



CUESTIONARIO DEL SEMINARIO

“MEDIDAS CONTRA EL RETRASO EN LA TRAMITACIÓN DE LOS PROCESOS CONSTITUCIONALES”

La Antigua (Guatemala), 10 a 12 de julio de 2023

CORTE CONSTITUCIONAL DE ECUADOR

1. ¿La garantía del plazo razonable en la tramitación de los procesos, está configurada en su ordenamiento como un derecho humano?

En principio, la garantía del plazo razonable en la tramitación de los procesos se encuentra configurada en la Constitución de la República del Ecuador a partir del principio procesal de celeridad y economía procesal (art. 75 CRE). El artículo 75 de la Constitución reconoce el derecho al acceso a la justicia y a la tutela expedita, efectiva e imparcial, y reconoce como uno de los componentes de este derecho a la celeridad. El principio de celeridad implica la observancia de que los procesos puedan ser resueltos en un plazo razonable siguiendo el estándar de debida diligencia. Además, señala que el Estado será responsable por el retardo injustificado en la administración de justicia (art. 11.9 CRE).

En ese sentido, la concretización de su contenido está dada a partir de la jurisprudencia de la Corte Constitucional ecuatoriana, la cual reconoció las normas y jurisprudencia interamericana para establecer que el derecho a ser juzgado en un plazo razonable puede ser analizado como un elemento transversal de la tutela judicial efectiva o por tener un contenido propio, como un derecho autónomo.

Asimismo, según el artículo 424 de la Constitución, los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Ecuador que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en esta prevalecen sobre cualquier otra norma jurídica. En consecuencia, estos derechos se entienden incorporadas al ordenamiento jurídico. El artículo 426 de la Constitución, como parte de la supremacía de la Norma Suprema y en línea con el artículo 11 que contiene los principios de aplicación de los derechos, también reconoce que los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales “serán de inmediato cumplimiento y aplicación”. Por lo anterior, aunque la garantía del plazo razonable no está expresamente reconocida en el texto constitucional, se entiende incorporada en el ordenamiento jurídico ecuatoriano al ser una garantía reconocida por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, instrumento del cual Ecuador es parte.

2. ¿Cuáles son los requisitos que deben concurrir para que este derecho se considere vulnerado?

La Corte Constitucional, en observancia a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹, ha establecido que el derecho a ser juzgado en un plazo razonable tiene cuatro elementos: **(i)** la complejidad de la causa, **(ii)** la actividad procesal del interesado, **(iii)** la conducta de los servidores judiciales, y **(iv)** la afectación generada a los derechos de la persona involucrada en el proceso.

Sobre cada uno de los elementos ha señalado:

1. **Complejidad del asunto:** La Corte ha determinado que para revisar la complejidad del asunto se deben considerar criterios como la complejidad de la prueba, la pluralidad de sujetos procesales o la cantidad de víctimas, las características del recurso, entre otros.
2. **Actividad procesal del interesado:** La Corte ha señalado que la actividad procesal del interesado se dirige a notar “si su conducta fue activa en impulsar la causa y si no incurrió en acciones dirigidas a entorpecer la tramitación del proceso”².
3. **Conducta de las autoridades judiciales.**
4. **Afectación generada en la situación jurídica de los accionantes:** Esta Corte ha enfatizado que “el mismo hecho de no contar con una decisión que resuelva la situación presuntamente violatoria a derechos constitucionales en sí podría considerarse un menoscabo a la garantía en cuestión”³.

Además, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ecuatoriana también ha señalado que pueden existir otros presupuestos en los cuales un proceso judicial puede extenderse y requerir de mayor tiempo para su resolución. De ahí que no por la mera consideración de la demora de una causa, se configura una vulneración al derecho al plazo razonable, lo que exige realizar un análisis caso a caso atendiendo a las particularidades de estos y a los criterios del plazo razonable.

3. ¿Existe jurisprudencia sobre esta materia que pueda compartir?

La Corte Constitucional ha resuelto algunos casos relacionados con la garantía del plazo razonable en cuanto a la posible vulneración del artículo 75 de la Constitución antes explicado, como se expone en el siguiente recuadro:

Número de sentencia	Fecha de la decisión	Resumen caso / hechos	Vulneración del plazo razonable
133-17-SEP-CC	10 de mayo de 2017	El Registro Civil le negó el cambio de sexo en su	Sí. La CC consideró que el componente sobre la

¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Montesinos Mejía vs. Ecuador, sentencia de 27 de enero de 2020, párrafo 179.

² CCE, sentencia 1584-15-EP/20, 16 de septiembre de 2020, párr. 35.

³ CCE, sentencia 1828-13-EP/20, 9 de septiembre de 2020, párr. 54.

		registro de identificación a un hombre trans, pese a haber realizado el cambio del nombre. El accionante en conjunto con la Defensoría del Pueblo presentaron una acción de protección que fue negada en segunda instancia. La acción extraordinaria fue presentada en contra de esta última decisión.	afectación jurídica de la persona involucrada en el proceso no fue considerado al momento de emitir la decisión.
1584-15-EP/20	16 de septiembre de 2020	Veintinueve docentes universitarios plantearon una acción de protección debido la diferencia salarial que mantenían en su perjuicio, pese a haber obtenido títulos de maestría o doctorado. Dicha acción fue negada, por lo que la acción extraordinaria de protección fue planteada en contra de la sentencia de última instancia, mediante la cual alegaron una demora injustificada en la tramitación de su recurso de apelación.	No. La CC consideró que no existió ningún tipo de afectación a los accionantes, y que los cuatro componentes del derecho no tuvieron afectación alguna que hubiera provocado la vulneración de esta garantía.
1562-14-EP/21	10 de marzo de 2021	En el marco de un proceso de amparo posesorio, debido a la demora en la tramitación de la causa, especialmente para resolver un recurso horizontal de ampliación y un recurso de casación (demora de 3 años, 2 meses y 13 días), fue planteada una acción extraordinaria de protección.	Sí. La CC consideró que existió una demora injustificada para resolver estos recursos, por lo que esta actuación resulta contraria a los principios de debida diligencia y celeridad.

Además, se encuentran las causas:

1. CCE, sentencia 1234-14-EP/20, 11 de marzo de 2020.
2. CCE, sentencia 382-15-EP/20, 29 de julio de 2020.
3. CCE, sentencia 837-15-EP/20, 19 de agosto de 2020.
4. CCE, sentencia 1828-13-EP/20, 9 de septiembre de 2020.

5. CCE, sentencia 889-20-JP/21, 10 de marzo de 2021.
6. CCE, sentencia 1553-16-EP/21, 16 de junio de 2021.
7. CCE, sentencia 2936-17-EP/21, 15 de diciembre de 2021.

4. ¿En la corte, tribunal o sala constitucional de su país, existe un problema de retraso excesivo en la resolución de los procesos? En caso afirmativo, ¿puede describirlo aportando cifras referidas al último año?

En la Corte Constitucional del Ecuador como en varias cortes, tribunales o salas constitucionales en la región y alrededor del mundo, existe un latente retraso en el despacho y trámite de procesos constitucionales, problemática que tiene como origen distintas causas, entre ellas y la más reciente, la pandemia del Covid-19.

En el caso de la Corte Constitucional del Ecuador, al finalizar el año 2021, los efectos del confinamiento por la pandemia por la Covid-19 disminuyeron drásticamente, lo que permitió que en el año 2022 se reinicien las actividades presenciales de manera paulatina. En este escenario, la Corte Constitucional continuó fortaleciendo sus procesos internos a fin de cumplir con los objetivos institucionales y en el año 2022 de 3608 causas admitidas se lograron sustanciar 999 causas provenientes de diferentes acciones⁴. Si bien, esta cifra se proyecta inusual a nivel de otras cortes y tribunales constitucionales aún se mantiene un retraso en la resolución de causas que asciende al 27%.

Sin embargo, para final de aquel año, especialmente en el tipo de acción más numerosa que ingresa a la CC -acción extraordinaria de protección- aún se encontraban pendientes las causas relativas al año 2018, puesto que se deben atender el orden cronológico de ingreso. Esto implica un retardo alrededor de 4 años en resolver únicamente este tipo de acciones.

5. Identifique las causas de ese posible retardo en la tramitación y resolución de los procesos.

El principal problema fue la admisión de causas que no debieron haber sido admitidas en años anteriores y que respondieron principalmente a presiones políticas del Ejecutivo, así como a posibles casos de abuso de estas acciones, especialmente de acciones extraordinarias de protección. Esto sucedió debido a que el Ejecutivo tenía una fuerte injerencia en la tramitación y sustanciación de causas que atendía la CC.

Se identifican también las siguientes causas del retardo en la tramitación y resolución de los procesos constitucionales conocidos en la Corte Constitucional del Ecuador:

- a. Exceso de causas admitidas en años pasados en la institución.
- b. Desnaturalización de garantías jurisdiccionales y abuso de la acción extraordinaria de protección en el sistema judicial.
- c. Falta de parámetros institucionales para considerar en la fase de admisión de causas.

⁴ Corte Constitucional. Informe de rendición de cuentas 2022. Link: http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcBldGE6lCj3YnByb3YyMDIzIiwgdXVpZDoiYzdjZDk4NGUtMDc3YS00Mzk2LTg1ODYtNmY0YiZiMGJkM2FkLnBkZi9

- d. Adecuación de los procesos físicos a virtuales a propósito de la pandemia del Covid-19.
- e. Falta de patrones para la sustanciación de causas con similitud de objeto y materia.
- f. Limitado recurso humano en la institución, asesores jurisdiccionales, para dar frente al número de causas a sustanciarse por la Corte.

6. En su caso, describa las medidas legislativas u organizativas que se han adoptado contra el retraso.

La Corte Constitucional del Ecuador, a partir de su conformación en el año 2019, ha proyectado las siguientes medidas institucionales a fin de resolver el retardo en la sustanciación de causas:

- a. Consolidación de criterios de admisión de causas de la Corte, entre las cuales se incorpora el desarrollo de criterios de relevancia y la sanción a entidades públicas por el abuso de las garantías jurisdiccionales.
- b. Aumento del número de proyectos de sentencia discutidos semanalmente por el pleno de la Corte (de 2 proyectos por despacho de cada juez, a 3 proyectos).
- c. Realización de “megaplenos” o sesiones extraordinarias para el despacho de grandes números de proyectos de sentencias.
- d. Expedición de la resolución No. 003-CCE-PLE-2021 que regula el orden cronológico de causas y sus excepciones.
- e. Elaboración de lista de casos relevantes para la Corte y agenda para su trámite.
- f. Consolidación de la política de selección y desección de causas de la Corte que se enfoque esencialmente en casos de desnaturalización de las garantías jurisdiccionales.
- g. Elaboración del manual de estilo y metodológico para la admisión y sustanciación de causas.
- h. Realización de talleres internos sobre los acuerdos y criterios en la admisión y sustanciación de causas.
- i. Generación de inventario de precedentes de la jurisprudencia de la Corte.
- j. Proyectar la consolidación de una propuesta de reforma al reglamento de sustanciación de causas que recoja ciertos criterios de admisibilidad para las acciones en conocimiento de la Corte.
- k. Proyectar la consolidación de la Corte como foro desde donde se plantee un proyecto de reforma a la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.
- l. Implementar herramientas tecnológicas y expedientes electrónicos que facilitan el despacho de los casos.

7. ¿En la tramitación de los procesos penales, existen límites temporales específicos para llevar a cabo la investigación? La existencia de retrasos indebidos en la tramitación de los procesos penales ¿tiene alguna consecuencia en relación con la pena?

La Corte Constitucional del Ecuador da trámite a las acciones puestas en su consideración, bajo los parámetros y plazos establecidos en la Constitución de la República y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Respecto de las causas originadas en procesos penales, la Constitución y la Ley no establecen algún límite temporal específico por ser de materia penal.

Es importante subrayar que la principal acción que tramita la Corte en relación a procesos penales es la acción extraordinaria de protección, que cabe contra sentencias o autos definitivos en los que

se haya violado derechos constitucionales, y sobre los que se hayan agotado todos los recursos ordinarios y extraordinarios disponibles.

De esta manera, la existencia de retrasos de la Corte en la tramitación de las causas, no tiene consecuencia directa en relación con la pena, pues las decisiones de la Corte se dan sobre procesos penales ejecutoriados. Ello sin perjuicio de que una resolución de este Organismo pueda generar efectos retroactivos, como medida de reparación, en beneficio del sentenciado.

Sin embargo, se subraya que en el marco general del ordenamiento jurídico ordinario ecuatoriano, si existen límites temporales específicos para llevar a cabo la investigación.

- a. En el caso de la investigación previa (etapa preprocesal) no podrá superar los siguientes plazos:
 1. En los delitos sancionados con pena privativa de libertad de hasta cinco años durará hasta un año.
 2. En los delitos sancionados con pena privativa de libertad de más de cinco años durará hasta dos años.
 3. En los casos de desaparición de personas, no se podrá concluir la investigación hasta que la persona aparezca o se cuente con los elementos necesarios para formular una imputación por el delito correspondiente, fecha desde la cual empezarán los plazos de prescripción. (art. 585 del Código Orgánico Integral Penal-COIP).

En todo momento y siempre que no esté prescrita la acción se podrá reabrir la investigación previa cuando aparezcan nuevos elementos (art. 586 COIP).

- b. En el caso de la instrucción fiscal (inicio de proceso penal), desde la audiencia de formulación de cargos no podrá exceder del plazo máximo de noventa días. Si es delito flagrante durará solo 30 días (art. 592 COIP).

Por otro lado, La demora en la tramitación de la causa no incide en relación con la pena. Si tiene relación directa con la prescripción de la acción penal, y con la caducidad de la medida cautelar de prisión preventiva, esta última siempre que no sea por causas imputables al procesado.

8. ¿Existe un régimen de responsabilidad del Estado por el retardo en la tramitación de los procesos?

La Constitución y la Ley no prevén un régimen de responsabilidad del Estado por el retardo en la tramitación de los procesos de conocimiento por la Corte Constitucional. No obstante, resulta relevante señalar que este Organismo genera un listado y agenda de tratamiento de casos relevantes, por criterios entre los cuales se desprende la urgencia del pronunciamiento de la justicia constitucional, para garantizar derechos consagrados en la Constitución como la libertad, la vida y la integridad de las personas, así como en los que se anota prima facie una injusticia de gravedad.

El Consejo de la Judicatura, como órgano administrativo de la Función Judicial, a través de su régimen disciplinario (art. 102 a 119 del Código Orgánico de la Función Judicial -COFJ), es competente para imponer sanciones por infracción leves, graves o gravísimas a los servidores judiciales, que pertenezcan a las carreras judicial, fiscal, de la defensoría pública y a los órganos auxiliares de la Función Judicial como los notarios, martilladores y depositarios judiciales. Para ello, previamente se debe contar con declaración jurisdiccional previa, según sentencia No. 3-19-CN/20 de 29 de julio de 2020 dictada por la Corte Constitucional.

Sin embargo se subraya que en el marco general del ordenamiento jurídico ecuatoriano sí existe un régimen de responsabilidad del Estado por el retardo en la tramitación de los procesos.

La Constitución del Ecuador prevé en el art. 11.9 “El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: “...9... El Estado será responsable por detención arbitraria, error judicial, retardo injustificado o inadecuada administración de justicia, violación del derecho a la tutela judicial efectiva, y por las violaciones de los principios y reglas del debido proceso”.

En ese contexto, la infracción disciplinaria de retardo judicial se encuentra tipificada en el numeral 5 del artículo 107 del Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ): “Incurrir en negativa o retardo injustificado leve en la prestación del servicio que está obligado;”. Esta es considerada como infracción leve, sin que se encuentre expresamente tipificado el retardo judicial grave o gravísimo.

Si se considera que el retardo es grave se adecúa la conducta del servidor judicial a la infracción disciplinaria de vulneración del principio de celeridad, numeral 8 del artículo 108 del COFJ: “No haber fundamentado debidamente sus actos administrativos, resoluciones o sentencias, según corresponda, o en general en la substanciación y resolución de las causas, haber violado los derechos y garantías constitucionales en la forma prevista en los artículos 75, 76 y 77 de la Constitución de la República”.

Si el retardo es considerado gravísimo se lo adecua a la manifiesta negligencia prevista en el art. 109 numeral 7 del COFJ: “Intervenir en las causas que debe actuar, como Juez, fiscal o defensor público, con dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable;”.

Con lo cual existiría una amplia facultad de calificar estas conductas bajo retardo injustificado y su gravedad a través de tipos abiertos.

Así también, son sancionados con destitución por incurrir en retardo “Las secretarías y secretarios y demás servidoras y servidores judiciales que demoraren de forma injustificada o negligente poner al despacho los expedientes de su oficina, o hacer la entrega que se les hubiere ordenado, serán destituidos.” (art. 127 del COFJ).

Además, en la Ley Orgánica de Garantías Constitucionales y Control Constitucional (LOGJCC), bajo las normas comunes a todos los procesos constitucionales, en el art. 16 en relación con la prueba, se prevé que “En la calificación de la demanda o en la audiencia, la jueza o juez podrá ordenar la práctica de pruebas y designar comisiones para recabarlas, sin que por ello se afecte el debido proceso o se dilate sin justificación la resolución del caso. Cuando la jueza o juez ordene la práctica de pruebas en audiencia, deberá establecer el término en el cual se practicarán, que no será mayor de ocho días y por una sola vez. Por excepción, la jueza o juez podrá ampliar de manera justificada este término exclusivamente por la complejidad de las pruebas y hasta cuando éstas sean practicadas. En caso de ser injustificada la ampliación o de retardar en exceso la resolución de la causa, se considerará como falta grave y se aplicará la sanción correspondiente, de conformidad con el Código Orgánico de la Función Judicial.”

Además, la Corte Constitucional, en la sentencia 964-17-EP/22, emitió jurisprudencia en la que ha declarado la manifiesta negligencia de un juez por retardo injustificado en el tratamiento de las garantías constitucionales, particularmente en el caso de las medidas cautelares constitucionales.