaras del ecu911 haciendo imposible identificar a los presuntos causantes del delito”. Con base en esto, ratificó el archivo de la investigación previa.

¹¹ Mediante certificación de fecha 12 de enero de 2023, la Secretaría General de la Corte Constitucional indicó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción; sin embargo, dejó constancia que la presente causa tiene relación con los casos 0046-19-IN (*inadmitido*), 11-20-IN (*con sentencia*), 92-20-IN (*inadmitido*), 54-21-IN (*con sentencia*), y 65-21-IN (*con sentencia*). En el caso 11-20-IN (al cual se ha acumulado el 65-21-IN), solamente se impugna el artículo 587 del COIP, respecto a la calificación de maliciosa o temeraria de la denuncia, que puede realizar la autoridad judicial, y sobre impugnar esa calificación en concreto, con sentencia desestimatoria del 17 de octubre de 2024. El caso 54-21-IN posee sentencia desestimatoria del 06 de junio de 2024.

¹² Conformado por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Carmen Corral Ponce, y el juez constitucional Jhoel Escudero Soliz.

¹³ La Presidencia ingresó un escrito el 25 de abril de 2023, señalando casilleros electrónicos para futuras notificaciones.

9. En auto de 04 de junio de 2024, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y dispuso, una vez más, que la Asamblea y la Presidencia remitan informes respecto a la norma objeto de consulta. Además, solicitó a la Fiscalía General del Estado (“FGE”) un informe técnico. Con fecha 24 de octubre de 2024, se realizó una insistencia a la FGE para que remita dicho informe técnico.
10. Con fecha 10 de junio de 2024, la Presidencia y la Fiscalía Inferior 1 remitieron sus informes y el 11 de junio de 2024, lo presentó también la Asamblea Nacional.

1.2. Causa 16-24-CN

11. El 04 de abril de 2023, Pedro Fernando Paredes Asimbaya (“**denunciante 1**”) presentó una denuncia por el cometimiento de un presunto delito de robo. Esta fue sorteada en la Fiscalía de Patrimonio Ciudadano número 3, que en su momento fue titular Silvana Alexandra Sandoval Meléndez (“**Fiscalía Inferior 2**”), de la ciudad de Quito, provincia de Pichincha.¹⁴ Con fecha 17 de abril de 2023, la Fiscalía Inferior 2 avocó conocimiento y dio inicio a la investigación previa, y mediante impulso fiscal, dispuso la realización de algunas diligencias.¹⁵
12. Con fecha 03 de enero de 2024, con base en los artículos 585, 586 numeral 4 y 587 del COIP, Fiscalía Inferior 2, ahora siendo la titular la agente Verónica Rocío Murgueytio Luna, solicitó el archivo de la causa. Adujo que “no se ha podido recabar ningún tipo de información pues la persona denunciante no ha prestado la colaboración suficiente al señor

¹⁴ El denunciante 1 aduce que el día 03 de abril de 2023, en horas de la noche, se encontraba trabajando en su vehículo como servicio de transporte, para lo cual tomó una carrera desde el sector el Condado hasta el sector el Carcelén donde dos sujetos con armas de fuego lo amedrentaron y sometieron, para entonces llevarse su vehículo y dejarlo amarrado en el sector de San Antonio de Carcelén, bajo custodia de otros dos individuos. El denunciante 1 señaló en la denuncia su número de teléfono celular y su correo electrónico. La investigación se signó con el número 170101823040428.

¹⁵ Fiscalía Inferior 2 dispuso oficiar a la Policía Judicial para que se designe un agente y que el mismo recepte las versiones del denunciante 1 y de las personas que tengan conocimiento del hecho a excepción de los sospechosos, que se realice el reconocimiento del lugar de los hechos y que se realice la individualización, identificación y ubicación de los sospechosos. De la revisión del expediente, consta el Parte Informativo Policial de fecha 30 de mayo de 2023, donde se evidencian los trabajos realizados por el agente investigador de la Policía Judicial Wilson Rafael Lovato Chalacán, señalando que “no se ha contado con la colaboración necesaria y oportuna de la persona denunciante”. A esto, añade que “hasta la presente fecha no se acercado (sic) hasta esta fiscalía y en vista del tiempo transcurrido no se tiene pleno conocimiento del lugar exacto donde ocurrieron los hechos, razón por la cual no se pudo dar cumplimiento con lo dispuesto por fiscalía”. Concluye el parte indicando que sugiere a la Fiscalía Inferior 2 delegar por nueva ocasión “siempre y cuando exista el interés de la persona denunciante en vista que en esta ocasión no lo ha existido”, para que se indique al denunciante 1 que se acerque a las oficinas de la Policía Judicial para coordinar la realización de las diligencias.

agente investigador para obtener información relevante que permita avanzar con la investigación”.

- 13.** Con fecha 30 de enero de 2024, Telmo Molina Cáceres, el mismo juez de la Unidad Judicial, avocó conocimiento de la solicitud de archivo¹⁶ y dispuso que la Fiscalía Inferior 2 aclare cuáles son “las demás disposiciones para solicitar el archivo de conformidad con el Art. 586 numeral 4 del Código Orgánico Integral Penal, en el que fundamenta su pedido de archivo, mismo que debe estar debidamente motivado”.
- 14.** Fiscalía Inferior 2 dio cumplimiento a lo dispuesto por la Unidad Judicial y explicó que, con base en el artículo 585 inciso final del COIP, se puede solicitar el archivo cuando no se cuenten con los elementos de convicción suficientes para formular cargos y que en esta investigación:

[...] no se ha obtenido una respuesta favorable por parte de la persona denunciante que permita reunir elementos de convicción como la versión de la víctima y terceros, el reconocimiento del lugar de los hechos, entre otros, dificultando el avance investigativo, se recalca que ha pasado un plazo razonable desde la delegación de la investigación hasta la presentación de este pedido de archivo, además se ha respetado el derecho a la víctima a participar o no en el proceso penal (en este caso en la investigación previa) y sobre todo no se le ha obligado a comparecer, entendiéndose que esta falta de colaboración se reduce al derecho de abandonar la investigación, derechos establecidos en el Art. 11 numeral 1 del Código Orgánico Integral Penal.

- 15.** El 15 de febrero de 2024, la Unidad Judicial puso en conocimiento de la víctima o denunciante y del denunciado a fin de que se pronuncien sobre lo solicitado por la Fiscalía Inferior 2, por el plazo de tres días.¹⁷ Posteriormente, el 18 de marzo de 2024, la Unidad Judicial, al “identificar palmarias deficiencias investigativas en el presente caso, mismas que atentan contra el derecho de las víctimas, a la verdad, justicia y reparación”, sin perjuicio de que ejerza sus facultades correctivas, remitió en consulta las actuaciones en de esta investigación al fiscal superior para que ratifique o revoque la solicitud de archivo.¹⁸

¹⁶ Procedimiento de archivo signado con el número 17295-2024-00128G.

¹⁷ De la revisión de la razón de notificación de este auto, consta que se ha notificado al correo electrónico personal y a la dirección victimaspichincha@defensoria.goc.ec, del denunciante 1.

¹⁸ El principal argumento del juez de la Unidad Judicial para remitir en consulta al fiscal superior, es que estima que en este expediente fiscal ha existido solo un impulso fiscal, donde indica que “fiscalía debe agotar todos los medios necesarios para llegar a la verdad, obtener una reparación a la víctima y una sanción al responsable, de ser el caso, sin que la comparecencia de la víctima sea obligatoria”. A esto añade que la fiscalía “pretende responsabilizar a la víctima por dicha inacción, lo cual significaría que la fiscalía ante las miles de denuncias, de hechos de violencia que los ciudadanos viven a diario, no investigará nada, si la víctima no participa de la investigación, lo cual es una clara vulneración de sus derechos”.

16. El 05 de junio de 2024, Fiscalía Superior¹⁹ remitió la ratificación de la solicitud de archivo subida en grado.²⁰
17. Mediante auto de 24 de julio de 2024, sin ordenar el archivo de la investigación previa, el juez de la Unidad Judicial, suspendió la tramitación de la causa y dispuso remitir la misma en consulta a la Corte Constitucional. Solicitó que esta consulta sea acumulada a la causa 41-22-CN, al haber sido esta ya admitida a trámite.
18. Por sorteo electrónico efectuado el 12 de agosto de 2024, el conocimiento de la causa le correspondió a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo. El 15 de agosto de 2024 fue recibido el caso en el despacho de la jueza constitucional sustanciadora.
19. Mediante certificación de fecha 13 de agosto de 2024, la Secretaría General de la Corte Constitucional indicó que se han presentado otras dos consultas con identidad de objeto y acción, 41-22-CN y 15-24-CN. Además, se deja constancia que, la presente causa tiene relación con los casos número 0046-19-IN, 11-20-IN, 92-20-IN, 54-21-IN, 65-21-IN.²¹
20. En auto de 20 de septiembre de 2024, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción,²² notificó con el contenido del auto de admisión al juez consultante, a las partes intervinientes en la investigación y corrió traslado con el auto a la Presidencia, a la Asamblea y a la FGE. Además, acumuló la causa a la consulta de norma 41-22-CN.
21. En auto de 25 de octubre de 2024, la jueza sustanciadora avocó conocimiento del caso y notificó al juez consultante, a la Asamblea, a la Presidencia y a la FGE con el presente caso.

¹⁹ Ahora bajo la titularidad de Miguel Hernán Flores Pesantez.

²⁰ Fiscalía Superior estableció que, al revisar el expediente de forma detallada y minuciosa, concluye que se inició la investigación con base en la denuncia por un presunto robo, donde no se han podido recabar los indicios suficientes sobre la persona o personas que cometieron el presunto delito, “es decir no se ha podido determinar la responsabilidad”, para formular cargos a persona alguna. Así, “en ausencia de elementos de convicción por parte de la Fiscalía aptos para imputar un delito a la persona que se sustrajo los equipos informáticos, por cuanto no ha sido posible identificarlos, en atención a los principios constitucionales de **economía procesal, oportunidad y mínima intervención penal**” (énfasis parte del original) y al ser el derecho penal de *ultima ratio*, con base en los artículos 169 y 195 de la CRE, ratificó el archivo de la investigación previa.

²¹ Ver pie de página 11.

²² Conformado por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Teresa Nuques Martínez, y el juez constitucional Enrique Herrera Bonnet.

1.3. Causa 15-24-CN

22. El 17 de febrero de 2023, Nicole Melissa Diaz Mora (“**denunciante 2**”) presentó una denuncia por el cometimiento de un presunto delito de tentativa de secuestro. Esta fue sorteada en la Fiscalía de Delincuencia Organizada, Transnacional e Internacional número 10 cuya titular era Silvana Paola Solis Cabrera de la ciudad de Quito, provincia de Pichincha.²³ Con fecha 22 de febrero de 2023, la agente fiscal antedicha dio inicio a la investigación previa y, mediante impulso fiscal, dispuso la realización de algunas diligencias.²⁴ Posteriormente, el 28 de abril de 2023, avocó conocimiento de la investigación previa 170101823022970 el fiscal José Reinaldo Córdova, de la Unidad de Delincuencia Organizada, Transnacional e Internacional 9 de la ciudad de Quito, provincia de Pichincha (“**Fiscalía Inferior 3**”), quien dispuso que el Jefe de la Unidad de Investigación, Antisecuestro y Extorsión (“**UNASE**”), remita el informe o resultados en la investigación.²⁵
23. Con fecha 02 de junio de 2023, con base en los artículos 585, 586 y 587 del COIP, 23 del COFJ y 75, 76, 82 y 195 de la CRE, la Fiscalía Inferior 3 solicitó el archivo de la causa. Hizo un recuento de todas las actuaciones y diligencias realizadas en la investigación, para

²³ La denunciante 2 aduce que el día 15 de febrero de 2023, aproximadamente a las 22h40, solicitó el servicio de un taxi mediante la aplicación Indrive, petición que fue aceptada por “Cristian Javier”. Se subió al vehículo en el puesto de copiloto, y al llegar al lugar de destino, indica que quiso bajarse del vehículo, pero el señor la jaló, donde las puertas estaban con seguro con el vehículo en marcha, logrando finalmente abrir la puerta y lanzarse a la calle. El sujeto se retiró con rumbo desconocido, llevándose sus pertenencias. Recalca que, al hacer una búsqueda del sospechoso en redes sociales, ha encontrado varias publicaciones que señalan hay que tener cuidado con este sujeto, pues al momento de arribar al lugar de destino, no deja bajarse del vehículo y roba las pertenencias. Para el efecto, adjuntó fotos del perfil en redes sociales del sospechoso, y capturas del usuario del sospechoso en la aplicación Indrive junto con la placa del vehículo. La denunciante 2 indicó su número de teléfono celular y su correo electrónico. La investigación previa se signó con el número 170101823022970.

²⁴ La agente fiscal Silvana Paola Solis Cabrera dispuso oficiar al jefe de la Unidad Antisecuestros o UNASE, para que se asigne un agente investigador, mismo que con un equipo de trabajo, realicen las diligencias pertinentes del artículo 444 numerales 2, 4 y 6 del COIP, y remitan un informe al respecto. Asimismo, dispuso oficiar a la Agencia Nacional de Tránsito (“**ANT**”), para que certifiquen datos y propietarios del vehículo utilizado por el sospechoso.

²⁵ La UNASE remitió dos informes de fechas 04 de marzo de 2023 y 03 de mayo de 2023, indicando en ambos que se han realizado varios intentos de comunicación con la denunciante 2, tanto por la aplicación de WhatsApp, como por correo electrónico, sin lograr contactarse con la misma. Además, señaló que han buscado en varias fuentes de información como en el Servicio de Rentas Internas con la finalidad de comunicarse con la denunciante 2. Por lo tanto, solicitó que esto se ponga en conocimiento de la autoridad fiscal, “por cuanto no se ha logrado tomar contacto con la presunta víctima”, y añadió que la colaboración de la presunta víctima es necesaria para la realización de algunas diligencias, especialmente en delitos de competencia de la UNASE, delitos que “al ser de connotación social, es necesario la rapidez, continuidad y coordinación oportuna de la misma para realizar los trabajos como UNASE de manera eficiente y eficaz [...]”. Por otro lado, la ANT remitió un Certificado Único Vehicular, donde consta que el actual propietario del vehículo utilizado por el sospechoso no comparte el mismo nombre que el presunto sospechoso.

entonces referirse al informe remitido por los agentes de la UNASE, donde indicó que “se ha intentado comunicarse con la denunciante por varias ocasiones, pero no han podido dar con la misma”, puntualizando una falta de colaboración que ha impedido seguir recabando elementos de convicción suficientes, como la realización del reconocimiento del lugar de los hechos, versiones, entrevistas y demás. Señaló también que “no se puede establecer ningún sujeto activo de la presunta infracción” y además que “queda claro que en el presente caso que de los elementos obrantes en el proceso no ha (sic) sido suficientes para continuar con la investigación fiscal”.

24. Con fecha 06 de octubre de 2023, Telmo Molina Cáceres, el mismo juez de la Unidad Judicial, avocó conocimiento de la solicitud de archivo²⁶ y puso en conocimiento de la víctima o denunciante y del denunciado a fin de que se pronuncien sobre lo solicitado por la Fiscalía Inferior 3, en el plazo de tres días.²⁷ Posteriormente, el 12 de abril de 2024, la Unidad Judicial, al “identificar palmarias deficiencias investigativas en el presente caso, mismas que atentan contra el derecho de las víctimas, a la verdad, justicia y reparación”, sin perjuicio de que ejerza sus facultades correctivas, remitió en consulta las actuaciones de esta investigación al fiscal superior para que ratifique o revoque la solicitud de archivo.²⁸
25. El 05 de junio de 2024, Fiscalía Superior²⁹ ratificó la solicitud de archivo subida en grado.³⁰
26. Mediante auto de 24 de julio de 2024, Telmo Molina Cáceres, juez de la Unidad Judicial, suspendió la tramitación de la causa y dispuso remitir la misma en consulta a la Corte

²⁶ Procedimiento de archivo signado con el número 17295-2023-01812G.

²⁷ De la revisión de la razón de notificación de este auto, consta que se ha notificado al correo electrónico personal y a la dirección victimaspichincha@defensoria.goc.ec, de la denunciante 2.

²⁸ El principal argumento del juez de la Unidad Judicial para remitir en consulta al fiscal superior, es que estima que en este expediente fiscal ha existido solo dos impulsos fiscales, donde indica que “fiscalía tiene la obligación de investigar”. A esto añade que “no es verdad que la víctima no haya colaborado, al contrario, presentó la denuncia correspondiente y entregó evidencias suficientes que le permitían a fiscalía investigar al presunto responsable de este delito”. Señaló que la denunciante 2 incluso ha proporcionado su domicilio para ser localizada. Sin embargo, estableció que “fiscalía únicamente ha investigado a la víctima y no al presunto delincuente, a quien ni siquiera se le notificó con la investigación y se dispuso rinda su versión, permitiendo con ello, que el delito quede en la impunidad”.

²⁹ También bajo la titularidad de Miguel Hernán Flores Pesantez.

³⁰ Fiscalía Superior estableció que, “se puede observar que la representante de Fiscalía ha dispuesto la práctica de varias diligencias tendientes al esclarecimiento del hecho denunciados (sic) [...] en ambas delegaciones realizadas al Agente Investigador, el mismo menciona que no ha podido contactarse con la denunciante, si bien es cierto que es necesaria la colaboración de la denunciante o presunta víctima para la realización de las diligencias, no es menos cierto que no se le puede obligar a comparecer”.

Constitucional. Solicitó que esta consulta sea acumulada a la causa 41-22-CN, al haber sido esta ya admitida a trámite.

27. Por sorteo electrónico efectuado el 12 de agosto de 2024, el conocimiento de la causa le correspondió a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce.
28. Mediante certificación de fecha 13 de agosto de 2024, la Secretaría General de la Corte Constitucional indicó que se ha presentado otra consulta con identidad de objeto y acción: 41-22-CN. Además, se dejó constancia de que la presente causa tiene relación con los casos número 0046-19-IN, 11-20-IN, 92-20-IN, 54-21-IN, 65-21-IN.³¹
29. En auto de 20 de septiembre de 2024, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción,³² notificó con el contenido del auto de admisión al juez consultante, a las partes intervinientes y corrió traslado con el auto a la Presidencia, a la Asamblea,³³ a la FGE y a la Procuraduría General del Estado. Además, se acumuló la causa a la consulta de norma 41-22-CN.
30. En auto de 25 de octubre de 2024, la jueza sustanciadora avocó conocimiento del caso y notificó al juez consultante, a la Asamblea, a la Presidencia, a la FGE y a la PGE con el presente caso.

2. Competencia

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

3. Norma cuya constitucionalidad se consulta

32. El juez consultante, en sus tres distintas consultas de norma,³⁴ solicita que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad de la aplicación del numeral 1 del

³¹ Ver pie de página 11.

³² Conformado por la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, y los jueces constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Richard Ortiz Ortiz.

³³ Con fecha 22 de octubre de 2024, la Asamblea ingresó un escrito indicando que “esta función del estado ya se ha pronunciado sobre la consulta de norma en el Caso 41-22-CN, por lo que solicitamos se tenga en cuenta la mencionada respuesta sobre la norma consultada”.

³⁴ Casos 41-22-CN, 16-24-CN y 15-24-CN.

artículo 587 del COIP, que regula las reglas de trámite para el archivo de una investigación previa, aplicable a los procesos judiciales de origen (“**norma en consulta**”):

[COIP,] **Art. 587.-** Trámite para el archivo.- El archivo fiscal se determinará de acuerdo con las siguientes reglas:

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

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Argumentos del juez consultante

4.1.1 Causa 41-22-CN

33. El juez consultante estima que los efectos de la aplicación de la norma en consulta al caso concreto serían incompatibles con: el deber estatal de respetar y hacer respetar los derechos constitucionales, así como con el derecho a la tutela judicial efectiva, el derecho al debido proceso en sus garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes y de motivación, los derechos de las víctimas de infracciones penales, y el sistema procesal como medio para la realización de la justicia, todos ellos previstos, respectivamente, en los artículos 11 numeral 9, 75, 76 numerales 1 y 7 literal 1, 78 y 169 de la Constitución.
34. En cuanto a una supuesta incompatibilidad entre la norma en consulta con el **deber del Estado de respetar y hacer respetar los derechos constitucionales**, aduce que, al obligársele a archivar la investigación previa con fundamento en la sola ratificatoria del fiscal provincial, “sin opción a observar si dicha decisión ratificatoria o la decisión que le antecede del fiscal inferior, están o no **debidamente** motivadas” (énfasis agregado), violenta derechos constitucionales. Afirma que la norma en consulta contradice el mandato constitucional y rol de garante del debido proceso que ostenta el juez, de respetar

y hacer respetar la Constitución. Para ello, se remite a la sentencia 2467-17-EP/22³⁵ y, con base en ella, afirma que las actuaciones fiscales, incluidas las decisiones de archivo de los fiscales inferior y superior, son susceptibles de control jurisdiccional por parte de jueces de garantías penales, mientras que la norma impugnada obliga al juez a aceptar tal decisión del fiscal superior, “sin más opción”, incluso si es arbitraria o vulneradora de derechos.

35. Asimismo, afirma que la aplicación de la norma en consulta para el caso concreto lesiona el derecho a la **tutela judicial efectiva**, en el componente de ejecutoriedad de una decisión, porque la presunta víctima del delito recibiría, con el archivo de su causa, una respuesta del sistema de justicia que afectaría sus derechos sin que el juez pueda tutelarlos. Nuevamente se remite a la sentencia 2467-17-EP/22 para citar un extracto sobre la debida diligencia reforzada de los operadores de justicia en delitos de naturaleza sexual.
36. Por otro lado, asevera que, en el caso concreto, Fiscalía en general no habría actuado con debida diligencia, incumpliendo el artículo 195 CRE,³⁶ pues solo efectuó dos impulsos fiscales durante el proceso investigativo: el que dio inicio a la investigación y el que solicita el archivo. Y, a pesar de ello, el juez solo tiene como opción archivar la investigación, sin poder ejercer sus **facultades correctivas**, conforme a las resoluciones con fuerza de ley 12 y 13 de la Corte Nacional de Justicia y el artículo 109 numeral 2 del COFJ.³⁷ Concluye que la alegada lesión por parte de la norma impugnada a la tutela

³⁵ En la sentencia 2467-17-EP/22 se analizó y descartó una vulneración a los derechos a la tutela judicial efectiva, a la motivación y a la seguridad jurídica por parte de una jueza de instrucción que dictó un auto de sobreseimiento en un proceso penal, y por parte del tribunal de apelación que negó dicho recurso y confirmó el auto de sobreseimiento. Asimismo, se recordó de las obligaciones de operadores de justicia relacionadas con el deber de investigar con debida diligencia estricta o reforzada los delitos de violencia sexual, particularmente contra niñas, niños o adolescentes.

³⁶ CRE, art. 195.- “La Fiscalía dirigirá, de oficio o a petición de parte, la investigación preprocesal y procesal penal; durante el proceso ejercerá la acción pública con sujeción a los principios de oportunidad y mínima intervención penal, con especial atención al interés público y a los derechos de las víctimas. De hallar mérito acusará a los presuntos infractores ante el juez competente, e impulsará la acusación en la sustanciación del juicio penal. Para cumplir sus funciones, la Fiscalía organizará y dirigirá un sistema especializado integral de investigación, de medicina legal y ciencias forenses, que incluirá un personal de investigación civil y policial; dirigirá el sistema de protección y asistencia a víctimas, testigos y participantes en el proceso penal; y, cumplirá con las demás atribuciones establecidas en la ley”.

³⁷ El 21 de abril de 2024, mediante escrito, el juez consultante solicitó que se aborde el análisis de este cargo en conjunto con otras normas relacionadas, “como las Resoluciones con fuerza de ley No. 12 y 13 de la Corte Nacional de Justicia, ahora reemplazadas por la Resolución con fuerza de ley No. 04-2023”. También puso en consideración notificar a la Corte Nacional de Justicia, para que “comparezca a la audiencia respectiva o en su lugar se solicite toda la información estadística relacionada al número de solicitud de declaratorias previas a nivel nacional, en casos de fiscales [...] no susceptibles de impugnación y específicamente en casos de archivo de la investigación previa; y, a su vez se justifique las razones para restringir las facultades correctivas de los jueces penales de primer nivel, en los casos que se identifique el dolo, el error inexcusable y la manifiesta negligencia de fiscales”. Finalmente, también sugirió convocar a “entidades públicas y privadas relacionadas

judicial efectiva podría resultar en impunidad tanto de delitos como de faltas administrativas de la fiscalía.

37. Respecto a una presunta afectación del derecho al **debido proceso en su garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes**, el juez consultante manifiesta que la norma impugnada anula esta garantía constitucional. Esto porque, al existir vulneraciones a los derechos de una presunta víctima adolescente de un delito sexual, “sus derechos [...] a la justicia, verdad y reparación, no pueden ser garantizados, pues la norma bajo estudio obliga al juez de garantías penales a archivar la causa, cuando [Fiscalía] provincial ratifica el archivo del inferior”, sin que esta decisión sea objeto de un control de garantías o de la aplicación de facultades correctivas jurisdiccionales.
38. En relación a una presunta vulneración al derecho al **debido proceso en la garantía de motivación**, señala que no se obliga a la Fiscalía Provincial a motivar su ratificación, lo que permite que haya decisiones arbitrarias, como en el presente caso, al ratificarse una solicitud de archivo en aplicación de principios como la mínima intervención penal, celeridad, economía procesal e inocencia, donde presuntamente hubo una “violación a una menor de edad que nunca se investigó diligentemente, sin que justifique por [qué] son aplicables dichos principios en el caso concreto”. Además, establece que, según la norma impugnada, la petición y ratificatoria de fiscalía pueden estar “desmotivadas” e, igual, el juez solo puede archivar. Por último, el juez consultante se remite al análisis de dos elementos de convicción a los que Fiscalía hizo referencia para solicitar el archivo y establece que “dichos elementos no son suficientes para dejar de investigar un delito como la violación de una menor de edad”, ya que se debía observar el principio de debida diligencia reforzada especialmente en delitos de naturaleza sexual.
39. Sobre una supuesta violación a los **derechos de las víctimas de infracciones penales** (artículo 78 CRE),³⁸ establece que:

[...] el artículo 78 de la Constitución referente a los derechos de las víctimas, manda a que se adopten mecanismos para garantizar estos derechos, mecanismos entre los que se encuentra

con la promoción y defensa de los derechos de las víctimas, a fin de que aporten con su visión respecto de los temas que se plantean en la consulta”.

³⁸ CRE, art. 78.- “Las víctimas de infracciones penales gozarán de protección especial, se les garantizará su no revictimización, particularmente en la obtención y valoración de las pruebas, y se las protegerá de cualquier amenaza u otras formas de intimidación. Se adoptarán mecanismos para una reparación integral que incluirá, sin dilaciones, el conocimiento de la verdad de los hechos y la restitución, indemnización, rehabilitación, garantía de no repetición y satisfacción del derecho violado. Se establecerá un sistema de protección y asistencia a víctimas, testigos y participantes procesales”.

el control jurisdiccional que lo ejerce el juez de garantías penales. No obstante, la norma consultada impide activar estos mecanismos, puesto que obliga al juez a archivar el caso.

40. Finalmente, sobre la alegada incompatibilidad con el artículo 169 CRE —sobre el **sistema procesal como medio para la realización de la justicia**—, indica que este “manda a que las normas procesales hagan efectivas las garantías del debido proceso, pero la norma consultada bloquea cualquier posibilidad de garantizar derechos, ya que convierte al juez en un mero espectador y ejecutor automático de decisiones de otros órganos judiciales”.
41. Por lo señalado solicita a esta Corte que se pronuncie respecto a la constitucionalidad de la aplicación del artículo 587 numeral 1 del COIP en el caso concreto que atiende.

4.1.2. Causa 16-24-CN

42. En lo relativo a esta causa, el juez consultante realiza las mismas alegaciones que en la causa 41-22-CN, pero enfocadas en un presunto delito de robo.
43. Sobre el derecho a la tutela judicial efectiva, el juez consultante se remite a la sentencia del caso Paniagua Morales y otros contra Guatemala de 1998 para definir lo que es la impunidad como falta de investigación de violaciones a los derechos protegidos por la Convención Americana sobre Derechos Humanos (“CADH”).
44. Añade que se afectan los derechos de la víctima a la justicia, verdad y reparación y que, en este caso, “fiscalía nunca los (sic) recabó diligentemente ningún indicio ya que su investigación se limita a poner el peso de la misma sobre la víctima, desconociendo sus derechos, por lo que, la decisión de ratificatoria de archivo incurre en el vicio motivacional de la incongruencia”. Indica que las decisiones de fiscalía, tanto Inferior y Superior están desmotivadas y van en contrasentido con la finalidad de realización de la justicia de todo sistema procesal. Concluye estableciendo que en el presente caso se vulnera derechos de las víctimas:

[...] al abandonarse la investigación del delito sufrido por cuanto la víctima no prestó “facilidades del caso” y “no ha prestado la colaboración suficiente” y archivar su caso de manera desmotivada, lo que significaría dejar el delito en total impunidad, promoviendo su repetición, lo que incide directamente en la grave crisis de seguridad que vive nuestro país, por lo que la norma consultada es relevante para la decisión.

45. Solicita a esta Corte que se pronuncie sobre la constitucionalidad del artículo 587 numeral 1 del COIP en su aplicación al caso que atiende.

4.1.3. Causa 15-24-CN

46. En esta causa el juez consultante vuelve a presentar las mismas alegaciones esgrimidas en la causa 41-22-CN y 16-24-CN, pero ahora enfocadas en un presunto delito de tentativa de secuestro.
47. Afirma que en este caso hubo falta de debida diligencia en la ratificación del archivo pues, por un lado, el hecho sucedió el 15 de febrero de 2023, lo cual contradice lo aducido por la Fiscalía Superior que motivó la ratificación de archivo por cuanto se habría excedido el plazo de la investigación. Por otro lado, sostiene que la ratificación hace referencia a un delito de abuso sexual, cuando establece que el tipo penal investigado es de “extorsión”.³⁹ Así, concluye que se vulnera el derecho de las víctimas “al no investigarse al sospechoso del delito pese a que la víctima entregó la información suficiente, lo que significa dejar el delito en total impunidad, promoviendo su repetición, lo que incide directamente en la grave crisis de seguridad que vive nuestro país, por lo que la norma consultada es relevante para la decisión”.
48. Una vez más, el juez consultante solicita a esta Corte que se pronuncie sobre la constitucionalidad del artículo 587 numeral 1 del COIP en su aplicación al caso que atiende.

4.2. Argumentos de las partes relacionadas a la consulta

4.2.1. Argumentos de la Presidencia de la República

49. La Presidencia no presenta argumentos en relación con la constitucionalidad o no de la aplicación de la norma en consulta. Simplemente transcribe la norma y establece que sigue vigente porque “no ha tenido ninguna alteración al texto inicial”.

4.2.2. Argumentos de la Asamblea Nacional

50. En su informe, la Asamblea Nacional establece, principalmente, que, con base en las atribuciones de Fiscalía y del principio de objetividad, este órgano puede solicitar el archivo de la investigación previa sin que tal decisión devenga en arbitraria. En relación con la seguridad jurídica, establece que no se afecta, más bien se la reafirma al establecer

³⁹ Cabe recalcar que el delito que motivó a la investigación en la consulta 15-24-CN, fue de tentativa de secuestro.

reglas de inicio y fin de una investigación previa. Finaliza agregando que la norma goza de presunción de constitucionalidad y que, por tanto, debe resolverse el caso en cuestión con base en el principio *in dubio pro legislatore*.

4.2.3. Informe de la Fiscalía Inferior 1

51. El 10 de junio de 2024, la agente fiscal Marlín Maribel Calderón Tinitana de la Fiscalía Inferior 1 remitió un informe explicando que, respecto a la causa de origen de la consulta 41-22-CN, la investigación penal inició en enero de 2015, mientras que ella fue agente de la Fiscalía de Género 1 desde noviembre de 2019, donde recibió dicha investigación en diciembre de 2020, y solicitó el archivo de la misma en enero de 2020. Al respecto, indicó que, al analizar el expediente, evidenció que la investigación previa feneció en 2017.
52. Además, señaló que hubo “aspectos adicionales a la finalización del tiempo de dos años de duración de la investigación previa, que permitían determinar las razones por las cuáles correspondía la solicitud de archivo del expediente fiscal”. En este sentido, explicó que “la falta de testimonio de la víctima, y la falta de colaboración de los denunciantes y la víctima para encontrar a los presuntos responsables, así como, la inexistencia de cámaras en el lugar de los acontecimientos” constituyó una barrera para la investigación.
53. Se refirió a lo alegado por el juez consultante, aduciendo que ha motivado la solicitud de archivo y que la ha fundamentado en los aspectos antes señalados, donde hace un análisis de la normativa aplicable al caso concreto sobre la figura del archivo de la investigación previa y recalca que la acción penal no se encuentra prescrita, sin que sea definitivo el archivo del caso concreto.
54. Finaliza indicando que el hecho de que una autoridad judicial pueda intervenir en la actividad investigativa de fiscalía desconocería el modelo acusatorio que manejamos, y provocaría que se torne en inquisitivo. Con base en esto, solicita que se niegue la consulta de norma.

4.2.4. Informe técnico de la Fiscalía General del Estado

55. A pesar de haber sido notificada en legal y debida forma con el auto de 04 de junio de 2024,⁴⁰ la FGE no remitió el informe técnico solicitado.

⁴⁰ Foja 10 del expediente constitucional.

5. Planteamiento de problemas jurídicos

56. La consulta de norma consiste en un control concreto de constitucionalidad para verificar que la aplicación de disposiciones jurídicas infraconstitucionales, en un caso en particular, se adecúe a la Constitución.
57. Analizada la consulta de norma planteada, a pesar de que el juez consultante alega presuntas vulneraciones de diversos derechos constitucionales, dichas alegaciones provienen de una misma base fáctica respecto a la deficiente actuación de la fiscalía dentro de las investigaciones penales, lo que lesionaría el derecho de las víctimas a obtener una respuesta por el sistema de justicia. Así, se observa que el juez consultante, cuestiona la limitación que le impone la norma en consulta para poder realizar un control jurisdiccional de las actuaciones fiscales realizadas durante la fase de investigación previa y sobre la decisión fiscal de archivar el caso. Afirma que aplicarla en los tres casos consultados resulta incompatible con el rol garantista que ostenta como juez penal⁴¹ y con los derechos de la presunta víctima de la infracción penal investigada. Por tanto, con base en lo señalado y con miras a resolver la consulta, esta Corte considera pertinente analizar si la aplicación de la normativa en consulta contraviene la tutela judicial efectiva de las presuntas víctimas, a través del siguiente problema jurídico: **La aplicación del artículo 587 numeral 1 del COIP en los casos bajo análisis, ¿es contrario al derecho a la tutela judicial efectiva de las presuntas víctimas?**
58. Por otro lado, el juez consultante estima que la norma atenta contra el debido proceso en la garantía de motivación porque la norma no exige que la Fiscalía Superior motive la decisión de archivo del caso. Por lo que, este cargo se lo analizará a través del siguiente problema jurídico: **¿La aplicación del artículo 587 numeral 1 del COIP, en los casos bajo análisis, contraviene la garantía del debido proceso a la motivación, por no exigir que la ratificación de la decisión de archivo del caso, por parte de la Fiscalía Superior, sea motivada?**

6. Resolución de problemas jurídicos

6.1. La aplicación del artículo 587 numeral 1 del COIP en los casos bajo análisis, ¿es contrario al derecho a la tutela judicial efectiva de las presuntas víctimas?

⁴¹ Impidiéndosele incluso ejercer sus facultades correctivas legalmente previstas en el artículo 109 numeral 2 del COFJ y en las resoluciones 12 y 13 de la Corte Nacional de Justicia, ahora modificadas por la resolución 04-2023.

59. Como se estableció, el juez consultante manifiesta que la aplicación del artículo 587 numeral 1 del COIP a los casos en su conocimiento, impide a las presuntas víctimas acceder a la justicia y, consecuentemente, gozar de una tutela efectiva de sus derechos e intereses, ya que de la solicitud fiscal de archivo de la investigación previa -ratificada por la Fiscalía Superior- el juez solo puede disponer el archivo de la causa. Esto le impediría a su vez, como juez, cumplir su rol garantista de derechos, al no permitirle realizar un control jurisdiccional sobre los antecedentes, fundamentos, y razones de dicha decisión.

60. Al respecto, el artículo 75 de la CRE prescribe que:

Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a **la justicia y a la tutela efectiva**, imparcial y expedita **de sus derechos e intereses**, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley (énfasis agregado).

61. La jurisprudencia de esta Corte ha determinado de forma consistente que la tutela judicial efectiva tiene tres componentes, a saber: (i) el derecho al acceso a la administración de justicia; (ii) el derecho a un debido proceso judicial; y, (iii) el derecho a la ejecutoriedad de la decisión.⁴² El acceso a la administración de justicia se concreta en el derecho de acción y en el derecho a tener una respuesta a una pretensión planteada ante el aparataje jurisdiccional. A su vez, el derecho a un debido proceso judicial incluye la observancia de la debida diligencia por parte de los operadores de justicia.⁴³

62. En materia penal, la Corte ha establecido que el derecho a la verdad de las víctimas de infracciones penales se encuentra íntimamente ligado a la tutela judicial efectiva,⁴⁴ más aun tomando en cuenta que, de conformidad con el artículo 78 de la CRE, la reparación integral de las víctimas incluirá, sin dilaciones, el conocimiento de la verdad de los hechos y la restitución, indemnización, rehabilitación, garantía de no repetición y satisfacción del derecho violado.

63. Con este contexto, es preciso considerar que, dentro del sistema acusatorio formal que rige el proceso penal en el Ecuador, de acuerdo con el artículo 195 de la Constitución,⁴⁵ la Fiscalía es el titular de la representación de la acción penal pública, razón por la cual es el órgano autónomo encargado, en este caso, de dirigir la investigación durante la fase

⁴² CCE, sentencia 889-20-JP/21, 10 de marzo de 2021, párrafo 110.

⁴³ CCE, sentencia 245-17-SEP-CC, 02 de agosto de 2017, p. 7. En el mismo sentido ver: sentencia 1562-14-EP/21, 10 de marzo de 2021, párrs. 37, 38 y 39 y sentencia 851-14-EP/20 de 21 de febrero de 2020, párr. 22.

⁴⁴ CCE, sentencia 068-18-SEP-CC, 21 de febrero de 2018, p. 41.

⁴⁵ CCE, sentencia 601-18-EP/23, 20 de diciembre de 2023, párrs. 48 y 49.

preprocesal penal.⁴⁶ Esto implica que le corresponde investigar y recabar indicios mínimos suficientes para determinar si corresponde o no formular cargos y sustentar una acusación en contra de una persona por el presunto cometimiento de un delito.⁴⁷

64. Así, el rol autónomo que juega la Fiscalía permite garantizar que el juez penal no ostente un rol inquisitivo en los procesos penales, sino que, en caso de que se llegue a juicio, este pueda valorar la prueba y resolver el caso de forma independiente e imparcial.⁴⁸
65. Siendo así, resulta evidente que el cumplimiento de este rol constitucional de la Fiscalía incluye la posibilidad de que la entidad pueda solicitar -al juez- el archivo de la investigación. Esta facultad no es absoluta ni discrecional, sino que se encuentra sujeta a los presupuestos determinados por el legislador. Es por ello que, el artículo 587 del COIP determina que la Fiscalía puede solicitar el archivo de la investigación si el hecho investigado no constituye delito, no se cuentan con elementos de convicción suficientes para formular cargos, existe algún obstáculo legal insubsanable o se ha excedido de los plazos señalados para investigar.⁴⁹
66. Además de estos límites, para garantizar los derechos de las presuntas víctimas y la tutela de los bienes jurídicos protegidos por el derecho penal, el legislador ha previsto que, si la autoridad judicial no está de acuerdo con el requerimiento de Fiscalía, puede elevar en consulta a la Fiscalía Superior, para que esta ratifique o revoque la solicitud de archivo. De modo que, aquí existe otra forma de verificar la actividad de la Fiscalía, sin eliminar su autonomía, pues solo en caso de que la Fiscalía Superior ratifique la solicitud de archivo corresponde a la autoridad judicial archivar la investigación previa. Finalmente, esto no significa tampoco que el proceso quede cerrado definitivamente, pues la investigación previa se puede reabrir en caso de existir nuevos elementos, siempre que no haya prescrito el ejercicio de la acción penal (586 del COIP).⁵⁰
67. De la revisión de los tres casos enviados en consulta, se constata que la Fiscalía Inferior,

⁴⁶ Al respecto se puede revisar la sentencia 004-10-SCN-CC, 25 de febrero de 2010, pp. 11, 12 y 13.

⁴⁷ CCE, sentencia 54-21-IN/24, 06 de junio de 2024, párr. 48.

⁴⁸ La sentencia 044-16-SEP-CC, 10 de febrero de 2016, pp. 10, al respecto señala que “[...] el juez a su vez, por ser vinculante esta actuación fiscal, no puede ir más allá y llegar a establecer una culpabilidad sin pretensión punitiva, puesto que al hacer aquello asumiría el rol de “parte procesal” propio del modelo inquisitivo, violando su rol constitucional de “juez tercero imparcial”, como lo impone el modelo acusatorio oral y de garantías”.

⁴⁹ Arts. 585 y 586 COIP.

⁵⁰ Art. 586 COIP: “Transcurridos los plazos señalados, de no contar con los elementos necesarios para Art. 586 formular cargos, la o el fiscal, en el plazo de diez días, solicitará el archivo del caso, **sin perjuicio de solicitar su reapertura cuando aparezcan nuevos elementos siempre que no esté prescrita la acción [...]**” (énfasis parte del original).

haciendo uso de sus facultades constitucionales y legales, solicitó al juez consultante el archivo de las investigaciones previas. Esto debido a que, en los tres casos (presuntos delitos de: violación, robo y secuestro en grado de tentativa), consideró que no contaba con suficientes elementos para proseguir con la investigación, ni se había logrado individualizar a los potenciales sospechosos, sumado al hecho de que habría existido una falta de colaboración de las presuntas víctimas.

68. Ante ello, se constata que el juez consultante realizó el control de las actuaciones fiscales, puso en conocimiento de las presuntas víctimas la solicitud de archivo (quienes no se opusieron) y, al no estar de acuerdo con las solicitudes presentadas por la Fiscalía Inferior, el juez consultante subió en consulta a la Fiscalía Superior para que esta se pronuncie en cada caso. Por lo que, se evidencia que, siguiendo el procedimiento establecido dentro del sistema acusatorio formal, en los tres casos, más allá de la corrección o incorrección de las decisiones fiscales, se ha actuado dentro de los márgenes constitucionales que permiten, tanto la autonomía de la FGE como los derechos de las presuntas víctimas.
69. De esta forma, el hecho de que ahora corresponda al juez consultante archivar las investigaciones previas de los tres casos, no implica que con ello no exista *per se* tutela judicial efectiva. Esto por cuanto el elemento de acceso a la justicia no implica automáticamente obtener una decisión favorable, sumado al hecho de que los procesos no se cierran necesariamente de forma definitiva. Además, la autoridad judicial no tiene el rol de investigador, ni dirige o decide sobre la investigación, pues ello desconocería la separación entre los roles de fiscalía y de juez, regresando a un sistema penal inquisitivo.⁵¹
70. En todo caso, esta Corte estima pertinente recordar que aquello no implica que la Fiscalía no tenga un deber de debida diligencia como órgano investigador, considerando la relevancia, sensibilidad y gravedad de los asuntos que lleva a su cargo.⁵² Al contrario, el Estado, a través de la Fiscalía, tiene la obligación de investigar y actuar con responsabilidad y debida diligencia ante violaciones a los derechos humanos de las personas, lo que implica un deber estatal de esclarecer los hechos y garantizar el derecho

⁵¹ CCE, sentencia 004-10-SCN-CC, 25 de febrero de 2010, pp. 16. En el mismo sentido, ver CCE para el periodo de transición, sentencias 006-10-SCN-CC y 005-10-SCN-CC, 25 de marzo de 2010, pp. 16.

⁵² Art. 2 COIP: “En materia penal se aplican todos los principios que emanan de la Constitución de la República, de los instrumentos internacionales de derechos humanos y los desarrollados en este Código. En particular se aplicarán los principios de tutela judicial efectiva y debida diligencia a fin de garantizar la reparación integral para las víctimas y la prevención de la reincidencia y de la impunidad”. A partir de los casos contenciosos de la Corte IDH Velásquez Rodríguez vs. Honduras de 1998 y Barrios Altos vs. Perú en 2001, se ha desarrollado la figura de la debida diligencia como obligación estatal, ahora reconocida en el COIP. La debida diligencia en materia penal consiste en la obligación estatal de cumplir con un estándar mínimo de actuación eficiente, responsable, objetiva y oficiosa en la investigación y en el decurso de un proceso.

a la verdad de las víctimas.

71. Al respecto, la Corte IDH en el caso Velásquez Rodríguez estableció que existe un deber estatal

de investigar seriamente con los medios (estatales) a su alcance las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción a fin de identificar a los responsables, de imponerles las sanciones pertinentes y de asegurar a la víctima una adecuada reparación”.⁵³

72. Así mismo, ha señalado que la obligación de investigar “adquiere particular intensidad e importancia ante la gravedad de los delitos cometidos y la naturaleza de los derechos lesionados”.⁵⁴ Y que la realización de una investigación ex officio, sin dilación, seria, imparcial y efectiva, es un elemento fundamental y condicionante para la protección de ciertos derechos afectados por esas situaciones, como la libertad personal, la integridad personal y la vida.⁵⁵

73. En ese marco, esta Corte también ha dado estándares de investigación, juzgamiento y protección reforzada de los derechos de las víctimas de delitos sexuales, donde:

[...] las autoridades del Estado a cargo de las investigaciones y procesos relacionados con violencia contra de niñas y adolescentes, especialmente si se trata de violencia sexual, así como a cargo de la implementación de medidas de protección, acompañamiento y reparación, deben actuar con un nivel particular de cuidado.⁵⁶

74. De modo que, el hecho de que la ley no le faculte al juez a negar el archivo de la investigación previa en caso de que su solicitud haya sido ratificada por la Fiscalía Superior, no implica que esta puede ser ejercida de forma arbitraria o irresponsable. La Fiscalía General del Estado tiene la obligación de realizar una investigación diligente y sería y, solo en caso de no contar con los elementos suficientes para continuar, puede solicitar su archivo de forma motivada. Además, esta facultad tampoco le exime de responsabilidad ante actuaciones negligentes o dolosas; por lo que, si el juez estima que existió una conducta sancionable, puede ponerla en conocimiento de las autoridades competentes para que se inicien los procesos disciplinarios correspondientes.

⁵³ Corte IDH, caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras, Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1998, párr. 174.

⁵⁴ Corte IDH, caso La Cantuta Vs. Perú, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2006. Serie C Número 162, párr. 157.

⁵⁵ Corte IDH, Caso Ríos y otros vs. Venezuela, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009, párr. 283.

⁵⁶ CCE, sentencia 2467-17-EP/20, 20 de julio de 2022, párrs. 61, 62 y 66.

75. Por las consideraciones expuestas, esta Corte determina que la aplicación del numeral 1 del artículo 587 COIP a los casos concretos sometidos a consulta, no contraviene la tutela judicial efectiva de las presuntas víctimas.

6.2 La aplicación del artículo 587 numeral 1 del COIP en el caso concreto, ¿transgrede el derecho al debido proceso en su garantía de motivación como obligación que tienen las autoridades dentro de una solicitud y ratificatoria de archivo de una investigación previa?

76. El juez consultante arguye que la aplicación del artículo 587 numeral 1 del COIP transgrede la garantía de motivación en los tres casos, porque permite que se archive una investigación por parte de Fiscalía Superior, sin que deba motivar su decisión, lo que permite que haya resoluciones arbitrarias sin ningún tipo de fundamentación.
77. Al respecto, el literal l del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución señala que “[n]o habrá motivación si en la resolución no se enuncian los normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia a su aplicación a los antecedentes de hecho”.
78. Sobre esta garantía, la Corte Constitucional ha manifestado que la motivación es una expresión de legitimidad de las decisiones y “[...] se configura como una obligación de los poderes públicos de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones en el entendido que, precisamente en la justificación de sus resoluciones, reposa la legitimidad de su autoridad [...]”.⁵⁷
79. Con este contexto, analizada la norma consultada, esta Corte verifica que en la primera oración se establece que “La decisión de archivo será fundamentada y solicitada a la o al juzgador de garantías penales [...]”. Así, este Organismo observa que la norma consultada sí establece la obligación de fundamentar la solicitud de archivo y que las alegaciones del juez consultante se basan en interpretaciones sobre la norma cuestionada.
80. Además, de conformidad con los principios de fuerza normativa y aplicación directa e inmediata de la Constitución, la garantía de motivación y su contenido se entiende implícita y extendida a todo acto del poder público. Por lo tanto, por el solo hecho de que una norma infraconstitucional no reitere la obligación de justificar sus decisiones, no significa *per se* que sea contraria a la Constitución,⁵⁸ ni tampoco impide que, de así considerarlo y sustentarlo debidamente, los jueces de garantías penales ejerzan sus

⁵⁷ CCE, sentencia 1728-12-EP/19, 2 de octubre de 2019, párr. 28.

⁵⁸ CCE, sentencia 77-16-IN/22, 27 de enero de 2022, párr. 195.

facultades correctivas de acuerdo con el COFJ.

81. Con base en lo señalado, esta Corte considera adecuado recordar que la ratificación del archivo debe atender al estándar de motivación, y contener entre otros, los antecedentes del caso, los impulsos del agente fiscal y los elementos de convicción recabados para concluir con un análisis de la pertinencia o no del archivo de la investigación. Asimismo, se recuerda que las personas que se consideren afectadas por las decisiones fiscales pueden activar las vías penal, administrativa o civil que tienen a disposición para que se determine la responsabilidad por un eventual error de aquellas.
82. Por lo tanto, no se encuentra que la aplicación del artículo 587 numeral 1 del COIP en los tres casos sea incompatible con el artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución.

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** las consultas de constitucionalidad de norma **41-22-CN, 16-24-CN y 15-24-CN** en el siguiente término:
 - 1.1. La aplicación del artículo 587 numeral 1 del COIP en los tres casos sometidos a consulta, no contraviene la tutela judicial efectiva de las víctimas ni el derecho al debido al proceso en la garantía de motivación.
2. **Devolver** los expedientes a la judicatura de origen, para que continúe con la tramitación de la etapa correspondiente.
3. Notifíquese, publíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 21 de noviembre de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

4122CN-760a3



Caso Nro. 41-22-CN

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 21-18-IN/24
Jueza ponente: Alejandra Cárdenas Reyes

Quito, D.M., 11 de julio de 2024

CASO 21-18-IN

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

SENTENCIA 21-18-IN/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción de inconstitucionalidad propuesta en contra del artículo 42 de la Ley General de Seguros contenida en el libro III del Código Orgánico Monetario y Financiero. Esta Corte encuentra que los incisos tercero, cuarto, sexto, séptimo octavo de la norma impugnada son constitucionales al no contravenir el principio de unidad jurisdiccional contenido en los artículos 167 y 168 numeral 3 de la CRE. Por otra parte, se encuentra que la primera sección del inciso quinto y el inciso décimo segundo de la norma impugnada no son inconstitucionales pues cumplen con el principio de proporcionalidad en materia sancionadora contemplado en el artículo 76 numeral 6 de la CRE.

Contenido

1. **Antecedentes procesales**.....
2. **Competencia**.....
3. **Disposiciones cuya inconstitucionalidad se demanda**
4. **Argumentos de los sujetos procesales**
- 4.1. **Argumentos de los accionantes**.....
- 4.2. **Argumentos de las partes accionadas**
- 4.2.1. **Argumentos de la presidencia de la República**
- 4.2.2. **Argumentos de la PGE**
- 4.2.3. **Argumentos de la Asamblea Nacional**
- 4.3. **Argumentos de los terceros con interés**
- 4.3.1. **Argumentos de la SCVS**
- 4.4. **Argumentos de los *amici curiae***
- 4.4.1. **A favor de la constitucionalidad de la norma**.....
- 4.4.2. **En contra de la constitucionalidad de la norma**.....
5. **Análisis constitucional**.....
- 5.1. **Planteamiento de los problemas jurídicos**.....
- ¿El artículo 42 de la Ley General de Seguros contenida en el libro III del Código Orgánico Monetario y Financiero es contrario al principio de unidad jurisdiccional por presuntamente conferir una facultad jurisdiccional a la SCVS para resolver conflictos entre asegurados y aseguradoras?
- ¿El artículo 42 de la Ley General de Seguros contenida en el libro III del Código Orgánico Monetario y Financiero es contrario al principio de proporcionalidad

- en materia sancionadora cuando ordena la liquidación forzosa de la aseguradora al incumplir la orden de pago de una indemnización producto de un reclamo administrativo?**
- 6. Decisión.....**

1. Antecedentes procesales

1. El 1 de junio de 2018, Juan Francisco Guerrero del Pozo, en representación de la Asociación de Compañías Aseguradoras del Ecuador (ACOSE) y la Cámara de Compañías de Seguros del Ecuador (“**accionantes**”), presentó una acción de inconstitucionalidad por el fondo del artículo 42 de la Ley General de Seguros contenida en el libro III del Código Orgánico Monetario y Financiero (“**COMF**”), publicado en el Suplemento del Registro Oficial 332 de 12 de septiembre de 2014.
2. El 3 de abril de 2019, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional¹ admitió a trámite la causa 21-18-IN y dispuso a la Presidencia de la República, la Asamblea Nacional y la Procuraduría General del Estado que, en el término de 15 días, intervengan, defendiendo o impugnando la constitucionalidad de las normas demandadas.²
3. El 6, 7 y 8 de mayo de 2019, la presidencia de la República, la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”) y la Asamblea Nacional presentaron, respectivamente, lo requerido en el párrafo *ut supra*.
4. El 11 de junio de 2019, la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros (“**SCVS**”) presentó un escrito en calidad de tercero con interés.
5. El 17 de febrero de 2022, por sorteo, se asignó la sustanciación de la causa a la jueza Alejandra Cárdenas Reyes.
6. El 16 de septiembre de 2022, los accionantes presentaron un escrito en respuesta a los argumentos de la Asamblea Nacional, la PGE y la presidencia de la República.
7. El 17 de agosto de 2022, la jueza ponente avocó conocimiento de la causa. El 4 de marzo de 2023, la jueza ponente convocó a las partes procesales a una audiencia pública.

¹ El Tribunal de Sala de Admisión se conformó con el ex juez constitucional Ramiro Ávila Santamaría y las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Carmen Corral Ponce.

² La sustanciación de la causa le correspondió al ex juez constitucional Ramiro Ávila Santamaría.

8. El 22 de marzo de 2024, se desarrolló una audiencia en la que comparecieron los accionantes, la Asamblea Nacional, la presidencia de la República, la SCVS y varios *amici curiae*.³
9. En la causa se han ingresado varios *amici curiae*.⁴

2. Competencia

10. De conformidad con lo previsto en los artículos 436 numeral 2 de la Constitución, 74 y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”) y 65 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre la presente acción pública de inconstitucionalidad.

3. Disposiciones cuya inconstitucionalidad se demanda

11. Los accionantes alegan la inconstitucionalidad por el fondo de los incisos tercero, cuarto, quinto, sexto, séptimo, octavo y décimo segundo del artículo 42 de la Ley General de Seguros contenida en el libro III del Código Orgánico Monetario y Financiero, publicado en el Suplemento del Registro Oficial 332 de 12 de septiembre de 2014. Dicha norma señala:

Artículo 42

Las compañías de seguros y reaseguros tienen la obligación de pagar el seguro contratado o la parte correspondiente a la pérdida debidamente comprobada, según sea el caso, dentro del plazo de treinta (30) días siguientes de presentada la reclamación por parte del asegurado o beneficiario, acompañando los documentos determinados en la póliza.

Las compañías de seguros y reaseguros podrán objetar por escrito y motivadamente, dentro del plazo antes mencionado el pago total o parcial del siniestro, no obstante si el asegurado o el beneficiario se allanan a las objeciones de la compañía de seguros, ésta pagará inmediatamente la indemnización acordada.

Si el asegurado o beneficiario no se allana a las objeciones podrá presentar un reclamo ante la Superintendencia de Compañías Valores y Seguros, a fin de que ésta requiera a la aseguradora que justifique su negativa al pago. Dentro del plazo de 30 días de

³ A la audiencia comparecieron en calidad de *amici curiae* Víctor Carrión Vargas, Mauricio López Ochoa, Pablo Sebastián Sevilla, Alexis Noboa Arregui, Carlos Carrión Márquez, Sofía de Castro y Christopher Riofrío, todos por sus propios derechos.

⁴ En calidad de *amicus curiae* presentaron escritos: Eduardo Peña Triviño, por sus propios derechos, el 16 de octubre de 2022, la Fundación para la Investigación, Tecnificación y Desarrollo del Seguro Ecuatoriano FITSE el 22 de noviembre de 2022 y Víctor Carrión, por sus propios derechos, el 23 de noviembre de 2022.

presentado el reclamo, y completados los documentos que lo respalden el organismo de control dirimirá administrativamente la controversia aceptando total o parcialmente el reclamo y ordenando el pago del siniestro en el plazo de 10 días de notificada la resolución, o negándolo.

La resolución podrá ser impugnada en sede administrativa con arreglo al artículo 70 de la presente Ley.

El incumplimiento del pago ordenado será causal de liquidación forzosa de la compañía aseguradora. La interposición de acciones o recursos judiciales no suspenderá los efectos de la resolución que ordena el pago.

En sede judicial, el asegurado cuyo reclamo haya sido negado podrá demandar a la aseguradora ante la justicia ordinaria o recurrir a los procedimientos alternativos de solución de controversias estipulados en el contrato de seguro. La aseguradora, por su parte, podrá demandar la revocatoria o anulación de la resolución que le obligó al pago de la indemnización, en jurisdicción contencioso administrativa solamente cuando haya honrado la obligación de pago.

En caso de haberse revocado o anulado la resolución, para obtener la restitución de la indemnización pagada, la aseguradora deberá necesariamente también demandar al asegurado o beneficiario que la haya cobrado, quien intervendrá como parte en el juicio.

La presentación del reclamo que regula el presente artículo suspende la prescripción de la acción que tiene el asegurado o el beneficiario contra la aseguradora, hasta la notificación de la resolución a la aseguradora.

Todos los reclamos de asegurados contra aseguradoras se sujetarán a las normas precedentes. No les es aplicable, en consecuencia, el procedimiento regulado por la Ley Orgánica de Defensa al Consumidor.

Adicionalmente, tratándose de pólizas de seguros de fiel cumplimiento del contrato y de buen uso del anticipo que se contrate en beneficio de las entidades previstas en el artículo 1 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, las compañías de seguros deben emitirlas cumpliendo la exigencia de que sean incondicionales, irrevocables y de cobro inmediato, por lo que tienen la obligación de pagar el valor del seguro contratado, dentro del plazo de diez (10) días siguientes al pedido por escrito en que el asegurado o el beneficiario le requieran la ejecución.

Queda prohibido a las compañías aseguradoras en el caso de las mencionadas pólizas giradas en beneficio de las entidades previstas en el artículo 1 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, exigir al asegurado para el pago de la garantía, documentación adicional o el cumplimiento de trámite administrativo alguno, que no fuere el previsto en dicha ley y en su reglamento. Cualquier cláusula en contrario, se entenderá como no escrita.

El incumplimiento de estas disposiciones dará lugar, asimismo, a la liquidación forzosa de la compañía de seguros.(Énfasis añadido)⁵

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Argumentos de los accionantes

12. Los accionantes sostienen que la norma impugnada vulnera los principios de unidad jurisdiccional, la garantía de ser juzgado por un juez competente y con el procedimiento debido, y el principio de proporcionalidad en materia sancionatoria.⁶
13. Para sustentar su afirmación, los accionantes realizan un recuento histórico de la norma y los cambios que esta ha tenido a través del tiempo.
14. Sobre el principio de unidad jurisdiccional, los accionantes sostienen que la potestad jurisdiccional es encomendada exclusivamente a los jueces que integran el poder judicial, por lo que solo ellos son los competentes para dirimir los conflictos que surjan entre privados o entre privados y el Estado.
15. Reconocen que dicho principio no es absoluto, pues a través del tiempo se han considerado ciertas excepciones.⁷ No obstante, señalan que “cualquier facultad jurisdiccional que sea ejercida por un órgano ajeno a la Función Judicial [y que no sea parte de las excepciones constitucionalmente referidas] es inconstitucional”.
16. De esta forma, argumentan que la norma impugnada, al conceder una facultad jurisdiccional a la SCVS, es inconstitucional. Señalan que la naturaleza jurisdiccional que se le confiere a dicha entidad se evidencia cuando la norma estipula que, por la interposición del reclamo, se suspende la prescripción de la acción de cobro ante la justicia ordinaria. Afirman que esta característica es propia de la jurisdicción ordinaria.
17. De igual manera, señalan que el conflicto que resuelve la SCVS es un asunto meramente mercantil; y, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 240 del Código Orgánico de la Función Judicial, aquello le corresponde resolver a un juez de lo civil.

⁵ Dicho artículo fue reformado por la Disposición Reformatoria Primera a la Ley General de Seguros de la Ley s/n, R.O. 395-S, 4-VIII-2008, por la Disposición Reformatoria Primera de la Ley s/n, R.O. 100-2S, 14-X-2013; y, sustituido por la Disposición Reformatoria Décima Sexta, num. 15 del Código Orgánico Monetario y Financiero; R.O. 332-2S, 12-IX-2014.

⁶ CRE, artículos 76 numerales 3, 6 y 7 literal k); 167; y, 168 numeral 3.

⁷ Respecto a las excepciones mencionadas, el accionante se refiere al rol de (i) la Corte Constitucional; (ii) la justicia indígena; (iii) el arbitraje; (iv) el Tribunal Contencioso Electoral; y, (v) los Tribunales de Conciliación y Arbitraje en conflictos colectivos laborales.

18. Por otra parte, refieren que el artículo 213 de la CRE no le confirió a las Superintendencias una facultad jurisdiccional para que resuelva asuntos mercantiles. Señalan que las partes en conflicto (aseguradora y asegurado o beneficiario) se encuentran en clara desventaja. Según los accionantes, si es que la SCVS resuelve favorablemente para el asegurado o beneficiario, la aseguradora tiene que acudir al Tribunal Contencioso Administrativo para impugnar la legalidad del acto. No obstante, si la decisión de la SCVS es favorable para la aseguradora, al asegurado puede iniciar una acción en la vía ordinaria.
19. Afirma que el rol de la SCVS, al resolver este tipo de controversias, no se enmarca dentro de las facultades de control y vigilancia que realiza. Aseguran que dichas facultades se enmarcan en el correcto manejo del negocio de seguro más no en la dirimencia de controversias.
20. Respecto al debido proceso en la garantía de ser juzgado por un juez competente y bajo el procedimiento debido, los accionantes sostienen que “toda persona debe ser juzgada de forma exclusiva por los órganos jurisdiccionales, a los cuales, de forma previa, la Constitución y la Ley les han dotado de competencia para el efecto”. Advierten que dicha garantía se encuentra ligada con el principio de unidad jurisdiccional. Afirman que:

si no existe un respeto al principio de unidad jurisdiccional, es imposible que se garantice el derecho a ser juzgado por un juez competente, en tanto cualquier autoridad del poder público, arbitrariamente, podría arrogarse funciones para resolver las controversias entre particulares o, entre estos, y los órganos del sector público.
21. En esa línea, los accionantes señalan que “no es jurídicamente permisible que una persona, natural o jurídica, de derecho público o privado, sea juzgada por una autoridad o institución, a la cual el constituyente no le atribuyó facultades jurisdiccionales”. En esa línea, los accionantes sostienen que es necesario distinguir la potestad administrativa de la potestad jurisdiccional. Respecto a la primera, advierten que la potestad administrativa nace cuando el administrado se encuentra en conflicto con la misma administración pública. Mientras que la segunda, se origina cuando el Estado entra a dirimir un conflicto, como tercero imparcial, que nace entre dos partes.
22. Adicionalmente, afirman que, al momento en el que la ley le permite a la SCVS resolver este tipo de conflictos entre aseguradoras y asegurados hace imposible que, en los contratos que suscriben entre ellos, puedan pactar métodos alternativos de solución de controversias.

- 23.** Respecto al principio de proporcionalidad en materia sancionadora, los accionantes señalan que las personas naturales o jurídicas tienen derecho a que se establezcan sanciones proporcionales y correlativas a los hechos que se les imputa. Según los accionantes, esto sucede en todo tipo de procedimiento ya sea este de tipo civil, administrativo o penal. Refieren que dicho principio tiene como objetivo “regular el poder punitivo del Estado en sus distintas esferas, pues no es concebible que la sanción, que es una limitación a un derecho, sea desproporcionada o irracional”.
- 24.** Advierten que la sanción contemplada en la norma impugnada para las compañías aseguradoras es “irracional y desproporcionada, pues no persigue un fin constitucionalmente protegido, ni tampoco guarda una debida coherencia y racionalidad entre la supuesta infracción [incumplimiento del pago ordenado por la SCVS] y la medida que se impone a causa de la misma [liquidación forzosa]”.
- 25.** Adicionalmente, afirma que, cuando se produce una controversia entre la aseguradora y el asegurado por el pago de una indemnización, lo correcto sería que se inicie un proceso ante la jurisdicción ordinaria o mediante los mecanismos que se establezcan en el contrato de seguro. De esa forma, sería desproporcional que se llegue a sancionar a una compañía de seguros con la liquidación forzosa por parte de la SCVS cuando el conocimiento de este tipo de asuntos les corresponde a otros organismos.

4.2. Argumentos de las partes accionadas

4.2.1 Argumentos de la presidencia de la República

- 26.** En su escrito, la presidencia de la República advierte que la norma impugnada no regula relaciones de carácter mercantil y por ende “nada tiene que ver con la dilucidación de intereses particulares, sino el alcance de una potestad administrativa que apunta a que una actividad reglada se sujete al ordenamiento jurídico”.
- 27.** Respecto del supuesto otorgamiento de facultades jurisdiccionales a la Superintendencia, indica que aquella no dirime un conflicto entre privados sino un conflicto provocado por el incumplimiento de una obligación legal por parte de las aseguradoras. Agrega que, en el marco de lo establecido en la norma impugnada, la SCVS vigila el cumplimiento de una obligación legal por parte del administrado y “salvaguarda la legalidad administrativa de una actividad reglada a través de una función técnica y especializada de vigilancia, auditoría, intervención y control”.

28. Señala que, en aplicación de la norma impugnada, “la relación jurídica derivada de la intervención estatal, se transa entre la superintendencia y las aseguradoras, quedando al margen de ésta, los asegurados”.
29. Finalmente, indica que la configuración de liquidación forzosa procedería en caso de desacato de la orden de autoridad por parte de las aseguradoras y por lo tanto, “sería una consecuencia de que la aseguradora distraiga su actuación del marco normativo que la rige”.
30. En la audiencia, la presidencia de la República afirmó que las superintendencias forman parte de la Función de Transparencia y Control Social. Dichas entidades promueven y controlan actividades económicas, tanto públicas como privadas. Señaló que una de las funciones es promover la provisión de servicios de calidad. Así, la SCVS no dirime un conflicto entre privados sino el posible incumplimiento de una obligación legal de las aseguradoras.

4.2.1. Argumentos de la PGE

31. La PGE argumentó que la competencia de la SCVS nace de la CRE, del COMF y la Ley de Compañías. Afirma que no es lo mismo, por un lado, la competencia de la SCVS de resolver reclamaciones en sede administrativa y, por otro lado, la competencia jurisdiccional de los órganos de la función judicial. Según la PGE, aquello se evidencia cuando las decisiones administrativas pueden ser impugnadas ante los órganos de la función judicial.
32. Afirma que el proceso administrativo se fundamenta en la auto tutela, mientras que el jurisdiccional se fundamenta en la tutela judicial. Señala que la norma impugnada respeta los principios y derechos constitucionales de petición, legalidad, impugnabilidad de los actos administrativos, contradicción, debido proceso, igualdad jurídica y proporcionalidad.
33. A criterio de la PGE, la norma persigue un fin constitucionalmente válido, que es “la impugnabilidad de todos los actos emanados de una entidad pública”; es idónea pues ante un reclamo en materia de seguros presentado en sede administrativa, la Superintendencia “dirimirá el mismo y la resolución que se emane podrá ser impugnada en sede administrativa o ante la justicia ordinaria o contenciosa administrativa”; considera que es proporcional porque “se está protegiendo el fin constitucional encaminado a impugnar los actos administrativos en sede administrativa o judicial”.

4.2.2. Argumentos de la Asamblea Nacional

- 34.** La Asamblea Nacional, en su escrito, argumenta que al suprimir el procedimiento administrativo de reclamo para los asegurados se dejaría a arbitrio de las aseguradoras el pago de las indemnizaciones.
- 35.** Afirma que la norma impugnada establece una relación entre las aseguradoras y el Estado, dejando de lado a los asegurados.
- 36.** Sobre la proporcionalidad de las sanciones, la Asamblea Nacional afirma que la liquidación forzosa de la aseguradora nace por el incumplimiento del pago de la indemnización ordenada por la SCVS. La sanción, según la Asamblea Nacional, surge por el desacato de la aseguradora a la orden de la autoridad.
- 37.** En la audiencia, la Asamblea Nacional manifestó que, de acuerdo con el artículo 213 de la Constitución, las Superintendencias tienen la competencia de vigilancia, auditoría, prevención y control de entidades públicas y privadas. Aquello, según la Asamblea Nacional, se reproduce en el COMF al hablar de la SCVS.
- 38.** Sostuvo que la SCVS no administra justicia, sino que realiza un proceso expedito para que se pueda asegurar el pago de una indemnización para el asegurado. En este proceso, según la Asamblea Nacional, se garantiza el derecho a la defensa y al debido proceso de las aseguradoras.
- 39.** Respecto a la sanción de liquidación forzosa de la aseguradora, señala que es adecuado presumir que, en caso de que no se realice el pago, o bien la aseguradora no tiene liquidez para hacerlo, lo que correspondería a un mal manejo de la compañía y por ende la incapacidad de seguir prestando el servicio, o bien no quiere cancelar lo que le corresponde al asegurado. De esa forma, esta sanción pretende precautelar los derechos de los asegurados. En esa medida, según la Asamblea Nacional, en ambos supuestos, la sanción es proporcional.
- 40.** Cabe destacar que la Asamblea Nacional afirma que la prestación del servicio de seguro constituye una actividad de interés público. Por tal razón, es necesario que exista una sanción que coadyuve a que las aseguradoras cumplan con sus obligaciones frente a los asegurados.

4.3. Argumentos de los terceros con interés

4.3.1. Argumentos de la SCVS

41. La SCVS afirma que la demanda de los accionantes se divide en dos secciones. La primera respecto a que la norma le confiere facultades jurisdiccionales a dicha entidad. La segunda sobre la desproporcionada sanción que se les impone a las compañías aseguradoras por la falta de pago de las indemnizaciones ordenadas producto de los reclamos de los asegurados o beneficiarios ante dicha institución.
42. Respecto a la primera sección, la SCVS señala que la competencia que ella tiene es estrictamente administrativa y no jurisdiccional. Afirma que la CRE, el Código Orgánico Monetario y Financiero y la Ley General de Seguros otorgaron la competencia a la SCVS de facilitar “el acceso y el debido proceso en la atención, sustanciación y resolución de los diversos reclamos administrativos deducidos por la ciudadanía (usuarios o consumidores) en contra de las empresas que integran el sistema de seguros privados”. Advierten que el artículo 52 de la CRE otorga a los consumidores un tratamiento y protección especial.
43. Afirma que el Estado busca proteger los derechos de los usuarios en negocios de alto riesgo masivo, en los que estos suelen estar en una posición de vulnerabilidad. Por dicha razón, el Código Orgánico Administrativo, según la SCVS, les confirió a las autoridades administrativas la competencia de conocer, sustanciar y resolver las controversias en dicha materia. Además, la SCVS afirma que la actividad que regula el artículo 1 de la Ley General de Seguros es materia de control de la superintendencia.
44. Argumenta que la SCVS expide resoluciones administrativas en virtud de los reclamos que presentan los asegurados en contra de las aseguradoras, lo cual bajo ningún concepto se trata de sentencias judiciales. Adicionalmente, en audiencia afirmó que las aseguradoras pueden hacer uso de recursos de apelación y de revisión en sede administrativa previo a acudir ante la justicia ordinaria.
45. Sobre la segunda sección de la demanda, la SCVS afirma que la sanción que se impone es proporcional ante el incumplimiento de la aseguradora.
46. En audiencia, la SCVS afirmó que realiza su actividad sancionatoria con el objetivo de compensar la asimetría de poder que existe entre la aseguradora y el asegurado o beneficiario. Asegura que desde que está en vigencia la norma, solo una aseguradora ha sido sancionada con la medida de liquidación forzosa.
47. Según la SCVS, en el año 2023 se atendieron 2334 reclamos a nivel nacional lo que permitió que, de forma expedita, gratuita y técnica se resuelvan dichos reclamos. Con ello, según la SCVS, se iguala la asimetría de poder.

48. Por otra parte, afirmó que la medida de liquidación forzosa no es desproporcional pues coadyuva a que las aseguradoras cumplan con su obligación frente a los asegurados. Argumentó que, en caso de que la sanción sea menor como por ejemplo una multa, siempre sería más conveniente para la aseguradora pagar la multa antes que pagar el reclamo del asegurado. Por otra parte, afirmó que en caso de que la aseguradora entre en un proceso de liquidación forzosa a raíz de lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley General de Seguros, esta sanción puede ser superada luego del pago del siniestro. Al respecto, en audiencia, la SCVS señaló que la Ley de Compañías y las regulaciones de la Junta de Política y Regulación Financiera habilitan la posibilidad de reactivar una aseguradora que ha sido liquidada forzosamente.

5. Argumentos de los *amici curiae*

5.1. A favor de la constitucionalidad de la norma

49. Mauricio López Ochoa manifiesta que es necesario comprender que los seguros se tienen que ver en dos sentidos. El primero sobre el contrato de seguro propiamente dicho, el cual se encuentra regulado por el Código de Comercio. El segundo sobre la institución del seguro, la cual está regulada por la Ley General de Seguros.
50. En esa medida, señala que, con base en lo dispuesto en el artículo 213 de la Constitución, la SCVS realiza un control de la institución de seguro. Dentro de esa facultad de control, según el *amicus curiae*, la SCVS puede fiscalizar y adoptar correctivos dentro de las decisiones del controlado. Al respecto cita un fragmento de la sentencia C-165-19 de la Corte Constitucional Colombiana en la que se afirma que la facultad de control “se refiere a la posibilidad del ente que ejerce la función de ordenar correctivos, que pueden llevar hasta la revocatoria de la decisión del controlado y la imposición de sanciones”.
51. Por otra parte, Carlos Carrión Márquez señala que la SCVS no ejerce funciones jurisdiccionales. Afirma que el contrato de seguro va más allá de un asunto mercantil pues involucra derechos de consumidores de un servicio que puede ser catalogado de interés general.
52. De igual manera, asegura que la Ley General de Seguros, en su artículo 25, dispone que en todo contrato de seguro se tiene por incorporadas las normas de la Ley de Defensa de los Consumidores, por tanto, procura la defensa del consumidor. Finalmente, afirmó que es necesario que exista una vía expedita para que el asegurado

pueda reclamar a la aseguradora el cumplimiento de lo establecido en el contrato de seguro.

5.2. En contra de la constitucionalidad de la norma

53. La Fundación para la Investigación, Tecnificación y Desarrollo del Seguro Ecuatoriano (“**FITSE**”) señala que la norma impugnada es inconstitucional por contravenir el principio de unidad jurisdiccional y el principio de proporcionalidad.

54. Sobre el principio de unidad jurisdiccional señala que el legislador le confirió a la SCVS la facultad de resolver una controversia entre la aseguradora y el asegurado derivado de la ejecución de un contrato privado. No obstante, según la FITSE, dicha facultad no fue conferida por el constituyente.

55. Sobre lo mencionado, señala que la CRE determinó que las superintendencias son “organismos técnicos de vigilancia, auditoría, intervención y control de las actividades económicas, sociales y ambientales, y de los servicios que prestan las entidades público privadas”. De esta forma, advierte que:

las Superintendencias están facultadas a vigilar, auditar, intervenir y controlar que las entidades sujetas a su supervisión den cumplimiento a las regulaciones, disposiciones y lineamientos previstos para su funcionamiento y, en caso de incumplimiento, a imponer sanciones a través de un procedimiento administrativo sancionador.

56. Advierte que, dentro de las competencias de las superintendencias no se encuentra la de resolver controversias entre sujetos privados. Afirma que no se puede entender el reclamo de los asegurados a la aseguradora como un “reclamo administrativo”. Esto dado que el reclamo administrativo se entiende como una impugnación en contra de las actuaciones de las entidades públicas.

57. Sobre el principio de proporcionalidad, la FITSE argumenta que para que una sanción sea proporcional debe guardar coherencia con la conducta que se pretende condenar. Afirma que “[e]n el presente caso, la conducta que se condena es el incumplimiento de una orden de pago de una póliza de seguros que, sin importar su naturaleza ni su cuantía, en *todos* los casos acarrea la sanción de liquidación forzosa de la compañía aseguradora” (énfasis en original). De esta manera, sostiene que la liquidación forzosa de la compañía es más lesiva que el no pago de la póliza de seguro.

58. Por otra parte, Eduardo Peña señala que la misma ley determina taxativamente las causales de liquidación forzosa de las compañías de seguros. Argumenta que, al

momento en que se dispone la liquidación forzosa de la compañía, se “ha regresado a la pena de muerte de la persona jurídica”.

59. Víctor Carrión señala que la norma impugnada restringe el derecho de la aseguradora a acceder a un reclamo administrativo en el caso de que se dé por terminada unilateralmente la vigencia de una póliza de seguros. Advierte que las aseguradoras solo pueden comparecer ante la superintendencia en calidad de accionados ante reclamos de los asegurados.
60. Por otra parte, sostiene que la norma impugnada es contraria al debido proceso en la garantía de juez competente. Afirma que los conflictos que nacen entre asegurados y aseguradoras debe ser conocida por un juez independiente, imparcial y competente acorde al artículo 7 del Código Orgánico de la Función Judicial.
61. Adicionalmente, afirma que la sanción que se pretende imponer a las aseguradoras por el no pago de indemnizaciones es contrario a la libertad para desarrollar actividades económicas.
62. Alexis Noboa Arregui manifiesta que el contrato de seguro es de tipo mercantil y que, en caso de controversia entre las partes, su resolución tiene que ser de la misma manera que cualquier conflicto que surge entre privados. Afirma que el proceso que se lleva ante la SCVS no puede ser catalogado como un reclamo administrativo pues la administración pública no es quien se encuentra en conflicto con el asegurado o la aseguradora. Señala que el proceso que se lleva ante la SCVS constituye un juicio en el que la administración pública dirime un conflicto entre sujetos privados.
63. Sofía de Castro indica que el artículo 42 de la Ley General de seguros vulnera el derecho a la defensa y a la tutela judicial efectiva en el componente de acceso de las aseguradoras pues al mismo tiempo que permite que dichas entidades apelen a la decisión emitida por la SCVS, para hacerlo tienen que haber pagado la indemnización a favor de los asegurados so pena de que se inicie el proceso de liquidación forzosa de la aseguradora. En la misma línea, afirma que, independientemente de que se pueda apelar la decisión en sede administrativa, la aseguradora debe pagar al asegurado la indemnización.
64. Finalmente, Pablo Sevilla Peralvo manifiesta su preocupación sobre los efectos de la sentencia a casos particulares, en caso de declarar inconstitucional el artículo 42 de la Ley General de Seguros. Mencionó que existe preocupación por parte del sector asegurador por las consecuencias que puede tener la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 42 de la Ley General de Seguros. Además, manifiesta

su preocupación por el rol de la SCVS al momento de aprobar las condiciones generales y especiales de la póliza.

6. Análisis constitucional

6.1. Planteamiento de los problemas jurídicos

- 65.** El artículo 79, numeral 5, literal b, de la LOGJCC, determina que en las acciones públicas de inconstitucionalidad los legitimados activos están obligados a cumplir con cierta carga argumentativa. Esto, en tanto dispone que las demandas de inconstitucionalidad deben contener “[a]rgumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa”.⁸
- 66.** De los argumentos planteados por los accionantes, esta Corte evidencia que los cargos centrales de la acción de inconstitucionalidad son que (i) la norma impugnada contraviene el principio de unidad jurisdiccional y el derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por un juez competente pues le otorga una facultad jurisdiccional a la SCVS sin que eso esté permitido por la CRE ni haya sido dada por el constituyente; y, (ii) la sanción para las aseguradoras que incumplen su obligación de pago, producto de un reclamo, es contraria al principio de proporcionalidad en materia sancionatoria. Respecto al cargo (i) esta Corte nota que el accionante desarrolla una misma base fáctica respecto de los derechos presuntamente vulnerados, por lo que se procede a analizar el cargo desde la lógica del principio de unidad jurisdiccional. Respecto al cargo (ii) se lo analizará desde la lógica del principio de proporcionalidad en materia sancionatoria.
- 67.** Por lo expuesto, la Corte formula los siguientes problemas jurídicos:

¿El artículo 42 de la Ley General de Seguros contenida en el libro III del Código Orgánico Monetario y Financiero es contrario al principio de unidad jurisdiccional por presuntamente conferir una facultad jurisdiccional a la SCVS para resolver conflictos entre asegurados y aseguradoras?

¿El artículo 42 de la Ley General de Seguros contenida en el libro III del Código Orgánico Monetario y Financiero es contrario al principio de proporcionalidad en materia sancionadora cuando ordena la liquidación forzosa de la aseguradora al incumplir la orden de pago de una indemnización, emitida por la SCVS, producto de un reclamo administrativo?

⁸ CCE, sentencia 47-15-IN/21, 10 de marzo de 2021, párr. 28.

6.2. Resolución de los problemas jurídicos

¿El artículo 42 de la Ley General de Seguros contenida en el libro III del Código Orgánico Monetario y Financiero es contrario al principio de unidad jurisdiccional por presuntamente conferir una facultad jurisdiccional a la SCVS para resolver conflictos entre asegurados y aseguradoras?

68. El principio de unidad jurisdiccional se encuentra recogido en el artículo 167 de la CRE. Dicha norma dispone que “[l]a potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce por los órganos de la Función Judicial y por los demás órganos y funciones establecidos en la Constitución”.

69. En esa misma línea, el artículo 168 numeral 3 de la CRE establece que

[l]a administración de justicia, en el cumplimiento de sus deberes y en el ejercicio de sus atribuciones, aplicará los siguientes principios: [...] 3. En virtud de la unidad jurisdiccional, ninguna autoridad de las demás funciones del Estado podrá desempeñar funciones de administración de justicia ordinaria, sin perjuicio de las potestades jurisdiccionales reconocidas por la Constitución.

70. Respecto a este principio, la Corte Constitucional ha determinado que

[Ú]nicamente los órganos jurisdiccionales de la Función Judicial tienen la atribución de administrar justicia, además de las excepciones establecidas en la propia Constitución.

Así, conforme con el marco constitucional vigente, la potestad de administrar justicia solamente recae en: i. Jueces, tribunales y cortes que forman parte de la Función Judicial; y, ii. Los demás órganos a los cuales el constituyente, explícitamente, les dotó de esta potestad.⁹

71. De igual manera, esta Corte ha señalado que

La jurisdicción no es sino, “la función pública realizada por los órganos competentes del Estado, con las formas requeridas por la ley”. [...]. El fundamento de esta distinción radica en la renuncia a ejercer justicia de manera particular y, en su lugar, someter los conflictos a un tercero independiente, imparcial y determinado, por este motivo, la regulación de los sujetos y órganos que administran justicia se encuentra delimitada en el texto constitucional, debido al carácter excepcional y privativo que emana de esta facultad.¹⁰

⁹ CCE, sentencia 60-11-CN/20, 6 de febrero de 2020, párrs. 55 y 56.

¹⁰ CCE, sentencia [8-19-CN/22](#), 27 de enero de 2022, párr. 29.

72. Es decir, la CRE faculta a administrar justicia únicamente a los órganos reconocidos por ella. En este sentido, se consolida y legitima la exclusividad de la potestad jurisdiccional a cargo de los jueces y órganos jurisdiccionales, con ciertas excepciones contempladas en el mismo texto constitucional.¹¹
73. Ahora bien, los accionantes señalan que los incisos tercero, cuarto y séptimo del artículo impugnado contravienen los artículos 167 y 168 numeral 3 de la CRE, al otorgar a la SCVS la facultad de resolver controversias entre aseguradoras y asegurados o beneficiarios después de un “reclamo administrativo”. También señala que se evidencia esta facultad “jurisdiccional” cuando la norma señala que, por la interposición del reclamo, se suspende la prescripción de la acción.
74. Dichos incisos señalan:

Si el asegurado o beneficiario no se allana a las objeciones podrá presentar un reclamo ante la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, a fin de que ésta requiera a la aseguradora que justifique su negativa de pago. Dentro del plazo de 30 días de presentado el reclamo, y completados los documentos que lo respalden, el organismo de control dirimirá administrativamente la controversia, aceptando total o parcialmente el reclamo y ordenando el pago del siniestro en el plazo de 10 días de notificada la resolución, o negándolo.

La resolución podrá ser impugnada en sede administrativa con arreglo al artículo 70 de la presente Ley.

[...] La presentación del reclamo que regula el presente artículo suspende la prescripción de la acción que tiene el asegurado o el beneficiario contra la aseguradora, hasta la notificación de la resolución a la aseguradora.

75. Ahora bien, para determinar si es que en efecto la norma impugnada contraviene el principio de unidad jurisdiccional porque, presuntamente, reconocería una facultad jurisdiccional a la SCVS, es necesario analizar el caso desde tres aristas: (i) los derechos de los asegurados y las obligaciones de las aseguradoras; (ii) las competencias de la SCVS; y, (iii) el proceso de control y vigilancia que efectúa la SCVS frente a las aseguradoras y asegurados.

(i) Derechos de los asegurados y obligaciones de las aseguradoras

¹¹ La Corte Constitucional ha identificado que “los sujetos u órganos explícitamente reconocidos en la Constitución que pueden administrar justicia, y cuya jurisdicción no proviene de la Función Judicial son la Corte Constitucional del Ecuador, el Tribunal Contencioso Electoral, los tribunales de conciliación y arbitraje, así como la justicia indígena, cada uno de ellos con sus propias particularidades”. Ver CCE, sentencia 9-19-CN/22, 27 de enero de 2022, párr. 31.

- 76.** Sobre el punto (i) esta Corte observa que en la relación aseguradora y asegurado se generan obligaciones propias de los contratos de seguros. El artículo 690 del Código de Comercio determina que:

[e]l seguro es un contrato mediante el cual una de las partes, el asegurador, se obliga, a cambio del pago de una prima, a indemnizar al asegurado o a su beneficiario, por una pérdida o daño producido por un acontecimiento incierto; o, a pagar un capital o una renta, si ocurre la eventualidad prevista en el contrato.

- 77.** Es decir, por una parte, el asegurado tiene la obligación de pagar una prima por la emisión de la póliza y, en contraprestación, la aseguradora tiene la obligación de indemnizar al asegurado en caso de presentarse un siniestro que active la cobertura de la póliza. Esto evidencia las principales obligaciones que se generan entre las partes para la prestación del servicio. Además, acredita que existe una relación comercial entre personas consumidoras (asegurado) y una prestadora de un servicio (aseguradora).¹²
- 78.** Respecto a las relaciones entre consumidores y prestadores de servicios, la CRE incluye a las personas usuarias y consumidoras como parte de los grupos de atención prioritaria y en el artículo 52 reconoce que “[l]as personas tienen derecho a disponer de bienes y servicios de óptima calidad y a elegirlos con libertad, así como a una información precisa y no engañosa sobre su contenido y características. La ley establecerá los mecanismos de control de calidad y los procedimientos de defensa de las consumidoras y consumidores”.
- 79.** En igual tenor, el artículo 4 numeral 2 de la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor determina que los consumidores y consumidoras tienen derecho a que proveedores públicos y privados oferten servicios competitivos, de óptima calidad y a elegirlos de forma libre. En la misma línea, el numeral 10 del precitado artículo determina que los consumidores y consumidoras tienen derecho a “acceder a mecanismos efectivos para la tutela administrativa y judicial de sus derechos e intereses legítimos, que conduzcan a la adecuada prevención, sanción y oportuna reparación de los mismos”. De igual forma, el numeral 11 del mencionado artículo determina que los consumidores y consumidoras tienen derecho a seguir las acciones administrativas y judiciales que correspondan. Cabe destacar que el artículo 25 de la Ley General de Seguros determina que “[e]n todo contrato de seguro se entienden incorporadas las normas de la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor”.

¹² Cabe destacar que el artículo 25 de la Ley General de Seguros determina que “[e]n todo contrato de seguro se entienden incorporadas las normas de la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor”.

- 80.** Ahora bien, la relación que mantienen los asegurados y aseguradas con las aseguradoras es de tipo asimétrica pues el primero se encuentra supeditado a las condiciones de servicio que presta el segundo. Una forma de evidenciar esta relación asimétrica es con el tipo de contrato que suscriben las partes. Dichos contratos suelen ser de adhesión.¹³ En ellos, generalmente es la aseguradora quien determina las condiciones del contrato, las cláusulas generales y las cláusulas particulares de cada póliza. Así, la persona asegurada se encuentra en una situación de inferioridad frente a la aseguradora.
- 81.** Tal es la asimetría que, por ejemplo, la misma Ley General de Seguros le confirió a la SCVS la competencia de determinar qué cláusulas son obligatorias y cuáles cláusulas son prohibidas.¹⁴ Esto, con el fin de garantizar la protección del derecho de las personas consumidoras o aseguradas.¹⁵
- 82.** En esta relación asimétrica, las obligaciones que nacen entre la persona asegurada y aseguradora van más allá de las de tipo contractual. Así, también es necesario analizar la relación de ambas partes como consumidor o consumidora y prestador de un servicio que es de interés público.¹⁶ Esta Corte considera indispensable recordar que existen obligaciones jurídicas dadas por la legislación nacional y que responden a la necesidad de tutelar el derecho que tienen las personas aseguradas de cara a las aseguradoras.¹⁷ En esa medida, el Estado confirió a la SCVS la competencia de vigilar y controlar las actividades de las aseguradoras de cara a proteger a los derechos de las personas aseguradas. Ahora cabe mirar si esa competencia tiene carácter jurisdiccional.

¹³ Ley Orgánica de Defensa del Consumidor, artículo 2 “Definiciones [...] Contrato de adhesión: Es aquel cuyas cláusulas han sido establecidas unilateralmente por el proveedor a través de contratos impresos o en formularios sin que el consumidor, para celebrarlo, haya discutido su contenido”.

¹⁴ Ley General de Seguros, artículo 25 “La Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros determinará las cláusulas que obligatoriamente contendrán las pólizas, así como las cláusulas prohibidas, las cuales carecerán de efectos y se tendrán por no escritas en caso de existir. Las tarifas de primas y notas técnicas requerirán autorización previa de la Superintendencia. Copias de las pólizas, tarifas y notas serán remitidas a la Superintendencia, por lo menos treinta días antes de su utilización, para fines de verificación, control y sanción”.

¹⁵ Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que “[e]sta facultad legal del organismo de control busca precautelar los derechos de los usuarios, al punto de que, si una cláusula que ha sido determinada como prohibida, en caso de constar en un contrato, incluso se la tiene por no escrita”. Ver CCE, sentencia 38-18-IN/23, 12 de abril de 2023, párr. 52.

¹⁶ El artículo 1 inciso segundo del reglamento a la Ley General de Seguros determina que “[l]a actividad aseguradora regulada por este reglamento, es de naturaleza privada; no obstante, ésta tiene el carácter de interés público”.

¹⁷ Por ejemplo, el artículo 35 de la Ley Orgánica que Regula a las Compañías que Financien Servicios de Atención Integral de Salud Prepagada y a las de Seguros que Oferten Cobertura de Seguros de Asistencia Médica determina que las aseguradoras que brinden coberturas médicas no podrán establecer incrementos adicionales de manera individual a los aportes, cuotas o primas del plan contratado, ante el apareamiento de enfermedades crónicas y/o catastróficas, ni negar la renovación de los contratos.

(ii) Competencia de la SCVS

- 83.** Respecto a las superintendencias, el artículo 213 de la CRE determina que dichas instituciones son:

organismos técnicos de vigilancia, auditoría, intervención y control de las actividades económicas, sociales y ambientales, y de los servicios que prestan las entidades públicas y privadas, con el propósito de que estas actividades y servicios se sujeten al ordenamiento jurídico y atiendan al interés general. Las superintendencias actuarán de oficio o por requerimiento ciudadano. Las facultades específicas de las superintendencias y las áreas que requieran del control, auditoría y vigilancia de cada una de ellas se determinarán de acuerdo con la ley.

- 84.** En la misma línea, el artículo 226 de la CRE señala que:

[l]as instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.

- 85.** Respecto al rol de las superintendencias, esta Corte ha señalado que:

el control que ejerce la Superintendencia permite concretar el ejercicio de la Función de Transparencia y Control Social previsto en el artículo 204 de la CRE que busca promover e impulsar el control de las entidades y organismos del sector público y privado, para que ejerzan sus facultades con responsabilidad, transparencia y equidad.¹⁸

- 86.** Por otra parte, el artículo 65 del Código Orgánico Administrativo señala que “[l]a competencia es la medida en la que la Constitución y la ley habilitan a un órgano para obrar y cumplir sus fines, en razón de la materia, el territorio, el tiempo y el grado”.

- 87.** En línea con lo anterior, la SCVS posee la competencia y facultad de vigilancia y control, las cuales están atribuidas por la CRE. Por otra parte, la norma *infra* constitucional también se ha referido a las competencias de las superintendencias. Así, el artículo 78 del Código Orgánico Monetario y Financiero determina que:

La Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, [...] ejercerá la vigilancia, auditoría, intervención, control y supervisión del [...] régimen de seguros y de las personas jurídicas de derecho privado no financieras, para lo cual se regirá por las disposiciones de la Ley de Compañías, Ley de Mercado de Valores, Ley General de Seguros, este Código y las regulaciones que emita la Junta de Política y Regulación

¹⁸ CCE, sentencia 36-18-IN/24 y acumulado, 8 de febrero de 2024, párr. 106.

Monetaria y Financiera.

88. Dentro de las facultades de control y vigilancia que ejerce la SCVS se encuentra la relacionada con la vigilancia del cumplimiento del pago de indemnizaciones que deben realizar las aseguradoras a sus asegurados y aseguradas, tal como consta en el artículo 42 de la Ley General de Seguros. Aquello se debe a que el sector de seguros es uno de tipo de actividad regulada por el Estado.
89. Asimismo, la ley confiere a la SCVS la facultad y competencia reglamentaria especial, para expedir resoluciones que considere necesarias para el buen gobierno, control y vigilancia de las compañías -entre ellas las resoluciones en donde ordena el pago de indemnizaciones a los asegurados-.¹⁹ Esta facultad y competencia que dimana tanto de la CRE como de la ley infraconstitucional, como se analizará, tiene carácter administrativo y no jurisdiccional.

(iii) El proceso de control y vigilancia que efectúa la SCVS frente a las aseguradoras y personas aseguradas

90. Tal como se evidenció en los puntos (i) y (ii), por la relación asimétrica que existe entre la persona asegurada como consumidora y aseguradora como prestadora de un servicio, se le confirió a la SCVS una facultad y competencia de vigilancia y control. Como quedó establecido en el apartado (i) el servicio que brindan las aseguradoras debe ser controlado, esto por la misma situación asimétrica en la que se encuentran las personas aseguradas (consumidores) frente a la prestadora del servicio (aseguradora).
91. Esta potestad administrativa otorgada a la Superintendencia como parte de las facultades de control que ejerce el Estado sobre los particulares busca precautelar el interés general y que el ejercicio de las actividades económicas de las empresas aseguradoras cumplan con el ordenamiento jurídico.²⁰ Con dicho objetivo, las superintendencias, lejos de dirimir un conflicto entre la persona asegurada y aseguradora, tienen facultades y competencia de vigilancia y control que no invaden la esfera jurisdiccional ordinaria. Aquello se evidencia, por ejemplo, cuando la ley confiere a la institución la competencia de sancionar administrativamente a las aseguradoras.²¹ Como resultado de dicha competencia, la SCVS emite un acto

¹⁹ Ley de Compañías; artículo 433.

²⁰ Al respecto, esta Corte toma nota que el artículo 283 de la CRE reconoce que “[e]l sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir. El sistema económico se integrará por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria, y las demás que la Constitución determine”.

²¹ CCE, sentencia 023-16-SIN-CC, caso 0054-09-IN, página 33.

administrativo que incluso puede ser impugnado en sede administrativa de acuerdo con el Reglamento de Reclamos Administrativos de Seguros contenido en la resolución SCVS-INS-2023-0012 publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial 337 de 22 de junio de 2023.

- 92.** Si bien el ejercicio del reclamo por parte de la persona asegurada dimana de un contrato entre las partes, su naturaleza se centra en el cumplimiento legal del servicio del seguro. Así, la potestad de la Superintendencia no puede considerarse como una actuación jurisdiccional pues su competencia no es la de dirimir un conflicto entre privados. Su actuar se centra en garantizar que el servicio que presta la aseguradora sea acorde a los derechos que tiene la persona asegurada como consumidora. Es decir, el proceso al que se sujetan las aseguradoras es propio de una actividad de control y vigilancia por parte de la SCVS para asegurar el cumplimiento de sus obligaciones frente a los asegurados y aseguradas. En consecuencia, no se puede considerar a la intervención de la SCVS como una potestad jurisdiccional.
- 93.** Ahora bien, el resultado de este proceso de vigilancia y control es la emisión de una resolución de la SCVS a las aseguradoras. Con aquello, se cumple con el precepto constitucional mencionado en el párrafo 83 *supra*, que es la protección del interés general de sus usuarios y clientes en el mercado de seguros a través del ejercicio de su facultad y competencia de vigilancia y control conferida tanto por la CRE como por la norma infraconstitucional. Cabe destacar que dichas resoluciones no están exentas de la posibilidad de ser impugnadas tanto administrativa como judicialmente.²²
- 94.** Por otra parte, los accionantes afirmaron que la facultad jurisdiccional también se evidencia cuando la Ley determina que, “por la interposición del reclamo, se suspende la prescripción de la acción”. Aquello es errado pues, el hecho de que se interrumpa la prescripción de la acción judicial no quiere decir inmediatamente que la SCVS esté realizando una labor jurisdiccional. Lo que significa dicho postulado es que, si es que se presenta un reclamo ante la SCVS, el computo del término para emprender acciones ante la jurisdicción ordinaria se suspende. Aquello no determina que la SCVS esté administrando justicia.
- 95.** Por lo antes expuesto, los incisos tercero, cuarto y séptimo del artículo bajo análisis, respetan el marco de las competencias de la SCVS en materia administrativa; por ende, son compatibles con los artículos 167 y 168 numeral 3 de la Constitución al no tratarse

²² Tanto el Código Orgánico Administrativo como la Ley General de seguros establecen que las resoluciones emitidas por la SCVS son susceptibles de ser impugnadas en sede administrativa y en sede judicial. Ver Código Orgánico Administrativo, título cuarto; Ley General de Seguros, artículo 42.

de competencias jurisdiccionales. En tal virtud, se niega la demanda en relación con el cargo de que la norma transgrede el principio de unidad jurisdiccional.

¿El artículo 42 de la Ley General de Seguros contenida en el libro III del Código Orgánico Monetario y Financiero es contrario al principio de proporcionalidad en materia sancionadora cuando ordena la liquidación forzosa de la aseguradora al incumplir la orden de pago de una indemnización producto de un reclamo administrativo?

96. El accionante alega que los incisos quinto del artículo 42 de la Ley General de Seguros que señala “[e]l incumplimiento del pago ordenado será causal de liquidación forzosa de la compañía aseguradora”, y décimo segundo, que establece “[e]l incumplimiento de estas disposiciones dará lugar, asimismo, a la liquidación forzosa de la compañía de seguros”, son incompatibles con el artículo 76 numeral 6 de la CRE porque inobserva el principio de proporcionalidad entre la infracción (no cumplir con el pago ordenado) y la sanción (liquidación forzosa de la compañía).

97. Al respecto, el principio de proporcionalidad en la aplicación de sanciones se encuentra reconocido en el artículo 76 numeral 6 de la Constitución en los siguientes términos:

En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: [...] 6. La ley establecerá la debida proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones penales, administrativas o de otra naturaleza.

98. De manera que, el principio de proporcionalidad constituye una de las garantías del debido proceso que actúa como límite al poder punitivo al momento de configuración normativa de las distintas infracciones y sanciones administrativas.²³

99. En el marco normativo, la proporcionalidad exige que entre la sanción administrativa y la conducta reprochada exista una adecuada correspondencia, para que esta no sea excesiva atendiendo a la gravedad de la infracción o que sea necesaria para la consecución de la finalidad de interés general perseguida por la regulación sectorial.²⁴

100. Esta Corte ha señalado que el principio de proporcionalidad permite la existencia de una relación adecuada entre los medios de la potestad sancionatoria y las finalidades

²³ CCE, sentencia 93-20-IN/23, 1 de marzo de 2023, párr. 63.

²⁴ CCE, sentencia 93-20-IN/23, 1 de marzo de 2023, párr. 63; sentencia 10-18-IN/21, 29 de septiembre de 2021, párr. 37.

perseguidas por el Estado, logrando un equilibrio entre los beneficios que su implementación representa y los perjuicios que podría producir.²⁵

- 101.** Al respecto, este Organismo ha señalado que: “las autoridades públicas competentes deben realizar una cuidadosa tipificación de las conductas ilícitas y la medición razonable de sus consecuencias, a través de una gradación adecuada de las reacciones punitivas frente a los bienes jurídicos afectados y las lesiones causadas”.²⁶
- 102.** En este marco, le corresponde a esta Corte verificar si la sanción contemplada en los incisos quinto y décimo segundo del artículo 42 de la Ley General de Seguros es proporcional a los hechos constitutivos de la infracción que se sanciona.
- 103.** El inciso quinto del artículo 42 de la Ley General de Seguros dispone que “el incumplimiento del pago ordenado será causal de liquidación forzosa de la compañía aseguradora. La interposición de acciones o recursos judiciales no suspenderá los efectos de la resolución que ordena el pago”. Por otra parte, el inciso décimo segundo establece que “[e]l incumplimiento de estas disposiciones dará lugar, asimismo, a la liquidación forzosa de la compañía de seguros”.
- 104.** Se observa que el artículo 42 de la Ley General de Seguros establece como infracción administrativa el incumplimiento de la orden de pago a la persona asegurada. También se observa que la sanción que se impone es la liquidación forzosa de la compañía.
- 105.** Ahora bien, dentro de las facultades que tiene la SCVS para controlar y vigilar el actuar de las aseguradoras se encuentra la capacidad de sancionarlas. Así, el artículo 37 de la norma en análisis establece que “cuando en una entidad controlada, sus directores, administradores o funcionarios violaren las leyes o reglamentos que rijan su funcionamiento, o en los casos que infringieren disposiciones estatutarias o normas e instrucciones impartidas por la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros [...] y en especial cuando incumplieren las disposiciones de esta Ley”, dependiendo de la gravedad de la infracción, se impondrá una de las siguientes sanciones: “a) A la entidad controlada: 1) Amonestación. 2) Multa. 3) Suspensión de los certificados de autorización o retiro de credenciales, según el caso; y, b) A los directores y administradores de la entidad del sistema de seguro privado: 1) Amonestación. 2) Multa. 3) Remoción”.
- 106.** Adicionalmente, el artículo 55 de la Ley General de Seguros identifica las causales para entrar en liquidación forzosa, a saber:

²⁵ CCE, sentencia 025-16-SIN-CC, caso 0047-14-IN, 6 de abril de 2016, pág. 10.

²⁶ *Ibíd.*, pág. 9.

- a) Suspensión de pagos en general;
- b) Incumplimiento del régimen de regularización;
- c) No efectuar las remociones impartidas por la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros;
- d) Liquidación, disolución, suspensión de pagos o quiebra de la casa matriz de la sucursal de una entidad extranjera establecida en el Ecuador;
- e) Vencimiento del plazo de duración de acuerdo a los estatutos;
- f) Si la entidad controlada no hubiese iniciado operaciones dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que le fue otorgado el certificado de autorización; y,
- g) Cuando los administradores de la entidad abandonen sus cargos y no sea posible designar sus reemplazos, dentro de los quince días calendario siguientes.

107. A partir de lo mencionado se puede identificar que el legislador consideró que ciertas acciones u omisiones cometidas por las aseguradoras eran merecedoras de una sanción. En esa medida, se incluyó como infracción la falta de pago de la indemnización ordenada por la SCVS, siendo su sanción la liquidación forzosa de la compañía.

108. Producto de esta liquidación, la misma Ley General de Seguros determina que se revoca la resolución mediante la cual se autorizó su funcionamiento;²⁷ se ordena la prohibición de enajenar bienes;²⁸ se impide que la aseguradora adquiera nuevas obligaciones;²⁹ se impide que la aseguradora celebre nuevos contratos de seguros;³⁰ se nombra un liquidador;³¹ y, se procede con el pago de obligaciones de conformidad con el orden de preferencia determinado en la Ley, en el que el primer orden está conformado por las deudas provenientes de vencimientos, siniestros y valores de rescate en el ramo de vida, de conformidad con las respectivas pólizas y costas judiciales.³²

109. Ahora bien, esta orden de liquidación forzosa no es absoluta pues las compañías aseguradoras pueden someterse a un proceso de reactivación. Sobre la reactivación, la SCVS, en audiencia, afirmó que solo a una compañía aseguradora se la liquidó por incumplir lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley General de Seguros y, posteriormente, esta fue reactivada. Para el efecto, la Junta de Política y Regulación Financiera, en el libro tercero de su codificación de resoluciones, título cuarto, capítulo quinto, determina que:

²⁷ Ley General de Seguros, artículo 56, literal a.

²⁸ Ley General de Seguros, artículo 56, literal b.

²⁹ Ley General de Seguros, artículo 56, literal c.

³⁰ Ley General de Seguros, artículo 56, literal d.

³¹ Ley General de Seguros, artículo 59.

³² Ley General de Seguros, artículo 62.

Art. 2.- Para que proceda la reactivación, la empresa de seguros o compañía de reaseguros sometida a liquidación forzosa, deberá cumplir con los siguientes requisitos: 1. **Que haya superado la o las causales que motivaron la liquidación forzosa y que la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros considere que no existe otra causal que justifique el mantenimiento del proceso liquidatorio.**

110. En la misma línea, la Ley de Compañías establece en su artículo 414 numeral 1 que la disolución de una compañía puede ser superada siempre que se hubiere solucionado la causa que motivó su disolución.

111. Bajo estas consideraciones, le corresponde a esta Corte determinar si la sanción de liquidación forzosa de la aseguradora por la falta de pago de una indemnización ordenada por la SCVS es proporcional. Para el efecto, se procederá a examinar la medida a partir del test de proporcionalidad en sus cuatro elementos señalados en el artículo 3 numeral 2 la LOGJCC: a) fin constitucionalmente válido; b) idoneidad; c) necesidad; y d) proporcionalidad en estricto sentido.³³

a) Fin constitucionalmente válido

112. Esta Corte ha señalado que para que una medida persiga un fin constitucionalmente válido aquella debe tener como horizonte el cumplimiento de un objetivo o meta prevista en la Constitución o que busque proteger derechos constitucionales.³⁴

113. En el presente caso, esta Corte observa que la medida de liquidación forzosa de la aseguradora por la falta de pago de una orden dictada por la SCVS, en efecto, busca proteger a la persona asegurada como consumidora y su derecho a recibir una indemnización cuando se presente un siniestro que active la póliza.³⁵ En esa línea, la medida cumple con un fin constitucionalmente válido.

b) Idoneidad

³³ LOGJCC, artículo 3 numeral 2: “Cuando existan contradicciones entre principios o normas, y no sea posible resolverlas a través de las reglas de solución de antinomias, se aplicará el principio de proporcionalidad. Para tal efecto, se verificará que la medida en cuestión proteja un fin constitucionalmente válido, que sea idónea, necesaria para garantizarlo, y que exista un debido equilibrio entre la protección y la restricción constitucional.”

³⁴ CCE, sentencia 7-15-IN/21, 7 de abril de 2021, párr. 32.

³⁵ El fin constitucionalmente válido se puede apreciar desde lo dispuesto en el artículo 52 de la CRE el cual reconoce que “[l]as personas tienen derecho a disponer de bienes y servicios de óptima calidad y a elegirlos con libertad, así como a una información precisa y no engañosa sobre su contenido y características. La ley establecerá los mecanismos de control de calidad y los procedimientos de defensa de las consumidoras y consumidores”.

114.En cuanto al análisis de la idoneidad de la medida, esta Corte ha sostenido que “corresponde determinar su eficacia respecto al cumplimiento del fin perseguido”.³⁶

115.En el presente caso esta Corte encuentra que en efecto la medida de liquidación forzosa de la aseguradora por la falta de pago de una indemnización ordenada por la SCVS es idónea pues resulta eficaz para cumplir el fin constitucionalmente válido. Es decir, la medida resulta eficaz para proteger a la persona asegurada como consumidora de un servicio y garantizar su derecho a recibir una indemnización cuando se presente un siniestro que active la póliza.

c) Necesidad

116.Para determinar la necesidad de la medida, esta Corte ha referido que se debe verificar que la medida adoptada sea la menos restrictiva para el ejercicio del derecho³⁷ y que siga siendo igualmente idónea para alcanzar el fin constitucionalmente válido.

117.Al respecto, esta Corte observa que la medida cumple con el criterio de necesidad pues, si bien existen otras medidas que sancionan el accionar de las aseguradoras como las expuestas en el párrafo 105 *supra* (i.e Amonestación, Multa, Suspensión de los certificados de autorización o retiro de credenciales, remoción de administradores), la liquidación forzosa tiene, en comparación con otras medidas, mejor aptitud para alcanzar el fin perseguido pues garantiza de mejor manera el cumplimiento de las obligaciones de las aseguradoras frente a las personas aseguradas. Al respecto, en audiencia ante esta Corte, la SCVS afirmó que sería más beneficioso para las aseguradoras cumplir con sanciones, como multas o amonestaciones, que pagar las indemnizaciones correspondientes a las personas aseguradas.

118.Sobre la aptitud de la norma para alcanzar el fin constitucionalmente válido, la SCVS en audiencia advirtió que, en el último año, atendieron 2334 reclamos a nivel nacional, los cuales fueron resueltos y en donde las aseguradoras cumplieron con sus obligaciones frente a los asegurados. De todos estos casos, la SCVS informó que en ningún caso se ordenó la liquidación forzosa de la aseguradora. Así, se observa que las aseguradoras, con el fin de evitar la sanción, han cumplido con las órdenes de pago realizadas por la SCVS. Esto refleja que la medida tiene mejor aptitud para alcanzar el fin constitucionalmente válido, por lo que cumple con el criterio de necesidad.

d) Proporcionalidad

³⁶ CCE, sentencia 7-15-IN/21, 7 de abril de 2021, párr. 35; sentencia 025-16-SIN-CC, caso 00047-14-IN, 6 de abril de 2016, pág. 12.

³⁷ CCE, sentencia 025-16-SIN-CC, caso 00047-14-IN, 6 de abril de 2016, pág. 12.

- 119.** Finalmente, el análisis de proporcionalidad propiamente dicha implica analizar la existencia de un debido equilibrio entre la protección y la restricción constitucional.³⁸
- 120.** Al respecto, se observa que la medida de liquidación forzosa de una compañía aseguradora por la falta de pago de una indemnización ordenada por la SCVS representa un grado de satisfacción alto del fin constitucional determinado en el párrafo 113 *supra*. En contraposición, se observa que existe un detrimento medio para las aseguradoras puesto a que la aseguradora puede pagar la indemnización correspondiente y evitar la sanción de liquidación forzosa o, en caso de no realizar el pago, la liquidación forzosa puede ser superada e iniciada su reactivación una vez que cumpla con el correspondiente pago de la indemnización, de acuerdo a lo señalado en los párrafos 109 y 110 *supra*. Por otra parte, se observa que el detrimento sigue siendo medio frente a los demás asegurados que tienen acreencias por indemnizaciones con las aseguradoras pues, el hecho de que se liquide forzosamente a la aseguradora, no impide que ésta cumpla con los pagos respectivos con los demás asegurados. Aquello se evidencia con lo señalado en el párrafo 108 *supra*.
- 121.** Por lo mencionado, se observa que, al analizar tanto el detrimento que ocasiona la sanción para la aseguradora, el beneficio que aquella medida genera es superior. Por lo tanto, se evidencia que existe de un debido equilibrio entre la protección y la restricción constitucional.
- 122.** Ahora bien, en la sentencia 75-16-IN/21, la Corte analizó un supuesto similar en el que se sancionaba a las compañías de medicina pre pagada con la liquidación forzosa cuando no cubren el financiamiento que sea necesario para la atención de la emergencia médica. En dicha sentencia, la Corte consideró que la sanción es desproporcional por los efectos que tendría frente a los demás beneficiarios de la cobertura médica.³⁹ No obstante, en el presente caso, tal como se evidenció previamente, no existe riesgo de afectar a otros asegurados pues la compañía tiene la obligación de continuar con los pagos correspondientes a indemnizaciones de seguro. También se evidenció que la aseguradora puede reactivarse en caso de haber sido

³⁸ CCE, sentencia 7-15-IN/21, 7 de abril de 2021, párr. 43; sentencia 025-16-SIN-CC, caso 00047-14-IN, 6 de abril de 2016, pág. 13.

³⁹ CCE, sentencia 75-16-IN/21, 25 de agosto de 2021, párr. 134 “[l]a Corte advierte que, en este caso, la disolución de la persona jurídica es una sanción que tiene como finalidad la sola extinción de la persona jurídica sin tomar en cuenta las consecuencias que esto pueda tener en el universo de afiliados o en quien requiere la cobertura médica de emergencia, sobre todo, en lo que respecta al derecho a la salud de quienes contrataron los servicios de la compañía sancionada. Esto, sin perjuicio de los incumplimientos contractuales adicionales que ocasionaría la extinción de la persona jurídica”.

sujeta a la liquidación forzosa. Por lo tanto, en el presente caso no nos encontramos frente al mismo supuesto analizado en la mencionada sentencia.

- 123.** En el presente caso, esta Corte nota que la falta de pago de una indemnización constituye una conducta reprochable. Este Organismo advierte que la sanción establecida en la norma objetada, además, tiene como finalidad proteger un derecho del asegurado y garantizar el cumplimiento de una obligación por parte de la aseguradora. También tiene como objetivo garantizar que las aseguradoras, como sujetos administrados, cumplan con las órdenes dispuestas por el ente de control, como administración pública. Esto implica que existe proporcionalidad entre la conducta reprochada y la sanción establecida. Por lo tanto, la sanción es proporcional.
- 124.** En consecuencia, esta Corte considera que existe proporcionalidad en cuanto a la sanción que se impone a las aseguradoras por incumplir el pago de indemnizaciones que ordene la SCVS. De esta manera, la primera sección del inciso quinto y el inciso décimo segundo del artículo 42 de la Ley General de Seguros no son contrarios al artículo 76 numeral 6 de la CRE.

7. Decisión

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

- 1. Desestimar** demanda de inconstitucionalidad de la causa 21-18-IN.
2. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO
Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con cinco votos a favor de los Jueces Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado y Richard Ortiz Ortiz; y, tres votos salvados de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Enrique Herrería Bonnet y Teresa Nuques Martínez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 11 de julio de 2024; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

Voto salvado**Juez:** Enrique Herrería Bonnet**SENTENCIA 21-18-IN/24****VOTO SALVADO****Juez constitucional Enrique Herrería Bonnet**

1. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 11 de julio de 2024, aprobó la sentencia 21-18-IN (“**sentencia de mayoría**” o “**decisión de mayoría**”), en la que se resolvió la acción pública de inconstitucionalidad presentada por Juan Francisco Guerrero del Pozo, en representación de la Asociación de Compañías Aseguradoras del Ecuador (“**ACOSE**”) y la Cámara de Compañías de Seguros del Ecuador (“**accionantes**”).
2. En la sentencia de mayoría se desestimó la acción pública de inconstitucionalidad sin que exista un válido silogismo argumentativo lógico que permita descartar que la norma impugnada no es contraria al principio de unidad jurisdiccional. En la misma, se estableció —en su párrafo 92— que:

[S]i bien el ejercicio del reclamo por parte de la persona asegurada dimana de un contrato entre las partes, su naturaleza se centra en el cumplimiento legal del servicio del seguro. Así, la potestad de la Superintendencia no puede considerarse como una actuación jurisdiccional pues su competencia no es la de dirimir un conflicto entre privados. Su actuar se centra en garantizar que el servicio que presta la aseguradora sea acorde a los derechos que tiene la persona asegurada como consumidora. Es decir, el proceso al que se sujetan las aseguradoras es propio de una actividad de control y vigilancia por parte de la SCVS para asegurar el cumplimiento de sus obligaciones frente a los asegurados y aseguradas. En consecuencia, no se puede considerar a la intervención de la SCVS como una potestad jurisdiccional.

3. Culminando con la argumentación precedente, la decisión de mayoría agrega lo siguiente:

[P]or lo antes expuesto, los incisos tercero, cuarto y séptimo del artículo bajo análisis, respetan el marco de las competencias de la SCVS en materia administrativa; por ende, son compatibles con los artículos 167 y 168 numeral 3 de la Constitución al no tratarse de competencias jurisdiccionales. En tal virtud, se niega la demanda en relación con el cargo de que la norma transgrede el principio de unidad jurisdiccional.

4. Lo antes relatado se contrapone con la Constitución, y con la sentencia 8-19-CN/22,¹ de 27 de enero de 2022, que en sus párrafos 29 y 31 manifiesta lo siguiente

¹ CCE. Sentencia 8-19-CN/22 de 27 de enero de 2022, párr. 29.

La jurisdicción no es sino, “la función pública realizada por los órganos competentes del Estado, con las formas requeridas por la ley”². La soberanía popular es la que da origen a la potestad de administrar justicia y confiere esta prerrogativa al Estado a través de sus órganos, por esa razón, la Constitución como máxima expresión democrática y soberana determina que la función jurisdiccional “emana del pueblo”. El fundamento de esta distinción radica en la renuncia a ejercer justicia de manera particular y, en su lugar, someter los conflictos a un tercero independiente, imparcial y determinado, por este motivo, la regulación de los sujetos y órganos que administran justicia se encuentra delimitada en el texto constitucional, debido al carácter excepcional y privativo que emana de esta facultad. [...]

31. En consecuencia, en el Ecuador se encuentran diferenciadas las instituciones capaces de ejercer jurisdicción de manera que se cumple el principio de unidad jurisdiccional y de exclusividad. Así, tal y como determina la Constitución, el COFJ replica que la potestad jurisdiccional solo puede ser ejercida por “las juezas y jueces nombrados de conformidad con sus preceptos”³, pues su jurisdicción emana de la Función Judicial ¹¹⁴. Por su parte, los sujetos u órganos explícitamente reconocidos en la Constitución que pueden administrar justicia, y cuya jurisdicción no proviene de la Función Judicial son la Corte Constitucional del Ecuador ¹²⁵, el Tribunal Contencioso Electoral ¹³⁶, los tribunales de conciliación y arbitraje ¹⁴⁷, así como la justicia indígena¹⁵⁸, cada uno de ellos con sus propias particularidades.

Uno de los fundamentos primordiales respecto a la unidad jurisdiccional, radica en el principio establecido en el número 6 del artículo 168 de la CRE, en cuanto a que en la sustanciación de los procesos, **en todas las materias**, instancias, etapas y diligencias se

² Eduardo J. Couture. Fundamentos del Derecho Procesal Civil. (3ª Ed.) Buenos Aires: Depalma Editor, 1958, p.40. Para el autor, en virtud de la función jurisdiccional, “por acto de juicio, se determina el derecho de las partes, con el objeto de dirimir sus conflictos y controversias de relevancia jurídica, mediante decisiones con autoridad de cosa juzgada, eventualmente factibles de ejecución” (referencia en la sentencia original).

³ Código Orgánico de la Función Judicial. Registro Oficial Suplemento 544 de 09 marzo de 2009, artículo 7 (referencia en la sentencia original).

⁴ La Constitución establece, en su artículo 178, que son instituciones con facultad jurisdiccional que emana de la Función Judicial las siguientes: “1. La Corte Nacional de Justicia. 2. Las cortes provinciales de justicia. 3. Los tribunales y juzgados que establezca la ley. 4. Los juzgados de paz” (referencia en la sentencia original).

⁵ Constitución, “Art. 429.- La Corte Constitucional es el máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia. Ejerce jurisdicción nacional y su sede es la ciudad de Quito (...) (referencia en la sentencia original).

⁶ Constitución, “Art. 221.- El Tribunal Contencioso Electoral tendrá, además de las funciones que determine la ley, las siguientes: 1. Conocer y resolver los recursos electorales contra los actos del Consejo Nacional Electoral y de los organismos desconcentrados, y los asuntos litigiosos de las organizaciones políticas. 2. Sancionar por incumplimiento de las normas sobre financiamiento, propaganda, gasto electoral y en general por vulneraciones de normas electorales. (...) Sus fallos y resoluciones constituirán jurisprudencia electoral, y serán de última instancia e inmediato cumplimiento.” (referencia en la sentencia original).

⁷ Constitución, “Art. 326. 12. Los conflictos colectivos de trabajo, en todas sus instancias, serán sometidos a tribunales de conciliación y arbitraje”. (referencia en la sentencia original).

⁸ Constitución, “Art. 171.- Las autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas ejercerán funciones jurisdiccionales, con base en sus tradiciones ancestrales y su derecho propio, dentro de su ámbito territorial, con garantía de participación y decisión de las mujeres. Las autoridades aplicarán normas y procedimientos propios para la solución de sus conflictos internos, y que no sean contrarios a la Constitución y a los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales” (referencia en la sentencia original).

llevará a cabo mediante el sistema oral, de acuerdo con los principios de concentración, contradicción y dispositivo; lo que evidentemente no se cumple en el procedimiento o atribución que el artículo 42 impugnado confiere a la SCVS.

Es menester recordar que el artículo 190 de la CRE también confiere jurisdicción a los medios alternativos como el arbitraje y la mediación, que siempre deberán respetar las garantías del derecho al debido proceso.

5. El otro cargo presentado en la demanda tiene relación a la afectación al artículo 76 número 6 de la CRE, que establece la debida proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones penales, **administrativas** o de otra naturaleza.
6. En mérito a los cargos referidos procederé a fundamentar mi desacuerdo con la sentencia de mayoría.

1. Consideraciones

7. Para rebatir los criterios expuestos en la sentencia de mayoría, procederé a exponer las razones por las cuales disiento de ellos.

1.1. Consideraciones generales

8. Los accionantes impugnan la constitucionalidad de los incisos tercero, cuarto, quinto, sexto, séptimo, octavo y décimo segundo del artículo 42 de la Ley General de Seguros contenida en el libro III del Código Orgánico Monetario y Financiero, publicado en el Suplemento del Registro Oficial 332 de 12 de septiembre de 2014 (“**norma impugnada**”). Esta prescribe que:

Las compañías de seguros y reaseguros tienen la obligación de pagar el seguro contratado o la parte correspondiente a la pérdida debidamente comprobada, según sea el caso, dentro del plazo de treinta (30) días siguientes de presentada la reclamación por parte del asegurado o beneficiario, acompañando los documentos determinados en la póliza.

Las compañías de seguros y reaseguros podrán objetar por escrito y motivadamente, dentro del plazo antes mencionado el pago total o parcial del siniestro, no obstante si el asegurado o el beneficiario se allanan a las objeciones de la compañía de seguros, ésta pagará inmediatamente la indemnización acordada.

Si el asegurado o beneficiario no se allana a las objeciones podrá presentar un reclamo ante la Superintendencia de Compañías Valores y Seguros, a fin de que ésta requiera a la aseguradora que justifique su negativa al pago. Dentro del plazo de 30 días de presentado el reclamo, y completados los documentos que lo respalden el organismo de control dirimirá administrativamente la controversia aceptando total o parcialmente el reclamo y ordenando el pago del siniestro en el plazo de 10 días de notificada la resolución, o negándolo.

La resolución podrá ser impugnada en sede administrativa con arreglo al artículo 70 de la presente Ley.

El incumplimiento del pago ordenado será causal de liquidación forzosa de la compañía aseguradora. La interposición de acciones o recursos judiciales no suspenderá los efectos de la resolución que ordena el pago.

En sede judicial, el asegurado cuyo reclamo haya sido negado podrá demandar a la aseguradora ante la justicia ordinaria o recurrir a los procedimientos alternativos de solución de controversias estipulados en el contrato de seguro. La aseguradora, por su parte, podrá demandar la revocatoria o anulación de la resolución que le obligó al pago de la indemnización, en jurisdicción contencioso administrativa solamente cuando haya honrado la obligación de pago.

En caso de haberse revocado o anulado la resolución, para obtener la restitución de la indemnización pagada, la aseguradora deberá necesariamente también demandar al asegurado o beneficiario que la haya cobrado, quien intervendrá como parte en el juicio.

La presentación del reclamo que regula el presente artículo suspende la prescripción de la acción que tiene el asegurado o el beneficiario contra la aseguradora, hasta la notificación de la resolución a la aseguradora.

Todos los reclamos de asegurados contra aseguradoras se sujetarán a las normas precedentes. No les es aplicable, en consecuencia, el procedimiento regulado por la Ley Orgánica de Defensa al Consumidor.

Adicionalmente, tratándose de pólizas de seguros de fiel cumplimiento del contrato y de buen uso del anticipo que se contrate en beneficio de las entidades previstas en el artículo 1 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, las compañías de seguros deben emitirlas cumpliendo la exigencia de que sean incondicionales, irrevocables y de cobro inmediato, por lo que tienen la obligación de pagar el valor del seguro contratado, dentro del plazo de diez (10) días siguientes al pedido por escrito en que el asegurado o el beneficiario le requieran la ejecución.

Queda prohibido a las compañías aseguradoras en el caso de las mencionadas pólizas giradas en beneficio de las entidades previstas en el artículo 1 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, exigir al asegurado para el pago de la garantía, documentación adicional o el cumplimiento de trámite administrativo alguno, que no fuere el previsto en dicha ley y en su reglamento. Cualquier cláusula en contrario, se entenderá como no escrita.

El incumplimiento de estas disposiciones dará lugar, asimismo, a la liquidación forzosa de la compañía de seguros

[Énfasis añadido]

9. Entrando al análisis, en el párrafo 11 de la sentencia se intenta argumentar la constitucionalidad del artículo 42 de la Ley General de Seguros, en el supuesto de que una compañía del ramo negare el pago de un siniestro a un asegurado, norma que expresa lo siguiente: “[e]l incumplimiento del pago ordenado será causal de liquidación forzosa de la compañía aseguradora. La interposición de acciones o

recursos judiciales no suspenderá los efectos de la resolución que ordena el pago”.

10. La argumentación en comentario contraviene otra sentencia de la Corte Constitucional, la número 75-16-IN/21, de 25 de agosto de 2021, que en sus párrafos 134 y 135, manifiesta lo siguiente:

[134]. La Corte advierte que, en este caso, la disolución de la persona jurídica es una sanción que tiene como finalidad la sola extinción de la persona jurídica sin tomar en cuenta las consecuencias que esto pueda tener en el universo de afiliados o en quien requiere la cobertura médica de emergencia, sobre todo, en lo que respecta al derecho a la salud de quienes contrataron los servicios de la compañía sancionada. Esto, sin perjuicio de los incumplimientos contractuales adicionales que ocasionaría la extinción de la persona jurídica [...]

[135] **Esta Corte considera que la sanción de disolución, en el supuesto in examine es desproporcional y no guarda coherencia y relación con el incumplimiento que pretende sancionarse** (énfasis añadido).

11. Si comparamos la sentencia 75-16-IN/21 transcrita, con los párrafos 111 y 112 de la sentencia materia de este voto salvado, **encontraremos que esta última contiene un agregado, que transcribimos:**

Ahora bien, esta orden de liquidación forzosa no es absoluta pues las compañías aseguradoras pueden someterse a un proceso de reactivación. Sobre la reactivación, la SCVS, en audiencia, afirmó que solo a una compañía aseguradora se la liquidó por incumplir lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley General de Seguros y, posteriormente, esta fue reactivada. Para el efecto, la Junta de Política y Regulación Financiera, en el libro tercero de su codificación de resoluciones, título cuarto, capítulo quinto, determina que:

Art. 2.- Para que proceda la reactivación, la empresa de seguros o compañía de reaseguros sometida a liquidación forzosa, deberá cumplir con los siguientes requisitos: 1. Que haya superado la o las causales que motivaron la liquidación forzosa y que la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros considere que no existe otra causal que justifique el mantenimiento del proceso liquidatario.

En la misma línea, la Ley de Compañías establece en su artículo 414 numeral 1 que la disolución de una compañía puede ser superada siempre que se hubiere solucionado la causa que motivó su disolución.

12. **Tal agregado es absolutamente improcedente y reprochable, pues intenta cambiar el precedente, y si esa fue la intención se debió recurrir al artículo 2, número 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y no realizar un agregado diminuto, ilegal e impertinente.**
13. El Código de Comercio según su **artículo 1**, rige las obligaciones de los comerciantes en sus operaciones mercantiles, y los actos y contratos de comercio, aunque sean ejecutados por no comerciantes. A continuación, en su **artículo 4**, se establece que las

personas que ejecuten ocasionalmente operaciones mercantiles no se considerarán comerciantes, pero estarán sujetas a lo dispuesto en este Código en cuanto a dichas operaciones; y en el inmediato siguiente, el **artículo 5**, se determina, “[l]os casos no regulados expresamente, se aplicarán por analogía las normas de este Código y, en su defecto, las del Código Civil”. Asimismo, “este Código constituye norma supletoria de otras ramas especiales en cuyos actos se observe un ánimo o naturaleza mercantil. [...]”.

14. En el **artículo 8** *ibídem*, que define los actos de comercio para todos los efectos legales y en su **literal k**, se tipifica el contrato de seguro. Ahora, pasando al **artículo 690** del mismo cuerpo legal, encontramos la definición de lo que es el contrato de seguro y sus elementos, de la siguiente manera:

El seguro es un contrato mediante el cual una de las partes, el asegurador, se obliga, a cambio del pago de una prima, a indemnizar al asegurado o a su beneficiario, por una pérdida o daño producido por un acontecimiento incierto; o, a pagar un capital o una renta, si ocurre la eventualidad prevista en el contrato. [...] Finalmente, el artículo 696 del cuerpo normativo en comento, contiene una definición que tiene relación a un principio fundamental en todas las materias del derecho que es, el de la autonomía de la voluntad, cuando manifiesta [E]l contrato de seguro es consensual, es decir, se perfecciona con el solo consentimiento de las partes. [...]

15. Visto lo anterior, paso, necesariamente a referirme a lo que significa la autonomía privada en el contrato de seguros,⁹ como:

La autonomía privada es el poder que el Derecho reconoce a cada persona de regular con eficacia jurídica la esfera de sus intereses y relaciones, en la forma que estime más conveniente [...] [l]a autonomía privada supone el reconocimiento de un espacio jurídico de libertad (y responsabilidad) personal. Su fundamento positivo se encuentra en los arts. 1 (la libertad como valor superior del Ordenamiento jurídico español) y 10 (**principio de libre desarrollo de la personalidad**) de la Constitución; y desde el punto de vista civil, en el citado art. 1.255 Cc [...]

16. Además, en el texto doctrinario referido, se define lo que es el consentimiento contractual de la siguiente manera: “[e]l consentimiento contractual de acuerdo con la tradición en la que se inserta, nuestro Código Civil valora la voluntad de las partes -el consentimiento que requiere, como esencial, el art. 1.261 1º - como la causa eficiente o razón última que explica los efectos **preceptivos y vinculantes** que, para ellas, tiene el contrato [...] (énfasis añadido)”.

17. Continuando con la importancia de la autonomía de la voluntad, recurro al ilustre

⁹ De Aguirre, C.; De Pablo, P.; Pérez; M., Parra, M. Curso de Derecho Civil (II) Derecho de Obligaciones. 4ta Edición 2014. Editorial Colex. España. Página 419.

profesor Arturo Alessandri Rodríguez¹⁰, quien sostiene algunos conceptos que son universales:

[E]n materia contractual, la voluntad es soberana; es ella la que dicta el derecho. El contrato nace del acuerdo de voluntades, y es este acuerdo el que, salvas ciertas restricciones impuestas por razones de orden público o de moral o con el propósito de proteger a los incapaces, determina con entera libertad los efectos que el contrato ha de producir y la extensión y duración del mismo. En esto consiste el principio de la autonomía de la voluntad, principio básico de nuestro derecho contractual y admitido, por lo demás, universalmente. La autonomía de la voluntad es, según esto, la libertad de que gozan los particulares para pactar los contratos que les plazcan, y de determinar su contenido, efectos y duración. [...] Consecuencia de ello es que la voluntad debe ser limitada sólo en casos extremos, y que en materia contractual la intervención legislativa debe reducirse al mínimo, porque siendo el contrato el resultado del libre acuerdo de las voluntades entre personas colocadas en un perfecto pie de igualdad jurídica, no puede ser fuente de abusos ni engendrar ninguna injusticia. Y culmina el gran jurista fijando los alcances sociales de este principio universal, cuando expresa [E]s que en verdad la libertad contractual es indispensable para el desarrollo del comercio y para el progreso económico y material de los pueblos, pues no sacrifica el interés privado, que es el gran acicate de la producción. Es, por lo demás, el complemento obligado de un régimen económico y político que, como el nuestro, reconoce la propiedad privada y la libertad de trabajo. [...]

18. Por su parte, el jurista chileno René Abeliuk Manasevich¹¹, en su tratado de “Las Obligaciones”, amplía lo anterior de la siguiente manera:

[E]l principio de la autonomía de la voluntad puede a su vez desglosarse en varios postulados, de los cuales los principales son: 1° Las partes pueden crear libremente todas las relaciones jurídicas entre ellas que estimen pertinentes, de donde arrancan su origen los contratos innominados. (N° 82); 2° Nadie puede ser obligado a contratar contra su voluntad; no hay obligación de ofrecer y quien recibe una oferta puede a su arbitrio aceptarla o rechazarla, y si opta por este último camino, ello no le acarrea responsabilidad de ninguna especie; 3° Las partes son libres de atribuir a los contratos celebrados los efectos que estimen pertinentes, ya que las reglas del legislador son, en general, meramente supletorias de su voluntad y pueden los contratantes derogarlas a su arbitrio (80); 4° Los interesados pueden modificar de común acuerdo los contratos celebrados y sus efectos y dejarlos sin efecto, como declara en el propio Art. 1.545; a la inversa, por regla general, la voluntad unilateral de una de las partes no puede alterar ni extinguir lo pactado (N° 163); 5° La voluntad de las partes es lo que determina el contenido del contrato, de manera que en su interpretación se atiende fundamentalmente a su intención: Art. 1.560 (N°90); 6° **Lo convenido por las partes es intangible, y en principio no puede ser alterado por la vía legal ni judicial** (N° 104 y 105) (énfasis añadido).

19. En cuanto a los doctrinarios ecuatorianos —uno de los más destacados— el doctor

¹⁰ Alessandri, A. De los Contratos. Editorial Temis S.A. Editorial Jurídica de Chile. 2011. Bogotá. Páginas 10, 11 y 12.

¹¹ Abeliuk, R. Las Obligaciones. Ediar Editores Ltda. 1° Edición Santiago de Chile. 1970. Páginas 109 y 110.

Juan Larrea Holguín¹² en la misma línea de pensamiento del respeto a la autonomía de la voluntad en los contratos, dice lo siguiente:

[E]l derecho protege la libertad y los derechos de las personas, por esto, respeta sus declaraciones de voluntad, sean unilaterales o contractuales. Para que exista una declaración de voluntad digna de esta protección legal, se requiere que el consentimiento carezca de vicios. Los clásicos vicios del error, la fuerza y el dolo, se enumeran en el artículo 1494 (actual 1467) [...]

20. Abonando a los errores de la sentencia de mayoría, la misma desconoce el artículo 66 número 16 de la Constitución ecuatoriana que garantiza el derecho a la libertad de contratación.

21. Y continuamos con la doctrina y jurisprudencia española. Javier Pérez Royo y Manuel Carrasco Durán¹³ en su, ya clásica obra, sostienen:

[El respeto de la igualdad ante la ley se impone a los órganos del poder público, pero no a los sujetos privados, cuya autonomía está limitada solo por la prohibición de incurrir en discriminaciones contrarias al orden público constitucional, como son entre otras las que se indican el artículo 14 CE. [...] El artículo 14 en referencia dice lo siguiente: [L]os españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social (énfasis añadido).

22. Ahora bien, la Constitución ecuatoriana en su artículo 66.5 reconoce y garantiza el libre desarrollo de la personalidad, que como lo expresa la doctrina española en el párrafo 10 *supra* se inicia por la autonomía privada, y este principio cardinal en materia constitucional se manifiesta en el Código Civil ecuatoriano, en los artículos pertinentes que paso a transcribir:

Art. 1454. - Contrato o convención es un acto por el cual una parte se obliga para con otra a dar, hacer o no hacer alguna cosa. Cada parte puede ser una o muchas personas.

Art. 1561.- Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por **causas legales**. El artículo inmediato precedente, contiene el *pacta sunt servanda*, aforismo latino de vigencia no solamente para las convenciones sinalagmáticas privadas, sino de obligatoria observancia también en los instrumentos internacionales que obligan a los Estados. De allí que no puede ser desconocido sino por voluntad de las partes o a través de procedimientos jurisdiccionales (énfasis añadido).

23. Resulta necesario resaltar que el artículo 1561 antes transcrito direcciona que las

¹² Larrea Holguín, J. Enciclopedia Jurídica Ecuatoriana. Tomo VII. Voces de Derecho Corporación de Estudios y Publicaciones

¹³ Pérez Royo, J; Durán, M. Curso de Derecho Constitucional. Decimosexta edición. Marcial Pons. 2018. Madrid. Página 238.

únicas **causas legales** para ser invalidado un contrato son el error, fuerza y dolo. No existe otra. Mucho peor la decisión administrativa de un funcionario que no ejerce jurisdicción, pues en tal caso, está afectando el principio de la unidad jurisdiccional establecido en el artículo 168.3 de la Constitución ecuatoriana, cuyo texto reproducimos: “[e]n virtud de la unidad jurisdiccional, ninguna autoridad de las demás funciones del Estado podrá desempeñar funciones de administración de justicia ordinaria, sin perjuicio de las potestades jurisdiccionales reconocidas por la Constitución”.

24. Además, el artículo 169 de la Carta Suprema impone los principios que orientan la administración de justicia, para hacer efectivas las garantías del debido proceso, las que serían desconocidas si un funcionario administrativo (en este caso, el superintendente de compañías) impone sanciones, sin que el o los afectados cuenten con los recursos, garantías y todo lo que significa el acceso a la tutela judicial efectiva, de sus derechos e intereses.
25. Por supuesto, no desconocemos que nuestro Código Civil en sus artículos 1478 y 1482 impone las causas cuando los contratos y las obligaciones que ellos contengan carecen de valor; esto es, cuando contravienen el derecho público y las prohibiciones legales, que no corresponden al contrato de seguros.
26. Para relieves la gravedad de la permanencia del artículo 42 de la Ley General de Seguros en nuestra legislación, destacamos que uno de los notables progresos de nuestra Constitución lo encontramos en sus artículos 75 y en particular el 76, que establece un amplio catálogo de las garantías del derecho al debido proceso. Entre ellas, destacamos el número 1 del artículo 76, cuando ordena que

[T]oda **autoridad administrativa** o judicial debe garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes; y también su número 6, fundamental para el análisis del presente caso, que establece la **debida proporcionalidad** entre las infracciones penales, **administrativas** o de otra naturaleza; por último, en su número 7, literal m, se encuentra la garantía en cuanto a recurrir el fallo o resolución **en todos los procedimientos** en los que se decida sobre sus derechos (énfasis añadido).

27. En el párrafo 110 de la sentencia impugnada, con ligereza se sostiene que la disolución de una compañía de seguros puede ser superada, siempre que se hubiere solucionado la causa que obligó su disolución, esto es, una vez que cumpla con el coaccionado pago a que lo obliga la Superintendencia de Compañías.
28. Sólo en ese supuesto podrá reactivarse y presentar las acciones que estime necesarias en la defensa de sus derechos e intereses contra la autoridad administrativa, así como también, de ser el caso, para obtener la restitución de lo pagado, la aseguradora podrá demandar al asegurado beneficiado.

- 29.** La norma en cuestión y la fundamentación de la sentencia de mayoría para mantenerla no solo que es contraria a la naturaleza de la potestad administrativa, sino, que es manifiestamente injusta, pues obliga a la aseguradora a emprender dos acciones para reparar los perjuicios que hubiere sufrido. Una, demandar ante lo contencioso administrativo el acto abusivo del Superintendente de Compañías; y la otra, ante la justicia ordinaria para recuperar lo indebidamente pagado en el supuesto de que el reclamo fuese determinado como injusto o doloso. Vemos pues, que permitir la permanencia del artículo 42 de la Ley General de Seguros, pudiera suponer que un reclamo que provenga de un siniestro doloso no da lugar a que la aseguradora pueda presentar, practicar pruebas y pericias que demuestren no solo la inexistencia del derecho al reclamo, sino que imposibilita que la justicia en la vía civil y también penal pueda sancionar a un asegurado infractor.
- 30.** En cuanto al párrafo 106 de la sentencia de mayoría, se reconoce la vigencia del artículo 55 de la Ley General de Seguros, el cual taxativamente establece las causales de liquidación forzosa, y en ninguna de ellas se encuentra la falta de pago de un reclamo por siniestro; lo que revela que el artículo 42 fue una inclusión poco afortunada por parte del legislador, que no fue advertida por los jueces de la sentencia de mayoría.
- 31.** También preocupa en la sentencia de mayoría que la misma se fundamenta casi integralmente en los contenidos de la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor, misma que en sus artículos 2 párrafo tercero y 4 autorizan la celebración del contrato de adhesión por cualquiera de los medios permitidos por la ley, incluso con renovación automática. Así también en sus artículos 81, 85 y 86, en los que se establece la competencia y el procedimiento de la Defensoría del Pueblo, que le permite promover la utilización de mecanismos alternativos para la solución de conflictos, como la mediación, siempre que dicho conflicto no se refiera a una infracción penal, que obviamente corresponde a los fiscales y jueces de la materia, reconociendo que el procedimiento para la sanción corresponde al juez de contravenciones de cuya sentencia se podrá interponer recurso de apelación quien lo remitirá al respectivo juez de lo penal.
- 32.** Vemos pues, que el procedimiento de sanción establecido en la Ley de Defensa del Consumidor es lo que se conoce como contravenciones administrativas o especiales que corresponden al juez de contravenciones, el mismo que en el caso de la ley en comento tiene un trámite que observa todas las garantías del derecho al debido proceso. Al respecto, existe la notificación de la contravención, la etapa de prueba, la audiencia oral de juzgamiento con la práctica de las pruebas, la etapa de impugnación, y como ya lo dijimos la apelación ante el juez de garantías penales.

- 33.** Lo anterior denota que el sustento de la sentencia de mayoría no se condice con la mentada ley, que sí reconoce los contratos de adhesión tan cuestionados en la sentencia de mayoría. Asimismo, dicho cuerpo legal prescribe que, dentro del trámite administrativo de reclamación de los consumidores, para resolver sus controversias, otorga al titular de la Defensoría del Pueblo únicamente competencia para emitir un informe que no tiene fuerza de cosa juzgada administrativa. Aquello se contrapone con la argumentación de la sentencia de mayoría que no encuentra vicio de inconstitucionalidad al artículo 42 de la Ley General de Seguros, siendo que este confiere atribución para liquidar a una compañía aseguradora por parte de la Superintendencia de Compañías.
- 34.** En el párrafo 80 de la sentencia de mayoría, equivocadamente se asegura que, al tratarse, los contratos de seguros, de adhesión, es la aseguradora quien determina las condiciones del contrato, las cláusulas generales y las cláusulas particulares de cada póliza. Y termina afirmando que por tal razón la persona asegurada se encuentra en una situación de inferioridad frente a la aseguradora.
- 35.** Al respecto realizo dos puntualizaciones:

- 35.1.** Contrato de adhesión no significa lo que antes se conocía como contrato leonino, en que no mediaba la autonomía de la voluntad de uno de los contratantes, tanto es así, que a nivel mundial existen en todas las actividades comerciales dichos contratos, en que las partes libremente deciden con quien y sobre que contratar; en particular, en el contrato de seguros las partes libremente escogen si someter sus controversias a procesos de la justicia ordinaria o a través de centros de mediación y arbitraje.

Por cierto, en todas las actividades comerciales y mercantiles se suscriben a diario miles de contratos de adhesión, por ejemplo, en contratos para la emisión de tarjetas de crédito, de comisariatos, de compra de electrodomésticos y demás. Por ello, es pertinente considerar que ningún juez o autoridad ha estigmatizado este tipo de contratos.

De hecho, incluso en los contratos que suscribe el Estado para la prestación de servicios o ejecución de obras con particulares existe lo que en derecho administrativo se conoce como *hecho del príncipe*,¹⁴ en los que es usual observar que cuando por circunstancias ajenas al contratista se afecta la ecuación económica-técnica-financiera de un contrato se puede solicitar la

¹⁴ Consejo de Estado de Colombia, Sentencia 6353, sec. 3

renegociación de este para evitar perjuicio a los privados.

En cuanto al acto administrativo abiertamente inconstitucional contenido en el artículo 42 de la ley impugnada en la presente causa, Roberto Dromi¹⁵ sostiene:

[L]os agentes públicos deben valorar razonablemente las circunstancias de hecho y el Derecho aplicable, y disponer **medidas proporcionalmente adecuadas al fin perseguido** por el orden jurídico. El acto administrativo es irracional- y por tanto arbitrario- cuando el objeto es absurdo, contradictorio o **desproporcionado**. [...] [d]ebido proceso. La Garantía de la defensa en juicio es aplicable en el ámbito administrativo. Cuando no se da al administrado la oportunidad de exponer razones, de ofrecer y producir prueba, etc., el acto administrativo estará viciado en el elemento voluntad (énfasis añadido).

- 35.2.** En la sentencia de mayoría intencionalmente no hace referencia a que el artículo 25 de la Ley de Seguros establece que será la SCVS la que determina las cláusulas obligatorias y las prohibidas del contrato de seguros; por lo tanto, resulta injustificado sostener que el asegurado se encuentra subordinado a las condiciones que le impone el asegurador, lo cual, de la lectura de la sentencia de mayoría, lo condena a la indefensión.
- 36.** El párrafo 122 de la sentencia de mayoría expresa que “[e]sta Corte nota que la falta de pago de una indemnización constituye una conducta reprochable [...]”. Lo anterior, a mi criterio, es un inapropiado juicio de valor que desconoce el derecho que tiene la aseguradora a la tutela judicial efectiva y en consecuencia a las garantías del derecho al debido proceso.

1.2. Sobre el principio de unidad jurisdiccional y del debido proceso en la garantía de juez competente

- 37.** Conforme se desprende de la sección III.1 de su demanda, los accionantes, en primer lugar, sostienen que la norma es contraria al artículo 167 de la CRE, que prescribe que: “[l]a potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce por los órganos de la Función Judicial y por los demás órganos y funciones establecidos en la Constitución”.
- 38.** A juicio de los accionantes, según lo establecido en la Constitución, pueden administrar justicia además de la Función Judicial —y, por ende, como excepción al principio de unidad jurisdiccional— la Corte Constitucional, la justicia indígena, el arbitraje, el Tribunal Contencioso Electoral y los tribunales de conciliación y arbitraje en conflictos laborales. Por ello:

¹⁵ Derecho Administrativo. 10° Edición 2004. Buenos Aires-Madrid. Páginas 369 y 370.

[C]ualquier disposición infra constitucional, como la contenida en el artículo 42 de la Ley General de Seguros, que pretenda atribuir estas facultades, u otras inherentes a las mismas, a un órgano del poder público que no sea uno de los antes mencionados, es inconstitucional, conforme se demostrará en el numeral 111.2 de esta demanda.

39. Mientras, en la decisión de mayoría se establece:

[E]l resultado de este proceso de vigilancia y control es la emisión de una resolución de la SCVS a las aseguradoras. Con aquello, se cumple con el precepto constitucional mencionado en el párrafo 83 *supra*, que es la protección del interés general de sus usuarios y clientes en el mercado de seguros a través del ejercicio de su facultad y competencia de vigilancia y control conferida tanto por la CRE como por la norma infraconstitucional.

40. En tal virtud, en la sentencia de mayoría se determina que la norma impugnada es constitucional, pues “respetan el marco de las competencias de la SCVS en materia administrativa; por ende, son compatibles con los artículos 167 y 168 numeral 3 de la Constitución al no tratarse de competencias jurisdiccionales”.

41. A mi criterio, el hecho de que mediante el reclamo administrativo previsto en la norma impugnada, la Superintendencia de Compañías Valores y Seguros (“SCVS”) resuelva una cuestión esencialmente del fondo de la controversia —como es la procedencia del pago del siniestro— efectivamente es contrario al principio de unidad jurisdiccional.

42. Como se mencionó previamente, este Organismo, en la sentencia 8-19-CN/22,¹⁶ estableció que:

La jurisdicción no es sino, ‘la función pública realizada por los órganos competentes del Estado, con las formas requeridas por la ley’ [...] El fundamento de esta distinción radica en la renuncia a ejercer justicia de manera particular y, en su lugar, someter los conflictos a un tercero independiente, imparcial y determinado, por este motivo, la regulación de los sujetos y órganos que administran justicia se encuentra delimitada en el texto constitucional, debido al carácter excepcional y privativo que emana de esta facultad [...] Así, tal y como determina la Constitución, el COFJ replica que la potestad jurisdiccional solo puede ser ejercida por ‘las juezas y jueces nombrados de conformidad con sus preceptos’, pues su jurisdicción emana de la Función Judicial. Por su parte, los sujetos u órganos explícitamente reconocidos en la Constitución que pueden administrar justicia, y cuya jurisdicción no proviene de la Función Judicial son la Corte Constitucional del Ecuador, el Tribunal Contencioso Electoral, los tribunales de conciliación y arbitraje, así como la justicia indígena, cada uno de ellos con sus propias particularidades.

43. Este precedente coincide con lo establecido por los accionantes en el párrafo 6 *supra*. Así, el hecho de que se avale que la SCVS resuelva cuestiones que son directamente atinentes al objeto del contrato de seguros, conllevaría un otorgamiento de potestades

¹⁶ CCE, Sentencia 8-19-CN/22, 27 de enero de 2022, párr. 29.

jurisdiccionales. Considero que esto último, a su vez, conllevaría a que se *amplíe* el precedente citado *supra*, y, entonces, que se reconozca a la SCVS como uno de los órganos excepcionales al principio de unidad jurisdiccional. Lo anterior es preocupante por, al menos, dos cuestiones.

43.1. *Primero*, mediante lo establecido en la norma impugnada, la SCVS —un órgano de vigilancia y control— tendría la facultad de resolver una controversia entre privados, sobre el objeto principal de la controversia entre ellos, basándose en el cumplimiento, o no, de un contrato, *res inter alios acta*. La naturaleza de esta controversia es de carácter mercantil, pues lo que se discute en ella es si es que, en base a lo estipulado en el contrato de seguros, procede una indemnización determinada en una póliza.

43.2. Este proceso, al no ser administrado por el órgano de la función judicial correspondiente, no cuenta con los mismos recursos y garantías que, al menos deontológicamente, cuentan los procesos jurisdiccionales. En otras palabras, si la discusión de una controversia que surge del objeto de un contrato entre privados fuese resuelta mediante procedimiento ordinario por los jueces de lo civil, las partes intervinientes contarían con los medios de impugnación horizontales y verticales previstos para este tipo de procedimientos. Así también, contarían con las diversas etapas de un proceso que obedece los principios de oralidad, inmediación, celeridad, entre otros, y está especialmente protegido constitucionalmente por los derechos a un debido proceso contenidos en el artículo 76 de la CRE. Asimismo, el trámite y la valoración de la prueba tiene un tratamiento determinado, específico y reglado en sede jurisdiccional.

43.3. En contraste, el reclamo administrativo sustanciado por la SCVS no es una vía de impugnación que cuente con los recursos, garantías y tutela de derechos con las que sí cuenta un procedimiento jurisdiccional administrado por el correspondiente órgano de la Función Judicial. Esto, a mi juicio, llevaría a una potencial afectación al derecho a la tutela judicial efectiva de los administrados.

43.4. *Segundo*, se estaría incluyendo una excepción al principio de unidad jurisdiccional lo que, a mi juicio, es improcedente. Una interpretación sistemática de la Constitución permite concluir —conforme se mencionó en la sentencia 8-19-CN/23— que: “los sujetos u órganos explícitamente reconocidos en la Constitución que pueden administrar justicia, y cuya jurisdicción no proviene de la Función Judicial son la Corte Constitucional del Ecuador, el Tribunal Contencioso Electoral, los tribunales de conciliación y arbitraje, así como la justicia indígena [...]”. Esto en virtud del artículo 167 de la CRE, que prescribe que: “[l]a potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce por los

órganos de la Función Judicial **y por los demás órganos y funciones establecidos en la Constitución**".

43.5. Por ello, para que la SCVS tenga la potestad de administrar justicia junto a los órganos de la función judicial, esta competencia debe estar contenida constitucionalmente. Aquello no sucede. Al respecto, la CRE prescribe, en su artículo 213, que:

Las superintendencias son organismos técnicos de vigilancia, auditoría, intervención y control de las actividades económicas, sociales y ambientales, y de los servicios que prestan las entidades públicas y privadas, con el propósito de que estas actividades y servicios se sujeten al ordenamiento jurídico y atiendan al interés general. Las superintendencias actuarán de oficio o por requerimiento ciudadano. Las facultades específicas de las superintendencias y las áreas que requieran del control, auditoría y vigilancia de cada una de ellas se determinarán de acuerdo con la ley.

43.6. Es decir, la Constitución no otorga competencia expresa de administrar justicia a la SCVS, por lo que hacerlo —como en el reclamo administrativo previsto en la norma impugnada— es contrario al principio de unidad jurisdiccional. El único mecanismo mediante el cual aquello se vería legitimado es mediante una reforma constitucional en la que se pretenda otorgar dichas funciones a la SCVS, con el análisis pertinente que debería dársele a dicha pretensión.

44. Lo antes expuesto, a mi juicio, trae como consecuencia natural que se infrinja, también, la garantía del debido proceso contenida en el artículo 76 (3) y (7.K). En tal virtud, las partes del reclamo administrativo previsto en la norma impugnada, a diferencia del resto de controversias suscitadas de un contrato mercantil, no verían resueltas sus controversias a través del juez especializado de la materia, con las reglas y trámites previstos y garantizados. Al contrario, vería su controversia sometida ante las autoridades de un órgano de control y vigilancia que no tiene potestad de administrar justicia, lo que resultaría —a mi criterio— en que se invalide la garantía del juez competente.

1.3. Sobre el principio de proporcionalidad

45. En la sentencia de mayoría, posterior al correspondiente *test de proporcionalidad*, se estableció que: "al analizar [...] el detrimento que ocasiona la sanción para la aseguradora, el beneficio que aquella medida genera es superior. Por lo tanto, se evidencia que existe de un debido equilibrio entre la protección y la restricción constitucional". A mi criterio, si bien no desconozco que la sanción podría perseguir un fin constitucionalmente válido, y aún cuando dicha sanción pueda ser idónea para perseguir dicho fin, la medida no es necesaria ni proporcional.

46. La Corte ha establecido que la necesidad de una medida se verifica al analizar si esta es la menos restrictiva para el ejercicio de un derecho. A mi juicio, el ordenamiento jurídico vigente cuenta con medidas menos restrictivas para garantizar que se proteja el derecho de los asegurados al pretender el cobro de una indemnización. El artículo 37 de la Ley de Seguros prevé como sanciones generales a las aseguradoras, a causa de varias situaciones entre las cuales está la inobservancia de dicha ley, dependiendo de su gravedad:

a) A la entidad controlada:

1) Amonestación.

2) Multa.

3) Suspensión de los certificados de autorización o retiro de credenciales, según el caso; y,

b) A los directores y administradores de la entidad del sistema de seguro privado:

1) Amonestación.

2) Multa.

3) Remoción.

47. De la misma manera, el artículo 55 del mismo cuerpo legal prescribe, como causales de liquidación forzosa de la compañía aseguradora, las siguientes:

a) Suspensión de pagos en general;

b) Incumplimiento del régimen de regularización;

c) No efectuar las remociones impartidas por la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros;

d) Liquidación, disolución, suspensión de pagos o quiebra de la casa matriz de la sucursal de una entidad extranjera establecida en el Ecuador;

e) Vencimiento del plazo de duración de acuerdo a los estatutos;

f) Si la entidad controlada no hubiese iniciado operaciones dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que le fue otorgado el certificado de autorización; y,

g) Cuando los administradores de la entidad abandonen sus cargos y no sea posible designar sus reemplazos, dentro de los quince días calendario siguientes.

48. De lo anterior se colige que las sanciones ya previstas en el ordenamiento jurídico

ecuatoriano son —en todo caso— menos restrictivas que la prevista en la norma impugnada. De ahí que, a mi juicio, la norma impugnada no cumpla con el criterio de necesidad, al existir sanciones menos gravosas para el ejercicio de un derecho que son igual de idóneas para conseguir el fin constitucionalmente válido. Al no cumplirse con este criterio —y por ende, al verificar que la medida no supera el test propuesto— considero que debía declararse la incompatibilidad de la norma con el principio de proporcionalidad, y, en consecuencia, declarar su inconstitucionalidad.

49. Resolver en los términos anteriores no es ajeno a la jurisprudencia de esta Corte. Así, por ejemplo, puede tomarse, nuevamente, en consideración la sentencia 75-16-IN/21, en la que se sancionaba a las compañías de medicina pre pagada con la liquidación forzosa al no cubrir el financiamiento necesario para la atención de la emergencia médica. Al respecto, se estableció que:

[L]a disolución de la persona jurídica es una sanción que tiene como finalidad la sola extinción de la persona jurídica sin tomar en cuenta las consecuencias que esto pueda tener en el universo de afiliados o en quien requiere la cobertura médica de emergencia, sobre todo, en lo que respecta al derecho a la salud de quienes contrataron los servicios de la compañía sancionada. Esto, sin perjuicio de los incumplimientos contractuales adicionales que ocasionaría la extinción de la persona jurídica. **Esta Corte considera que la sanción de disolución, en el supuesto in examine es desproporcional y no guarda coherencia y relación con el incumplimiento que pretende sancionarse** (énfasis añadido).

50. A mi criterio, en el caso que nos ocupa también se daría un supuesto similar. Al sancionar con la liquidación de la compañía de seguros —atendiendo al derecho de reclamo de un asegurado— se desprotegería al resto de asegurados, que dejarían de recibir el servicio de la aseguradora.

2. Conclusión

51. Con base en los argumentos expuestos, emito este voto salvado al no estar de acuerdo con lo establecido en la sentencia de mayoría.

PABLO
ENRIQUE
HERRERIA
BONNET



Firmado
digitalmente por
PABLO ENRIQUE
HERRERIA
BONNET

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado del juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 21-18-IN, fue presentado en Secretaría General el 16 de julio de 2024, mediante correo electrónico a las 18:30; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado

Juezas: Teresa Nuques Martínez y Karla Andrade Quevedo

SENTENCIA 21-18-IN/24**VOTO SALVADO****Juezas constitucionales Teresa Nuques Martínez y Karla Andrade Quevedo**

1. Con fundamento en el artículo 92 de la LOGJCC, formulamos un voto salvado a la sentencia 21-18-IN/24, emitida en sesión ordinaria del día 11 de julio de 2024, en virtud del razonamiento que sigue:

Desproporcionalidad de la sanción

2. En lo pertinente, el artículo 42 de la Ley General de Seguros contenida en el libro III del Código Orgánico Monetario y Financiero, publicada en el Suplemento del Registro Oficial 332 de 12 de septiembre de 2014, dispone: “El incumplimiento del pago ordenado será causal de liquidación forzosa de la compañía aseguradora”. Con relación a esta sanción, la sentencia de mayoría concluye que aquella no transgrediría el principio de proporcionalidad, justificándose en las siguientes razones:

(...) la aseguradora puede pagar la indemnización correspondiente y evitar la sanción de liquidación forzosa o, en caso de no realizar el pago, la liquidación forzosa puede ser superada e iniciada su reactivación una vez que cumpla con el correspondiente pago de la indemnización, de acuerdo a lo señalado en los párrafos 109 y 110 *supra*.¹

Por otra parte, (...) el hecho de que se liquide forzosamente a la aseguradora, no impide que está cumpla con los pagos respectivos con los demás asegurados. Aquello se evidencia con lo señalado en el párrafo 108 *supra*.²

(...) la falta de pago de una indemnización constituye una conducta reprochable. Este Organismo advierte que la sanción establecida en la norma objetada, además, tiene como finalidad proteger un derecho del asegurado y garantizar el cumplimiento de una obligación por parte de la aseguradora. También tiene como objetivo garantizar que las aseguradoras, como sujetos administrados, cumplan con las órdenes dispuestas por el ente de control, como administración pública. Esto implica que existe proporcionalidad entre la conducta reprochada y la sanción establecida (...).³

3. En este orden, se observa que el voto de mayoría, en gran medida, concentra su razonamiento en que la sanción es proporcional dado que las compañías aseguradoras siempre tienen la posibilidad de pagar la indemnización ordenada para evitar la sanción o, en su defecto, una vez sancionadas, pagar la indemnización e iniciar un

¹ CCE, sentencia 21-18-IN/24, 11 de julio de 2024, párr. 120.

² *Íd.*

³ *Íd.*, párr. 123.

procedimiento de reactivación.

4. Respecto a ello, si se parte de que el antecedente del tipo administrativo-sancionatorio analizado es precisamente el no pago de una indemnización, se comprueba que la argumentación expuesta en la sentencia de mayoría equivale a afirmar que la sanción no es desproporcionada, toda vez que las compañías siempre tienen la potestad de no infringir la norma o, en otras palabras, de no reproducir la conducta típica –pagar-.
5. Así las cosas, de seguirse este razonamiento, se podría llegar a concluir que toda sanción administrativa se debería reputar proporcional, por el solo hecho de que el sujeto activo de la misma posee la posibilidad de cumplir lo exigido o no hacer lo prohibido por la norma, esto es, no incurrir en el supuesto típico de la infracción.
6. En esta línea, consideramos que el análisis de proporcionalidad de una sanción administrativa no debe girar en torno a la posibilidad que tiene el sujeto activo de evitar infringir el tipo, sino en que en el grado de restricción de derechos que la sanción reporta y si aquello se encuentra justificado.
7. Con esto, se advierte que la sentencia de mayoría omite en su examen varios tópicos relevantes que podrían abonar en la desproporcionalidad de la sanción, por citar algunos ejemplos:
 - a. No toma en consideración que los montos indemnizatorios a los que puede estar compelida una compañía aseguradora varían en su cuantía, desde montos menores a un salario básico unificado, hasta valores superiores y cuantiosos. De ahí que el carácter abierto con el que está redactada la sanción, viabilizaría que, por la falta de pago de una indemnización de una o dos cifras se provoque la liquidación de una estructura empresarial que por ley debe tener un capital pagado en dinero de, al menos, USD 8'000.000 (ocho millones de dólares de los Estados Unidos de América);⁴ y, la consecuente limitación de los derechos individuales –propiedad, libertad empresarial, etc., y colectivos vinculados a los trabajadores y servicios de dicha empresa –trabajo, salud, vivienda, etc.
 - b. Tampoco aborda el hecho de que las compañías aseguradoras pueden proteger un abanico plural de siniestros o acontecimientos futuros e indeterminados, que incluyen riesgos de salud, riesgos laborales, riesgos de vida, riesgos patrimoniales, riesgos contractuales, entre otros. En este contexto, cada uno de los riesgos citados se relaciona con derechos vinculados en mayor o menor medida con la protección

⁴Art. 14 de la Ley General de Seguros contenida en el libro III del Código Orgánico Monetario y Financiero.

de la dignidad humana garantizada por la CRE. Desde esta óptica, la amplitud con la que está descrita la sanción *in examine*, no considera otras medidas menos gravosas que la liquidación forzosa, que a su vez podrían conseguir el fin que persigue el artículo 42, que es, el pago de la indemnización a la que estaría obligada la aseguradora.

8. En adición a lo expresado, se debe tomar nota que la sentencia de mayoría sostiene como un argumento adicional para negar la desproporcionalidad que “la liquidación forzosa puede ser superada e iniciada su reactivación una vez que cumpla con el correspondiente pago de la indemnización”;⁵ frente a lo cual, se reitera que el criterio de proporcionalidad de una sanción debe efectuarse respecto a la limitación o restricción de derechos que provoca y no con relación a la posibilidad que tiene esta de ser revertida. En efecto, una sanción administrativa se valora como desproporcional, indistintamente de si puede ser impugnada y revertida, caso contrario, se podría caer en el razonamiento de que siempre que exista un medio impugnatorio o recurso administrativo o judicial para objetar una sanción, la misma se debe tomar como proporcional.
9. Con base en lo expuesto, las juezas que presentan este voto salvado concluyen que la sanción de liquidación societaria contemplada en el 42 de la Ley General de Seguros contenida en el libro III del Código Orgánico Monetario y Financiero tuvo que declararse inconstitucionalidad por contravenir el principio de proporcionalidad.

HILDA TERESA
NUQUES
MARTINEZ

Firmado digitalmente
por HILDA TERESA
NUQUES MARTINEZ
Fecha: 2024.08.07
15:49:45 -05'00'

Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

KARLA ELIZABETH
ANDRADE
QUEVEDO

Firmado digitalmente
por KARLA ELIZABETH
ANDRADE QUEVEDO

Karla Andrade Quevedo
JUEZA CONSTITUCIONAL

⁵ *Íd.*, párr. 113.

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de las juezas constitucionales Teresa Nuques Martínez y Karla Andrade Quevedo, anunciado en la sentencia de la causa 21-18-IN, fue presentado en Secretaría General el 19 de julio de 2024, mediante correo electrónico a las 15:05; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

002118IN-70673

**Caso Nro. 0021-18-IN**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrita el día jueves uno de agosto de dos mil veinticuatro y los votos salvados del juez constitucional Enrique Herrería Bonnet y las juezas constitucionales Teresa Nuques Martínez y Karla Andrade Quevedo el día miércoles siete de agosto de dos mil veinticuatro, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Auto de aclaración 21-18-IN/24**Jueza ponente:** Alejandra Cárdenas Reyes

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito, D.M., 08 de noviembre de 2024.

VISTOS: Agréguese al proceso el escrito presentado el 14 de agosto de 2024 por Juan Francisco Guerrero del Pozo, en calidad de procurador judicial de la Asociación de Compañías de Seguros del Ecuador (“**ACOSE**”) y la Cámara de Compañías de Seguros del Ecuador (“**CAMSEG**”), quien solicita la aclaración de la sentencia 21-18-IN/24. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador emite el siguiente auto:

1. Antecedentes procesales

1. El 1 de junio de 2018, Juan Francisco Guerrero del Pozo, en representación de ACOSE y CAMSENG (“**accionantes**”), presentó una acción de inconstitucionalidad por el fondo del artículo 42 de la Ley General de Seguros contenida en el libro III del Código Orgánico Monetario y Financiero (“**COMF**”), publicado en el Suplemento del Registro Oficial 332 de 12 de septiembre de 2014.
2. El 11 de julio de 2024, el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador dictó la sentencia 21-18-IN/24.¹ En dicha decisión, por un lado, declaró que los incisos tercero, cuarto, sexto, séptimo y octavo del artículo 42 de la Ley General de Seguros no son incompatibles con la Constitución al no contravenir el principio de unidad jurisdiccional contenido en los artículos 167 y 168 numeral 3 de la Constitución. Por otro lado, concluyó que la primera sección del inciso quinto y el inciso décimo segundo de la misma norma no son inconstitucionales pues cumplen con el principio de proporcionalidad en materia sancionadora contemplado en el artículo 76 numeral 6 de la Constitución. Dicha sentencia fue notificada el 8 de agosto de 2024.
3. El 14 de agosto de 2024, los accionantes presentaron una solicitud de aclaración de la sentencia 21-18-IN/24.

2. Oportunidad

4. La sentencia 21-18-IN/24 fue aprobada el 11 de julio de 2024 y notificada el 8 de agosto del mismo año. Los accionantes presentaron su solicitud de aclaración el 14 de agosto de 2024. Por tanto, el pedido de aclaración ha sido presentado dentro del término legal; esto es, dentro del término de tres días establecido en el artículo 255 del

¹ Dicha sentencia fue aprobada con cinco votos a favor de los Jueces Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado y Richard Ortiz Ortiz; y, tres votos salvados de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Enrique Herrería Bonnet y Teresa Nuques Martínez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 11 de julio de 2024; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, por uso de una licencia por vacaciones.

Código Orgánico General de Procesos, norma supletoria en materia constitucional,² así como del artículo 40 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“CRSPCCC”).³

3. Fundamentos

5. Los accionantes solicitan que se aclaren varios puntos de la sentencia emitida por la Corte. Su petición se fundamenta en los siguientes términos:

3.1 Sobre la potestad de control de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros (“SCVS”)

6. Los accionantes señalan que la sentencia 21-18-IN/24 afirma que la SCVS no resuelve la controversia entre asegurado y aseguradora, sino que “su actuar se centra en garantizar que el servicio que presta la aseguradora sea acorde a los derechos que tiene la persona asegurada como consumidora”. A decir de los accionantes, el voto de mayoría refleja una diferencia entre el conflicto contractual entre asegurado y aseguradora y la verificación que realizaría la Superintendencia sobre “el servicio que presta la aseguradora”.
7. En esa línea, los accionantes solicitan que se aclare qué implica que la SCVS garantice que “el servicio que presta la aseguradora sea acorde a los derechos que tiene la persona asegurada como consumidora” pues, al decir de los accionantes, según la propia sentencia de mayoría, dicha potestad no incluye dirimir el conflicto o divergencia contractual entre el asegurado y la aseguradora.

3.2 Sobre la calidad de usuarios y consumidores de los asegurados

8. Los accionantes afirman que otra razón para desestimar la presunta transgresión al principio de unidad jurisdiccional es que los asegurados son usuarios y consumidores y, como tal, tienen un régimen especial para solventar las presuntas vulneraciones a sus derechos.
9. En esa medida, los accionantes consideran que la conclusión a la que se arriba “no es técnica ni jurídicamente correcta”. A decir de los accionantes, si es que los conflictos

² Código Orgánico General de Procesos, Registro Oficial 506, 22 de mayo de 2015. “Art. 255.- Procedimiento y resolución. -La petición se podrá formular en la audiencia o en la diligencia en que se dicte la resolución. Si se trata de resolución dictada fuera de audiencia o de diligencia se formulará por escrito dentro del término de tres días siguientes a su notificación”.

³ Para el computo del término se toma en consideración el feriado nacional de 9 de agosto de 2024 a raíz del 10 de agosto de 2024.

entre aseguradoras y asegurados son equiparables a los procesos de defensa del consumidor, cuestionan la razón de por qué no se resuelven contravencionalmente, de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Defensa del Consumidor.

10. Por lo mencionado, los accionantes manifiestan que “es necesario que la Corte aclare por qué existiría una diferenciación en el mecanismo de tutela de los asegurados -que afirma son usuarios y consumidores-, respecto de los demás usuarios y consumidores que deben acudir a un órgano jurisdiccional conforme el artículo 83 de la Ley de Defensa del Consumidor”.

3.3 Sobre la proporcionalidad de la infracción descrita en el artículo 42 de la Ley General de Seguros

11. Según los accionantes, la sentencia determina que la liquidación forzosa no es desproporcional pues la compañía puede reactivarse. Los accionantes sostienen que “según el criterio del voto de mayoría, toda disposición de cualquier organismo de control que es ‘incumplida’ por un administrado debería acarrear como consecuencia la liquidación forzosa de la persona jurídica, y aquello es proporcional porque luego la compañía puede ser reactivada”. Por otra parte, los accionantes señalan que en la causa 75-16-IN/21 la Corte se pronunció en forma distinta. Sobre la base de este argumento, solicitan que se aclare lo siguiente:

¿Por qué no hay riesgo de afectar a otros asegurados, si, al igual que en el caso del numeral 3 del artículo 53 de la Ley de Medicina Prepagada, la compañía con la liquidación forzosa dejaría de existir y, por tanto, materialmente sería imposible cumplir con las demás prestaciones?

¿Cuál es la diferencia de la liquidación forzosa del numeral 3 del artículo 53 de la Ley de Medicina Prepagada con la prevista en el artículo 42 de la Ley General de Seguros?

4. Análisis

12. El artículo 440 de la Constitución de la República del Ecuador (“**Constitución**”) prescribe que: “[l]as sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables”. Paralelamente, el artículo 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”) establece que: “[l]as sentencias y dictámenes constitucionales son de inmediato cumplimiento, sin perjuicio de la interposición de los recursos de aclaración o ampliación, y sin perjuicio de su modulación”. Y, a su vez, el artículo 40 de la CRSPCCC prevé que: “[d]e las sentencias y dictámenes adoptados por el Pleno de la Corte Constitucional se podrá solicitar aclaración y/o ampliación, en el término de tres días contados a partir de su notificación”.

13. Con arreglo a lo preceptuado en el artículo 253 del Código Orgánico General de Procesos,⁴ “La aclaración tendrá lugar en caso de que la sentencia sea oscura. La ampliación procederá cuando no se haya resuelto alguno de los puntos controvertidos o se haya omitido decidir sobre frutos, intereses o costas.” A su vez, el segundo inciso del artículo 255 del COGEP determina: “La solicitud de aclaración o ampliación deberá expresar con claridad y precisión las razones que la sustenten, de no hacerlo, se la rechazará de plano”.
14. En consecuencia, los recursos de aclaración y ampliación constituyen mecanismos de perfeccionamiento de las resoluciones o sentencias. Por tanto, mediante esos recursos la jueza o juez no puede modificar o revertir su decisión, pues aquello atentaría al derecho a la seguridad jurídica y desconocería los efectos inmediatos y definitivos de las decisiones en materia constitucional, al tenor de lo prescrito en el artículo 440 de la Constitución de la República del Ecuador.⁵
15. Sobre la solicitud de aclaración de los accionantes, contenida en el párrafo 7 *supra*, se observa que buscan que la Corte indique qué implica que la Superintendencia garantice que “el servicio que presta la aseguradora sea acorde a los derechos que tiene la persona asegurada como consumidora”.
16. Al respecto, en la sentencia, este Organismo hizo apreciaciones en relación con la SCVS y su rol frente a este tipo de procesos. La Corte (i) se refirió a las atribuciones constitucionales de la SCVS (párr. 83); (ii) explicó su rol respecto de la relación entre aseguradoras y asegurados (párrs. 84-88); y, (iii) aludió a sus facultades reglamentarias (párr. 89).
17. A partir de esta descripción, la Corte concluyó que la SCVS cuenta con facultades de control, vigilancia y reglamentaria con el fin de garantizar que la aseguradora preste un servicio adecuado a los asegurados. Esto se encuentra íntimamente ligado a la norma contenida en el artículo 213 de la Constitución.
18. Sobre la base de lo mencionado, la Corte afirmó que las Superintendencias, a través de sus facultades reglamentarias, de control y vigilancia, garantizan la protección del

⁴Código Orgánico General de Procesos. Registro Oficial 506 de 22 de mayo de 2015. “Artículo 253. - Aclaración y ampliación. - La aclaración tendrá lugar en caso de sentencia oscura. La ampliación procederá cuando no se haya resuelto alguno de los puntos controvertidos o se haya omitido decidir sobre frutos, intereses o costas”. Ver también CCE, autos de aclaración y ampliación emitidos respecto de las sentencias 41-17-AN/20, 19 de agosto de 2020, párr. 13; y, 3-19-CN/20, 4 de septiembre de 2020, párr. 39.

⁵Constitución de la República del Ecuador. “Artículo 440. – Las sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables”.

interés general de sus usuarios y clientes en el mercado de seguros. En este contexto, esta Corte observa que no es necesario aclarar este punto pues de la lectura integral de la respuesta dada al problema jurídico formulado, se desprende con claridad el rol que tiene la SCVS frente a las aseguradoras.

19. En el párrafo 10 *supra*, los accionantes piden que se aclare cuál es la diferencia entre los asegurados que acuden a la SCVS, respecto de los demás usuarios y consumidores que deben acudir a un órgano jurisdiccional, conforme el artículo 83 de la Ley de Defensa del Consumidor.
20. Al respecto, esta Corte no observa que el accionante identifique una sección oscura de la sentencia que se deba aclarar. El pedido del accionante denota una mera inconformidad con lo resuelto en la sentencia. Adicionalmente, a esta Corte no le corresponde determinar cuál es la diferencia entre los procesos de defensa del consumidor respecto del rol de la SCVS frente a las aseguradoras.
21. En el párrafo 11 *supra*, los accionantes solicitan que se aclare por qué no hay riesgo de afectar a otros asegurados, si, al igual que en el caso del numeral 3 del artículo 53 de la Ley de Medicina Prepagada, la compañía con la liquidación forzosa dejaría de existir y, por tanto, materialmente sería imposible cumplir con las demás prestaciones.
22. De la misma forma que se mencionó en el párrafo 20 *supra*, el pedido de los accionantes no evidencia cuál es el punto oscuro de la sentencia que requiere aclaración. Dicho pedido únicamente refleja una mera inconformidad de los accionantes con lo resuelto por parte de esta Corte.
23. Finalmente, en el párrafo 11 *supra*, los accionantes solicitan que se aclare cuál es la diferencia de la liquidación forzosa del numeral 3 del artículo 53 de la Ley de Medicina Prepagada con la prevista en el artículo 42 de la Ley General de Seguros. Al respecto, esta Corte observa que el pedido de los accionantes, nuevamente, no se refiere a una sección o punto oscuro de la sentencia que se deba aclarar. Adicionalmente, a la Corte, en el marco su facultad de control abstracto de constitucionalidad, no le corresponde determinar cuál es la diferencia que existe entre normas infraconstitucionales. Lo que le corresponde a la Corte es determinar si es que una norma en específico se ajusta o no a la Constitución.
24. Adicionalmente, los pedidos de aclaración que realizan los accionantes resultan irrelevantes e innecesarios para responder a los problemas jurídicos planteados dentro de la sentencia. Por tal motivo se niegan dichas peticiones.

5. Decisión

25. Sobre la base de los antecedentes y consideraciones que preceden, el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador resuelve:

1. **Negar** el pedido de aclaración realizado por los accionantes.
2. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO
Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Razón: Siento por tal, que el auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor de los jueces constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, tres votos salvados de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, quien señaló *“haré un voto salvado oral, por cuanto el auto de aclaración se pronuncia específicamente sobre los temas que abordaron en mi voto salvado”*; Enrique Herrería Bonnet, quien mencionó *“en virtud de haber salvado mi voto en la sentencia de origen, hago este voto salvado oral”*; y, Teresa Nuques Martínez, quien indicó *“haré un voto salvado oral”*, en sesión jurisdiccional ordinaria de viernes 08 de noviembre de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Abg. Jaqueline Vargas Camacho
DIRECTORA (E)

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

www.registroficial.gob.ec

IM/FA/JVV

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.