

AMICUS CURIAE
CAUSA No. 4-22-RC

**SEÑORA XIMENA ALEJANDRA CÁRDENAS REYES, JUEZA PONENTE DE
LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

1.º Los abajo firmantes, en calidad de Asambleístas de la República del Ecuador, por nuestros propios derechos, ante usted comparecemos con el presente escrito de Amicus Curiae dentro de la causa No. 4-22-RC de enmienda a la Constitución de la República, presentada por el señor Guillermo Lasso Mendoza, Presidente Constitucional de la República del Ecuador.

1. COMPARECIENTES

2.º Comparecemos en calidad de terceros interesados al amparo de lo dispuesto en el Art. 12 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).

2. ANTECEDENTES

3.º Con escrito de 12 de septiembre de 2022 y oficio No. T.299-SGJ-222-0185 de la misma fecha, suscritos por el señor Guillermo Alberto Lasso Mendoza, en su calidad de Presidente Constitucional de la República del Ecuador, se presentó a la Corte Constitucional “... *la solicitud de control constitucional previo y automático del proyecto de enmienda a la Constitución, de conformidad con lo previsto en el artículo 441 de la Constitución...*”.

4.º Conforme Acta de Sorteo, la solicitud de control constitucional previo y automático del Proyecto de Enmienda a la Constitución, de conformidad con lo previsto en el Art. 441 de la Constitución, fue registrada con el No. 4-22-RC y su competencia radica en la magistrada Ximena Alejandra Cárdenas Reyes.

5.º Según el Proyecto de Enmienda a la Constitución presentado por la Presidencia de la República, las ocho preguntas a ponerse a decisión de la ciudadanía *“tienen como finalidad buscar soluciones a uno de los problemas principales que ataca al Ecuador: el crimen organizado. Este es un problema complejo, y, como ocurre con los problemas complejos, no tiene una solución. El crimen organizado corrompe a las instituciones, se apodera de la clase política ecuatoriana y, atenta a través de mecanismos ilegales contra la naturaleza y los recursos de los ecuatorianos.*

Ante esta realidad, la propuesta de enmienda constitucional prevé soluciones inmediatas y de largo plazo. Las primeras tres preguntas dotan de recursos inmediatos a las instituciones para cumplir con su rol de protección a la ciudadanía; ..." (lo subrayado nos corresponde).

6.º El Proyecto de Enmiendas incluye ocho preguntas, con sus respectivos anexos que, por su contenido, han sido clasificadas en tres grupos: Seguridad, Democracia y Medio Ambiente. En apego al Art. 12 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional presentamos *argumentos para mejor resolver* respecto de la **pregunta No. 3**, detallados a continuación:

3. EJE SEGURIDAD – PREGUNTA No: 3

7.º El proyecto de enmienda No. 3 [pregunta No. 3) a la Constitución de la República establece:

*“Actualmente, el Consejo de la Judicatura selecciona, evalúa, asciende, capacita y sanciona a fiscales, a pesar de que la Fiscalía es un órgano autónomo.
¿Está usted de acuerdo con garantizar la autonomía de la Fiscalía General del Estado, para que esta seleccione, evalúe, ascienda, capacite y sancione a los servidores que la conforman a través de un Consejo Fiscal, enmendando la Constitución de acuerdo con el Anexo 3?”*

3.1. Estándar Internacional

8.º En este apartado se recorre parámetros del sistema internacional de los derechos humanos y del sistema interamericano que, por conexidad, revisten importancia respecto de la enmienda No. 3 [pregunta No. 3), así:

3.1.1. Sistema Interamericano

9.º El Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha reconocido la garantía de la independencia judicial como un derecho humano en el Art. 26 de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y en el Art. 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al establecer que toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, *“por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial”*. En esa misma línea, en el Sistema Universal, se inserta el Art. 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

10.º La Comisión Interamericana de Derechos Humanos - CIDH, desde el 2006, con su Informe sobre la Situación de los Defensores de Derechos Humanos en las Américas, ha considerado a los operadores de justicia como una categoría especial de defensores de

derechos humanos en situación de indefensión, comprendiendo dentro de esta categoría, no solo a los jueces y magistrados, sino también a los fiscales y a los defensores públicos.

11.º A su vez, en su Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos en las Américas, realizado en el 2011, dedicó un apartado especial a la independencia e imparcialidad de los operadores de justicia, estableciendo en el párrafo 357, que:

“en virtud de la garantía de independencia, desde el punto de vista institucional, los juzgadores que hacen parte de la función jurisdiccional del Estado deben ejercer sus funciones sin ser objeto de injerencias indebidas por parte de los poderes ejecutivo y legislativo, las partes del proceso, los actores sociales, y otros órganos vinculados a la administración de justicia.”

12.º En dicho informe, también reconoció que *“la relación de dependencia que puedan tener las fiscalías respecto de otros órganos, puede tener un impacto sobre su actuación independiente, tanto en la efectividad e impulso de la investigación, así como en las implicaciones que tenga en el debido proceso.”*

13.º En la misma línea de argumentos, la CIDH ha dado especial atención a la situación de la independencia y autonomía de la administración de justicia en sus informes de país, como se aprecia claramente en el Informe Situación de los Derechos Humanos en México, emitido en diciembre de 2015, en el que se reconoce una crisis de graves violaciones de derechos humanos y de impunidad generalizada, causada en gran parte por la falta de independencia de la justicia. Asimismo, el primer Informe del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes de Ayotzinapa (GIEI- Ayotzinapa) nombrado por la CIDH, entre sus *“Recomendaciones generales en torno a la desaparición en México”*, resaltó la necesidad de *“garantizar la independencia e imparcialidad de las instituciones encargadas de administrar justicia”*.

14.º Por su parte, en diversos pronunciamientos, la CIDH ha enfatizado que uno de los propósitos de la separación de poderes es, precisamente, garantizar la independencia de los órganos del sistema de justicia. A través de diversas sentencias, como en las emitidas en los casos *Tribunal Constitucional vs. Perú*, *Palamara Iribarne vs. Chile*, *Apitz Barbera vs. Venezuela*, y recientemente en el caso *López Lone y Otros vs. Honduras*, por citar algunos, la Corte ha establecido claramente la obligación de los Estados de respetar y garantizar la independencia del sistema de justicia.

3.1.2. El reconocimiento normativo de la Autonomía de las Fiscalías para la Defensa del Interés Público

15.º La falta de autonomía y profesionalización de las agencias encargadas de investigar y perseguir los delitos pueden ser parte de las causas estructurales de la impunidad en los

países de América Latina, ya que obstruye un proceso de investigación integral, exhaustivo y oportuno. La autonomía es un elemento clave en las instituciones de procuración de justicia para investigar y perseguir hechos delictivos con objetividad, sin importar si comprometen a altos funcionarios. En este sentido, la autonomía de los fiscales resulta clave para:

- a. Garantizar el derecho de acceso a la justicia de las víctimas (especialmente cuando los delitos constituyen a su vez graves violaciones de derechos humanos);
- b. Respetar los derechos del imputado en el proceso penal (especialmente, su derecho a la presunción de inocencia); y,
- c. El cumplimiento del deber estatal de investigar, perseguir y sancionar los delitos y las violaciones a derechos humanos.

16.º La autonomía de los fiscales y las fiscalías es un derecho humano y una condición para el correcto funcionamiento del sistema de justicia, por lo cual, es necesario que los Estados la recojan y plasmen de manera expresa en las normas internas que crean, organizan y regulan la actuación de la Fiscalía General, tanto a nivel constitucional, como a nivel legal y reglamentario. La posición del fiscal es, con algunas variaciones según el sistema procesal de que se trate, la de actuar en defensa de los bienes jurídicos lesionados por la conducta criminal y, en esa línea, dirigir la investigación, acusar cuando -de acuerdo con su mejor entendimiento de la ley y de los hechos, existan elementos suficientes para hacerlo- o no continuar con el impulso de la acción penal si no hay elementos para ello.

17.º En este contexto, la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre Independencia de Magistrados y Abogados, Gabriela Knauth, ha señalado que los fiscales deberán tener presente la situación del sospechoso y de la víctima, protegiendo al mismo tiempo el interés público; aunque su labor no debe concebirse como una labor de protección de los intereses del gobierno, de un partido político o de cualquiera otra institución estatal pues los fiscales deben permanecer ajenos a los intereses -personales o de otra índole- así como a las presiones del público.

18.º La CIDH ha señalado al respecto que *“los Estados deben garantizar que las Fiscalías no se encuentren subordinadas a los órganos parlamentarios”* por lo que, en este sentido, los parlamentos no deben intentar influenciar indebidamente las decisiones del Ministerio Público relativas a un asunto concreto para determinar el modo de actuar de un fiscal en un determinado caso, u obligarlo a modificar su decisión.

19.º A nivel internacional existen diversas modalidades de ubicación institucional de los Ministerios Públicos. Un primer modelo sería el de aquellos países en los que la Fiscalía tiene algún grado de dependencia del Poder Judicial, como en los casos de España o de

Costa Rica. Un segundo modelo es el de aquellos países en los que la Fiscalía se encuentra adscrita al Poder Ejecutivo, como ocurre en los Estados Unidos o Canadá. Finalmente, en las últimas décadas proliferó un tercer modelo basado en la configuración de Fiscalías como organismos autónomos sin ninguna dependencia institucional de algún otro poder público. La elección de uno u otro modelo viene dada por las características del funcionamiento institucional en cada país. Por ejemplo, en países en los cuáles existe un adecuado funcionamiento de la división de poderes del Estado y la judicatura tiene un razonable desempeño, existen fiscalías adscritas al Poder Judicial.

3.2. Antecedentes jurisprudenciales – Vía adecuada de la Reforma Constitucional

20.º En relación a la enmienda No. 3 [pregunta No. 3], tal como se analizó en el numeral 1.2 del presente Amicus Curiae, la **vía idónea es mediante la reforma parcial**, considerando que claramente la referida modificación afecta la estructura fundamental y el carácter del Estado al modificar la condición de autonomía con control cruzado que el modelo constitucional vigente establece para el desempeño de la Fiscalía General del Estado.

21.º La Corte Constitucional, mediante Dictamen No. 3-19-RC/19, analizó el camino por el cual se debe otorgar atribuciones y competencias a un órgano de la administración pública, como analogía para el presente caso, la Corte Constitucional analizó la situación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, y señaló en lo pertinente:

“20. Por las razones expuestas, la supresión del órgano y el traslado de atribución, al no restringir derechos ni modificar el proceso de reforma de la Constitución, en este caso no requiere Asamblea Constituyente.

21. En cuanto a la supresión de uno de los órganos de la Función de Transparencia y Control Social, concebido en el diseño original para fomentar la participación ciudadana, combatir la corrupción y designar determinadas autoridades, esta Corte considera que se estaría alterando el espíritu del constituyente originario al modificar la estructura fundamental de la Constitución o el carácter y elementos constitutivos del Estado. En consecuencia, esta supresión requeriría seguir el mecanismo de reforma parcial de la Constitución.

*22. En relación al traslado de la atribución de designación de ciertas autoridades a la Asamblea Nacional, esta se seguiría cumpliendo pero su ejecución estaría a cargo de otro organismo. Esta modificación, al estar supeditada a la supresión del órgano y ser un aparte accesorio de una propuesta integral de modificación constitucional, debe seguir la vía de la **reforma parcial constitucional**. Se aclara que en este dictamen la Corte no se pronuncia sobre la vía que correspondería al solo traslado de la atribución constitucional de designación de autoridades del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social a la Asamblea Nacional.*

*23. Por lo expuesto, la supresión del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y el consecuente **traslado de la atribución de designación de autoridades requieren seguir el procedimiento de reforma parcial.**” (énfasis agregado)*

22.º En el dictamen expuesto, en los párrafos 20 al 23, la Corte Constitucional desarrolla lo referente a la reforma parcial, como mecanismo idóneo para **trasladar competencias y**

atribuciones a un órgano de la administración pública, considerando que se estaría alterando el espíritu del constituyente originario al modificar la estructura fundamental de la Constitución o el carácter y elementos constitutivos del Estado. En la pregunta presentada por el Ejecutivo, se pretende una supuesta garantía en la autonomía de la Fiscalía General del Estado, en la selección, evaluación y sanción de sus funcionarios; es decir, se pretende la reubicación de la Fiscalía General del Estado fuera de la Función Judicial para darle una supuesta mayor autonomía, alegando un control inadecuado por parte del Consejo de la Judicatura.

23.º. Además, hay que insistir que la enmienda no es la vía adecuada, pues la Corte Constitucional mediante Dictamen No. 1-20-RC/20 ha dicho que “[l]a enmienda constitucional (...) respeta el espíritu del constituyente al proponer cambios no significativos al texto constitucional (...). De lo anterior, se desprende que la enmienda constitucional procede cuando: (i) Respeta el espíritu del constituyente.

24.º. Sin embargo, el cambio que propone el señor Presidente de la República afecta al sentido **teleológico de la Constitución**, pues el Consejo de la Judicatura es un organismo que se conforma con delgados de las funciones del Estado y tiene representatividad delegada; es por ese espíritu que controla a los órganos autónomos de la Función Judicial, como es la Fiscalía General del Estado.

25.º. Hay que señalar, además, que el auto control nunca ha funcionado. El Art. 178 de la Constitución dispone que la Función Judicial estará conformada por cuatro tipos de órganos: Órgano administrativo: es el órgano de ‘gobierno, administración, vigilancia y disciplina el Consejo de la Judicatura. Mientras el pretendido Consejo Fiscal es designado por la máxima autoridad de la Fiscalía General del Estado, sin interferencia o participación de ninguna otra autoridad o institución.

26.º. Además de lo señalado, el anexo a la pregunta, en las DISPOSICIONES TRANSITORIAS, la Segunda expresa:

“Hasta que la Asamblea Nacional cumpla con la Disposición Transitoria Primera, el o la Fiscal General del Estado emitirá las resoluciones pertinentes para aplicar la presente enmienda constitucional. Esta normativa se expedirá en un plazo de treinta días, contado desde la publicación de los resultados del referéndum en el Registro Oficial”.

27.º. En un claro argumento contrario al orden constitucional y la seguridad jurídica, se pretende que las actuaciones derivadas por la enmienda se regulen mediante resoluciones, desconociendo que la aplicación de los cambios constitucionales en este caso implica necesariamente garantizar el principio de reserva de ley orgánica. Es decir, aunque el

régimen de transición establezca una cosa en contrario, el Consejo Fiscal no podría actuar sin ley, porque existe reserva de ley que no solo apertura concursos para fiscales, también sancionaría y perseguiría por esa misma vía.

28.º La Corte Constitucional, en Sentencia No. 33-20-IN/21, desarrolló el principio de reserva legal, que se encuentra consagrado en los Arts. 132 y 133 de la Carta Constitucional. En estas normas constitucionales se postula qué tipo de asuntos deben ser regulados obligatoriamente mediante ley y, además, se distingue qué asuntos -en específico- deben regularse a través de una ley orgánica. Este Organismo ha resaltado que el principio de reserva legal busca asegurar la protección de los derechos y garantías encargando la regulación de su ejercicio a una norma de carácter general emanada del órgano legislativo - la Asamblea Nacional-, constitucionalmente previsto y democráticamente elegido. Además, la Corte Constitucional en el Dictamen No. 4-19-RC/19, por prescripción del principio de reserva de ley orgánica, *“ninguna otra autoridad (que no sea el legislador orgánico) puede introducir limitaciones justificadas en el ordenamiento jurídico, como parte la señalada competencia de configuración o regulación. Lo que constituye una garantía institucional de los derechos y garantías fundamentales”*.

29.º Finalmente, la propuesta de cambio constitucional declararía desiertos los procesos de evaluación, designación y ascensión de fiscales que se encontrase llevando a cabo el Consejo de la Judicatura, sin que se pruebe causal alguna y lo cual afectaría el principio-garantía de seguridad jurídica.

30.º En definitiva, claramente la enmienda No. 3 [pregunta No. 3] implica una modificación a la estructura fundamental y el carácter del Estado; por lo tanto, la vía adecuada para tramitarse, en analogía con lo previamente resuelto por la Corte Constitucional, es **la reforma parcial establecida en el Art. 442** de la Constitución de la República.

3.3. Control de los considerandos, la pregunta y el anexo

No. Pregunta	TEXTO VIGENTE	PROYECTO DE ENMIENDA
3	<p>Art. 181.- Serán funciones del Consejo de la Judicatura, además de las que determine la ley:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Definir y ejecutar las políticas para el mejoramiento y modernización del sistema judicial. 2. Conocer y aprobar la pro forma presupuestaria de la Función Judicial, con excepción de los órganos autónomos. 3. Dirigir los procesos de selección de jueces y demás servidores de la Función Judicial, así como, su 	<p>Art. 181.- Serán funciones del Consejo de la Judicatura, además de las que determine la ley:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Definir y ejecutar las políticas para el mejoramiento y modernización del sistema judicial. 2. Conocer y aprobar la proforma presupuestaria de la Función Judicial, con excepción de los órganos autónomos. 3. Dirigir los procesos de selección de jueces y demás servidores de la Función Judicial, así como,

	<p>evaluación, ascensos y sanción. Todos los procesos serán públicos y las decisiones motivadas.</p> <p>4. Administrar la carrera y la profesionalización judicial, y organizar y gestionar escuelas de formación y capacitación judicial.</p> <p>5. Velar por la transparencia y eficiencia de la Función Judicial.</p> <p>Las decisiones del Consejo de la Judicatura se tomarán por mayoría simple.</p>	<p>su evaluación, ascensos y sanción. <i>Las y los servidores de la Fiscalía General del Estado serán seleccionados, evaluados, ascendido y sancionados de conformidad con el proceso previsto en la Constitución.</i> Todos los procesos serán públicos y las decisiones motivadas.</p> <p>4. Administrar la carrera y la profesionalización judicial, y organizar y gestionar escuelas de formación y capacitación judicial, <i>con excepción de la carrera y profesionalización fiscal.</i></p> <p>5. Velar por la transparencia y eficiencia de la Función Judicial.</p> <p>Las decisiones del Consejo de la Judicatura se tomarán por mayoría simple.</p>
		<p>Agréguese un artículo innumerado después del artículo 194 de la Constitución de la República del Ecuador que diga:</p> <p><i>Artículo innumerado primero.- El consejo fiscal es un órgano administrativo, técnico y auxiliar de la Fiscalía General del Estado que ejecutará los procesos de selección, evaluación, ascenso y sanción de fiscales de conformidad con lo previsto en la ley.</i></p> <p><i>El Consejo Fiscal se conformará por siete miembros designados por la o el Fiscal General del Estado de fuera del seno de la Función Judicial y deberán cumplir al menos con los requisitos exigidos para ingresar a la carrera fiscal, además de los que la ley determine.</i></p> <p><i>Los procesos de selección, evaluación y ascenso de fiscales se efectuarán bajo los principios de celeridad, imparcialidad, objetividad, meritocracia, oralidad, transparencia y publicidad.</i></p> <p><i>Los procesos sancionatorios en contra de fiscales serán efectuados garantizando el debido proceso, oralidad, celeridad, el derecho a la contradicción y respetando la independencia judicial.</i></p> <p><i>La ley regulará los procesos para ingreso, formación, evaluación, ascenso y sanción de los demás servidores que integran la Fiscalía General del Estado.</i></p>
Nota:	Textos eliminados: rojo y subrayado Textos incluidos: azul y cursiva	

31.º En el marco de la propuesta de enmienda No. 3 [pregunta No. 3], conviene analizar si aquella cumple con los parámetros establecidos en los Arts. 104 y 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

3.3.1. Respecto del control constitucional de los considerandos generales - Art. 104 de la LOGJCC

32.º La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, respecto del control de considerandos generales dispone:

3.3.2. Respeto de la formulación del cuestionario - Art. 105 de la LOGJCC

36.º En relación al control del cuestionario, el Art. 105 de la LOGJCC señala:

“Control constitucional del cuestionario. -Para garantizar la libertad del elector o electora, la Corte Constitucional verificará que el cuestionario sometido a votación cumpla, entre otros, con los siguientes parámetros:

1. *La formulación de una sola cuestión por cada pregunta, salvo que exista una interrelación e interdependencia entre los distintos componentes normativos;*
2. *La posibilidad de aceptar o negar varios temas individualmente en la misma consulta. Se prohíbe la aprobación o rechazo en bloque;*
3. *La propuesta normativa no esté encaminada a establecer excepciones puntuales que beneficien un proyecto político específico; y,*
4. *La propuesta normativa tenga efectos jurídicos y modificaciones al sistema jurídico.”*

37.º El cuestionario relacionado con la enmienda No. 3 [pregunta No. 3] del Proyecto de Enmiendas remitido por el señor Presidente de la República, trae consigo varios elementos que devienen en preocupación, entre ellos: 1) la intención de crear una super fiscal, quien por intermedio del Consejo Fiscal controlaría no solo el ingreso, sino los procesos disciplinarios y hasta las destituciones de las y los integrantes de la carrera fiscal; 2) preocupa sobremanera el régimen de transición que se establece en el cambio constitucional, pues como se evidencia claramente se declaran desiertos los concursos en curso en una clara afectación a la seguridad jurídica por no presentar causal alguna; y, 3) la preocupación más grande a partir del cuestionario es que en la disposición transitoria segunda [contra toda lógica jurídica] se establece que mientras no se apruebe una Ley que regule la materia, la o el Fiscal podrá hacer efectiva la enmienda mediante resoluciones. En ese sentido, hasta antes de que se apruebe la Ley, la Fiscal bien podría nombrar su Consejo Fiscal e iniciar procesos disciplinarios, etc.; hecho que claramente vulnera el principio-garantía de seguridad jurídica y el principio-garantía de reserva de Ley. En tal virtud, esta enmienda en particular incurre en una aprobación de varios temas en una sola pregunta, pues, aunque la pregunta se refiere a la autonomía de la Fiscalía, aquella no hace referencia a la creación de un Consejo Fiscal.

3.4. Test de Proporcionalidad

38.º En el marco del análisis, conviene revisar la propuesta de enmienda a la luz del test de proporcionalidad establecido por la Corte Constitucional; y, determinar si la enmienda constitucional incorporada en la pregunta No. 3 del Proyecto de Enmiendas enviado por el señor Presidente de la República, constituye una medida que persigue un fin constitucionalmente válido, es idónea, necesaria y proporcional.

“Art. 104.- Control constitucional de los considerandos que introducen la pregunta. - Para controlar la constitucionalidad de los considerandos introductorios, la Corte Constitucional verificará el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- 1. No inducción de las respuestas en la electora o elector;*
- 2. Concordancia plena entre el considerando que introduce la pregunta y el texto normativo. Esta concordancia comprende la relación entre las finalidades que se señalan en el considerando que introduce la pregunta y el texto sometido a consideración del pueblo;*
- 3. Empleo de lenguaje valorativamente neutro y sin carga emotiva, sencillo y comprensible para el elector;*
- 4. Relación directa de causalidad entre el texto normativo sometido a aprobación del pueblo y la finalidad o propósito que se señala en el considerando que introduce la pregunta, de modo que una vez aprobada la disposición jurídica, la finalidad perseguida se obtenga con una alta probabilidad; y,*
- 5. No se proporcione información superflua o ninguna otra que no guarde relación con el texto normativo a ser aprobado por el electorado.”*

33.º Al respecto, el Proyecto de Enmiendas del señor Presidente de la República, en relación a la pregunta No. 3, establece:

Frase introductoria: “Actualmente, el Consejo de la Judicatura selecciona, evalúa, asciende, capacita y sanciona a fiscales, a pesar de que la Fiscalía es un órgano autónomo.”

Pregunta: “¿Está usted de acuerdo con garantizar la autonomía de la Fiscalía General del Estado, para que esta seleccione, evalúe, ascienda, capacite y sancione a los servidores que la conforman a través de un Consejo Fiscal, enmendando la Constitución de acuerdo con el Anexo 3?”

34.º La carga argumental que el proponente presenta respecto de la pregunta oculta información de gran importancia para que la o el elector pueda tomar una decisión acertada; por ejemplo, es indispensable establecer que -a partir de la Constitución de la República vigente- la Fiscalía General del Estado es un órgano autónomo con control cruzado; no se puede pretender -como se lo hace al estigmatizar el rol del Consejo de la Judicatura, que aunque cuestionable [por sus miembros]- que no responda a un modelo de ingeniería constitucional. Además, la propuesta del autocontrol deviene en crear una **super Fiscal**, quien nombra el Consejo Fiscal [consecuentemente lo maneja] y, a partir de entonces, aquel Consejo se encargaría de nombrar, pero también sancionar y destituir -que es lo más grave- a integrantes de la carrera Fiscal.

35.º El actual modelo constitucional de autonomía con control cruzado, en el sentido ontológico es mucho más adecuado que una vía de autocontrol. En ese sentido, al analizar los considerandos de la enmienda No. 3 [pregunta No. 3], claramente se determina que: 1) la redacción induce elector [por no presentar información completa]; 2) no se emplea un lenguaje valorativamente neutro, pues se sigue un guion de estigmatización del Consejo de la Judicatura; y, 3) se proporciona información superflua respecto de la pregunta. En definitiva, se incumplen 3 de los 5 requisitos que establece la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional para verificar los considerandos generales.

39.º La Corte Constitucional, mediante Sentencia No. 42-21-CN/22, en el párrafo 21, señala que el test de proporcionalidad debe analizar:

“(i) persigue un fin constitucionalmente válido, (ii) es idónea para alcanzar dicho objetivo, (iii) es necesaria con relación al fin y (iv) es estrictamente proporcional entre el sacrificio y el beneficio obtenido, en su aplicación a la causa que origina la presente consulta de constitucionalidad de norma.”

40.º Una vez establecidos los parámetros y descrita la pregunta No. 2 a lo largo de este documento, conviene verificar lo siguiente:

3.4.1. ¿El núcleo de la enmienda persigue un fin constitucionalmente válido?

41.º La carga argumental expuesta y vinculada con la enmienda No. 3 [pregunta No. 3] del Proyecto de Enmiendas remitido por el señor Presidente de la República, se fundamenta en pretender crear condiciones para que exista mayor independencia y autonomía de la Fiscalía General del Estado. En ese sentido, como se ha sostenido en el presente escrito, el modelo constitucional establece un modelo de autonomía con control cruzado y es propio del texto constitucional, pues por principio republicano ninguna entidad en el Estado tiene autonomía absoluta, siempre existen controles cruzados de diferentes índoles.

42.º Por lo expuesto, perseguir mayor independencia y autonomía es un fin constitucionalmente válido, mismo que como veremos más adelante puede ser garantizado sin que medie cambio constitucional alguno.

3.4.2. ¿La enmienda es idónea para alcanzar el fin constitucionalmente válido?

43.º Es por demás evidente que para lograr garantizar mayor independencia y autonomía de la Fiscalía General del Estado no se requiere caer en el terreno pantanoso del autocontrol y romper el modelo constitucionalmente establecido a partir de 2008. Indudablemente mayor transparencia en los concursos, procesos disciplinarios y actuaciones de la Fiscalía General del Estado implicarían cumplir con el fin constitucionalmente válido; sin embargo, la medida impulsada con la enmienda no es idónea en ningún sentido y más bien genera condiciones para que se generen efectos contrarios a los deseados, promoviendo mayor intervencionismo en la Fiscalía General del Estado por parte de la super Fiscal y el Consejo Fiscal [que sería su unidad de asalto].

3.1.1. ¿La enmienda es necesaria con relación al fin que persigue?

44.º Como se ha sostenido a lo largo del presente documento, la enmienda deviene en innecesaria pues existen mecanismos para perseguir el fin constitucionalmente válido que no son necesariamente un cambio constitucional y que incluso en las condiciones del ordenamiento jurídico vigente, únicamente demandan de actuaciones éticas por los personeros de las instituciones que legal y constitucionalmente están facultadas para garantizar mayor independencia y autonomía de la Fiscalía General del Estado.

45.º Además, cabe señalar que la propuesta de modificación constitucional se promueve como un cambio para garantizar mayor seguridad; si aquel es el espíritu, con mayor razón la propuesta de cambio deviene en innecesaria, pues como el mismo proponente sostiene [y luego se contradice] el problema de la inseguridad es estructural, por lo que incrementar el carácter persecutor del Estado no generará fruto alguno si el abordaje del fenómeno delincencial es únicamente reactivo; lo único que va a provocar aquello es incrementar la violencia en todas sus formas.

3.1.1. ¿Es estrictamente proporcional el sacrificio y el beneficio obtenido, con la enmienda propuesta?

46.º Es evidente que pasar de la autonomía con control cruzado a la autonomía absoluta, no es una medida proporcional para cristalizar el fin constitucionalmente válido que se persigue.

4. CONCLUSIONES

47.º En definitiva, considerando los argumentos para mejor resolver, expuesto en el presente Amicus Curiae, se colige lo siguiente:

- 1.º Los estándares internacionales sobre autonomía de la Función Judicial y sobre las Fiscalías y Ministerios Fiscales, mayoritariamente apuntan a una autonomía con controles cruzados y no a una autonomía absoluta como propone el cambio constitucional.
- 2.º Luego del análisis de los alcances y el núcleo de la modificación constitucional propuesta en la enmienda No. 3 [pregunta No. 3] del Proyecto de Enmiendas del señor Presidente de la República, es evidente que la vía mínima para poder tramitar el referido cambio es mediante **REFORMA PARCIAL** en apego al Art. 442 de la Constitución de la República, pues la modificación propuesta claramente implica una afectación a la estructura fundamental y el carácter del Estado, al pretender pasar de autonomía con control cruzado a autonomía absoluta.

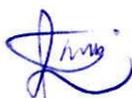
- 3.º. Los considerandos y el cuestionario de la enmienda No. 3 [pregunta No. 3] del Proyecto de Enmiendas del señor Presidente de la República: 1) incumplen la prohibición de inducir una respuesta sobre todo en el caso de la fase introductoria; 2) constituyen falacias que pueden inducir al error; y, 3) evidencian una falta de concordancia entre los argumentos expuestos y la propuesta de cambio constitucional.
- 4.º. En consideración a los argumentos expuestos en el apartado 3.4. del presente Amicus, la propuesta de modificación constitucional, pese a perseguir un fin constitucionalmente válido no se justifica como idónea, necesaria y proporcional.

5. SOLICITUD

48.º. En virtud de los fundamentos expuestos, solicitamos atentamente que se admita el presente escrito de Amicus Curiae al expediente para mejor resolver, en cumplimiento a lo dispuesto en el Art. 12, inciso primero, de la LOGJCC. En igual sentido, solicitamos se sirva admitir la comparecencia de quienes suscribimos este Amicus Curiae, a la audiencia pública que se convoque oportunamente en esta causa.

6. NOTIFICACIONES

49.º. Las notificaciones que nos correspondan las recibiremos en los siguientes correos electrónicos: lenin.lara@asambleanacional.gob.ec; jhajaira.urresta@asambleanacional.gob.ec; rosa.mayorga@asambleanacional.gob.ec; y, ana.herrera@asambleanacional.gob.ec



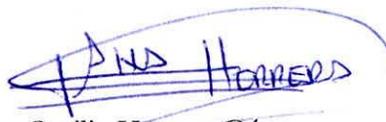
Lenin José Lara Rivadeneira
C.I. 0801233719
ASAMBLEÍSTA



Jhajaira Estefanía Urresta Guzmán
C.I. 1721878930
ASAMBLEÍSTA



Rosa Belén Mayorga Tapia
C.I. 1802430510
ASAMBLEÍSTA



Ana Cecilia Herrera Gómez
C.I. 0502869787
ASAMBLEÍSTA



