

INFORME EJECUTIVO
CREACIÓN UNIDAD JUDICIAL DE GARANTÍAS PENALES
ESPECIALIZADA PARA EL JUZGAMIENTO DE DELITOS RELACIONADOS
CON CORRUPCIÓN Y CRIMEN ORGANIZADO; Y, EL TRIBUNAL DE
GARANTÍAS PENALES ESPECIALIZADO PARA EL JUZGAMIENTO DE
DELITOS RELACIONADOS CON CORRUPCIÓN Y CRIMEN ORGANIZADO

I. ANTECEDENTES

Mediante Resolución 190-2021 de 19 de noviembre de 2021, publicada en el cuarto suplemento del R.O. 585 de 25 de noviembre 2021, el Pleno del Consejo de la Judicatura resolvió crear la Unidad Judicial de Garantías Penales Especializada para el Juzgamiento de Delitos relacionados con Corrupción y Crimen Organizado; y, el Tribunal de Garantías Penales Especializado para el Juzgamiento de Delitos relacionados con Corrupción y Crimen Organizado.

Con acción pública de inconstitucionalidad relativa a actos normativos No. 0009-22-IN, interpuesta por César Rafael García Sánchez y Olivia Vanessa Zavala Fonseca recibida el 18 enero de 2022 en la Corte Constitucional del Ecuador, los accionantes acusan la inconstitucionalidad de los artículos 2, 7 y el inciso primero de la disposición general primera de la Resolución No. 190-2021. Además, alegaron la inconstitucionalidad conexa de los artículos 230.1 y 230.2 del Código Orgánico de la Función Judicial.

En ese contexto, por pedido del Consejo de la Judicatura a la Dirección de Asesoría Jurídica del Ministerio de Gobierno se realiza el siguiente análisis, sobre la pertinencia de la creación de la Unidad Judicial y del Tribunal de Garantías Penales con sede en la ciudad de Quito.

II. MARCO NORMATIVO

Tabla 1: Marco Normativo.

N°	NORMATIVA	ARTÍCULOS
1	Constitución de la República del Ecuador	75
		169
		178
		181
		227
2	Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional	2
		11
3	Código Orgánico de la Función Judicial	3
		11

		156
		157
		167
		230.1
		230.2
		230.3
		254
		264
4	Código Orgánico Integral Penal	398 al 408

III. ANÁLISIS DE CONTEXTO

a. Introducción

La magnitud actual de los delitos y la violencia que atraviesa el Ecuador no tiene un origen a corto plazo; por el contrario, es producto de la consolidación interna y presión externa que ha agravado, modificado y complicado el estado de criminalidad al cual la nación se enfrenta actualmente (El Libro Azul: hacia la construcción de la Seguridad Ciudadana, 2022).

En el contexto internacional, la Organización de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (ONUDD), establece a la tasa de homicidios intencionales, como el principal indicador para medir el nivel de violencia y criminalidad en un país.

En lo que respecta al endémico problema de la violencia, la región sigue a la cabeza de los homicidios dolosos en el mundo. Con tan sólo el 8% de la población mundial, el hemisferio contabiliza el 33% de todos los homicidios del mundo (ONUDD, 2020). 17 de los 20 países con las tasas más altas de homicidios a nivel global, están en América Latina y El Caribe (ALC). Mientras que la Organización Mundial de la Salud (OMS) clasifica 10 homicidios por cada 100.000 habitantes como una epidemia, el promedio en ALC es de 21,6 en 2018.¹

Para Ecuador, 2021 fue un año marcado por los efectos postpandemia y la crisis financiera, resultando en un incremento de la inseguridad. El principal indicador que lo demuestra es la tasa de homicidios intencionales, que subió siete puntos: pasó de 7,7 a 14,06 por cada 100 000 habitantes, la más alta en una década. En números de casos, los homicidios subieron de 1.361 fallecidos a 2.496, del 2020 al 2021.

¹ PNUD (2020), Análisis sobre innovación en seguridad ciudadana y derechos humanos en América Latina y el Caribe

b. Factores externos que inciden en los fenómenos violentos y criminales

De acuerdo con Naciones Unidas, si bien la tasa de homicidio a nivel global ha disminuido levemente, al pasar entre el año 2015 y el 2018, de 5,9 a 5,8 por 100.000 habitantes, se requieren mayores esfuerzos para acelerar esa reducción y alcanzar metas más ambiciosas al 2030; de mantenerse el ritmo actual, la tasa global al 2030 alcanzaría 5,2 por 100.000 habitantes, lo que supondría una reducción de tan solo 12% (UN, 2020).²

Según el PNUD, América Latina y El Caribe (ALC) es la única región en donde la tasa de homicidio ha venido creciendo de manera sostenida a lo largo del tiempo, acrecentándose la distancia con respecto al resto de las regiones del mundo. De los 25 países, sólo 9 tienen tasas de homicidios de un dígito y en sólo cinco de ellos las tasas son iguales o menores al promedio global.³

Se estima que cerca del 19% de los homicidios que se comenten en el mundo, están relacionados al crimen organizado y a organizaciones criminales; sin embargo, esos porcentajes tienden a ser más elevados en los países de América Latina y El Caribe (ALC). Por ejemplo, las organizaciones criminales dedicadas al tráfico ilegal de drogas en México y Centroamérica son responsables de un tercio de la violencia, lo que se compara con tan sólo un 1% que se estima generan esos grupos criminales en regiones como Asia y Europa (UNODC, 2018).

En lo que respecta a la oferta de drogas, Colombia continúa concentrando la gran mayoría de la superficie mundial dedicada al cultivo de arbusto de coca (dos tercios), Perú poco menos de una cuarta parte, y el Estado Plurinacional de Bolivia el 11%.⁴ La ralentización del ritmo de crecimiento del cultivo llevó a pensar que en los años siguientes se produciría una disminución de la fabricación de cocaína. No obstante, la pandemia de COVID-19 y las consecuencias socioeconómicas conexas podrían agravar la vulnerabilidad de los agricultores y crear incentivos para seguir produciendo hoja de coca. (UNODC, 2021).

En efecto, la superficie mundial dedicada al cultivo de coca disminuye, pero la fabricación de cocaína ha alcanzado cotas sin precedentes, es así que el volumen de fabricación mundial de cocaína se duplicó entre 2014 y 2019 hasta alcanzar la cifra estimada de 1.784 toneladas en ese último año, la más elevada que se ha registrado hasta la fecha. (UNODC, 2021).⁵ Al mismo tiempo, el cultivo de arbusto de coca se está

² Los estudios sobre el comportamiento del homicidio destacan que el mismo constituye la mayor causa de muertes violentas en el mundo, en una elevada proporción; en el año 2017 ocasionó 464.000 muertes a nivel global, lo que representa cinco veces más de muertes que los conflictos armados -89.000- (UNDOC, 2019).

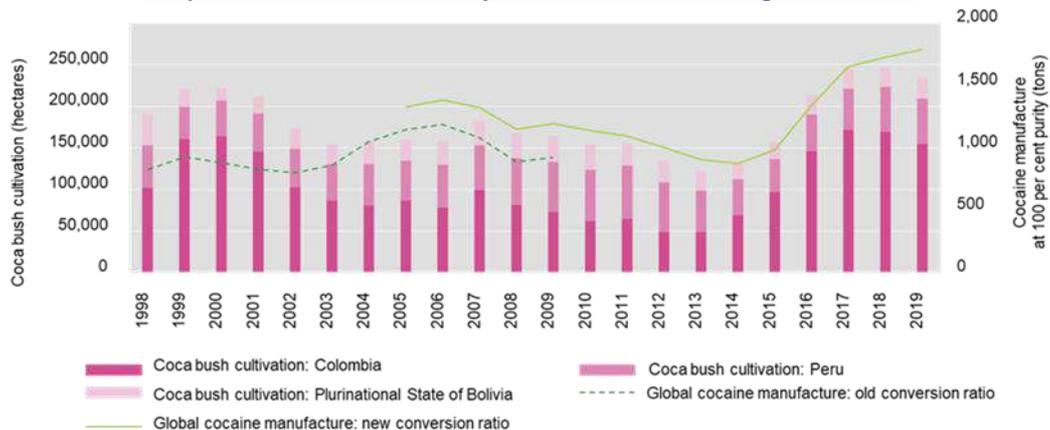
³ Análisis sobre innovación en seguridad ciudadana y derechos humanos en América Latina y el Caribe, UNDP, 2021.

⁴ Monitoreo de Territorios Afectados por Cultivos Ilícitos 2019; Estado Plurinacional de Bolivia: Monitoreo de Cultivos de Coca 2019; y Perú, Sistema de Información de Lucha contra las Drogas, “Monitoreo de la superficie cultivada con arbusto de hoja de coca en producción: Perú-2019”

⁵ La tendencia hacia la estabilización se ha debido principalmente a cambios en el cultivo del arbusto de coca, a pesar de los continuos aumentos en la productividad (rendimiento por hectárea).

concentrando cada vez más en Colombia: la mayor parte del cultivo de arbusto de coca en Colombia continúa teniendo lugar en el sur del país, donde los departamentos de (en orden de tamaño del área cultivada con arbusto de coca) Nariño, Putumayo, Cauca y Caquetá concentraron el 54% de la superficie total de cultivo de arbusto de coca.⁶

Gráfico Nro. 1 Cultivo de hoja de Coca en la Subregión Andina.



Sources: UNODC, coca bush cultivation surveys in Bolivia (Plurinational State of), Colombia and Peru, 2019 and previous years; and United States of America, Department of State, Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, *International Narcotics Control Strategy Report*, various years.

En el lado de la demanda, América del Norte, en particular los Estados Unidos, sigue siendo el principal destino final de la cocaína que se pasa de contrabando desde los países andinos. En 2019, la cantidad de cocaína incautada en América del Norte aumentó un 2%, a 277 toneladas, un récord. No obstante, la importancia de los Estados Unidos como mercado mundial de la cocaína puede estar disminuyendo en comparación con hace unas décadas: la proporción de las cantidades de cocaína incautadas en los Estados Unidos disminuyó del 49% del total mundial en 1989 al 36% en 1999 y un 18 % en 2019. En Centroamérica, la cantidad de cocaína incautada aumentó un 19 %, a 144 t en 2019.⁷

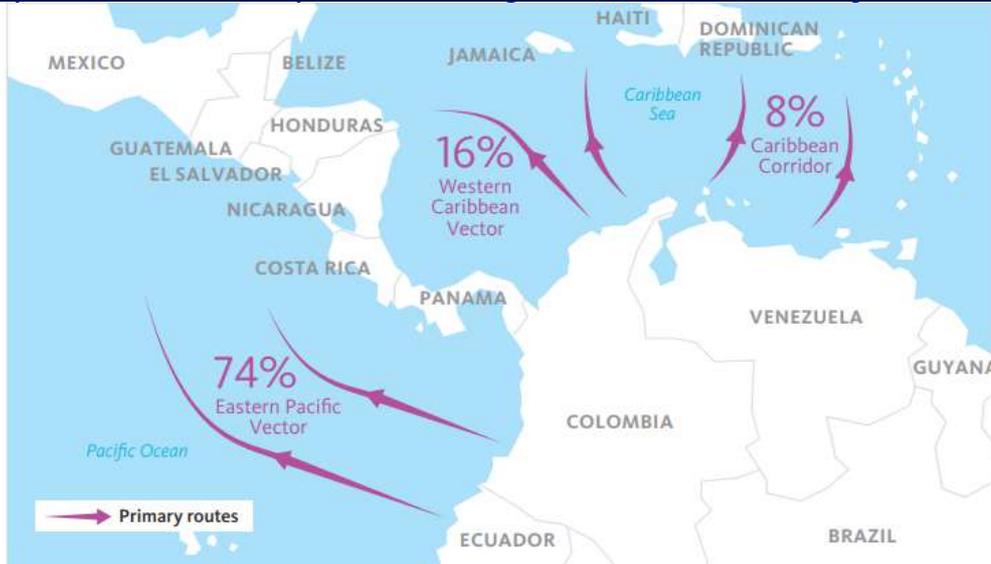
Según las autoridades de los Estados Unidos, el tráfico de cocaína a América del Norte suele comenzar en los países andinos, y la cocaína sale principalmente de Colombia y Ecuador a través de la ruta del Pacífico oriental, que se estima representa el 74% de toda la cocaína introducida de contrabando en América del Norte. Le sigue la ruta del Caribe occidental (16 por ciento), que parte de Colombia. La tercera ruta de tráfico es la ruta del

⁶ En comparación con el año anterior, la fabricación mundial de cocaína aumentó un 37 % en 2016, un 23 % en 2017, un 5 % en 2018 y un 3,5 % en 2019.

⁷ Más de la mitad de la cantidad total incautada en la subregión fue incautada por Panamá, que también representó 5 por ciento del total mundial. Le siguieron Costa Rica (2 por ciento del total mundial) y Guatemala (1 por ciento del total mundial).

Caribe (por la que se trafica el 8% de la cocaína incautada en América del Norte), que parte tanto de Colombia como de Venezuela (República Bolivariana de).⁸

Gráfico Nro.2 Rutas del tráfico ilícito de drogas desde Sudamérica hacia países de consumo.



Source: map reproduced from: United States, Department of Justice, Drug Enforcement Administration, 2020 National Drug Threat Assessment (March 2021). Map: Cocaine movement to Mexico, Central America, and the Caribbean, 2019, based on U.S. Government database of known and suspected drug seizure and movements events.

c. Factores internos

Los grupos de delincuencia organizada (GDO) focalizan sus actividades en siete áreas criminales:

- (1) el narcotráfico, particularmente el tráfico ilícito de cocaína, a la que le siguen el cannabis, y los precursores químicos;
- (2) los delitos contra las libertades de las personas, como la trata -ya sea con fines de explotación sexual o laboral- y el tráfico de migrantes;
- (3) la ciberdelincuencia que se denota principalmente en estafas que tienen como objetivo obtener, a través de internet, datos privados de los usuarios;
- (4) los delitos contra la propiedad encabezados por el robo de vehículos, seguido de robos y hurtos organizados;
- (5) el contrabando con graves perjuicios a la economía;

⁸ United States, Department of Justice, Drug Enforcement Administration, 2020 National Drug Threat Assessment (March 2021).

(6) los delitos ambientales como el tráfico de vida silvestre y la minería ilegal; y por último, (7) el tráfico ilícito de armas de fuego.

En el caso del tráfico ilícito de drogas, por sus ingresos económicos criminales y su nivel de penetración en las instituciones estatales, continúa posicionándose como la principal amenaza a la seguridad pública y del Estado (ENR, 2021).⁹

En efecto, Ecuador pretende ser utilizado como una de las principales rutas del tráfico de cocaína (clorhidrato y base de cocaína), al estar situado entre los países que concentran la producción global de cultivos ilícito de hoja de coca (Colombia, Perú y Bolivia), y el océano Pacífico.

Es así que, la posición geográfica, incide en su vulnerabilidad fronteriza: el territorio ecuatoriano es utilizado como país de tránsito, donde se acopian grandes cantidades de sustancias sujetas a fiscalización que se evidencia en los importantes decomisos.

Por ello, la Policía Nacional del Ecuador, en el 2021, decomisó un récord de 210,18 toneladas de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización. Mientras que, en lo que va del 2022, se han incautado 80 toneladas, es decir, el 38% de todo lo decomisado el año anterior. Además del tránsito y acopio de droga, Ecuador es una plataforma de envío de droga a través de los puertos, en especial, marítimos.

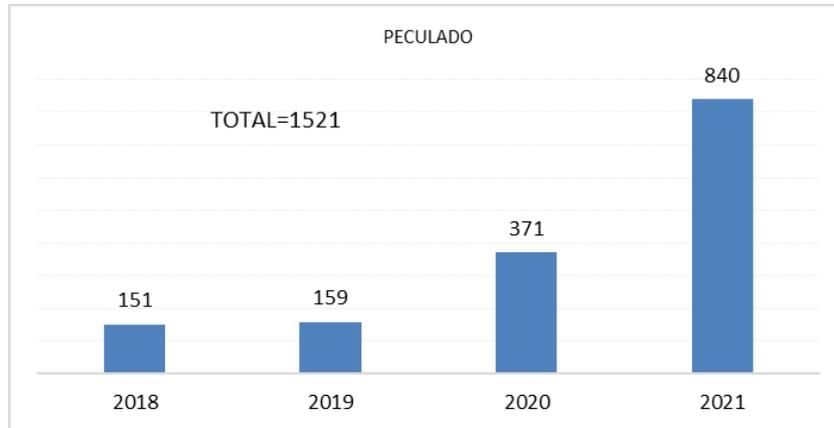
En el Ecuador se evidencia una transición criminal de delincuencia común, principalmente conformada por delincuentes prolíficos, pandillas y agrupaciones locales, a una delincuencia organizada con estructuras integradas por esquemas empresariales que buscan participación en el mercado internacional del tráfico de drogas, para lo cual se ha generado una reconfiguración de los grupos de delincuencia organizada (GDO), que se diversifican, se expanden y autorregulan, generando un incremento en los niveles de violencia.

d. Elementos fácticos (datos estadísticos)

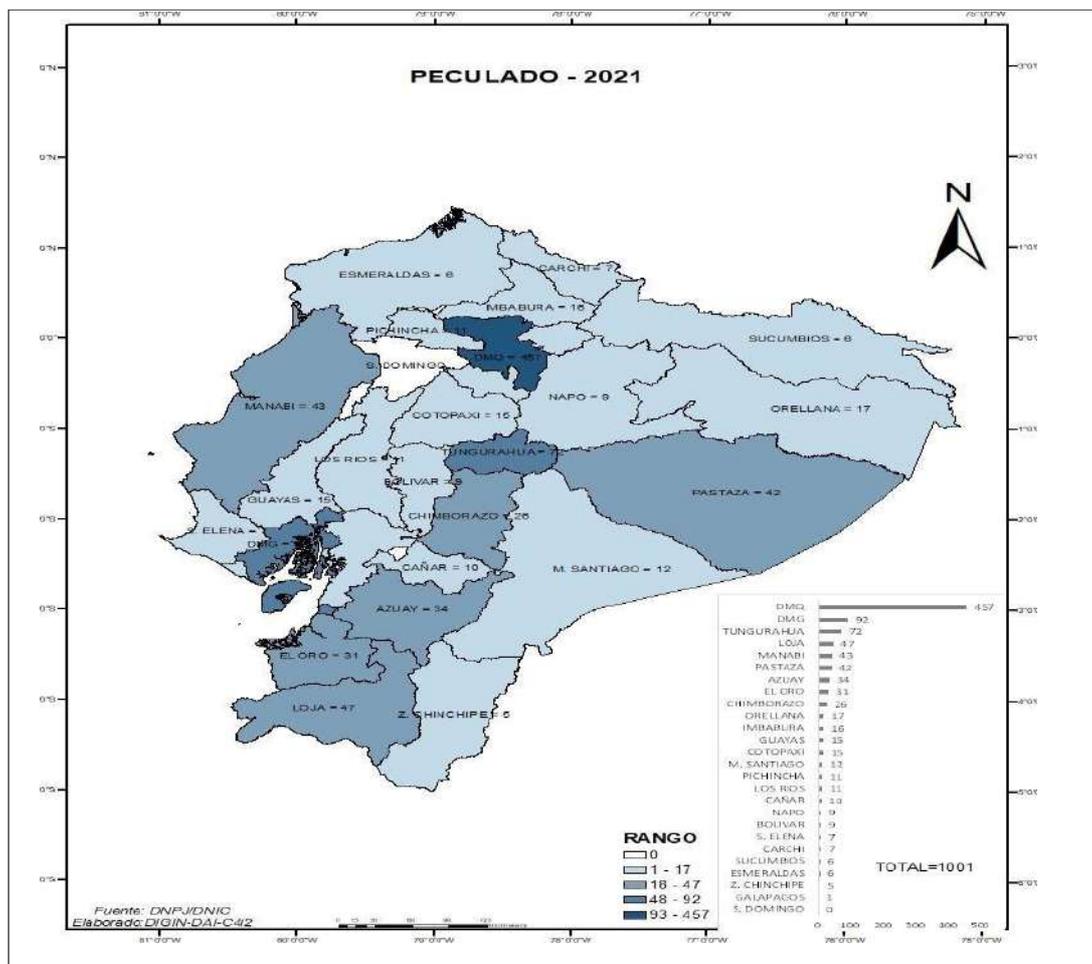
En los siguientes apartados, se detallan el evolutivo de casos investigativos por delitos de delincuencia organizada como de corrupción entre 2018 al 2021, con su respectivo mapa de localización para los casos registrados en 2021.

⁹ *Evaluación Nacional de Riesgos*, 2021.

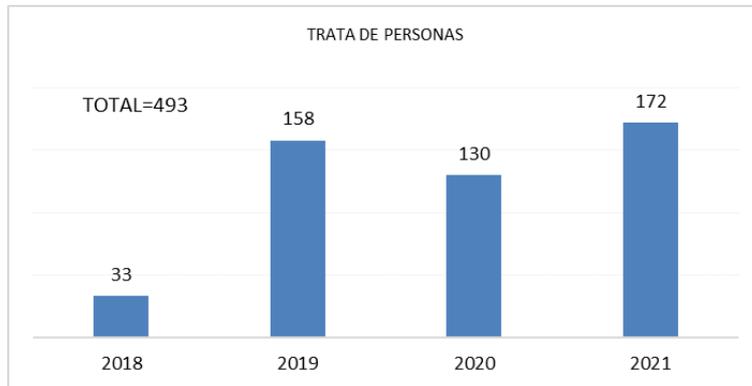
1) Peculado



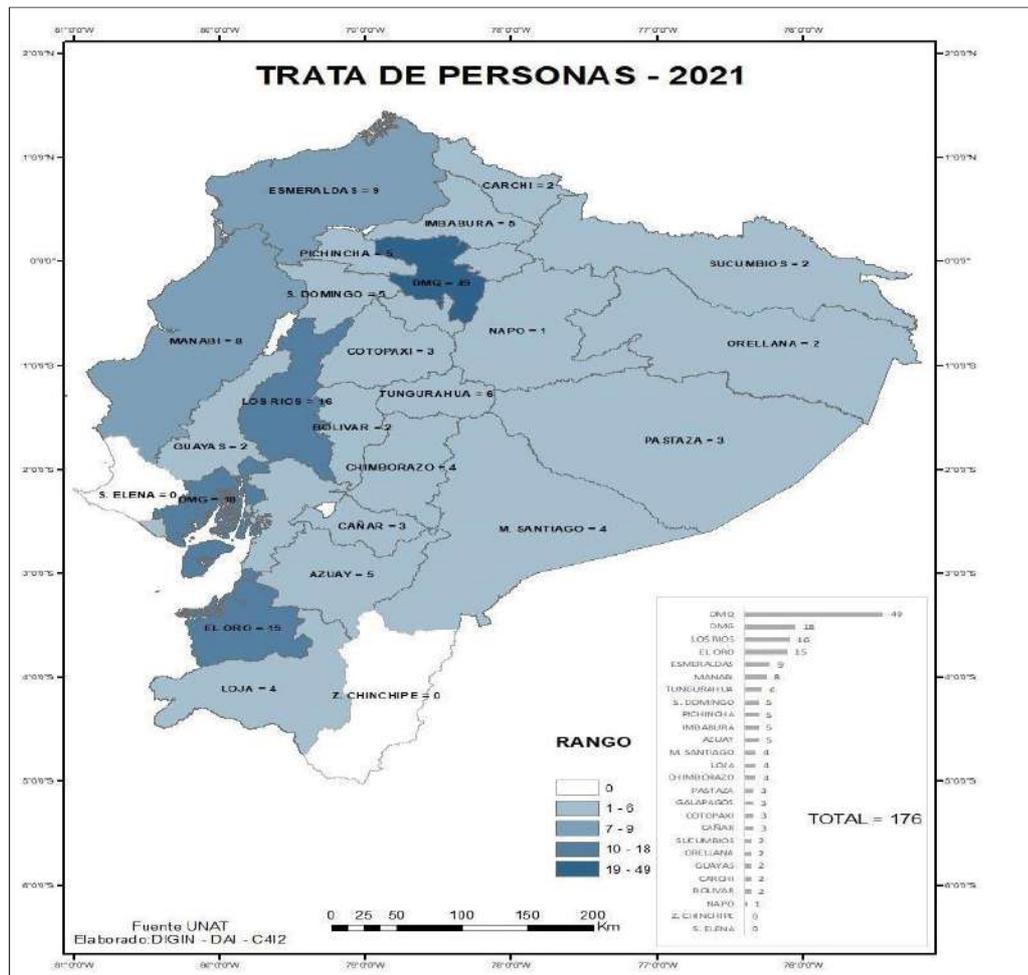
Fuente: DNPJ



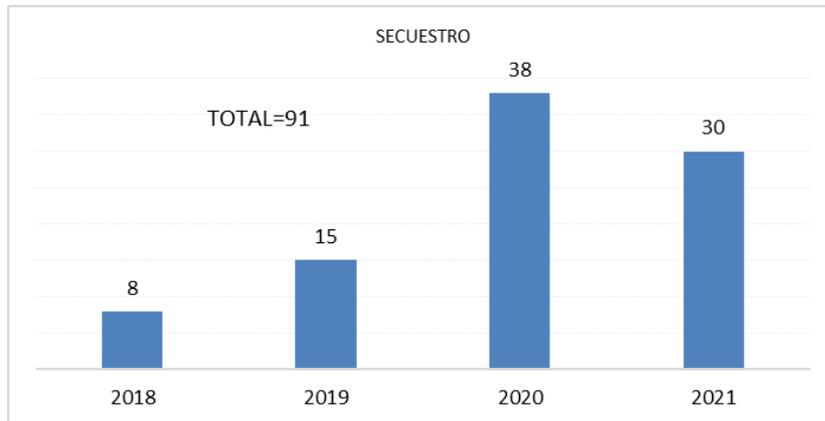
3) Trata de personas



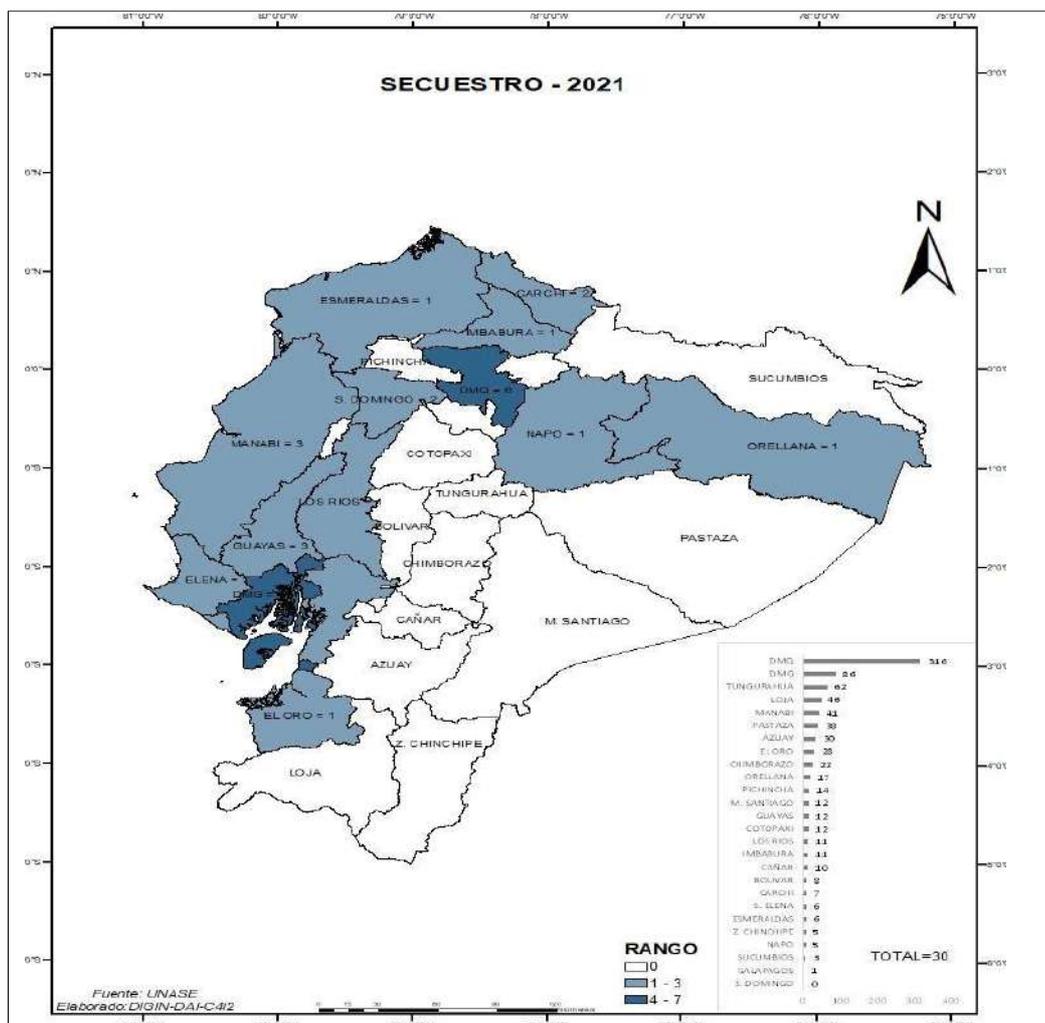
Fuente: DNPJ/UNAT



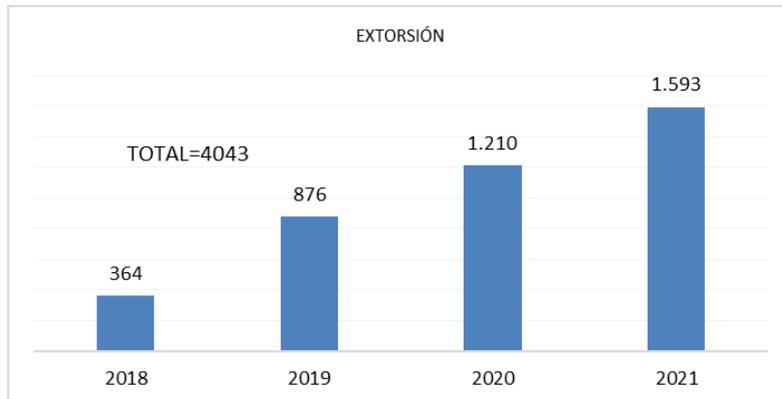
5) Secuestro



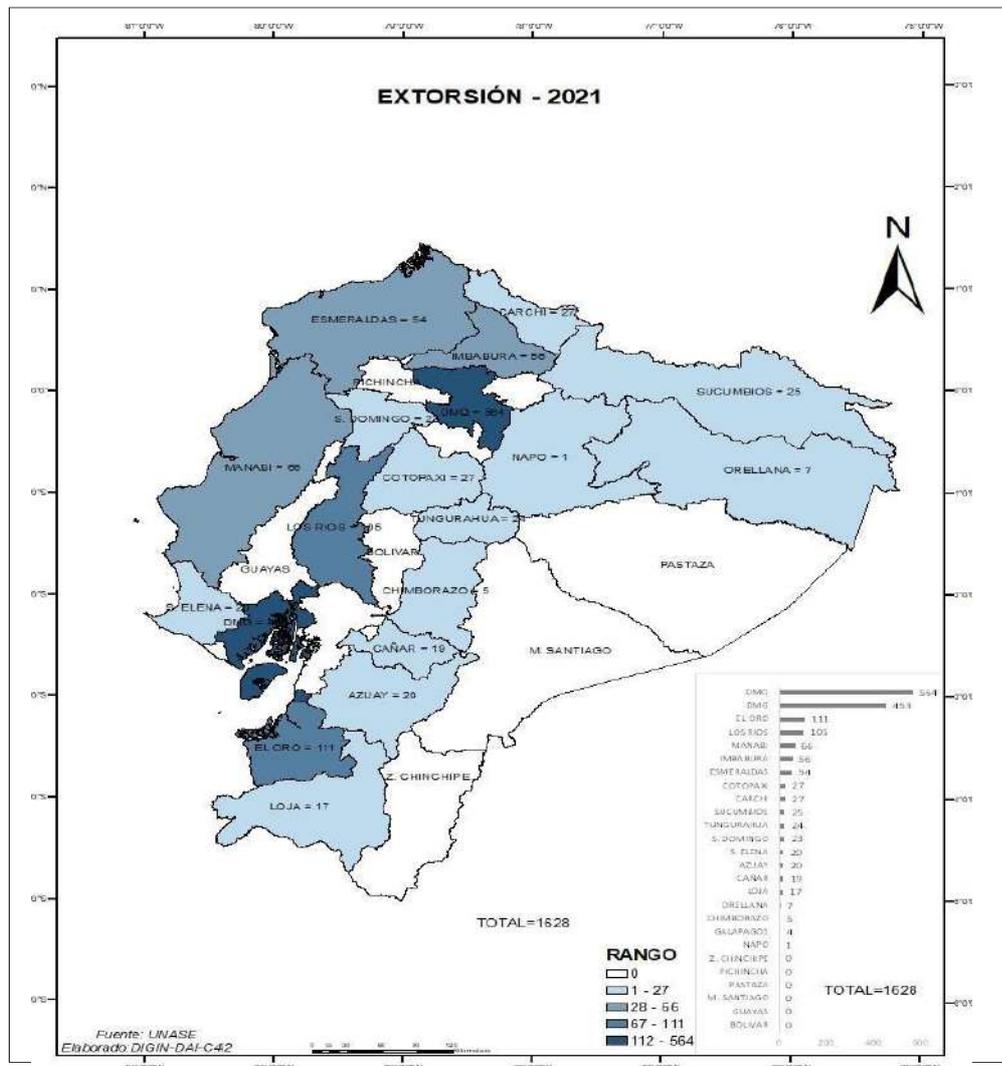
Fuente: UNASE



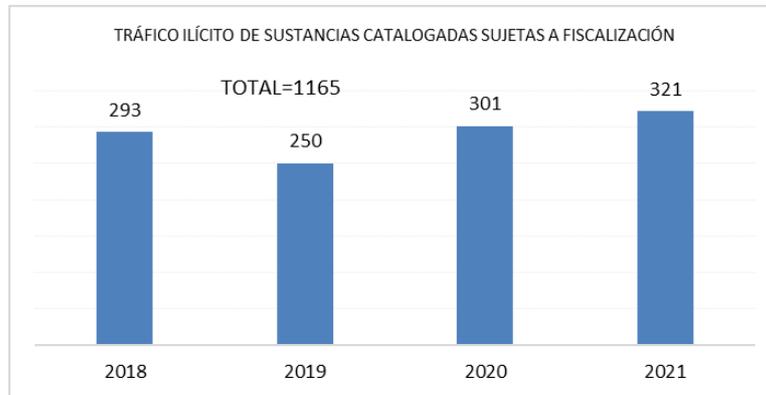
7) Extorsión



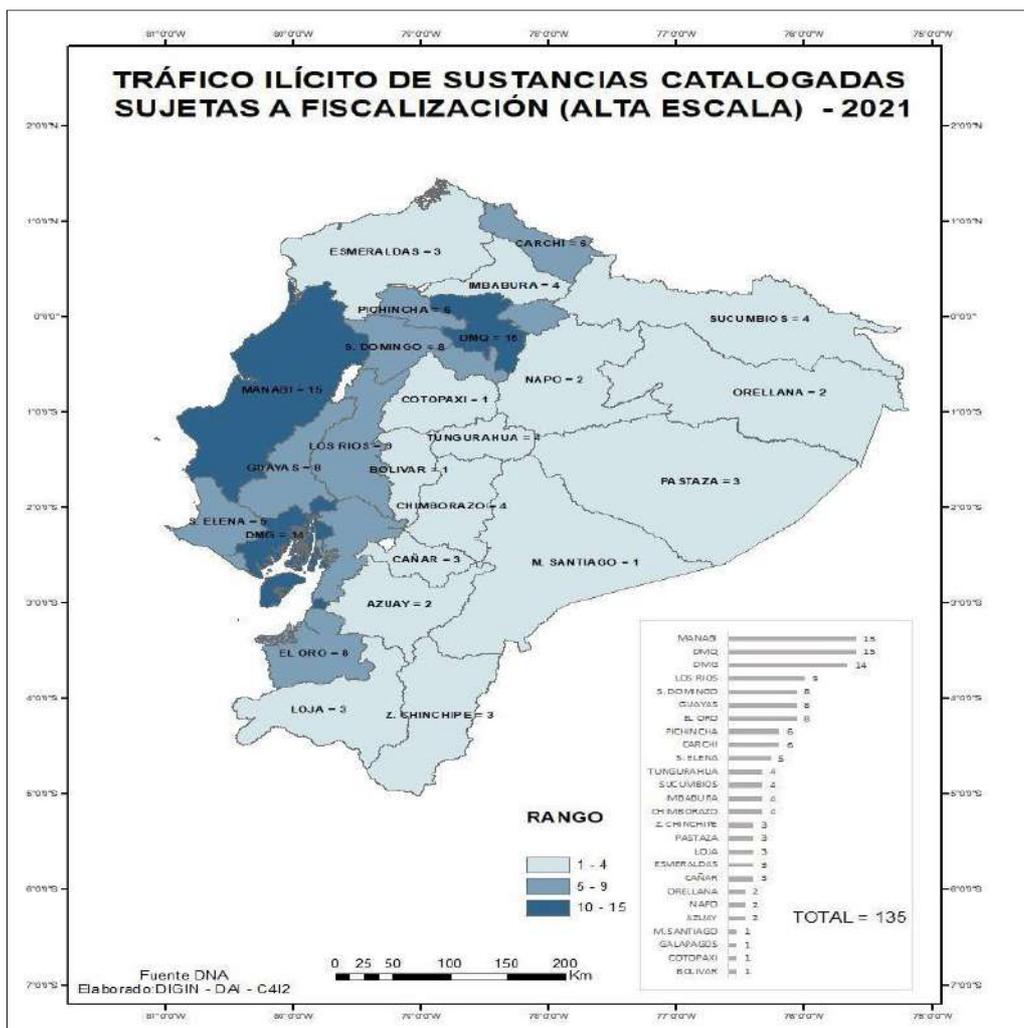
Fuente: UNASE



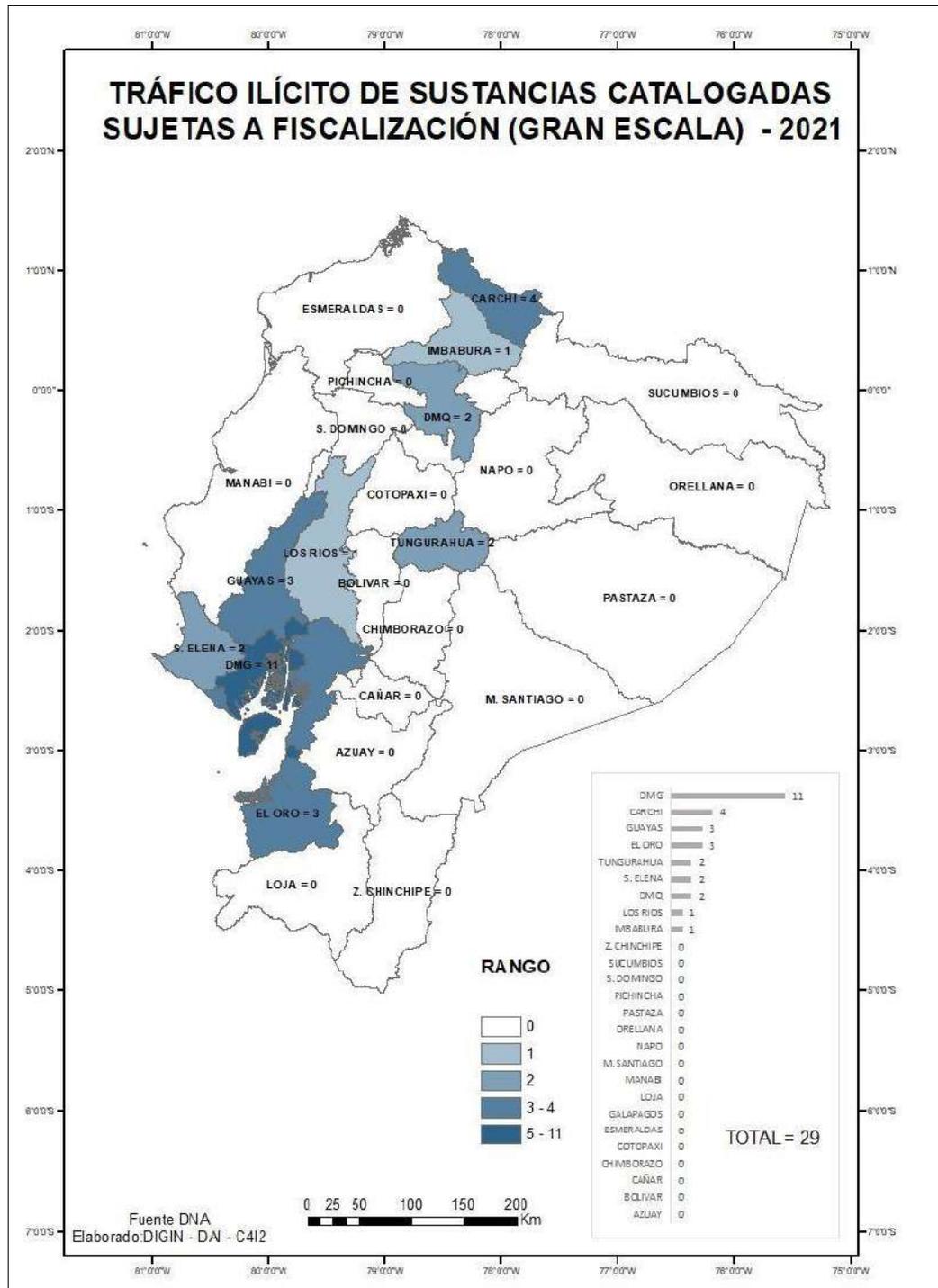
9) Producción ilícita de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización



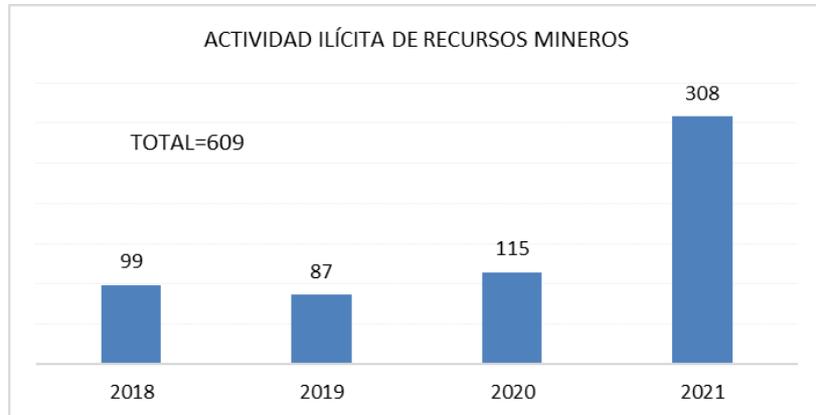
Fuente: DNIA



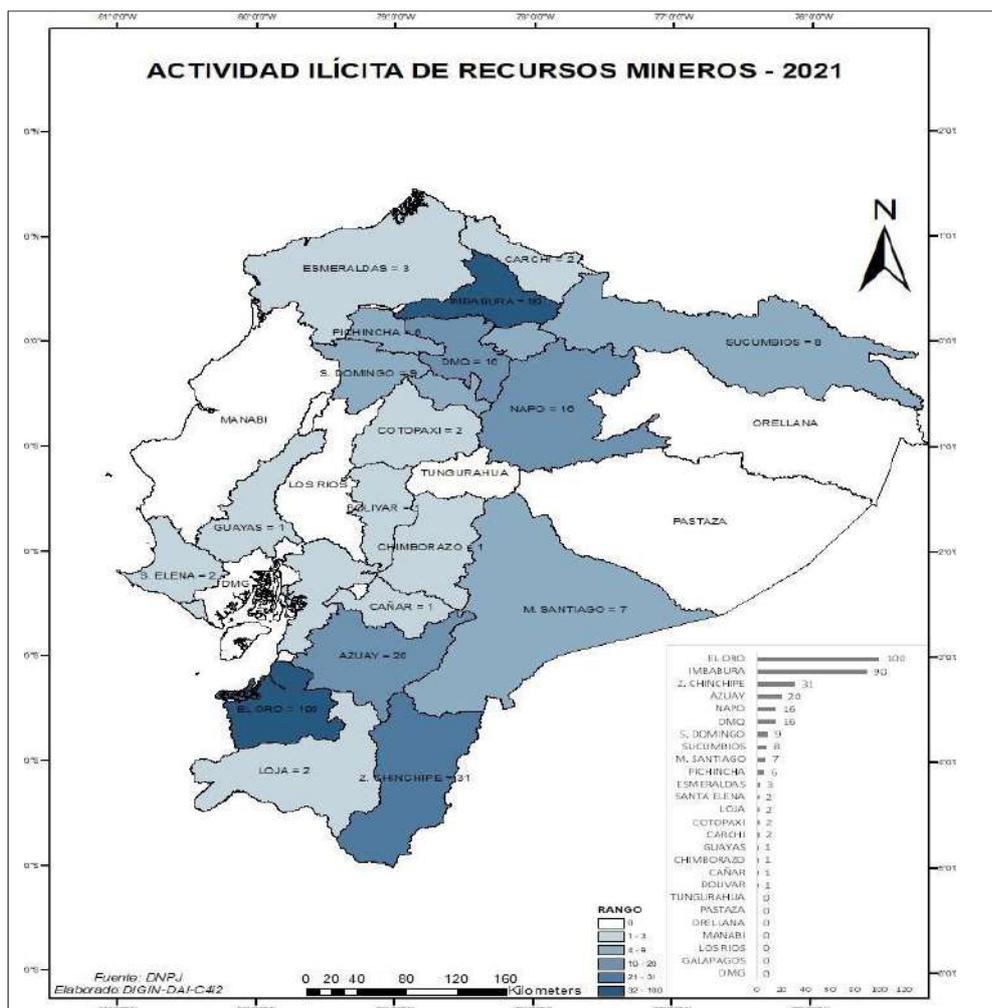
10) Tráfico ilícito desustancias catalogadas sujetas a fiscalización (gran escala)



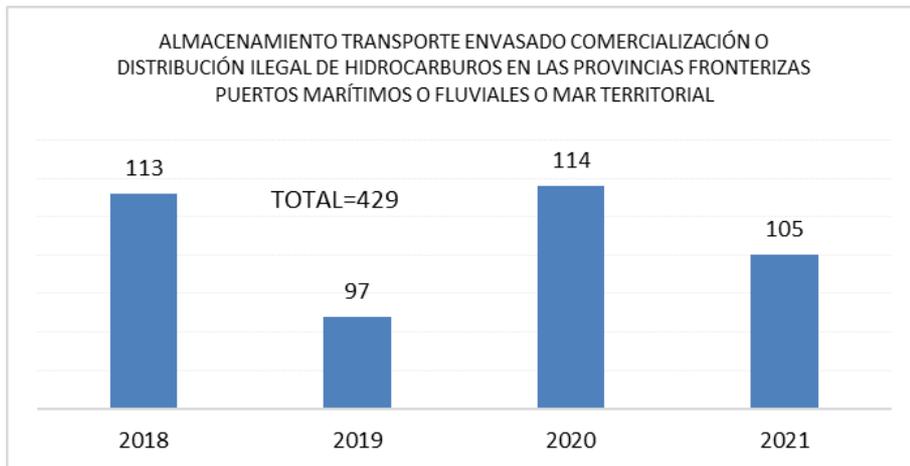
11) Actividad ilícita de recursos mineros



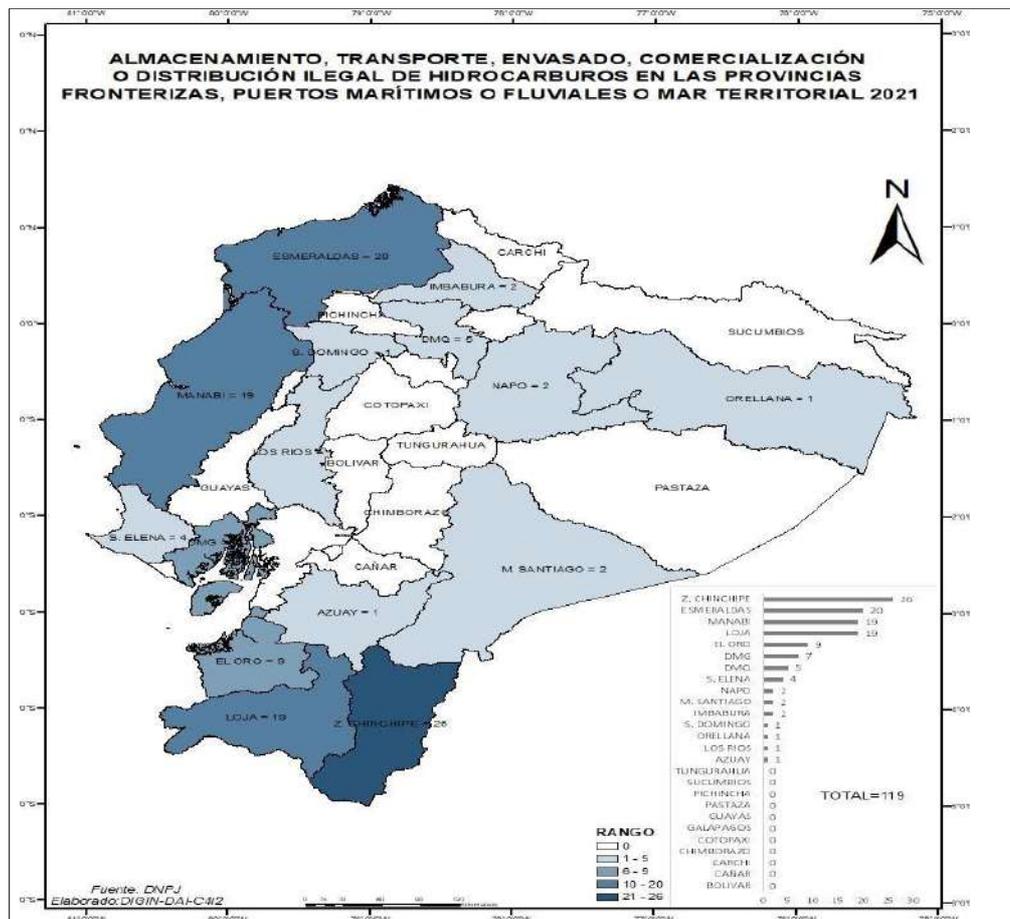
Fuente: DNPJ



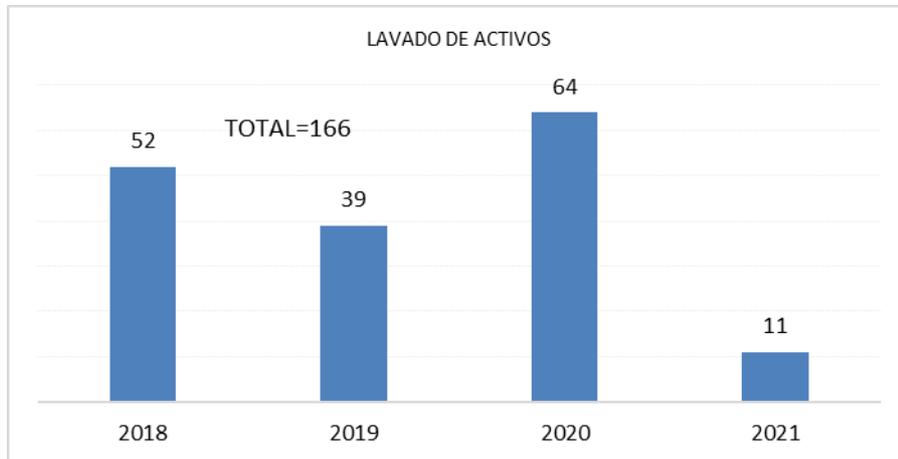
12) Almacenamiento, transporte, envasado, comercialización o distribución ilegal de hidrocarburos en las provincias fronterizas, puertos marítimos o fluviales o mar territorial



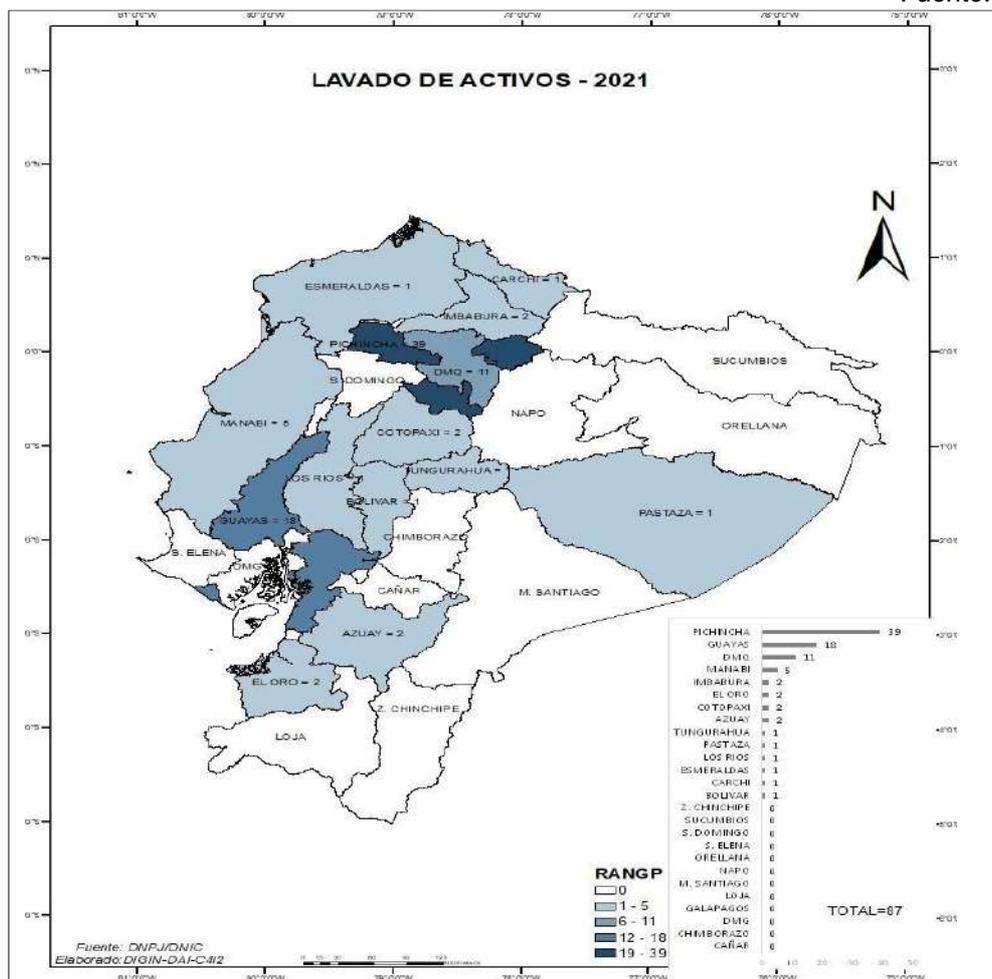
Fuente: DNPJ



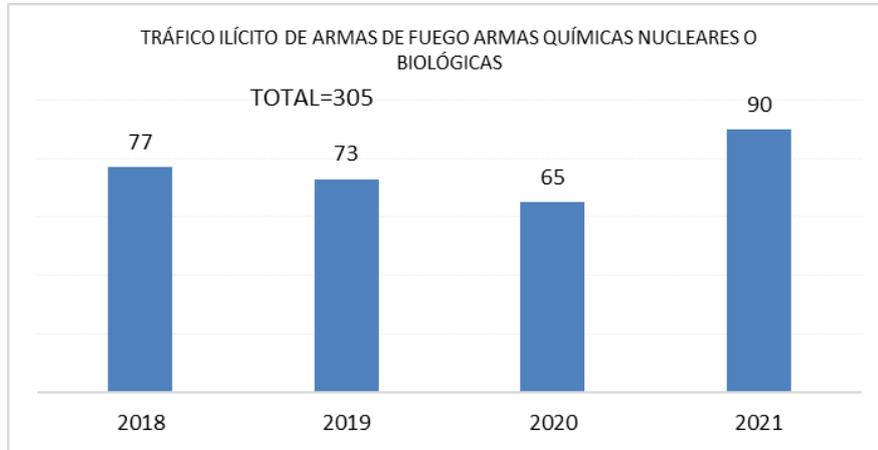
13) Lavado de activos



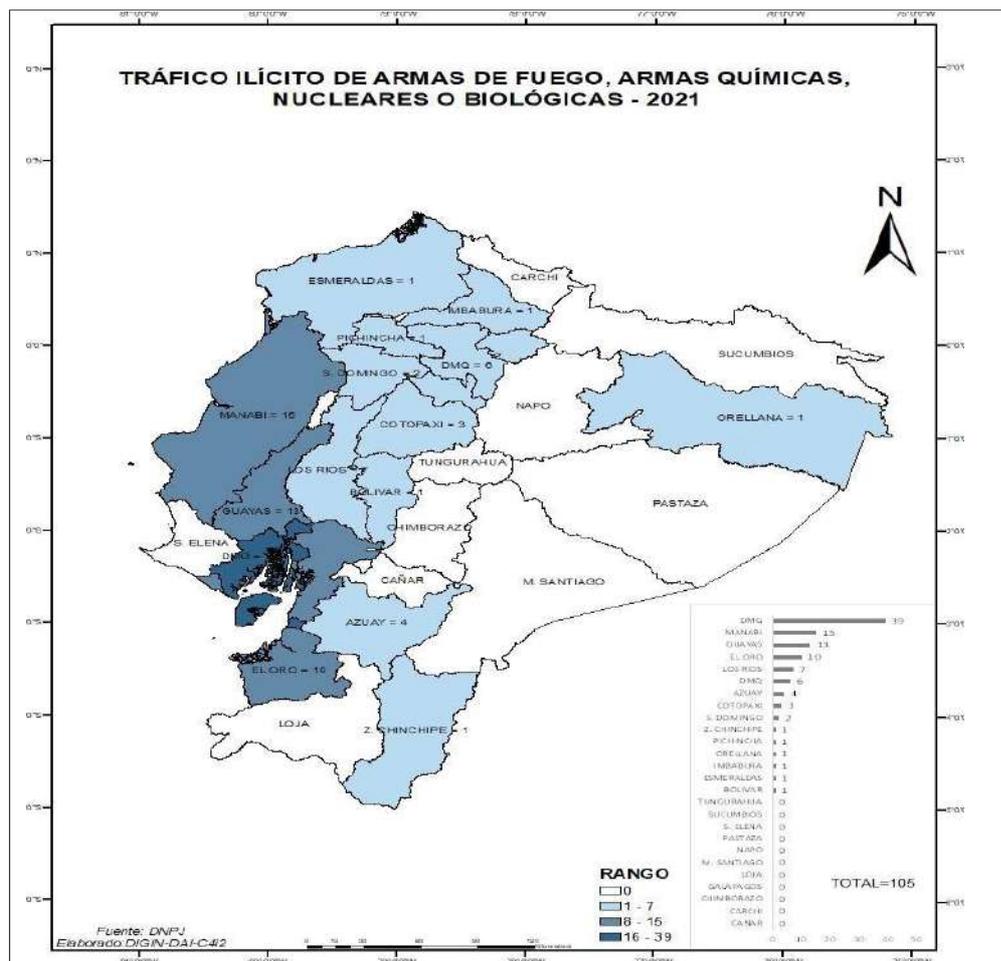
Fuente: DNPJ



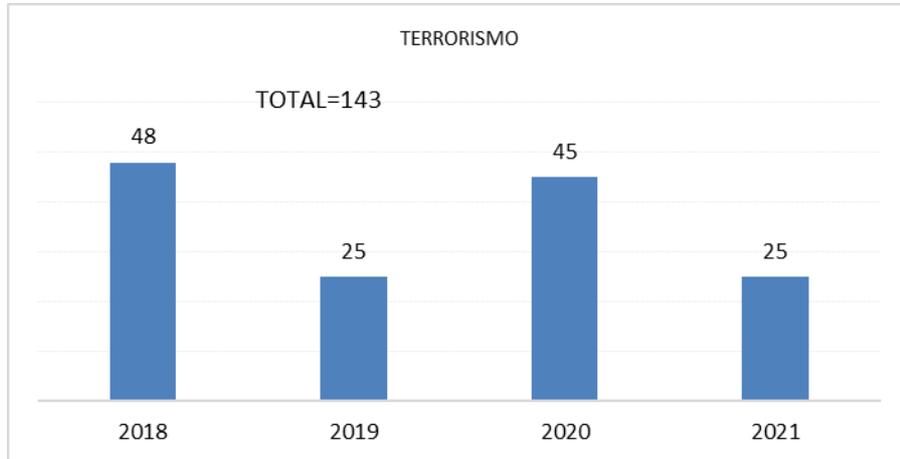
14) Tráfico ilícito de armas de fuego, armas químicas, nucleares o biológicas



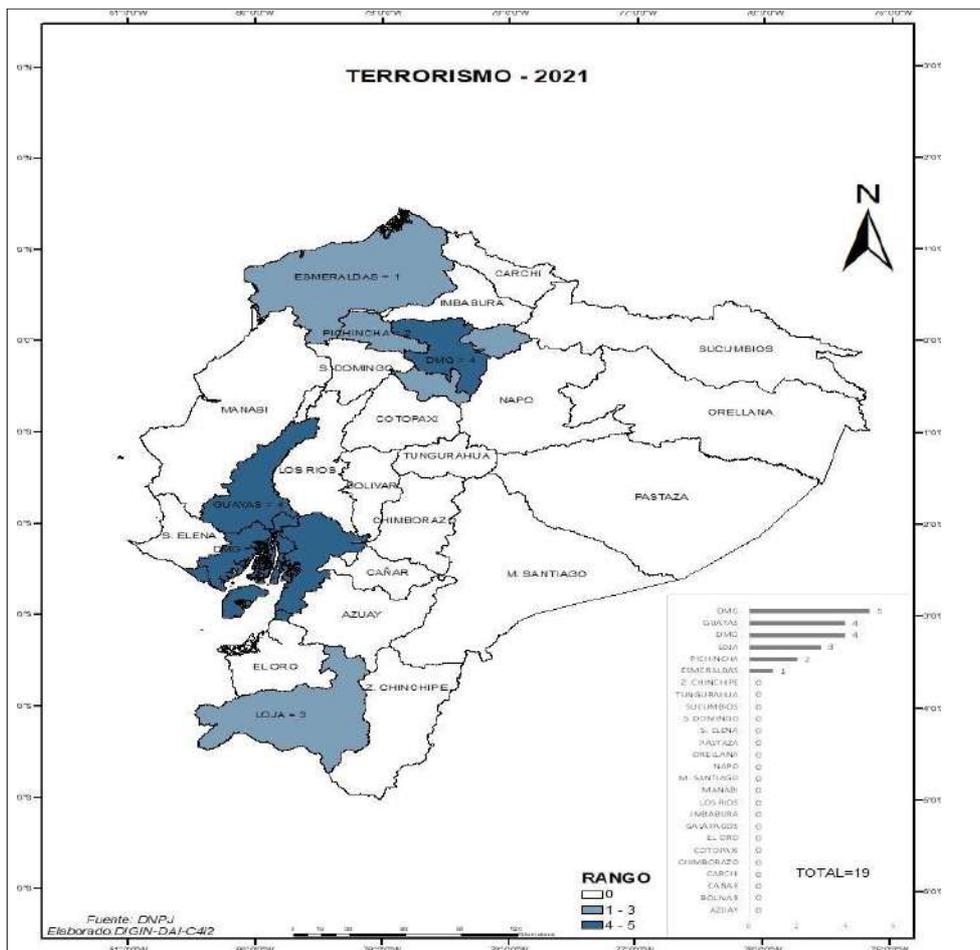
Fuente: DNPJ



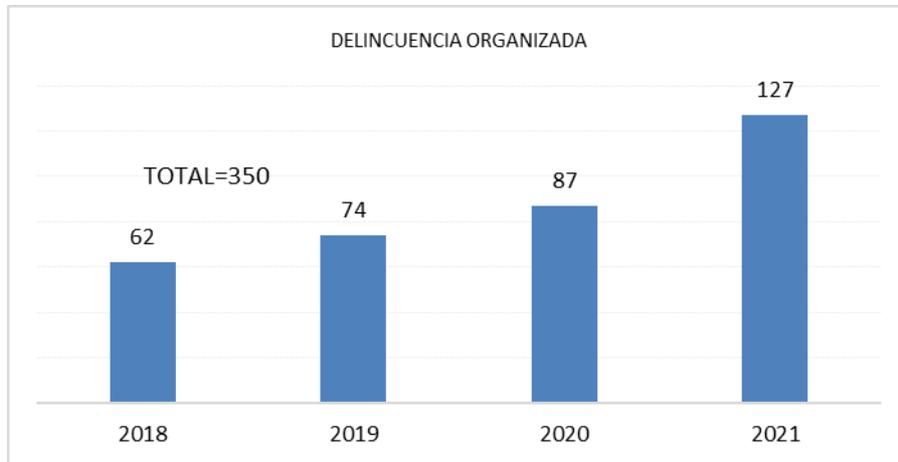
15) Terrorismo



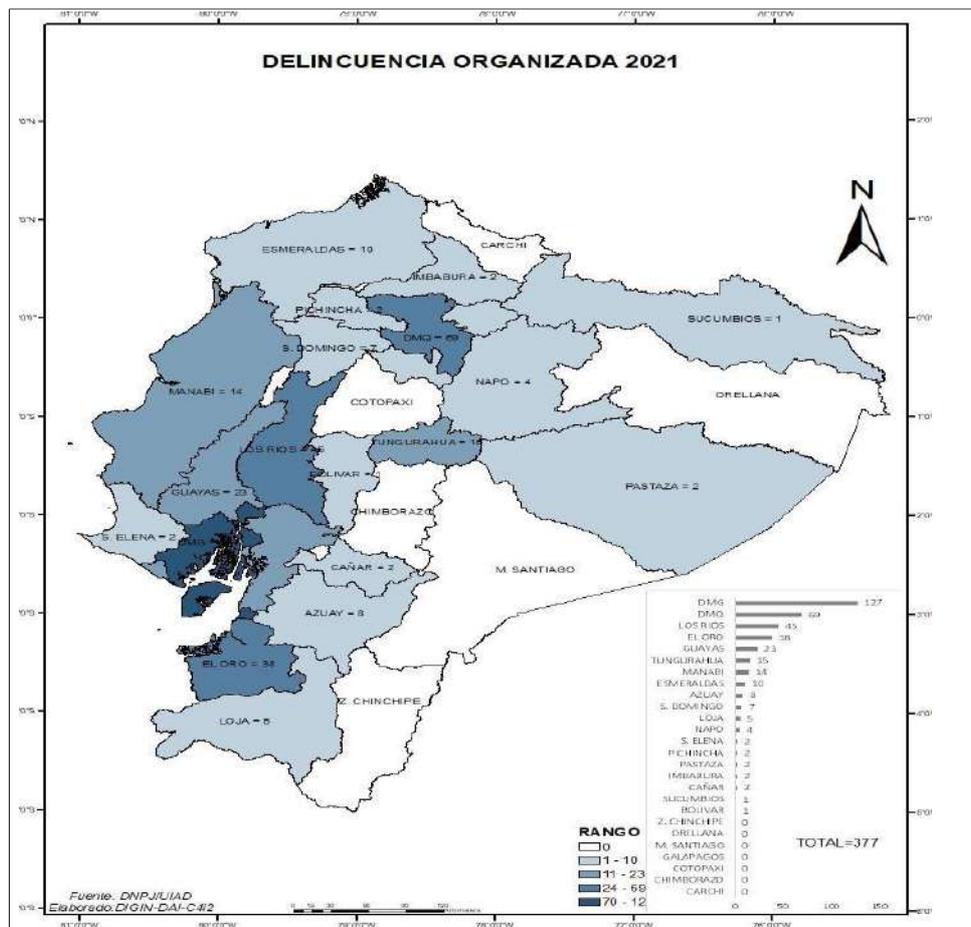
Fuente: DNPJ



16) Delincuencia organizada



Fuente: DNPJ



17) Cumplimiento de disposiciones fiscales

DELITO	2018	2019	2020	2021	TOTAL
ACTIVIDAD ILÍCITA DE RECURSOS MINEROS	99	87	115	308	609
ALMACENAMIENTO TRANSPORTE ENVASADO COMERCIALIZACIÓN O DISTRIBUCIÓN ILEGAL DE HIDROCARBUROS EN LAS PROVINCIAS FRONTERIZAS PUERTOS MARÍTIMOS O FLUVIALES O MAR TERRITORIAL	113	97	114	105	429
ALMACENAMIENTO TRANSPORTE ENVASADO COMERCIALIZACIÓN O DISTRIBUCIÓN ILEGAL O MAL USO DE PRODUCTOS DERIVADOS DE HIDROCARBUROS GAS LICUADO DE PETRÓLEO O BIOCOMBUSTIBLES	73	89	76	127	365
DELINCUENCIA ORGANIZADA	62	74	87	127	350
ENRIQUECIMIENTO ILÍCITO	14	21	35	50	120
EXTORSIÓN	364	876	1.210	1.593	4.043
LAVADO DE ACTIVOS	52	39	64	11	166
PECULADO	151	159	371	840	1.521
SECUESTRO	8	15	38	30	91
SECUESTRO EXTORSIVO	15	20	31	22	88
SICARIATO	10	6	11	20	47
TRÁFICO ILÍCITO DE SUSTANCIAS CATALOGADAS SUJETAS A FISCALIZACIÓN	293	250	301	321	1.165
TERRORISMO	48	25	45	25	143
TRÁFICO ILÍCITO DE ARMAS DE FUEGO ARMAS QUÍMICAS NUCLEARES O BIOLÓGICAS	77	73	65	90	305
TRÁFICO ILÍCITO DE MIGRANTES	68	172	140	173	553
TRATA DE PERSONAS	33	158	130	172	493
TOTAL	1.480	2.161	2.833	4.014	10.488

Fuente: DGIN, 2022

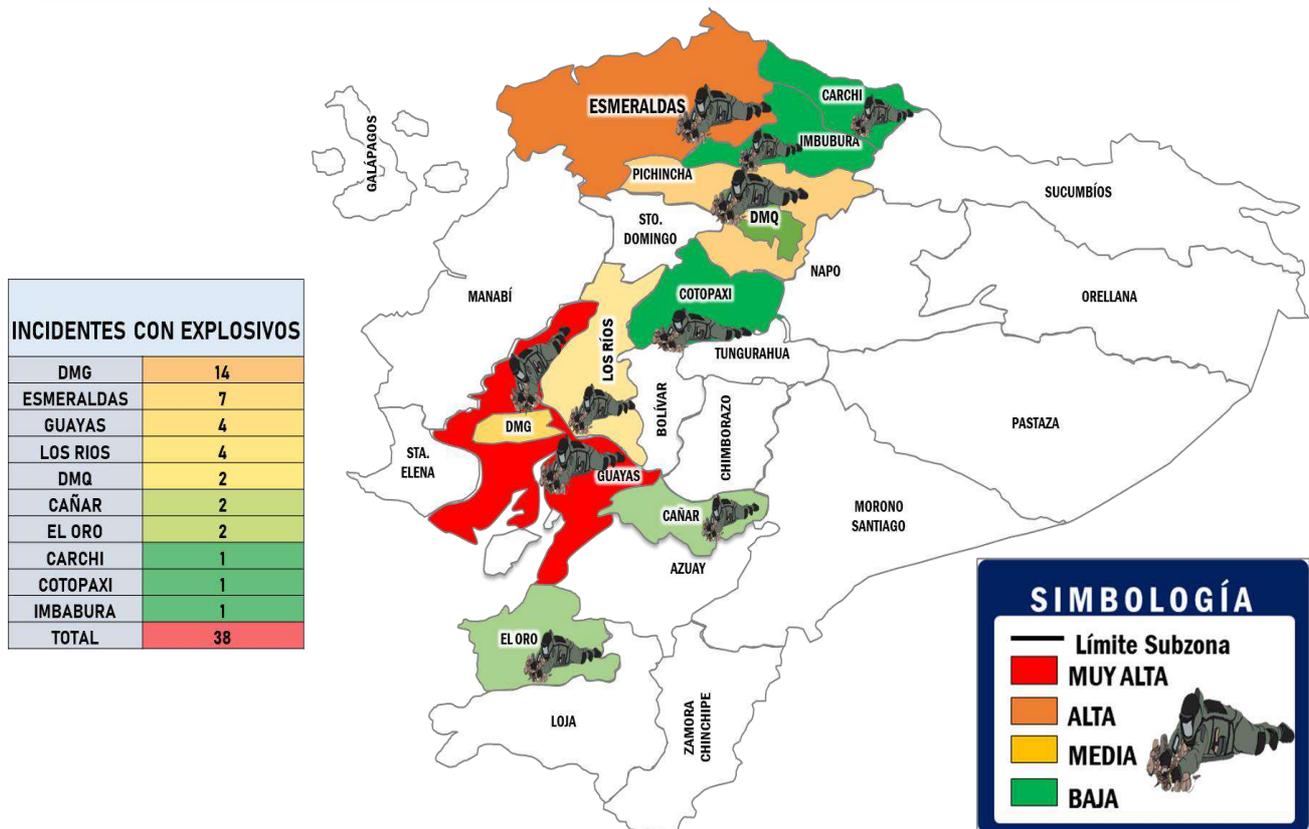
Como se puede observar en los distintos evolutivos del cumplimiento a disposiciones fiscales en materia de delincuencia organizada y corrupción, se registra una tendencia creciente en los principales delitos.

IV. ESCENARIO DE RIESGO ASOCIADOS A LA DELINCUENCIA ORGANIZADA Y CORRUPCIÓN

Datos de la Policía Nacional demuestran que se han detectado nuevos patrones de violencia asociados a los delitos previamente mencionados. Es así que, se parte de la hipótesis que los Grupos de Delincuencia Organizada con el propósito de mantener sus operaciones ilícitas, así como para evitar la sanción de sus actores y operar en la clandestinidad, podrían adoptar nuevas tácticas y técnicas para amedrentar a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

Experiencias en otros países, y casos particulares, llevan a colegir que la delincuencia organizada amenaza al Estado y a sus instituciones, con prácticas como la de uso de artefactos explosivos. En los siguientes mapas, se registran los incidentes con explosivos del 01 de enero al 15 de abril de 2022, identificando los territorios de mayor incidencia.

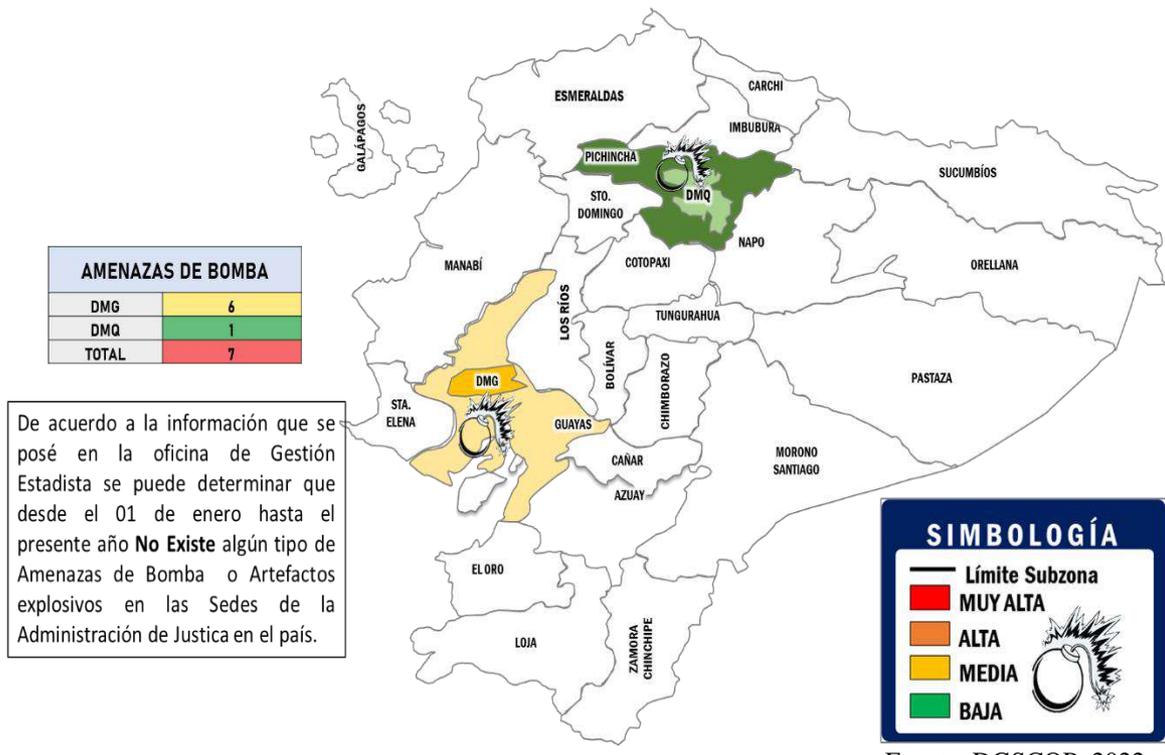
INCIDENTES CON EXPLOSIVOS A NIVEL NACIONAL DESDE EL 01 DE ENERO HASTA EL PRESENTE AÑO 2022.



Fuente: DGSCOP, 2022

La Zona 8 (conformada por los cantones de Guayaquil, Durán y Samborondón) registra el número más elevado de casos de incidentes con explosivos (14 eventos, que representa 37% de los registros del 01 de enero al 15 de abril de 2022).

AMENAZAS DE BOMBA A NIVEL NACIONAL DESDE EL 01 DE ENERO HASTA EL PRESENTE AÑO 2022.



Fuente: DGSCOP, 2022

Por otro lado, del 01 de enero al 15 de abril de 2022, se registraron 7 Amenazas de bomba, 86% de los incidentes se produjeron en DMG, según los reportes de Policía Nacional del Ecuador, lo que evidencia un mayor nivel riesgo para que las operaciones de las instituciones de cumplimiento de la ley en esta zona del país.

OPERATIVOS ESPECIALES			
ITEM 1 Gestión de intervenciones anti explosivos	2021	2022	Variación absoluta
Amenazas de bomba (escrita)	1	-	-1
Amenazas de bomba (informada)	2	1	-1
Amenazas de bomba (telefónica)	5	5	0

Destrucción de sustancias explosivas		6	6
Destrucción de material tipo pirotécnico	2	5	3
Destrucción de objetos sospechosos material explosivo (A.E.I)	3	23	20
Destrucción de sustancias explosivas tipos de granadas	8	9	1
Explosión tipo mecánico	2	4	2
Explosión tipo químico	-	10	10
Objeto sospechoso (convencional E.O.D)	3	1	-2
Objeto sospechoso (falsos)	3	6	3
Objeto sospechoso (improvisados I.E.D.D)	5	3	-2
Objeto sospechoso (improvisados incendiarios)	-	1	1
Traslado de material explosivo	-	4	4
Traslado de material explosivo tipo pirotécnico	1	1	0
Explosión material tipo pirotécnico		1	1
Total de eventos	35	88	53

Fuente: DGSCOP, 2022

ITEM	ACCIÓN	2021	2022	Variación absoluta
ITEM 2	Destrucción de sustancias explosivas	8	38	30
ITEM 3	Neutralización y desactivación de artefactos o material explosivo	8	4	-4
ITEM 4	Material explosivo decomisado (peritajes)	0	12	12
ITEM 5	Amenazas de bomba	8	6	-2
	Objeto sospechoso (neutralizado real)	3	5	2

Fuente: DGSCOP, 2022

Con base en los operativos y procedimientos ejecutados por la Policía Nacional del Ecuador, se puede evidenciar que existe un incremento de los incidentes y eventos relacionados con la gestión de intervención antiexplosivos en el Ecuador, con un impacto diferenciado a nivel territorial.

Finalmente, en el cumplimiento de sus misiones institucionales, distintos funcionarios de la administración de justicia, cuentan con protección policial, por parte de la Unidad Nacional de Protección a Víctimas y Testigos, conforme al siguiente detalle:

FUNCIONARIOS DE JUSTICIA	NÚMERO
FISCALES	13
JUECES	7
TOTAL	20

Fuente: UNPROV, 2022

V. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN

Para prevenir y combatir a las amenazas contemporáneas en materia de seguridad, existe una serie de instrumentos normativos –a nivel del Sistema de Naciones Unidas como del Sistema Interamericano- que constituyen el marco jurídico sobre los cuales los Estados fundamentan sus políticas, esfuerzos y acciones, y establecen las líneas de la cooperación internacional, particularmente entre agencias responsables del cumplimiento de la ley.

En el caso de la delincuencia organizada, terrorismo y corrupción, una serie de instrumentos internacionales a nivel de Naciones Unidas como de la Organización de Estados Americanos guardan relación directa con este fenómeno global, siendo los principales:

- *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional* (2000);
- *Convención Interamericana contra el Terrorismo* (2002)
- *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción* (2003);
- *Declaración sobre Seguridad en las Américas* (2003).

Estos fenómenos representan una amenaza para los valores democráticos, la paz, la seguridad, el bienestar de nuestros pueblos y el pleno goce de los derechos humanos.

La delincuencia organizada, el terrorismo y la corrupción -entre otros delitos- como fenómenos de impacto local y alcance internacional, plantean la necesidad de modernizar el enfoque de la política de seguridad pública, la política criminal como la investigación criminal, para ser abordadas como serias amenazas a la institucionalidad democrática, al igual que un dinamizador de la violencia política, que constituyen factores de vulneración de derechos humanos.

La necesidad de fortalecer los mecanismos de coordinación interinstitucional que permitan la creación de un espacio de trabajo favorable a través del abordaje

multidimensional de la investigación criminal para el logro de resultados efectivos, reforzar las capacidades para la lucha contra el crimen organizado en todas sus formas, es importante potenciar la Función Judicial con la formación de un grupo de Jueces especializados en materia de Delincuencia Organizada y Corrupción.

En este sentido, es importante que las instituciones de justicia del Estado ecuatoriano, dentro de un marco de trabajo legal nacional junto con las herramientas apropiadas, implementen la unidad judicial de garantías penales especializada para el juzgamiento de delitos relacionados con corrupción y crimen organizado; y, el tribunal de garantías penales especializado para el juzgamiento de delitos relacionados con corrupción y crimen organizado que estas sean específicamente las encargadas de administrar justicia de las actividades relacionadas con el Delincuencia Organizada.

Quito, 05 de mayo de 2022

Aprobado: Subsecretaría de Seguridad Ciudadana

Elaborado: Dirección contra la Delincuencia Organizada y sus Delitos Conexos
Policía Nacional del Ecuador
Dirección General de Seguridad Ciudadana y Orden Público
Dirección General de Investigaciones