

## **DR. JHOEL ESCUDERO SOLIZ, JUEZ PONENTE DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR:**

Dr. Marco Proaño Durán, Director Nacional de Patrocinio, Delegado del Procurador General del Estado, conforme lo dispuesto en los artículos 2 y 6 de la Codificación de la Ley Orgánica institucional y demás pertinentes de su reglamento orgánico funcional; dentro de la acción pública de inconstitucionalidad relativa a actos normativos **No. 0009-22-IN**, interpuesta por César Rafael García Sánchez y Olivia Vanessa Zavala Fonseca, por sus propios derechos, ante ustedes comparezco y manifiesto:

### **I. NORMA JURÍDICA OBJETO DE LA DEMANDA. -**

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 emitida el 19 de noviembre de 2021 por el Pleno del Consejo de la Judicatura (en adelante “Resolución” o “acto impugnado.”), por medio de la cual se 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. Además, alegaron la inconstitucionalidad conexa de los artículos 230.1 y 230.2 del Código Orgánico de la Función Judicial (en adelante “COFJ”).

### **II. INCONSTITUCIONALIDADES ALEGADAS. -**

Los legitimados activos sostienen que el acto normativo señalado es inconstitucional, puesto que se encuentran en contradicción con las siguientes disposiciones constitucionales:

El acto impugnado sería incompatible con el principio de desconcentración que rige la administración pública contemplado en el artículo 227 de la Constitución; el derecho a la seguridad jurídica reconocido en el artículo 82 de la Constitución, el derecho de acceso a la justicia reconocido en el artículo 75 de la Constitución; el derecho a la igualdad contemplado en los artículos 11.2 y 11.4 de la Constitución, el derecho al debido proceso en la garantía contemplada en el artículo 76.3 de la Constitución en relación al derecho a ser juzgado por juez competente y con observancia del trámite previsto; y el derecho a la defensa en los numerales b, c y k del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución.

### III. ANÁLISIS CONSTITUCIONAL. -

La presente contestación estará dividida en dos partes: 1) Adecuación de la resolución impugnada a la Constitución de la República y el derecho internacional; y 2) Sobre las inconstitucionalidades alegadas.

#### 1. Adecuación de la resolución a la Constitución de la República y al derecho internacional. -

El artículo 178, inciso segundo de la Constitución de la República del Ecuador y el artículo 254 del COFJ, disponen que el Consejo de la Judicatura es el órgano de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial.

Por su parte, el artículo 169 de la Constitución garantiza: *"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"*

El artículo 181, numeral 1 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con el artículo 3 del Código Orgánico de la Función Judicial, determinan que el Consejo de la Judicatura debe definir, formular y ejecutar políticas públicas administrativas para el mejoramiento, modernización y transformación de la Función Judicial, con el objeto de brindar un servicio de calidad de acuerdo a las necesidades de las usuarias y usuarios. Adicionalmente, el artículo 227 de la Constitución determina: *"La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación."*

Por otra parte, el Ecuador ratificó la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, publicada en el Registro Oficial Suplemento 153, de 25 de noviembre de 2005 (en adelante "la Convención"), la cual ordena a los Estados parte a la aplicación de sus normas para fortalecer el combate contra las actividades delictivas en todas sus formas. El propósito de dicha Convención es promover la cooperación para prevenir y combatir más eficazmente la delincuencia organizada transnacional, según su artículo primero. En definitiva, el Ecuador adquirió varias obligaciones internacionales con el fin de alcanzar estos objetivos que incluyen modificar, en lo que sea pertinente, su ordenamiento jurídico. Para este fin, el artículo 11 numeral 2 de esta Convención



dispone: "*Cada Estado Parte velará por que se ejerzan cualesquiera facultades legales discrecionales de que disponga conforme a su derecho interno en relación con el enjuiciamiento de personas por los delitos comprendidos en la presente Convención a fin de dar máxima eficacia a las medidas adoptadas para hacer cumplir la ley respecto de esos delitos, teniendo debidamente en cuenta la necesidad de prevenir su comisión.*"

En el marco de sus facultades constitucionales y legales, el Consejo de la Judicatura a través de la Resolución No. 190-2021 emitida el 19 de noviembre de 2021 creó 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. Pero no sólo eso, sino que también el Ecuador adquirió compromisos internacionales para combatir el crimen organizado y la delincuencia transnacional que requerían varias modificaciones a nuestro ordenamiento jurídico. Por este motivo, el legislador encontró importante y necesario crear estas unidades judiciales y otorgarle competencia para su regulación al órgano administrativo de la Función Judicial. En consecuencia, el acto impugnado se adecua a las disposiciones internacionales, constitucionales y legales.

## 2. Sobre las inconstitucionalidades alegadas.

### 2.1. El principio de desconcentración en la Función Judicial y la competencia territorial en materia penal. -

Los argumentos de los accionantes se centran, en particular, en la competencia territorial que establecen el COFJ y el acto impugnado e indican que así se vulnera el art. 227 de la Constitución, al establecer un modelo concentrado en la ciudad de Quito. En primer lugar, es pertinente indicar que asimilar que este principio de la Administración Pública se debe considerar para definir el ámbito de competencia territorial para la administración de justicia no parece acertado.

La desconcentración y la descentralización son principios constitucionales que rigen a la Administración que encuentran su desarrollo normativo en el derecho administrativo, en nuestro caso en el Código Orgánico Administrativo (COA) y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). Estos mismos cuerpos normativos regulan la función administrativa y los principios aquí mencionados:

*Art. 7.- Principio de desconcentración. La función administrativa se desarrolla bajo el criterio de distribución objetiva de funciones, privilegia la delegación de la*



*repartición de funciones entre los órganos de una misma administración pública, para descongestionar y acercar las administraciones a las personas.*

*Art. 8.- Principio de descentralización. Los organismos del Estado propenden a la instauración de la división objetiva de funciones y la división subjetiva de órganos, entre las diferentes administraciones públicas.*

Sin embargo, el COFJ sí hace referencia al principio de desconcentración en lo que es atinente a la función administrativa que ejerce el Consejo de la Judicatura. Así, podemos encontrar las siguientes disposiciones:

*Art. 14.- PRINCIPIO DE AUTONOMÍA ECONÓMICA, FINANCIERA Y ADMINISTRATIVA. - La Función Judicial goza de autonomía económica, financiera y administrativa. Administrativamente se rige por su propia ley, reglamentos y resoluciones, bajo los criterios de descentralización y desconcentración.*

*Art. 256.- SEDE Y ÁMBITO TERRITORIAL DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA. - El Consejo de la Judicatura tendrá su sede en la ciudad de Quito y ejercerá su potestad administrativa en todo el territorio nacional en forma desconcentrada y descentralizada.*

*Art. 264.- FUNCIONES. - Al Pleno le corresponde:*

*8. En cualquier tiempo, de acuerdo con las necesidades del servicio de la Función Judicial:*

*d) Crear, modificar o suprimir direcciones regionales o provinciales, las cuales funcionarán de forma desconcentrada.*

*Art. 291.- OFICINAS TERRITORIALES. - El funcionamiento de los organismos autónomos será desconcentrado, a través de oficinas territoriales, con competencia en regiones, provincias, cantones o distritos metropolitanos, según convenga a la más eficiente prestación del servicio.*

El art. 84 del COA define a la desconcentración como “el traslado de funciones desde el nivel central de una administración pública hacia otros niveles jerárquicamente dependientes de la misma, manteniendo la primera, la responsabilidad por su ejercicio.”

De la lectura de estas disposiciones, se colige que el principio de desconcentración es aplicable a la Administración Pública, incluyendo a la Función Judicial, exclusivamente cuando ejerce su potestad administrativa y no cuando se trata de crear unidades judiciales y establecer competencias jurisdiccionales, pues esto afectaría gravemente al principio de independencia



judicial, al de tutela judicial efectiva y garantías del debido proceso. Por lo tanto, no es posible afirmar que, en tales circunstancias, se vulnere el principio de desconcentración consagrado en el art. 227 de la Constitución.

En este punto, conviene revisar el principio de competencia, en el marco del derecho constitucional. El debido proceso constituye un conjunto de garantías básicas que forman los parámetros generales y mínimos para sustanciar cualquier proceso que determine derechos y obligaciones, de modo que pueda ser calificado como justo. Una de las garantías que lo integran es que el asunto sea juzgado por un juez competente, garantía prevista por el artículo 76, numerales 3 y 7, literal k de la Constitución; así como, en el ámbito convencional, por el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos y el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

La Corte Constitucional ha sostenido que esta garantía *"comprende la predeterminación de la autoridad jurisdiccional ordinaria, a quien la Constitución y la ley le ha atribuido la facultad para conocer y resolver determinados asuntos. Esta garantía se traduce como el juez natural."*<sup>1</sup> Añade que la competencia es un asunto de configuración legislativa, que constituye una solemnidad sustancial común de todos los procesos y que se dirime, por regla general, en la justicia ordinaria.<sup>2</sup> El alcance de este derecho implica que el enjuiciamiento de una persona, para establecer su responsabilidad, debe ser conocido y resuelto por los jueces y tribunales ordinarios *"según los procedimientos legalmente establecidos"*.<sup>3</sup>

Al tratarse de un tema de configuración legislativa, el Parlamento goza de libertad para determinar cómo se regulará esa competencia, sin que tal actividad sea arbitraria en el marco del respeto a los derechos constitucionales. En efecto, en nuestro ordenamiento jurídico encontramos varias disposiciones que regulan este aspecto del derecho procesal, no solo en materia penal:

El artículo 156 del COFJ prescribe: *"Competencia es la medida dentro de la cual la potestad jurisdiccional está distribuida entre las diversas cortes, tribunales y juzgados, en razón de las personas, del territorio, de la materia, y de los grados."*; y el artículo 157 determina: *"(...) La competencia en razón de la materia, del grado y de las personas está determinada en la ley (...)"*.

En adición, el artículo 264 numeral 8 literales a) y b) del COFJ determina que, en cualquier tiempo, de acuerdo con las necesidades del servicio de la Función Judicial, al Pleno del Consejo de la Judicatura le corresponde: "a) Crear, modificar o suprimir salas de las cortes provinciales, tribunales penales, juzgados de primer

<sup>1</sup> Corte Constitucional, Sentencia No. 1598-13-EP/19, párr. 17.

<sup>2</sup> Id., párr. 18.

<sup>3</sup> Corte Constitucional, Sentencia No. 0838-12-EP/19, caso No. 838-12-EP, párr. 26.



nivel y juzgados de paz; así como también establecer el número de jueces necesarios previo el informe técnico correspondiente. b) Establecer o modificar la sede, modelo de gestión y precisar la competencia en que actuarán las salas de las cortes provinciales, tribunales penales, tribunales de lo contencioso administrativo y tributarios juezas y jueces de primer nivel (...). Asimismo, el numeral 10 establece como atribución del Pleno: "10. Expedir, modificar, derogar (...) resoluciones de régimen interno, con sujeción a la Constitución y la ley, para la organización, funcionamiento, responsabilidades, control y régimen disciplinario; particularmente para velar por la transparencia y eficiencia de la Función Judicial."

Es posible concluir entonces que el legislador, por mandato constitucional, es quien determina de qué manera se regulará la competencia para ejercer las funciones jurisdiccionales, dentro de su libertad de configuración legislativa, según el art. 156 de la COFJ; y, el Consejo de la Judicatura, es el órgano que crea y precisa la competencia de las unidades judiciales, salas de cortes provinciales, de Corte nacional, etc. No existe en la Constitución una disposición expresa que ordene que la competencia deba fijarse de una u otra manera, sino que esta debe fijarse con anterioridad por la Función Legislativa, en aras de la seguridad jurídica.

El argumento de la accionante gira, precisamente, en torno a esta idea: la competencia en materia penal debe ser en el lugar donde se produjeron los hechos delictivos o donde surten sus efectos, ya que así lo disponen los artículos 398 al 408 del Código Integral Penal. Sin embargo, no existe ninguna prohibición para que tal situación sea modificada por el legislador; o que, de este modo, pueda alegarse que se vulnera el derecho a ser juzgado por el juez natural, pues, como indicamos, esto es un tema que cae dentro del ámbito de la libertad de configuración legislativa.

En el caso que nos ocupa, existen razones para que la Asamblea Nacional haya diseñado este modelo de competencia territorial. La principal razón es que los delitos de corrupción y crimen organizado tienen características muy peculiares que, de seguir las reglas generales, no se combatirían adecuadamente. Efectivamente, el art. 3 de la Convención dispone:

*1. A menos que contenga una disposición en contrario, la presente Convención se aplicará a la prevención, la investigación y el enjuiciamiento de:*

*a) Los delitos tipificados con arreglo a los artículos 5, 6, 8 y 23 de la presente Convención; y b) Los delitos graves que se definen en el artículo 2 de la presente Convención; cuando esos delitos sean de carácter transnacional y entrañen la participación de un grupo delictivo organizado.*



2. A los efectos del párrafo 1 del presente artículo, el delito será de carácter transnacional si: a) Se comete en más de un Estado; b) Se comete dentro de un solo Estado, pero una parte sustancial de su preparación, planificación, dirección o control se realiza en otro Estado; c) Se comete dentro de un solo Estado, pero entraña la participación de un grupo delictivo organizado que realiza actividades delictivas en más de un Estado; o d) Se comete en un solo Estado, pero tiene efectos sustanciales en otro Estado.

Sobre la naturaleza especial de los delitos que juzgarán estas unidades judiciales, tribunales penales y las salas de la corte provincial, conviene revisar el Informe de asesoría internacional sobre la puesta en marcha de las unidades judiciales en criminalidad organizada del Ecuador, de 3 de marzo de 2021, elaborado por Ramón Sáez Valcárcel, concluye lo siguiente:

*“1. La especialización es necesaria para optimizar recursos, experiencias y conocimientos. Ante una criminalidad en evolución, compleja y que opera en redes en un mundo globalizado.*

*2. Los jueces que sirvan estas unidades deben tener una formación especial en materias propias del derecho penal económico y de empresa, de los delitos de corrupción y relativos al crimen organizado, además de la cooperación internacional.*

*3. Es necesario establecer con pautas precisas las competencias de las unidades especializadas, siguiendo tres criterios de conexión. Uno, el de territorialidad, delitos ejecutados en espacios amplios del país, en más de dos regiones. Dos, el estructural, la presencia de una organización o grupo criminal de carácter nacional o transnacional. Y, tres, la naturaleza compleja o especial de ciertos delitos o de ciertas actividades jurisdiccionales, como son los relacionados con el gran derecho penal económico y la corrupción pública y privada, los que cometen estructuras organizadas y la cooperación jurídica internacional.”*

En este informe, además, expone la historia de la creación en España de un tribunal especializado y centralizado, con sede en la capital, Madrid, y con jurisdicción en todo el Estado, y en particular en corrupción y crimen organizado. Este aspecto es relevante porque esos jueces especializados fueron cuestionados por no ser jueces naturales, tal como ocurre en la presente causa. La cuestión fue definitivamente resuelta por el Tribunal Constitucional español y por el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas:

*“[l]a Audiencia Nacional respetaba el derecho fundamental al Juez ordinario legalmente predeterminado. Este principio rector del Estado constitucional de derecho requiere que: (1) El órgano judicial haya sido creado previamente a los hechos por una norma jurídica, que garantiza la predeterminación. (2) El tribunal*



haya sido, también, investido de jurisdicción y de competencia con anterioridad al hecho motivador de la actuación o proceso judicial, según las reglas que determinan la competencia de los órganos jurisdiccionales. Una norma que ha de reunir suficientes dosis de generalidad o abstracción en la definición de los ámbitos competenciales, en aras a la seguridad jurídica. (3) Su régimen orgánico y procesal no debe permitir calificarlo de órgano especial o excepcional, como pueden ser avocaciones no determinadas por ley, jueces ex post facto, jueces ad hoc y jueces especiales, entendido este como un juez situado fuera de la jurisdicción ordinaria y no integrado en ella. También hay que atender a la composición personal del tribunal: no puedan modificarse arbitrariamente los 3 miembros titulares que han de formar sala, aunque no quepa exigir el mismo grado de fijeza y predeterminación al órgano que a sus titulares, dadas las diversas contingencias que pueden afectar a estos (enfermedad, traslado, jubilación, agendas). Todos los Magistrados nombrados como componentes del órgano jurisdiccional tienen este carácter, con independencia de su adscripción funcional y no orgánica a las distintas Secciones de la Unidad, pues la Constitución no consagra el derecho a un Juez en concreto.”

Como se puede apreciar, la naturaleza de los delitos que se pretenden prevenir, investigar y sancionar con este modelo competencial no tienen una forma de ejecución tradicional. No tienen relación con el domicilio del procesado, o el lugar donde se cometió el delito o donde se produjeron sus efectos, pues en ocasiones resultará muy complejo precisar este ámbito territorial. Adicionalmente, los órganos judiciales son creados e investidos de jurisdicción con anterioridad a los hechos que juzgarán, ni tampoco es posible afirmar que se trate de un régimen especial o excepcional. No se trata entonces de un tema de desconcentración de las funciones administrativas del Consejo de la Judicatura, sino de que el Estado tenga las herramientas jurídicas adecuadas para juzgar los delitos de carácter transnacional de una manera eficiente.

## 2.2. La argumentación se refiere a antinomias infra constitucionales. -

En varios pasajes de su demanda, los accionantes señalan que establecer este nuevo régimen de competencia territorial, en los arts. 230.1 y 230.2 del COFJ, viola las reglas de competencia establecidas en el Código Orgánico Integral Penal. Así, afirman textualmente:

*“Cabe resaltar que las reglas que regulan la competencia de jueces en materia penal, se encuentra definida de manera clara y específica en el artículo 404 del COIP y que generar excepciones a dichas reglas en procesos que deberán sustanciarse a la luz de ese mismo cuerpo normativo genera incompatibilidad normativa, incertidumbre y atenta contra el derecho a ser juzgado por juez competente y con observancia al trámite propio de cada procedimiento,*



*así como vulnera el principio de seguridad jurídica.” (El resaltado nos corresponde).*

Esta línea argumentativa constituye el eje central de la demanda interpuesta por los legitimados activos. Por lo tanto, las pretensiones de los accionantes se relacionan con una antinomia de carácter infra constitucional entre disposiciones de igual jerarquía normativa (Arts. 404 y 230 del COIP) y entre una Ley (COIP) y una resolución (la impugnada.)

Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado lo siguiente:

*“...[l]a presunta vulneración al principio de jerarquía normativa, sustentado en un conflicto decreto-ley, no es materia de relevancia constitucional, sino de legalidad; en tal virtud, no es un asunto de competencia de la justicia constitucional. Por otro lado, se debe precisar que el ordenamiento jurídico contempla mecanismos jurisdiccionales de protección pertinentes para la tutela de los derechos de las personas que puedan ser objeto de lesiones como consecuencia de una antinomia normativa de rango infraconstitucional. Sostener lo contrario y permitir que la justicia constitucional, en este caso la Corte, incursione en esas competencias lesionaría el principio de interpretación integral de la Constitución y generaría como resultado que la justicia constitucional termine por absorber a la justicia ordinaria. La justificación de la existencia de la jurisdicción contencioso administrativa se halla en la disposición constitucional que manda al sistema procesal como “...un medio para la realización de la justicia”. A la luz de las normas constitucionales se puede afirmar que la tutela judicial no es patrimonio exclusivo de las acciones constitucionales, sino que es el derecho que dinamiza el sistema judicial en su conjunto.*

*La Constitución no genera una propuesta de reemplazo de la justicia ordinaria por parte de la constitucional, con la consecuente “ordinarización” de la justicia constitucional, que implica un reemplazo del thema decidendum de las garantías normativas de la Constitución, en lugar de las previstas en la legislación ordinaria, sino un reto de constitucionalización de los procesos ordinarios, en pro del fortalecimiento de la administración de justicia como mecanismo de garantía ordinaria del orden constitucional. Entonces, es claro que deben existir filtros para determinar con meridiana claridad cuándo un problema jurídico corresponde ser conocido por medio de las garantías normativas como la acción pública de inconstitucionalidad y cuándo los procedimientos jurisdiccionales ordinarios tienen idoneidad para cumplir con dicho objetivo.”<sup>4</sup>*

---

<sup>4</sup> Corte Constitucional, Sentencia N.º 003-13-SIN-CC CASO N.º 0042-11-IN ACUMULADOS 0043-11-IN Y 0045- 11-IN, 4 de abril de 2013.



En consecuencia, a la luz de la argumentación ofrecida por los accionantes, al tratarse de un problema de supuestas antinomias infraconstitucionales, le corresponde a la justicia ordinaria resolver una controversia de esta naturaleza, con arreglo al criterio jurisprudencial de la Corte Constitucional.

En virtud de los fundamentos jurídicos expuestos y al tenor de lo previsto en los artículos 89 al 91 de la Ley Orgánica anteriormente referida, solicito que el Pleno de la Corte Constitucional emita sentencia rechazando la acción pública de inconstitucionalidad propuesta, por improcedente.

Para recibir notificaciones señalo la dirección electrónica:  
[alexandra.mogrovejo@pge.gob.ec](mailto:alexandra.mogrovejo@pge.gob.ec).

Acompaño copia certificada de la acción de personal con la que acredito mi comparecencia.

Dr. Marco Proaño Durán  
**DIRECTOR NACIONAL DE PATROCINIO**  
**DELEGADO DEL PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO**  
**MAT. 17-1998-87 FORO DE ABOGADOS**

*Elaborado por: Dr. Rodrigo Durango/ D. Urresta / 13-abril-2022*

*Revisado por: Dra. Alexandra Mogrovejo*