



LW
LP

U^QFQ

LAW WORKING PAPERS





LAW WORKING PAPERS

La Crisis Institucional en el Ecuador. Un Análisis Constitucional de la Pugna de la Presidencia del Consejo de la Judicatura

Melissa Daniela Andrade Vergara

2022 / 08

USFQ Law Working Papers

Colegio de Jurisprudencia
Universidad San Francisco de Quito USFQ
Quito, Ecuador

En contestación a: n/a

Recibido: 2022 / 06 / 06

Difundido: 2022 / 08 / 05

Materias: derecho constitucional

URL: <https://ssrn.com/abstract=4182692>

Citación sugerida: Andrade Vergara, Melissa Daniela. “La Crisis Institucional en el Ecuador. Un Análisis Constitucional de la Pugna de la Presidencia del Consejo de la Judicatura”. *USFQ Law Working Papers*, 2022/08, <https://ssrn.com/abstract=4182692>.

© Melissa Daniela Andrade Vergara

El presente constituye un documento de trabajo (*working paper*). Puede ser descargado bajo acceso abierto en: <http://lwp.usfq.edu.ec>. Sus contenidos son de exclusiva responsabilidad de los autores, quienes conservan la titularidad de todos los derechos sobre su trabajo. USFQ Law Working Papers no ostenta derecho o responsabilidad alguna sobre este documento o sus contenidos.

Acerca de

USFQ Law Working Papers

USFQ Law Working Papers es una serie académico-jurídica de difusión continua, con apertura autoral para profesionales y de acceso abierto. Introduce en Ecuador un novedoso tipo de interacción académica que, por sus características particulares, tiene el potencial de ser pionero en rediseñar el discurso público del Derecho. Su objetivo es difundir documentos de trabajo (*working papers*) con impacto jurídico, que pueden abarcar cualquier asunto de las ramas de esta ciencia y sus relaciones con otras áreas del conocimiento, por lo que está dirigida a la comunidad jurídica y a otras disciplinas afines, con alcance nacional e internacional.

USFQ Law Working Papers difunde artículos académicos y científicos originales, entrevistas, revisiones o traducciones de otras publicaciones, entre otros, en español o inglés. Los contenidos son de exclusiva responsabilidad de sus autores, quienes conservan la titularidad de todos los derechos sobre sus trabajos. La difusión de los documentos es determinada, caso a caso, por el Comité Editorial. Se prescinde de la revisión por pares con el fin de dar a toda la comunidad académica la oportunidad de participar, mediante la presentación de nuevos trabajos, en la discusión de todos los contenidos difundidos.

USFQ Law Working Papers nace, se administra y se difunde como una iniciativa de la profesora Johanna Fröhlich (PhD) y un grupo de *alumni* del Colegio de Jurisprudencia de la Universidad San Francisco de Quito USFQ (Ecuador). Su difusión se realiza gracias al apoyo del Instituto de Investigaciones Jurídicas USFQ (Ecuador).

Más información: <http://lwp.usfq.edu.ec>

La Crisis Institucional en el Ecuador. Un análisis constitucional de la pugna de la presidencia del Consejo de la Judicatura.

The Institutional Crisis in Ecuador. A Constitutional analysis of the dispute over the presidency of the Council of the Judiciary.

Autora: Melissa Daniela Andrade Vergara
legalmelissaandrade@gmail.com

Abogada en libre ejercicio. Investigadora Independiente.

Resumen: El presente trabajo académico analizará los conceptos de la democracia derivada (consulta popular año 2018) que produjo un primer blindaje constitucional y las facultades extraordinarias del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio (en adelante CPCCS-T) para la designación de autoridades; el Presidente del CPCCS-T activó la Acción de Interpretación, lo que causó un segundo blindaje constitucional por parte de la Corte Constitucional con su dictamen interpretativo N.º 2-19-IC/19. Además, examinará los parámetros recientes establecidos en la sentencia N.º 2670-18-EP/21 y en la sentencia N.º 2403-19-EP/22 emitidas por la Corte Constitucional, mismas que determinaron la separación de dos regímenes jurídicos: por un lado, el Ordinario y, por otro, el Extraordinario; y, finalmente, si las actuaciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio pueden ser revisadas.

Esta controversia surgió por la renuncia de la expresidenta, doctora María del Carmen Maldonado; la interpretación aislada y parcial por parte del ex presidente de la Corte Nacional de Justicia; una sesión extraordinaria ilegítima del Consejo de la Judicatura que omitió el Dictamen Interpretativo; y, la Acción de Protección interpuesta por el vocal suplente de la presidencia del Consejo de la Judicatura, doctor Álvaro Román Márquez.

En la parte final se analizará si la Acción de Protección antes mencionada merece ser objeto de un examen de mérito por parte de la Corte Constitucional.

Palabras Claves: consulta popular, soberanía, democracia derivada, dictámenes interpretativos, régimen ordinario y extraordinario, Consejo de la Judicatura, acción de protección.

Abstract: This paper will analyze the concepts of derivative democracy (2018 popular consultation) that produced a first constitutional shield and the extraordinary powers of the Council for Citizen Participation and Transitory Social Control (hereinafter CPCCS-T) for the designation of authorities; the President of the CPCCS-T activated the Interpretation Action which caused a second constitutional shield by the Constitutional Court with its interpretative ruling No. 2-19-IC/19. In addition, it will examine the recent parameters established in judgment No. 2670-18-EP/21 and in judgment No. 2403-19-EP/22 issued by the Constitutional Court, which determined the separation of two legal regimes: on the one hand, the Ordinary and, on the other, the Extraordinary; and, finally,

if the actions of the Council for Citizen Participation and Temporary Social Control can be reviewed.

This controversy arose from the resignation of the former president, Dr. María del Carmen Maldonado, the isolated and partial interpretation by the former president of the National Court, an illegitimate extraordinary session of the Council of the Judiciary that omitted the Interpretative Opinion and the protection action filed by the alternate member of the Presidency of the Judicial Council, Dr. Álvaro Román Márquez.

The final part will analyze whether the Protection Action previously mentioned, deserves to be subject to an examination of merit by the Constitutional Court.

Key Words: referendum, sovereignty, derivative democracy, interpretative opinions, ordinary regime, extraordinary regime, Council of the Judiciary, Protection Action.

1. Soberanía del Pueblo Ecuatoriano.

Para adentrarnos en contexto, primero, se explicará brevemente sobre la soberanía del pueblo ecuatoriano, por un lado, se encuentra la Asamblea Constituyente que es la democracia directa; y, por otro, el referéndum con enmienda constitucional que constituye una democracia derivada.

Para iniciar se analizará, el artículo 1 de la Constitución que dice “*La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución*”

Ahora bien, la “**Soberanía radica en el pueblo**”, el pueblo ecuatoriano tiene la capacidad de decisión de ultima ratio del Estado, con el fin de poder solventar todos los conflictos internos que se presenten en un país, en este caso, el Ecuador (Kriele, 1980)¹; además Kriele habla sobre los dos elementos principales que han propuesto una gran mayoría de autores y son:

- a) La soberanía es un concepto fundamental del Estado, usado por los mandatarios para realizar la voluntad del pueblo.
- b) El estado no puede existir sin soberanía, en las que éste es superior a todas las asociaciones.

Conjuntamente la autora (Amigó, 1971) estableció que el pueblo, de forma reunida y organizada por el poder que ostenta, instituye una Constitución y a través de esta norma jerárquicamente superior entrega este poder al Estado, instituciones y autoridades para la consecución de los fines políticos y sociales conforme al primer elemento identificado por Kriele. Sin embargo, el Estado no opera ni subsiste de forma abstracta, sino que funciona con base en el poder constituyente que le ha sido confiado a las autoridades para que, por medio de los sistemas de competencias, órganos y organización, lleven a cabo los fines de la asociación política, en relación con el segundo elemento identificado por el autor Kriele².

Según la propuesta de estos dos autores, el Estado no puede funcionar de una forma abstracta, sino que, a través de sus representantes debe ejercer este poder constituyente que es institucionalizado para proteger la voluntad que, en democracia, alcanzó el pueblo soberano para su organización. Por lo tanto, toda persona que ostente un cargo público y represente a las funciones del Estado, debe manifestar en su actuar el apego a la Constitución que es producto de este poder soberano supremo.

¹ Citado en (Salgado, 2020), Ecuador manual de uso: Reflexiones sobre el artículo 1 de la Constitución, Quito-Ecuador Centro de Publicaciones PUCE del Ecuador, pág. 81.

² (Amigó, 1971), Soberanía y Potestad, México D.F-México, Universidad Nacional Autónoma de México, pág. 214.

El poder constituyente es el poder supremo, absoluto e incontrolable, este poder pertenece al pueblo para regirse y establecer una Constitución. Podemos considerar que las Constituciones son la norma jerárquicamente superior (artículo 425 CRE), pero el pueblo es superior a cualquier constitución, norma o ley.

Los autores, (Sazo, Kalyvas, & Vatter, 2016), en su libro *Democracia y Poder Constituyente*, señalan que la superioridad del pueblo es mucho mayor, porque el pueblo posee control de hecho y derecho sobre la Constitución. La consecuencia de esto radica en que el pueblo podría cambiar las constituciones cuando sea y si le place. Este es un derecho del cual ninguna institución positiva podrá jamás privarlos³.

El poder constituyente derivado o poder de reforma constitucional es el reflejo del poder constituyente, el cual solo puede ser ejercido en la forma que ha sido asignado. En otros términos, este poder está limitado a órganos constituidos que pueden sustituir al plebiscito para ejercer una reforma constitucional (Rodríguez, 2006)⁴.

2. Antecedentes al problema jurídico

El 4 de febrero de 2018, se efectúa la consulta popular y referendo en la que el pueblo ecuatoriano participa y aprueba, entre otras, la siguiente enmienda a la Constitución:

¿Está usted de acuerdo con enmendar la Constitución de la República del Ecuador para reestructurar el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, así como dar por terminado el periodo constitucional de sus actuales miembros y que el Consejo que asuma transitoriamente sus funciones tenga la potestad de evaluar el desempeño de las autoridades cuya designación le corresponde, pudiendo de ser el caso, anticipar la terminación de sus periodos de acuerdo con el Anexo 3?

Adentrándonos en el Anexo 3 de la tercera pregunta de la consulta popular del año 2018, dicha pregunta en su parte pertinente señalaba:

Régimen de transición del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social:

“[...] El Consejo en transición evaluará el desempeño de las autoridades designadas por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social cesado, en el plazo máximo de seis meses desde su instalación, pudiendo, de ser el caso declarar la terminación anticipada de sus periodos, y si lo hiciere procederá inmediatamente a la convocatoria de los respectivos procesos de selección. Para tal efecto, expedirá una normativa que regule el proceso de evaluación garantizando el debido proceso con audiencia a las autoridades

³ (Sazo, Kalyvas, & Vatter, 2016), *Democracia y poder constituyente*, Santiago de Chile-Chile, Fondo de Cultura Económica, pág. 41.

⁴ (Rodríguez, 2006), *El Control Constitucional de la reforma a la Constitución*, Madrid-España, Dykinson, pág. 111.

evaluadas e incluyendo los mecanismos de impugnación y participación ciudadana necesarios”.

Las autoridades que formaron parte de esta designación transitoria fueron las y los vocales del Consejo de la Judicatura, con base en el numeral 12 del artículo 208 de la Constitución el cual señala: “*Serán deberes y atribuciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, además de los previstos en la ley: 12. Designar a los miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral y Consejo de la Judicatura, luego de agotar el proceso de selección correspondiente”.*

El 4 de junio de 2018, el CPCCS-T resolvió cesar y dar por terminado el período de los vocales del Consejo de la Judicatura.

El 19 de septiembre de 2018, en el marco del régimen extraordinario de transición, producto de la enmienda constitucional, el CPCCS-T emitió el **Mandato del Proceso de Selección y Designación de los Integrantes del Consejo de la Judicatura** en cuyo artículo 1 determinó: “*Art. 1.- Objeto y ámbito. - El presente Mandato norma el proceso de selección y designación de los y las vocales del Consejo de la Judicatura, principales y suplentes, que llevará a cabo el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio”.*

El proceso que llevó a cabo el CPCCS-T, siguió las reglas del artículo 179 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE), que prescribe: “*El Consejo de la Judicatura se integrará por 5 delegados y sus respectivos suplentes, quienes serán elegidos mediante ternas enviadas por el Presidente de la Corte Nacional de Justicia, cuyo representante lo presidirá; por el Fiscal General del Estado, por el Defensor Público, por la Función Ejecutiva y por la Asamblea Nacional.”* Este mandato no cambiaba la parte orgánica de la estructura de la institución, sino, únicamente pretendía designar las autoridades respectivas en armonía con el numeral 12 del artículo 208 de la Constitución. Esta regla, en el proceso extraordinario de transición, que efectuó el CPCCS-T era aplicable conforme se verá más adelante.

Una vez culminado el proceso de selección de los vocales principales y suplentes del Consejo de la Judicatura, el CPCCS-T emitió la resolución PLE-CPCCS-T-O-240-23-01-2019 de 23 de enero de 2019, en cuya parte considerativa, artículo 1, dispuso lo siguiente:

En efecto, este Pleno toma las siguientes decisiones [...] En el caso de la terna de la Corte Nacional de Justicia, por existir impugnaciones aceptadas a los dos primeros y visto que la tercera designada como principal, el Pleno resuelve por unanimidad seleccionar de entre los postulantes segundo de las ternas y que corresponda a órganos autónomo de la Función Judicial, al Dr. Álvaro Francisco Román Márquez como vocal suplente de la Dra. María del Carmen Maldonado Sánchez [...]

Que, habiendo sido aceptadas las impugnaciones de dos miembros de la terna de la Corte Nacional de Justicia, el Pleno del Consejo de Participación

Ciudadana y Control Social Transitorio, por unanimidad resuelven designar de entre los postulantes de los órganos autónomos de la Función Judicial al Dr. Álvaro Román Márquez como vocal suplente de la Dra. María del Carmen Maldonado Sánchez.

Habiéndose agotado el proceso de Selección y Designación de los Integrantes del Consejo de la Judicatura conforme se estableció el “Mandato del Proceso de Selección y Designación de los Integrantes del Consejo de la Judicatura” aprobado mediante Resolución N° PLE-CPCCS-T-E-103-19-09-2018, y en cumplimiento del mandato popular del 4 de febrero de 2018, y en ejercicio de las atribuciones y competencias previstas en los ⁵ artículos 179 y 208 numeral 12 de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio.

Cabe aclarar, que si bien el doctor Álvaro Román Márquez inició y formó parte de la terna de la Fiscalía General del Estado, con lo cual, se designó el vocal titular y suplente de esta Institución, quedó en un banco de elegibles; así, en caso que los otros vocales principales y suplentes de las otras ternas fueran impugnados, éstos serían tomados en cuenta. Durante ese proceso se impugnó a dos de los tres miembros de la terna de la Corte Nacional y quedó solamente la doctora María del Carmen Maldonado, a quien se la designó como titular de la Presidencia del Consejo de la Judicatura.

El CPCCS-T, de acuerdo con las facultades extraordinarias que le fueron otorgadas, designó al doctor Álvaro Francisco Román Márquez como vocal suplente de la doctora María del Carmen Maldonado Sánchez quienes, al igual que los demás vocales del Consejo de la Judicatura, fueron legalmente posesionados ante el Pleno de la Asamblea Nacional⁶. Su compromiso y aceptación al cargo está legitimado democráticamente por la voluntad y la soberanía del pueblo ecuatoriano.

El proceso de selección y designación de todos los vocales del Consejo de la Judicatura fue dictado por el CPCCS-T. Este proceso se desarrolló de forma objetiva, imparcial y transparente conforme el mandato del pueblo en el referéndum del 2018. El suplente de la ex vocal principal del Consejo de la Judicatura y quien debe presidir la Presidencia, es el doctor Álvaro Román Márquez, al amparo del artículo 258 del Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ) que dispone: *“Los Miembros del Consejo en caso de ausencia o impedimento, serán sustituidos por sus alternos.”*

El 7 de mayo de 2019 la Corte Constitucional emitió el dictamen N° 2-19-IC/19 en el que resolvió la solicitud de la Acción de Interpretación Constitucional planteada por el presidente de la Función de Transparencia y Control Social, cumpliendo con el requisito del artículo 155 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), además ciñéndose a los artículos 158, 159 *ibidem* y al numeral

⁵ Resolución CPCCS-T N° PLE-CPCCS-T-O-240-23-01-2019

⁶ Asamblea posesiona nuevo Consejo de la Judicatura, 29 de enero de 2019, <https://www.larepublica.ec/blog/2019/01/29/asamblea-posesiona-nuevo-consejo-judicatura/> , tomado el 20 de junio de 2022.

1 del artículo 436 de la Constitución, mismos que establecen que los dictámenes interpretativos tienen el alcance de una norma constitucional y son de carácter vinculante.

Este Dictamen Interpretativo en su parte pertinente señala lo siguiente:

27. En cuanto al "Régimen de transición del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social", al ser producto de una enmienda constitucional y haber sido aprobado por las ecuatorianas y ecuatorianos vía referéndum, aquel ostenta igual jerarquía y fuerza normativa de la Constitución, por ser parte integrante de la misma, además de tener legitimidad democrática para llevar adelante el proceso de transición institucional [...]

Con miras a esa finalidad, el párrafo cuarto del "régimen de transición" otorgó competencias ordinarias y extraordinarias al Consejo transitorio. En cuanto a las primeras, dicho órgano asume "todas las facultades, deberes y atribuciones que la Constitución y las leyes le otorgan al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social". Las segundas se encuentran en los párrafos cuarto y quinto del "régimen de transición", que pueden resumirse en dos tareas concatenadas: a. la evaluación del desempeño de autoridades de control en cuya designación participa directa o indirectamente el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, así como la potencial declaración de terminación anticipada de sus periodos; y, b. la consecuente selección y/o designación de autoridades que llenen los puestos vacantes. Estas competencias son extraordinarias, únicas e irrepetibles, ejercibles únicamente por este órgano dentro de esta etapa limitada, en razón de los fines de la transición [...]

Esta Corte Constitucional interpreta que, en el ejercicio de las competencias extraordinarias del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social transitorio, no son aplicables las reglas constantes en el artículo 208 numerales 10, 11 y 12 y artículo 209 de la Constitución, en la medida en que se respeten los fines generales de la transición.

Entonces, este segundo candado constitucional -Dictamen Interpretativo de la Corte Constitucional- engloba todo lo que se indicó al principio de este trabajo y que tiene relación al primer candado de la soberanía del pueblo que, a través de referéndum, se realizó una enmienda constitucional para que el régimen de transición tenga las facultades extraordinarias para designar autoridades.

Con lo expuesto anteriormente y usando la interpretación exegética cabe realizar una interrogante al lector: ¿En el presente caso, hay que aplicar la ley, la Constitución, el dictamen interpretativo con rango de norma constitucional?

3. Planteamiento del Problema Jurídico

El 2 de febrero de 2022, María del Carmen Maldonado presentó su renuncia irrevocable al cargo de presidenta del Consejo de la Judicatura. Conforme lo dispuesto en el artículo 262 del Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ) ante la ausencia o impedimento del presidente o presidenta del Consejo de la Judicatura, el Pleno de dicho organismo, sería presidido por su alterno.

Es decir, la presidencia del Consejo de la Judicatura recaía en la persona del Dr. Álvaro Román por la resolución del CPCCS-T y el Dictamen Interpretativo de la Corte Constitucional, salvo que existiera algún tipo de impedimento, tal como lo determina el COFJ en los artículos 329 referente a los impedimentos para ejercer la abogacía; y, 77 relativo a las inhabilidades para desempeñar cargo en la Función Judicial. En ninguna de ellas incurrió Álvaro Román.

A pesar de ello, el 3 de febrero de 2022, la Dirección Nacional Jurídica del Consejo de la Judicatura emitió informe N.º CJ-DG-2022-0590 memorando No. CJ-DNJ-2022-0150-M de 3 febrero de 2022, en el que afirmó:

En cumplimiento de las normas constitucionales transcritas es evidente que quien preside el Pleno del Consejo de la Judicatura debe proceder de la terna remitida por la Corte Nacional de Justicia. De la Resolución PLE-CPCCS-T-O-240-23-01-2019 de 23 de enero de 2019, se colige si bien el doctor Álvaro Francisco Román Márquez fue designado por el CCPCS como vocal suplente de la doctora María Maldonado Sánchez, el referido vocal no provino de la terna de la Corte Nacional de Justicia; razón por la cual en aplicación del artículo 179 de la Constitución de la República del Ecuador no podría presidir el cuerpo colegiado del órgano de gobierno de la Función Judicial.

Tomando en cuenta que las acciones del Pleno Consejo de la Judicatura no pueden paralizarse, es criterio de esta Dirección que los vocales del Consejo de la Judicatura, con sustento en el inciso segundo del artículo 262 del Código Orgánico de la Función Judicial, designen al vocal que presidirá el Consejo de la Judicatura, por ausencia del delegado de la Corte Nacional de Justicia; sin perjuicio de que el doctor Álvaro Francisco Román Márquez pueda actuar como Vocal del Pleno, hasta que el CPCCS designe al vocal proveniente de la terna de dicha Corte.

La Dirección General del Consejo de la Judicatura acogió el informe antes mencionado y expidió, el mismo día, el memorando circular N.º CJ-DG-2022-0380-MC en el que ratificó el contenido del informe. El 3 febrero de 2022, los vocales: Maribel Barreno, Fausto Murillo y Juan José Morillo, acogiendo el referido informe, solicitaron mediante oficio N.º CJ-VPCJ-2022-002 se realice una sesión de Pleno con el objetivo de conocer y resolver respecto de la designación del nuevo presidente de la entidad en atención al pronunciamiento jurídico.

Como consecuencia de ello, la Secretaria General del Pleno del Consejo de la Judicatura, sustentada en el artículo 262 del COFJ, convocó a las y los vocales del organismo a la sesión extraordinaria Nro. 015-2022, a realizarse el mismo 3 de febrero

de 2022, a las 21h00. Cabe precisar que dicha sesión es ilegítima, por cuanto la sesión extraordinaria sólo podía realizarla la o el Presidente como establece el artículo 8 del Reglamento de Sesiones del Consejo de la judicatura: *Sesiones extraordinarias. - El pleno del Consejo de la Judicatura sesionará extraordinaria, en cualquier momento, en cualquier día de la semana, PREVIA CONVOCATORIA DEL PRESIDENTE DEL CONSEJO, con al menos dos horas de anticipación.*" (énfasis añadido). En esta sesión, con 3 votos a favor y 2 en contra, designaron como Presidente del Consejo de la Judicatura a Fausto Murillo, quien provino de la terna de la Asamblea Nacional, con lo cual se desconoció el Dictamen Interpretativo de la Corte Constitucional y la resolución del CPCCS-T.

El 22 de febrero de 2022, el Presidente de la Corte Nacional, Doctor Iván Saquicela entregó al CPCCS, la terna para la selección del delegado al Consejo de la Judicatura, integrada por: Darío Alberto Ordoñez Aray, ex director del Consejo de la Judicatura en Azuay; Mónica Paola Jarrín Aldaz, jueza que ejerce actualmente en la ciudad de Guayaquil; y, Gonzalo Andrés Valencia Arévalo, abogado en libre ejercicio profesional. Esta terna fue presentada invocando el artículo 179 de la Constitución con lo que se excluyó al doctor Álvaro Román Márquez, aduciendo: **i)** que no provino de la terna de la Corte Nacional, sino de la Fiscalía General del Estado; **ii)** que existía ausencia definitiva de la presidencia al amparo del artículo 262 del Código de la Función Judicial; y, **iii)** que tiene la facultad de enviar una terna para que se cumpla lo dispuesto en el artículo 179 de la Constitución⁷.

El Presidente de la Corte Nacional, doctor Iván Saquicela, tendría la razón, siempre y cuando estuviésemos frente a un momento Ordinario y si existiera verdaderamente la vacante; sin embargo, con base en las normas invocadas, no se permitió la titularización del doctor Álvaro Román como presidente, por esta interpretación aislada y parcial, que omite la existencia de la consulta popular de 2018 y el dictamen interpretativo N° 2-19-IC/19. Por tal razón, sigue siendo vocal suplente de la presidencia del Consejo de la Judicatura.

Ante esto, el doctor Álvaro Román Márquez presentó una acción de protección el 11 de febrero de 2022, misma que fue negada, vulnerándose los derechos a la seguridad jurídica, motivación, debido proceso y al trabajo. Posteriormente presentó el recurso de apelación el que, igualmente, fue negado en segunda instancia mediante sentencia notificada el 22 de abril de 2022, emitida por la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha. Finalmente planteó la acción extraordinaria de protección ante la Corte Constitucional, basando su argumento en lo relativo a la seguridad jurídica, según el artículo 82 de la Constitución que expresa: *“El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.*

⁷ Corte Nacional de Justicia entregó terna para elegir titular de la Judicatura, 22 de febrero de 2022 <https://www.pichinchacomunicaciones.com.ec/corte-nacional-de-justicia-entrego-terna-para-elegir-titular-de-la-judicatura/> , tomado el 21 de junio de 2022.

Esta alegación se fundamenta con lo explicado en el presente ensayo académico: los dos candados constitucionales y las dos sentencias de la Corte Constitucional, las que tratan, por una parte, sobre el dictamen interpretativo que tiene rango constitucional por ser producto de una interpretación vinculante y auténtica de la misma; y, por otra, los regímenes ordinarios y extraordinarios, sobre todo en razón de la última. Por ello revisemos los argumentos de las sentencias en su parte pertinente:

Argumentos de la Corte en la sentencia N° 2403-19-EP/22, párrafo 29:

29. Así, al estar los dictámenes interpretativos enfocados a explicitar el real sentido de la CRE, en esencia constituyen el propio contenido de la norma constitucional, en la medida en que establecen lo que dicha norma manda, prohíbe o permite; esto posibilita advertir que entre los dictámenes interpretativos y la norma constitucional se forma una unidad de significado normativo; y, por lo tanto, de manera general, los dictámenes interpretativos se entenderán incorporados y vigentes desde el momento en que la norma del poder constituyente entró en vigor, sea producto del poder constituyente originario o de manifestaciones del poder constituyente derivado [énfasis añadido].

La LOGJCC determina que las reglas interpretativas que emite la Corte Constitucional en una acción de interpretación constitucional son vinculantes, -artículos 158 y 159- y dado que las reglas antes expuestas se adscriben como parte de la Constitución, su observancia es protegida mediante el derecho a la seguridad jurídica.

Argumentos de la Corte en la sentencia N° 2670-18-EP/21, párrafo 30

30. La Corte recuerda que, las transformaciones constitucionales y políticas, que comporten variaciones a todo el sistema jurídico constitucional o a un segmento trascendente del mismo, requieren de un periodo extraordinario de ajuste que permita viabilizar los cambios realizados, es decir, de una transición constitucional. Como consecuencia, los órganos ordinarios y definitivos que ejerzan competencias posteriores a los procesos de transición constitucional no están facultados para revisar las decisiones de carácter general o particular tomadas por los órganos transitorios en ejercicio de competencias extraordinarias, que les ha otorgado el poder constituyente originario o derivado, o la voluntad popular, dado que no pueden ejercer revisión sobre potestades que no les han sido atribuidas. La Corte Constitucional de forma específica con relación a la actuación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social transitorio, ha manifestado:

“Como regla general, las administraciones públicas y entidades estatales tienen la atribución de revisar sus decisiones, bajo los criterios de control de legitimidad y de oportunidad, mérito o conveniencia. Empero, las decisiones tomadas por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social

transitorio no responden a un régimen común, sino que pertenecen a una etapa extraordinaria que por sus especiales condiciones y finalidades imponen excepciones a esta regla general”⁸.

La Corte Constitucional en esta sentencia, diferencia y establece claramente el Régimen Ordinario y Extraordinario, explicando que estas transformaciones constitucionales y políticas y las decisiones adoptadas por los órganos de transición, se encuentran en el marco de las facultades **extraordinarias** que les fueron otorgadas, en este caso el poder constituyente derivado; ninguna administración pública o entidad estatal podrá posteriormente revisar, modificar o dejar sin efecto las decisiones tomadas por el CPCCS-T.

En el marco de la acción extraordinaria de protección interpuesta por el Dr. Álvaro Román Márquez, ¿se debería dar procedencia a un examen de mérito?

En la sentencia 176-14-EP/19, de 16 de octubre de 2019, la Corte Constitucional señaló que un examen de mérito en una acción extraordinaria de protección proveniente de procesos de garantías constitucionales es posible siempre que:

55. Considerando lo anterior y que esta Corte es el máximo Organismo de administración de justicia constitucional, encargado de enmendar las vulneraciones de derechos puestas a su conocimiento, excepcionalmente y de oficio podría revisar lo decidido en el proceso originario de una garantía jurisdiccional, es decir, realizar un control de méritos, cuando se cumplan los siguientes presupuestos: (i) que la autoridad judicial inferior haya violado el debido proceso u otros derechos de las partes en el fallo impugnado o durante la prosecución del juicio, lo cual es propio del objeto de la acción extraordinaria de protección; (ii) que prima facie, los hechos que dieron lugar al proceso originario puedan constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por la autoridad judicial inferior; y, (iii) que el caso no haya sido seleccionado por esta Corte para su revisión⁹.

Analicemos cada uno de los presupuestos indicados:

i) Que la autoridad judicial haya violado el debido proceso u otro derecho de las partes en la sentencia impugnada: en el presente caso, las sentencias de primera y segunda instancia vulneraron el derecho a la seguridad jurídica; la sentencia de segunda instancia vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

ii) Que prima facie los hechos que dieron lugar al proceso originario puedan constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por las autoridades judiciales inferiores: los actos administrativos impugnados en la acción de protección deben afectar derechos, en este caso, el derecho al trabajo, debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y motivación, así también el derecho a la seguridad jurídica; todos estos contemplados en los artículos 33, 76.1 y 7, y 82 de la Constitución

⁸ Corte Constitucional. Dictamen No. 2-19-IC/19, párr. 79.

⁹ Corte Constitucional. Sentencia 176-14-EP/19.

porque inobservaron reglas jurisprudenciales de obligatorio cumplimiento, donde no se justificó, de forma suficiente, la base normativa aplicable para la fundamentación del acto. En consecuencia, *prima facie*, se debe verificar la vulneración de los derechos fundamentales para que se satisfaga este punto.

iii) Que el caso no haya sido seleccionado por esta Corte para su revisión: de la revisión del expediente, así como del Sistema Automatizado de la Corte Constitucional SACC, no se verifica que la causa haya sido seleccionada por una Sala de Selección a fin de su revisión. Con lo cual, y por el momento solo cumple con este punto.

iv) Que el caso al menos cumpla con uno de los siguientes criterios: *gravedad del asunto, novedad del caso, relevancia nacional o la inobservancia de precedentes establecidos* por este Organismo.

En el presente caso, existen dos criterios: **i)** relevancia nacional; y, **ii)** inobservancia de precedentes establecidos por este organismo.

iv. i) Acerca de la relevancia nacional: El presente caso adquiere trascendencia nacional pues existe controversia respecto de quién debe presidir el Consejo de la Judicatura, entidad de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial (artículo 178 de la Constitución); existe duda sobre la autoridad nominadora quien elabora el orden del día y convoca del Pleno del Organismo, así como suscribe actos, contratos y resoluciones que, entre otros, disponen de fondos públicos, imponen sanciones administrativas a juezas, jueces, fiscales, defensores y funcionarios judiciales; así como convoca y lleva adelante concursos para la selección y designación de jueces a nivel nacional.

Tal controversia repercute en la validez de dichos actos que podrían ser impugnados en sede judicial y provocar una crisis institucional por el cuestionamiento de éstos. Tanto más, si se considera que uno de los actos cuya impugnación por invalidez (en virtud de quien debería ejercer la presidencia de la entidad) es la resolución que apertura concursos para jueces; un ejemplo de ello, es el Concurso Público de Oposición y Méritos para Selección y Designación de Jueces que Integrarán las Dependencias Judiciales con Competencia en Delitos de Corrupción y Crimen Organizado instituido mediante Resolución N.º 073-2022 de 28 de marzo de 2022, la cual se encuentra en vigencia.

En suma, la relevancia nacional está dada en función de la posibilidad de dirimir si corresponde aplicar la resolución N.º PLE-CPCCS-T-O-240-23-01-2019 de 23 de enero de 2019, emitida por el CPCCS-T, en el sentido que Álvaro Román, designado como alterno de la presidenta de la Judicatura, debe o no suceder a la misma por efectos de su renuncia, en el marco de las reglas interpretativas emitidas por la Corte Constitucional en el dictamen 2-19-IC/19.

iv.ii) Acerca de la inobservancia de precedentes: La Corte Constitucional en la sentencia N.º 109-11-IS/19 de 26 de agosto de 2020, mencionó:

(...) de lo anterior se sigue que, si bien, todo precedente judicial en sentido estricto o regla de precedente radica en el núcleo de una ratio decidendi, no todo núcleo de una ratio decidendi constituye un precedente judicial en sentido estricto o regla de precedente. Para ello, es preciso que la regla cuya aplicación decide directamente (subsuntivamente) el caso concreto haya sido elaborada interpretativamente por el decisor y no meramente tomada del Derecho preexistente.

En el caso, las reglas jurisprudenciales cuya inobservancia se acusa en las sentencias y actos administrativos impugnados del dictamen N.º 2-19-IC/19. Tales reglas fueron elaboradas por el decisor a partir de una interpretación del alcance de las resoluciones adoptadas por el CPCCS-T en el marco de sus facultades extraordinarias por una transición constitucional.

Las reglas interpretativas deben ser aplicadas en forma obligatoria por las autoridades administrativas y judiciales, quienes hicieron caso omiso, desconociendo una decisión constitucional que interpretó *erga omnes* la Constitución. Aquello, no solo constituye una mera inobservancia de una regla de precedente vinculante, sino que es especialmente grave, porque supone que las autoridades pueden desconocer abiertamente la jurisprudencia constitucional y el régimen extraordinario de transición constitucional efectuado por el CPCCS-T.

En definitiva, se desprende con claridad que el caso cumple con dos criterios: **a)** de trascendencia nacional y, **b)** inobservancia de precedentes, por lo que queda satisfecho este punto y, con ello, la procedencia de un examen de mérito.

Así mismo, independientemente de qué posición se tiene en este caso, existe una relevancia constitucional conforme lo establecen los numerales 2 y 8 del artículo 62 de la LOGJCC que señalan que en una demanda de acción extraordinaria de protección se debe justificar la relevancia constitucional del caso, así como la “*posibilidad de solventar una violación grave de derechos, establecer precedentes judiciales, corregir la inobservancia de precedentes establecidos por la Corte Constitucional y sentenciar sobre asuntos de relevancia y trascendencia nacional*”.

En el caso, los problemas jurídicos que comporta la causa son: **i)** ¿Se vulneró el derecho a la seguridad jurídica por la inobservancia de reglas jurisprudenciales vinculantes que interpretaron el alcance de la resolución del CPCCS-T que designó vocales principales y suplentes del Consejo de la Judicatura, particularmente, respecto de quien debió asumir el cargo de presidente de la entidad por la renuncia de su titular?; y, **ii)** ¿Se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por incongruencia e insuficiencia?

Estos problemas jurídicos son de suma importancia puesto que permitirán resolver: **i)** la inaplicación de precedentes vinculantes emitidos por la Corte Constitucional (Dictamen N° 2-19-IC/19); y, **ii)** un asunto de relevancia nacional relacionado con la dirección del órgano administrativo, sancionador y de gobierno de la Función Judicial, a fin de evitar que los actos administrativos que, actualmente se emiten, adolezcan de invalidez. En la sección anterior, ya se especificó con mayor detalle estos aspectos.

Conclusión

Hasta el momento en el cual se realiza el presente escrito académico, el país entero ha sido testigo de una crisis institucional de pugna por la presidencia del Consejo de la Judicatura. Un fuego cruzado entre Consejo de la Judicatura y Corte Nacional con la Corte Constitucional o, en estas últimas semanas, el fuego cruzado entre el Consejo de la Judicatura y la Corte Nacional con el resultado de la suspensión del Presidente Iván Saquicela¹⁰.

A este punto, por los antecedentes en relación con los candados constitucionales, se debió respetar la transición de un régimen extraordinario. El primer candado, la consulta popular es democracia derivada y como vimos, la superioridad del pueblo es mucho mayor porque posee control de hecho y derecho sobre la Constitución. El segundo candado, la Acción de Interpretación que está reconocida en la LOGJCC y el mencionado Dictamen Interpretativo N° 2-19-IC/19, tiene fuerza de norma constitucional y, por ende, un efecto *erga omnes*, donde se blindó de forma definitiva todas las actuaciones que tuvo el CPCCS-T para la designación de las altas autoridades, en este caso de los vocales principales y suplentes del Consejo de la Judicatura. Ese periodo extraordinario que se cumplió con un concurso y consecuentemente culminó, dejando como suplente de la presidencia del Consejo de la Judicatura al Dr. Álvaro Román Márquez.

En ese orden de ideas, si bien él no provino de la terna de la Corte Nacional, para cumplir con lo dispuesto por la Consulta Popular, se lo designó, e independientemente a cualquier otra condición o gusto, el respeto a esta designación supone respeto directo a la soberanía del pueblo, efectivizada en la mencionada Consulta Popular, conforme a lo establecido en la Constitución y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

¹⁰ Por una denuncia formal interpuesta en el Consejo de la Judicatura, esta falta disciplinaria corresponde a la tramitación de la extradición del expresidente Rafael Correa desde Bélgica, lo que acarreó a la Medida Preventiva de Suspensión, de hasta por 90 días, a Iván Saquicela, presidente de la Corte Nacional de Justicia, por presunta infracción gravísima de manifiesta negligencia establecida en el art. 109, numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial. El Quorum de ese Pleno del Consejo de la Judicatura para establecer esta suspensión fueron los vocales Fausto Murillo y Juan José Morrillo, quienes votaron a favor y solo hubo uno en contra. <https://www.funcionjudicial.gob.ec/es/component/k2/item/10839-cj-dicta-medida-preventiva-de-suspensi%C3%B3n-a-iv%C3%A1n-saquicela-por-presunta-infracci%C3%B3n-grav%C3%ADsima-de-manifiesta-negligencia-tras-denuncia-relacionada-por-supuesto-retardo-en-tramitaci%C3%B3n-de-caso-de-extradici%C3%B3n>

A su vez, en las sentencias de la Corte Constitucional N° 2403-19-EP/22, párrafo 29 y N° 2670-18-EP/21, párrafo 30, se determina que las reglas interpretativas que esta emite dentro de una acción de interpretación constitucional son vinculantes; y, sobre la diferencia de regímenes, se establece claramente el Régimen Ordinario y Extraordinario, explicando que estas transformaciones constitucionales y políticas y las decisiones adoptadas por los órganos de transición se enmarcan dentro de las facultades extraordinarias que les fueron otorgadas, en este caso, el poder constituyente derivado. En esa línea, en virtud de las atribuciones que brindó el poder constituyente derivado, a partir de la culminación del periodo extraordinario, dentro del nuevo régimen ordinario, ninguna administración pública o entidad estatal podrá posteriormente revisar, modificar o dejar sin efecto las decisiones tomadas por el CPCCS-T.

Añadiendo a este trabajo académico, se entiende que, la Acción Extraordinaria de Protección interpuesta por el Dr. Álvaro Román Márquez, dejará un precedente memorable, sea cual sea la decisión de la Corte Constitucional, porque reúne los requisitos para que se dé una sentencia de mérito.

Para concluir, independientemente de la interpretación o criterio que cada uno de los lectores pueda tener, es innegable que la crisis institucional existe, es clara y grave; una disputa que ha profundizado en las visibles grietas de la imagen de institucionalidad del Consejo de la Judicatura, conllevando a una injerencia de la justicia e independencia judicial y, por ende, al cuestionamiento por parte de abogados y la ciudadanía en general de si las instituciones se encuentran a favor del fin para el que fueron creadas o si solo son un espacio de pugnas de poder para quienes pretenden omitir la ley y la Constitución.

La crisis institucional que actualmente vive el Consejo de la Judicatura debe ser el llamado de atención que la Corte Constitucional necesita para dar tratamiento al caso y por consiguiente una pronta solución, ya que, de persistir, los más perjudicados con este deterioro de la justicia y de las garantías son todos los ciudadanos y quienes ejercemos la noble profesión de la Abogacía.