

SEÑORES JUECES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-

Emilio Esteban Suárez Salazar, Juan Francisco Guerrero Del Pozo, Xavier Palacios Abad y Paola Gaibor Arteaga, de nacionalidad ecuatorianos, mayores de edad, por nuestros propios y personales derechos, ante ustedes comparecemos dentro del pedido de consulta popular **No. 4-22-RC**, al amparo de lo previsto en el artículo 12 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), presentamos el siguiente *amicus curiae*:

I. Solicitud de enmienda constitucional

1. El 12 de septiembre de 2022, el Presidente de la República, Guillermo Alberto Lasso Mendoza, (en adelante también “el proponente”) presentó una solicitud de enmienda constitucional a la Corte Constitucional. El caso quedó signado con el **No. 4-22-RC**.

2. En este *amicus curiae* **nos referiremos únicamente respecto de las preguntas 2 y 3 de dicha solicitud**, cuyo texto es el siguiente:

“La extradición de ecuatorianos está prohibida en todos los delitos, incluso aquellos relacionados al crimen organizado transnacional como el narcotráfico, tráfico de armas, trata de personas y tráfico de migrantes.

¿Está usted de acuerdo con permitir la extradición de ecuatorianos que hayan cometido delitos relacionados con el crimen organizado transnacional, a través de procesos que respeten los derechos y garantías, enmendando la Constitución de acuerdo con el Anexo 2?”¹

“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?”²

¹ El Anexo 2 enmienda el artículo 79 de la Constitución, de acuerdo con el texto de la pregunta. En concordancia, también se agrega una disposición general única, que establece que los tratados internacionales ratificados por el Ecuador relacionados con la extradición serán aplicables inmediatamente. Así mismo, se agregan dos disposiciones transitorias, sobre: (i) que la Asamblea deberá expedir la ley reformativa a la Ley de Extradición en un plazo improrrogable de 365 días; y, (ii) que, mientras tanto, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, expedirá los acuerdos ministeriales pertinentes para aplicar la enmienda constitucional.

² El Anexo 3 enmienda el artículo 181 de la Constitución, de acuerdo con el texto de la pregunta. En concordancia, agrega: (i) un artículo innumerado después del artículo 194 de la Constitución, relacionado al Consejo Fiscal; (ii) una disposición general única, que declara desiertos los procesos de selección,

3. A través de estas preguntas, el proponente busca enmendar el texto constitucional para: **(i)** permitir la extradición de personas de nacionalidad ecuatoriana que hayan cometido delitos relacionados con el crimen organizado transnacional; y, **(ii)** que sea la Fiscalía General del Estado, a través de un Consejo Fiscal, quien seleccione, evalúe, ascienda, capacite y sancione fiscales, y no el Consejo de la Judicatura.

II. Antecedentes procesales

4. Cuando se presenta una solicitud de modificación constitucional, conforme la jurisprudencia constitucional, existen tres momentos de control:

“En tal virtud, existen tres momentos claramente diferenciados de la actuación de la Corte Constitucional, el primero en cuanto a la determinación de la vía para proceder a la modificación constitucional, esto es para establecer si el procedimiento es el de enmienda, reforma o cambio constitucional (dictamen de procedimiento); el segundo en referencia al control constitucional de la convocatoria a referéndum popular para que se apruebe la modificación constitucional (sentencia de constitucionalidad de la convocatoria a referendo); y, el tercero en relación al control de la constitucionalidad de la modificación constitucional ya aprobada (sentencia de constitucionalidad de las enmiendas, reformas y cambios constitucionales)” (el énfasis me pertenece).³

5. En el caso *in examine*, el 12 de octubre de 2022, la Corte Constitucional emitió el dictamen de vía en el que determinó que las preguntas 2 y 3 de la solicitud podían ser tramitadas vía enmienda constitucional.

6. Actualmente, la Corte Constitucional se encuentra en el segundo momento de control, en el que corresponde que se emita la respectiva sentencia de constitucionalidad de la propuesta de convocatoria a referéndum.

7. Esto *“implica un control de constitucionalidad de los considerandos que introducen la pregunta y el cuestionario”*⁴, en el que la Corte debe verificar que cumplan con los requisitos y parámetros previstos en los artículos 104 y 105 de la LOGJCC.

designación, evaluación y promoción de fiscales y servidores de la carrera fiscal administrativa que se están llevando a cabo por el Consejo de la Judicatura; **(iii)** cuatro disposiciones transitorias, relacionadas con el proyecto de reforma al Código Orgánico de la Función Judicial, las resoluciones que emitirá el Fiscal General del Estado mientras se expide la referida ley, la designación del Consejo Fiscal y las partidas presupuestarias; y, **(iv)** una disposición derogatoria de las normas infra constitucionales que se opongan a la enmienda.

³ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 4-18-RC/19 dentro del caso No. 4-18-RC de fecha 9 de julio de 2019, párr. 17.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 1-22-RC/22 dentro del caso 1-22-RC de fecha 7 de septiembre de 2022, párr. 10.

8. A continuación, demostraremos que los considerandos y las preguntas que se establecen en la solicitud de enmienda constitucional se adecúan formal y materialmente a la Constitución.

III. Cumplimiento de requisitos formales de los considerandos y de las preguntas

9. El control formal de constitucionalidad busca garantizar la libertad del elector. Los parámetros que deben cumplirse para superar dicho control, como se estableció previamente, están contenidos en los artículos 104 y 105 de la LOGJCC.

10. Respecto de los **considerandos**, el artículo 104 de la LOGJCC prevé que estos: **(i)** no deben inducir respuestas al elector; **(ii)** deben ser concordantes con la pregunta; **(iii)** deben emplear lenguaje neutro y sin carga emotiva, que sea sencillo de comprender; **(iv)** tener un nexo causal directo con la pregunta; y, **(v)** no proporcionar información superflua.

11. En cuanto al **cuestionario**, el artículo 105 de la LOGJCC prevé que: **(i)** debe referirse a una sola cuestión; **(ii)** no debe estar redactada de manera que se obligue al elector a votar “en bloque”; **(iii)** no debe estar encaminada a establecer excepciones que beneficien a un proyecto político específico; y, **(iv)** debe tener efectos jurídicos.

12. Sobre el control formal de constitucionalidad, la Corte Constitucional en el dictamen No. 9-19-CP/19 estableció que:

“49. La garantía de libertad del elector implica la doble exigencia de claridad y lealtad en la redacción del texto sometido a consideración del pueblo. La claridad implica que los considerandos no deben inducir al error, no deben sugerir una respuesta, y deben mencionar las consecuencias de la aprobación o rechazo de la propuesta.

50. Por su parte, la exigencia de lealtad, desde una perspectiva individual, se orienta a procurar una reflexión auténtica, a través de considerandos y preguntas que permitan al elector manifestar su preferencia individual sobre el tema en cuestión. Desde una perspectiva colectiva, la lealtad busca generar un resultado final a partir de la agregación de elecciones individuales, sin distorsiones. La lealtad incluye la transparencia, en virtud de la cual se provee al elector de información suficiente y pertinente que le permita decidir.

51. Para garantizar la plena libertad del elector y la doble carga de claridad y lealtad, esta Corte estima que los considerandos deben ser únicamente informativos y redactados de manera que no induzcan la respuesta al

votante ni incluyan información parcial o engañosa que manipule la voluntad de los electores”⁵ (el énfasis me pertenece).

13. A continuación, nos referiremos al cumplimiento de estos parámetros en las preguntas 2 y 3.

A. Cumplimiento de requisitos formales de los considerandos y de la pregunta 2

i. Análisis de los considerandos

14. En lo que concierne al control formal de los considerandos la Corte Constitucional ha sostenido que:

*“[...] son los contenidos introductorios, conceptos de apoyo o razones que motivan una consulta y **tienen como función principal brindar al elector un contexto y delimitación de las preguntas que serán sometidas a su consideración**. Por consiguiente, toda consulta que pretenda realizarse a la ciudadanía debe estar acompañada inexorablemente por sus correspondientes considerandos introductorios”⁶* (el énfasis me pertenece)

15. **Primero**, el artículo 104 numeral 1 de la LOGJCC prevé que los considerandos no deben inducir al elector a una respuesta, lo cual se cumple en el presente caso.

16. En los considerandos relativos a la pregunta 2 únicamente se provee al elector información relevante para contextualizar la pregunta que deberá responder, sin carga alguna que induzca al mismo a la respuesta.

17. En términos generales, en los considerandos se informa a los sujetos consultados sobre:

- Que la extradición es un mecanismo de cooperación internacional.⁷
- Que actualmente en el Ecuador está prohibida la extradición de ecuatorianos, sin excepción alguna.⁸
- Que en las regulaciones internacionales la extradición no procede en todos los supuestos y, en todos los casos, se debe garantizar derechos y garantías.⁹

⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 9-19-CP/19 dentro del caso No. 9-19-CP de fecha 17 de septiembre de 2019, párr. 49-51.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 10-19-CP/19 de 17 de septiembre de 2019, párr. 27.

⁷ Ver considerandos 1 y 11 en las páginas 95 y 97 de la solicitud de enmienda constitucional, respectivamente.

⁸ Ver considerando 3 en la página 95 de la solicitud de enmienda constitucional.

⁹ Ver considerando 3 en la página 95 de la solicitud de enmienda constitucional.

- Que el crimen organizado transnacional constituye una amenaza para el Ecuador.¹⁰
- Que los mecanismos institucionales locales son insuficientes para combatir el crimen organizado transnacional.¹¹

18. **Segundo**, el artículo 104 numeral 2 de la LOGJCC establece que debe existir “[c]oncordancia plena entre el considerando que introduce la pregunta y el texto normativo”.

19. Así mismo, advierte que “[e]sta 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”.

20. Al respecto, la Corte Constitucional en el dictamen No. 1-22-RC/22 señaló que:

*“Para comprender la finalidad que procura la norma invocada, es imperativo reiterar que aquella tiene como **objetivo constatar que los considerandos suministren “información” -útil e idónea- que facilite la comprensión de la problemática sometida al escrutinio popular**”.*¹² (el énfasis me pertenece)

21. Ahora bien, la pregunta 2¹³ se refiere **(i)** a la extradición de ecuatorianos; **(ii)** a delitos relacionados con el crimen organizado transnacional; y, **(iii)** a procesos que respeten derechos y garantías.

22. Por su parte, en los considerandos se alude: **(i)** a la extradición¹⁴; **(ii)** a la regulación internacional de la extradición¹⁵; **(iii)** a la regulación nacional de la

¹⁰ Ver considerandos 4 - 9 en las páginas 95 - 97 de la solicitud de enmienda constitucional.

¹¹ Ver considerando 10 en la página 96 de la solicitud de enmienda constitucional.

¹² Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 1-22-RC/22 de 7 de septiembre de 2022, párr. 17.

¹³ “¿Está usted de acuerdo con permitir la extradición de ecuatorianos que hayan cometido delitos relacionados con el crimen organizado transnacional a través de procesos que respeten los derechos y garantías, enmendando' la Constitución de acuerdo con el Anexo 2?”

¹⁴ Por ejemplo, el considerando uno prevé: “Que, la extradición permite que un Estado facilite que una persona que presuntamente haya cometido un delito en el extranjero sea procesada y condenada en el lugar en el que cometió el delito. La extradición es un mecanismo de cooperación internacional que tiene la finalidad de luchar contra la impunidad, por lo tanto, se encuentra regulada por instrumentos internacionales”.

¹⁵ Por ejemplo, el considerando dos establece: “Que, entre las regulaciones internacionales de la extradición se prevé que esta no procede para fines persecutorios por consideraciones de raza, religión, nacionalidad, ideología u opiniones políticas. Tampoco procede la extradición cuando existe peligro de que la persona pueda ser sometida a tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes. Por lo tanto, el proceso de extradición debe garantizar en todos los casos, los derechos y garantías.”

extradición¹⁶; **(iv)** al crimen organizado transnacional¹⁷; **(v)** a la insuficiencia de los mecanismos locales para luchar contra el crimen organizado¹⁸; y, **(vi)** a la necesidad de erradicar la impunidad como un deber de cooperación interestatal¹⁹.

23. En consecuencia, es claro que los considerandos guardan concordancia con la temática de la pregunta, pues la información que contienen está íntimamente relacionada con la misma.

24. **Tercero**, el artículo 104 numeral 3 de la LOGJCC advierte que los considerandos deben emplear *“lenguaje valorativamente neutro y sin carga emotiva, sencillo y comprensible para el elector”*.

25. En los considerandos relacionados a la pregunta 2 se puede observar que todas las afirmaciones que realiza el proponente están debidamente sustentadas. Por lo que, no existe una “valoración” por su parte. Al contrario, al elector únicamente se le proporciona información objetiva con su respectiva fuente.

26. Esto se evidencia, por ejemplo, del contenido del considerando octavo, en el que se afirma que *“los mercados criminales más grandes del Ecuador son el tráfico de armas”*.²⁰ Esto -a simple vista- podría constituir una afirmación valorativa. Sin embargo, en el propio considerando se advierte que esta información fue obtenida del Índice Global de Crimen Organizado (IGCO), que evalúa a 193 Estados parte de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Por ello, la afirmación no constituye una

¹⁶ Por ejemplo, el considerando tres advierte: *“Que, en el Ecuador la extradición está permitida solamente para extranjeros. Actualmente, se prohíbe la extradición de ecuatorianos sin distinción del tipo de delito que cometan. Esto significa que, inclusive en el caso de que un ecuatoriano cometa un delito en el extranjero, este es juzgado por la justicia ecuatoriana exclusivamente. Con lo cual, el Estado en el que se cometió el delito, no puede requerir al ecuatoriano, aunque este haya sido perpetuado en su territorio.”*

¹⁷ Por ejemplo, el considerando cuatro establece: *“Que, el crimen organizado transnacional constituye una de las amenazas más graves para la dignidad humana y la gobernanza democrática de los países en vías de desarrollo, por su capacidad para 'generar violencia y permear o corromper instituciones públicas y políticas, en todos los niveles'. Adicionalmente es un denominador común en 'la desigualdad, los conflictos, la inestabilidad política, el cambio climático', entre otros problemas sociales.”*

¹⁸ Por ejemplo, el considerando diez señala: *“Que, los mecanismos institucionales locales son insuficientes para luchar contra el crimen organizado transnacional. Comparativamente, al 2021 el Ecuador se encuentra entre los 25 peores países en materia de orden y seguridad, de conformidad con el índice de Estado de Derecho (IED). Adicionalmente, en el mismo índice, Ecuador se ubica en el puesto 101 de 139 países en el indicador de eficacia de la 'justicia criminal'. En este sentido, en un análisis efectuado dentro del Ecuador por un periodo de 15 años respecto de la calidad judicial, se concluyó que la corrupción judicial afecta a la calidad de la justicia.”*

¹⁹ Por ejemplo, el considerando doce señala: *“Que, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha señalado que la necesidad de erradicar la impunidad se presenta ante la comunidad internacional como un deber de cooperación interestatal, aludiendo a una garantía colectiva, donde cada Estado debe ejercer su jurisdicción para aplicar su derecho interno y el derecho internacional para juzgar y sancionar a los responsables así como colaborar con otros Estados que lo hagan o procuren hacerlo; siendo así la extradición un instrumento a través del cual se concreta dicha colaboración.”*

²⁰ Ver considerando 8 en la página 96 de la solicitud de enmienda constitucional.

valoración propia del proponente, pues está sustentada por datos objetivos recabados en estudios oficiales.

27. **Cuarto**, el artículo 104 numeral 4 de la LOGJCC prevé que debe existir “[r]elación 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”.

28. Al respecto, la Corte Constitucional en el dictamen No. 7-20-CP/21 de 27 de enero de 2021 advirtió lo siguiente:

*“El numeral 4 del artículo 104 de la LOGJCC requiere que la Corte verifique la existencia de una relación de causalidad directa entre considerandos y preguntas, de forma tal que “una vez aprobada la disposición jurídica, la finalidad perseguida se obtenga con una alta probabilidad” (énfasis añadido). **Para cumplir este requisito, los proponentes no deben demostrar de forma inequívoca la existencia de una relación de causalidad directa, pero sí resulta indispensable que se provean razones o información a partir de las cuales el elector pueda razonablemente determinar que las disposiciones jurídicas que se propongan tengan una alta probabilidad de cumplir con los fines enunciados en los considerandos.**”²¹ (el énfasis me pertenece)*

29. Lo dicho se cumple en el presente caso. En los considerandos se advierten las razones por las que permitir la extradición es la forma a través de la cual se va a combatir el crimen organizado transnacional. Así, por ejemplo, en el considerando onceavo de la solicitud se señala:

*“Que, se considera que **la extradición es un mecanismo de cooperación internacional eficaz para combatir el crimen organizado transnacional, debido a las particularidades específicas de este tipo de crímenes, como la globalización y de los vacíos legales de ciertos países que permite se genere impunidad.**” (el énfasis me pertenece)*

30. **Quinto**, el artículo 104 numeral 5 de la LOGJCC prevé que en los considerandos no se debe proporcionar “información superflua o ninguna otra que no guarde relación con el texto normativo a ser aprobado por el electorado”.

31. Los trece considerandos relativos a la pregunta 2 se encuentran relacionados con el cuestionario. Es decir, con la extradición y el combate al crimen organizado transnacional. Además, la información allí contenida es relevante para que el elector pueda emitir su pronunciamiento a favor o en contra.

²¹ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 7-20-CP/21 de 27 de enero de 2021, párr. 25.3.

32. En razón de lo expuesto, es claro que los considerandos de la pregunta 2 contenida en la solicitud de enmienda constitucional cumplen con los requisitos previstos en el artículo 104 de la LOGJCC.

ii. Análisis del cuestionario

33. A continuación, se verificará si la pregunta 2 cumple con los parámetros establecidos en el artículo 105 de la LOGJCC, en relación a las cargas de claridad y lealtad que garantizan la libertad del elector, consagradas en el artículo 103 de la referida ley.

34. Como se señaló previamente, la pregunta 2 busca que se permita la extradición de las personas de nacionalidad ecuatoriana ante la comisión de delitos catalogados como de crimen organizado transnacional.

35. El texto de la referida pregunta es el siguiente:

“¿Está usted de acuerdo con permitir la extradición de ecuatorianos que hayan cometido delitos relacionados con el crimen organizado transnacional a través de procesos que respeten los derechos y garantías, enmendando' la Constitución de acuerdo con el Anexo 2?”

36. Tal y como está planteada la pregunta, cumple con lo establecido en el artículo 105 de la LOGJCC.²² En primer lugar, el cuestionario **versa sobre un solo asunto**, esto es, la extradición de ecuatorianos que hayan cometido delitos relacionados con el crimen organizado transnacional.

37. Por otro lado, el cuestionario **no supone la aprobación en bloque de varios temas**. Solamente se aprobaría la extradición de personas ecuatorianas en un supuesto en específico: el crimen organizado transnacional.

²² Art. 105. Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. “Art. 105.-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. Si la Corte Constitucional no resuelve sobre la convocatoria, los considerandos y el cuestionario del referendo, dentro del término de veinte días siguientes a haber iniciado el respectivo control previo, se entenderá que ha emitido dictamen favorable. Esta omisión dará lugar a las sanciones administrativas que correspondan.**”

38. La pregunta **no establece beneficios o excepciones exclusivos para un proyecto político**. Al contrario, se trata de asuntos relacionados con la seguridad de todos los ecuatorianos.

39. Finalmente, **la aprobación del cuestionario genera efectos jurídicos pues conlleva una modificación al texto constitucional y varias normas secundarias**. En específico, de aprobarse la pregunta, debe enmendarse el artículo 79 de la Constitución, reformarse la Ley de Extradición por parte de la Asamblea Nacional, expedirse acuerdos ministeriales por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, entre otros.

40. En consecuencia, se ha demostrado que el cuestionario de la pregunta 2 contenido en la solicitud de enmienda constitucional cumple con los parámetros previstos en el artículo 105 de la LOGJCC.

iii. Constitucionalidad de la pregunta 2

41. El artículo 79 de la Constitución vigente prevé una prohibición, sin excepciones, relacionada con la extradición de personas de nacionalidad ecuatoriana en los siguientes términos:

“Art. 79.-En ningún caso se concederá la extradición de una ecuatoriana o ecuatoriano. Su juzgamiento se sujetará a las leyes del Ecuador”. (el énfasis me pertenece)

42. La extradición de personas extranjeras, en cambio, se encuentra permitida de acuerdo con el texto constitucional, salvo en ciertos supuestos previstos en el artículo 66 numeral 14 de la Constitución:

“Art. 66.-Se reconoce y garantizará a las personas: [...] 14. [...] Las personas extranjeras no podrán ser devueltas o expulsadas a un país donde su vida, libertad, seguridad o integridad o la de sus familiares peligren por causa de su etnia, religión, nacionalidad, ideología, pertenencia a determinado grupo social, o por sus opiniones políticas.” (el énfasis me pertenece)

43. A través de la propuesta de enmienda constitucional *in comento*, se busca establecer **una excepción a la prohibición de extradición de ecuatorianos**, cuando el delito que se comete sea uno relativo al crimen organizado transnacional.

44. En este sentido, a continuación se analizará si la referida enmienda cumple con los criterios para ser considerada constitucional:

45. Para iniciar este análisis, resulta necesario determinar la naturaleza de la prohibición de extradición de ecuatorianos contenida en el artículo 79 de la Constitución. Sobre esta prohibición, en el dictamen de vía emitido en esta causa, la Corte Constitucional advirtió que:

“Esta prohibición se trata de una regla constitucional de garantía del derecho al debido proceso. En esta medida, la norma que contiene el artículo 79 no se refiere a las garantías constitucionales de protección de derechos previstas en el Título III de la Constitución.”²³ (el énfasis me pertenece)

46. Como se observa, en criterio de la Corte, la prohibición de extradición es una *regla constitucional de garantía del debido proceso* y, en si misma, no es un derecho constitucional. **Es decir, los ecuatorianos no tienen el “derecho” a no ser extraditados a otros países, sino que la prohibición de extradición es una regla del debido proceso.**

47. El debido proceso busca que las personas no estemos sometidas a procedimientos arbitrarios por parte de los órganos jurisdiccionales y administrativos, tal como lo ha reconocido la Corte Constitucional en su jurisprudencia:

“El debido proceso, consagrado en el artículo 76 de la Constitución de la República, constituye un derecho de protección elemental, siendo el conjunto de derechos y garantías, así como las condiciones de carácter sustantivo y procesal, que deben cumplirse en procura de quienes son sometidos a procesos en los cuales se determinen derechos y obligaciones, gocen de las garantías para ejercer su derecho de defensa y obtener de los órganos judiciales y administrativos un proceso exento de arbitrariedades” (el énfasis me pertenece).²⁴

48. La propia Corte Constitucional ha determinado que el debido proceso “*está rodeado de una serie de reglas constitucionales de garantía*”.²⁵ Así, ha advertido que “*no todo incumplimiento de una regla de garantía conlleva, necesariamente, a una vulneración al derecho al debido proceso*”.²⁶

49. En el presente caso, la enmienda pretende incluir una excepción a la regla constitucional de garantía prevista en el artículo 79 de la Constitución. No busca suprimir ninguna garantía del debido proceso, sino únicamente establecer excepciones a una regla que se encontraba previamente fijada.

²³ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 4-22-RC de 12 de octubre de 2022.

²⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 002-14-SEP-CC dictada dentro del caso No. 0121-11-EP de fecha 9 de enero de 2014, p. 7.

²⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 546-12-EP/20, párr. 23.1.

²⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 4-22-RC de 12 de octubre de 2022.

50. La regla general es la prohibición de extradición de personas ecuatorianas y la excepción es que se permita su extradición únicamente en el supuesto de que el delito cometido esté relacionado a un crimen organizado transnacional. Esto, sin que exista menoscabo alguno al debido proceso.

51. Es en este contexto que el proponente reconoce que, a las personas ecuatorianas que cometan un delito de crimen organizado transnacional, se les garantizará las garantías del debido proceso en los siguientes términos:

“280. Así también, los Tratados Internacionales que serán suscritos entre los Estados con el Estado ecuatoriano para la extradición, tendrán las plenas garantías del debido proceso, y no se permitirá la cadena perpetua ni tampoco la pena de muerte. De esta manera, se garantiza evitar cualquier preocupación de los ecuatorianos respecto a la extradición. Algunos tratadistas afirman que '[l]a justificación para eximir a los nacionales de la extradición se basa en la idea de que el delincuente puede recibir malos tratos o un juicio injusto en el Estado solicitante.' Sin embargo, como señaló por estudios 'si no se puede confiar en la justicia administrada en otros Estados, entonces no debería haber extradición en absoluto.” (el énfasis me pertenece)

52. En esta línea, el proyecto presentado por el Presidente de la República establece que el artículo 79 de la Constitución -en caso de ser aprobada la pregunta 2- se enmendaría de la siguiente forma:

*“Art. 79.- No se concederá la extradición de una ecuatoriana o ecuatoriano, su juzgamiento se sujetará a las leyes del Ecuador, **excepto para los delitos relacionados con el crimen organizado transnacional. Los procesos de extradición garantizarán el trato justo, y se efectuarán de conformidad con lo previsto en los tratados internacionales ratificados por el Ecuador. En ningún caso procederá la extradición cuando:***

- 1. La solicitud de extradición se haya presentado con el fin de perseguir o sancionar a una persona por razón de su sexo, raza, religión, nacionalidad, origen étnico, ideología u opiniones políticas.***
- 2. Existan razones fundadas para creer que la personas (sic) extraditada estaría en peligro de ser sometida a tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes.”*** (el énfasis me pertenece)

53. Como se observa, según la norma propuesta, los procesos de extradición: (i) deben garantizar un trato justo; (ii) deben regirse bajo los tratados internacionales ratificados por el Ecuador; y, (iii) no proceden cuando la causa de la extradición sea la discriminación o pueda existir un tratamiento inhumano a la persona.

54. La excepción a la prohibición de extradición, tal y como se encuentra planteada, no constituye un cheque en blanco para que el Estado expulse a ecuatorianos de su país arbitrariamente, ni tampoco será un proceso susceptible de vulnerar los derechos de los ciudadanos.

55. Al contrario, esta medida será tramitada conforme las garantías establecidas en los tratados internacionales de derechos humanos (con énfasis a las garantías del debido proceso), las pautas previstas en los tratados internacionales relacionados a la extradición y, además, las limitaciones propias que prevé el artículo 79 de la Constitución enmendado.

56. Inclusive, debe enfatizarse que los lineamientos que deberá observar el Ecuador en materia de extradición conforme el derecho internacional no son un hecho incierto. El Ecuador ya ha ratificado los siguientes tratados internacionales:

- Convención Interamericana sobre Extradición, por la Organización de Estados Americanos (OEA) de 1981 (artículo 8);
- Convención de Extradición por la Organización de Estados Americanos de 1933;
- Cláusula opcional anexa a la Convención sobre Extradición por la Organización de Estados Americanos de 1933;
- Acuerdo sobre extradición firmado en Caracas entre las Repúblicas del Ecuador, Bolivia, Perú, Colombia y Venezuela de 1911;
- Acuerdo Interpretativo del Acuerdo sobre Extradición como anexo del Acuerdo sobre Extradición entre las Repúblicas del Ecuador, Bolivia, Perú, Colombia y Venezuela de 1935.
- Código de Derecho Internacional Privado Sánchez de Bustamante (artículo 345);
- Convenio Interamericano sobre Extradición (artículo 2);
- Convención contra el tráfico ilícito de estupefacientes (artículo 4 numeral 2 literal b y artículo 6 numeral 10);
- Convención Interamericana contra la Corrupción (artículo 5 numeral 3 y artículo 13 numeral 6);
- Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional (artículo 15 numeral 3 y artículo 16 numeral 10);
- Convenio para la represión de la financiación del terrorismo (artículo 7 numeral 4 y artículo 10 numeral 1);
- Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (artículo 42 numeral 3 y artículo 44 numeral 11); y,
- Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles (artículo 5 numeral 2 y artículo 7 numeral 1).

57. Si bien no existe un deber general de los Estados, de extraditar a sus nacionales, hay varias obligaciones adquiridas a través de instrumentos internacionales que buscan que la lucha de los Estado contra el crimen organizado, el tráfico transnacional de drogas, el lavado de activos, la corrupción, entre otras conductas, sea efectivo.

58. La prohibición absoluta de extradición de nacionales limita la respuesta de los Estados frente al crimen y deriva en un incumplimiento de la obligación de extraditar o juzgar (*aut dedere aut judicare*), puesto que algunas de las conductas pueden escapar el ámbito territorial del Código Orgánico Integral Penal (artículo 14).

59. Por tanto, el Estado ecuatoriano incumple las obligaciones internacionales adquiridas, que incluyen, entre otras cosas, que los Estados que se niegan a entregar a las personas reclamadas por otros Estados, adapten sus sistemas normativos de manera que puedan juzgarlas por el delito que se les imputa (como si lo hubieran cometido en su territorio) o les hagan cumplir las penas impuestas por los Estados requirentes.

60. Varios de los Estados de la región prevén la extradición en su Constitución y la extienden también a sus nacionales (Colombia, Perú, México, El Salvador, Guatemala); y, otros han regulado normativamente o mediante precedentes judiciales la extradición de sus nacionales (Bolivia, Chile, Uruguay).

61. La extradición, entendida como un procedimiento reglado que opera bajo supuestos claros, como en el presente caso, debe ser considerada un mecanismo de cooperación entre Estados de lucha contra el crimen organizado transnacional.

62. Lo dicho no es ajeno a la jurisprudencia constitucional. De hecho, este fue el criterio de la Corte Constitucional en la sentencia No. 301-15-SEP-CC, en la cual se estableció lo siguiente:

“...la colaboración entre Estados en la lucha contra la delincuencia encuentra en la extradición una de sus manifestaciones principales, que se traduce mediante una serie de principios internacionales, entre los cuales tenemos los principios de cooperación, reciprocidad y solidaridad internacional, cuya observancia resulta fundamental en la lucha contra la impunidad de los delitos que trascienden a nivel mundial; es decir, la importancia de la extradición radica en que los Estados no se conviertan en cómplices de la delincuencia organizada.”²⁷ (el énfasis me pertenece)

63. En los mismos términos se ha pronunciado la Corte IDH en la Opinión Consultiva OC-25/18, en la que reconoció la importancia de la extradición como un mecanismo para combatir la impunidad:

“En dicho entendido, la Corte ha afirmado previamente que la extradición constituye un instrumento importante en la persecución penal en casos de

²⁷ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 301-15-SEP-CC.

graves violaciones a los derechos humanos, por ende, un mecanismo para combatir la impunidad²⁸ ²⁹ (el énfasis me pertenece)

64. En función de ello, la propia Corte IDH ha señalado a través de sus opiniones consultivas que los Estados de la región -incluido el Ecuador- deben adoptar figuras para el combate al crimen transnacional, entre ellas, la extradición:

*“Asimismo, ante la naturaleza y gravedad de los hechos en un contexto de violación grave y sistemática de derechos humanos, **la necesidad de erradicar la impunidad se presenta ante la comunidad internacional como un deber de cooperación interestatal para estos efectos**. Por ello, la Corte considera que los Estados de la región están llamados a colaborar de buena fe en ese sentido, **ya sea mediante la extradición o el juzgamiento en su territorio de los responsables de tales hechos**³⁰, sin perjuicio de las obligaciones internacionales a las cuales se hayan sometido a este respecto (principio aut dedere aut judicare).”³¹ (el énfasis me pertenece)*

65. Por lo expuesto, es claro que la enmienda del artículo 79 de la Constitución cumple con los estándares para ser considerada constitucional, pues la excepción a la regla constitucional de garantía del debido proceso no conlleva vulneración de derechos alguna.

B. Cumplimiento de requisitos formales de los considerandos y de la pregunta 3

i. Análisis de los considerandos

66. A continuación se analizará si los considerandos introductorios de la pregunta 3 cumplen con los requisitos previstos en el artículo 104 de la LOGJCC.

67. **Primero**, el artículo 104 numeral 1 de la LOGJCC prevé que los considerandos no deben inducir al elector a una respuesta, lo cual se cumple en el presente caso.

²⁸ Cfr. Caso Goiburú y otros Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de septiembre de 2006. Serie C No. 153, párr. 132; Caso de la Masacre de Mapiripán Vs. Colombia. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 8 de julio de 2009, Considerando 40, y mutatis mutandis, Caso Wong Ho Wing Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2015. Serie C No. 297, párr. 119

²⁹ Corte IDH, Opinión Consultiva OC-25/18, párr. 91.

³⁰ Cfr. Caso Goiburú y otros Vs. Paraguay, supra, párr. 131 a 132, y Caso Herzog y otros Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de marzo de 2018. Serie C No. 353, párr. 296.

³¹ Corte IDH, Opinión Consultiva OC-25/18, párr. 95.

68. Al igual que en la pregunta 2, en los considerandos relativos a la pregunta 3 únicamente se provee al elector información relevante para contextualizar la pregunta que deberá responder, sin carga alguna que induzca al mismo a la respuesta.

69. En términos generales, en los considerandos se informa a los sujetos consultados sobre:

- Que la Fiscalía General del Estado es uno de los órganos autónomos de la Función Judicial.³²
- Que actualmente el Consejo de la Judicatura es el encargado de evaluar, ascender, capacitar y sancionar a los fiscales y personal administrativo que conforma la Fiscalía.³³
- Que existe un retraso en los procesos: **(i)** de selección de postulantes para la carrera fiscal; **(ii)** de evaluación en la carrera fiscal; y, **(iii)** disciplinaros en contra de servidores de la Fiscalía General del Estado.³⁴
- Que en el derecho comparado la mayoría de los países permite que la propia Fiscalía General del Estado sea quien seleccione sus fiscales.³⁵
- Que los servidores de la Fiscalía General del Estado serían elegidos por un Consejo Fiscal especializado, integrado por personas que cumplan al menos con los requisitos previstos para los fiscales y no sean parte de la Función Judicial.³⁶

70. **Segundo**, el artículo 104 numeral 2 de la LOGJCC establece que debe existir “[c]oncordancia plena entre el considerando que introduce la pregunta y el texto normativo”.

71. La pregunta 3³⁷ está relacionada con: **(i)** la autonomía de la Fiscalía General del Estado; **(ii)** la selección, evaluación, ascensión, capacitación y sanción a los servidores del órgano; y, **(iii)** la conformación de un Consejo Fiscal.

72. En los considerandos de la pregunta, se hace referencia a: **(i)** la autonomía de la Fiscalía General del Estado³⁸; **(ii)** la competencia que ostenta actualmente el Consejo

³² Ver considerando 1 en la página 125 de la solicitud de enmienda constitucional.

³³ Ver considerando 2 en la página 125 de la solicitud de enmienda constitucional.

³⁴ Ver considerandos 3 - 5 en las páginas 125 y 126 de la solicitud de enmienda constitucional.

³⁵ Ver considerando 6 en la página 126 de la solicitud de enmienda constitucional.

³⁶ Ver considerandos 8 y 9 en la página 126 de la solicitud de enmienda constitucional.

³⁷ “¿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?”

³⁸ Por ejemplo, ver el considerando uno: “Que, la Función Judicial está conformada por cuatro órganos, entre estos están los autónomos y administrativos. Los órganos autónomos son dos: la Defensoría Pública y la Fiscalía General del Estado; mientras que, el órgano administrativo es el Consejo de la Judicatura. Este último es el encargado de la vigilancia, disciplina y administración de los cuatro órganos de la Función Judicial.”

de la Judicatura³⁹; **(iii)** la falta de diligencia del referido órgano en llevar a cabo ciertos procesos relacionados con los fiscales⁴⁰; **(iv)** la autonomía administrativa de la Fiscalía es un rasgo común en derecho comparado⁴¹; y, **(v)** la designación de un Consejo Fiscal⁴².

73. El enfoque de los considerandos tiene plena concordancia con la pregunta 3, pues ningún asunto de los allí descritos trata sobre una temática distinta sobre la que debe responder el elector.

74. **Tercero**, el artículo 104 numeral 3 de la LOGJCC los considerandos deben emplear *“lenguaje valorativamente neutro y sin carga emotiva, sencillo y comprensible para el elector”*.

75. Sobre este punto, es preciso establecer que los considerandos cumplen con estos requisitos pues: **(i)** no son argumentos subjetivos propios del proponente; **(ii)** no tienen carga emotiva alguna; y, **(iii)** son sencillos y comprensibles.

76. Por ejemplo, en el considerando séptimo se advierte que *“uno de los principales problemas en algunos países de nuestra región, [es] el elevado grado de politización de los sistemas de selección, nombramiento o elección de las y los operadores de justicia”*.

77. Si esta afirmación fuera propia del proponente y no contaría con una fuente bibliográfica de respaldo, podría ser considerado como subjetivo. Es decir, una valoración propia del proponente.

78. Sin embargo, como se observa del propio considerando, esta fue una conclusión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, por lo que -lejos de ser un

³⁹ Por ejemplo, ver el considerando dos: *“Que, la Fiscalía General del Estado es el órgano encargado de dirigir la investigación pre procesal y procesal penal y, de acuerdo con la Constitución goza de autonomía administrativa, económica y financiera Sin embargo, actualmente el Consejo de la Judicatura retiene las facultades de: seleccionar, evaluar, ascender, capacitar y sancionar a todos fiscales y personal administrativo que conforma la Fiscalía General del Estado.”*

⁴⁰ Por ejemplo, ver el considerando cinco: *“Que, desde el 2017 se han iniciado 419 procesos disciplinarios en contra de servidores de la Fiscalía General del Estado, incluyendo a personal administrativo. De estos, 214 se han resuelto y solamente 120 corresponden a fiscales. Actualmente, existen 205 procesos represados en el Consejo de la Judicatura. Esto significa que, existiendo denuncias de irregularidades respecto del actuar de algunos fiscales, las sanciones no son administradas en los tiempos necesarios.”*

⁴¹ Por ejemplo, ver el considerando seis: *“Que, del estudio comparado de 13⁶⁶⁸ países, se observa que en 11⁶⁶⁹ se permite a la propia Fiscalía General del Estado o a su institución equivalente que seleccione a sus propios agentes fiscales. En otras palabras, la autonomía administrativa de la Fiscalía General del Estado es un rasgo común en derecho comparado.”*

⁴² Por ejemplo, ver el considerando ocho: *“Que, este referéndum busca garantizar la autonomía de la Fiscalía General del Estado para que sea esta la que ejecute los procesos de selección, evaluación, ascensión, y sanción de fiscales, a través de un Consejo Fiscal especializado. Con la finalidad de evitar conflictos de intereses, se prevé que los miembros del Consejo Fiscal sean elegidos de fuera de la Función Judicial.”*

aspecto subjetivo- es una medición objetiva que debe ser tomada en cuenta por el elector al responder la pregunta.

79. **Cuarto**, el artículo 104 numeral 4 de la LOGJCC prevé que debe existir “[r]elación 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”.

80. En el caso *in examine*, los considerandos proveen razones a partir de las cuales el elector puede razonablemente determinar que la enmienda constitucional que se propone tiene una alta probabilidad de cumplir con los fines enunciados.

81. Es decir, se advierten las razones por las cuales el hecho de que la propia Fiscalía General del Estado sea quien seleccione, evalúe, capacite, ascienda y sancione a sus servidores, reforzaría la autonomía del referido órgano.

82. Por ejemplo, en los considerandos séptimo y octavo de la pregunta 3 se advierte lo siguiente:

“Que, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha identificado como uno de los principales problemas en algunos países de nuestra región, el elevado grado de politización de los sistemas de selección, nombramiento o elección de las y los operadores de justicia.

Que, este referéndum busca garantizar la autonomía de la Fiscalía General del Estado para que sea esta la que ejecute los procesos de selección, evaluación, ascensión, y sanción de fiscales, a través de un Consejo Fiscal especializado. Con la finalidad de evitar conflictos de intereses, se prevé que los miembros del Consejo Fiscal sean elegidos de fuera de la Función Judicial.” (el énfasis me pertenece)

83. **Quinto**, el artículo 104 numeral 5 de la LOGJCC prevé que en los considerandos no se debe proporcionar “información superflua o ninguna otra que no guarde relación con el texto normativo a ser aprobado por el electorado”.

84. En los considerandos de la pregunta 3, el proponente ha desarrollado información que guarda íntima relación con la reforma constitucional propuesta. En términos generales, se hace referencia sobre la Fiscalía General del Estado, la autonomía administrativa, económica y financiera del órgano, la facultad del Consejo de la Judicatura y los problemas que existen por no permitir que sea la institución quien lleve a cabo los procesos de selección, sanción y destitución de fiscales.

85. Esta información, además de estar relacionada con la pregunta, es relevante para que el elector pueda entender la importancia de dotar de mayor autonomía a la Fiscalía General del Estado.

86. Por lo expuesto, se ha demostrado que los considerandos de la pregunta 3 consagrada en la solicitud de enmienda cumplen con los requisitos previstos en el artículo 104 de la LOGJCC.

ii. Análisis del cuestionario

87. A continuación, se verificará si la pregunta 3 cumple con los parámetros establecidos en el artículo 105 de la LOGJCC, en relación a las cargas de claridad y lealtad que garantizar la libertad del elector, consagradas en el artículo 103 de la referida ley.

88. Como se señaló previamente, la pregunta 3 busca que sea la Fiscalía General del Estado, a través de un Consejo Fiscal, quien seleccione, evalúe, ascienda, capacite y sancione fiscales, y no el Consejo de la Judicatura.

89. El texto de la referida pregunta es el siguiente:

“¿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?”

90. Tal y como está planteada la pregunta cumple con los requisitos establecidos en el artículo 105 de la LOGJCC.⁴³ En primer lugar, se **consulta sobre un solo asunto**, esto es, el otorgarle a la Fiscalía General del Estado la competencia de seleccionar, evaluar, ascender, capacitar y sancionar a sus servidores.

⁴³ Art. 105. Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. “Art. 105.-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. Si la Corte Constitucional no resolviera sobre la convocatoria, los considerandos y el cuestionario del referendo, dentro del término de veinte días siguientes a haber iniciado el respectivo control previo, se entenderá que ha emitido dictamen favorable. Esta omisión dará lugar a las sanciones administrativas que correspondan.”

91. En segundo lugar, **no supone la aprobación en bloque de varios temas**. Únicamente se aprobaría el condensar la referida competencia en la propia Fiscalía, a fin de que pueda actuar con la autonomía administrativa que le corresponde.

92. En tercer lugar, **no establece beneficios o excepciones exclusivos para un proyecto político**. Tiene relación con el funcionamiento de uno de los órganos más relevantes dentro de la Función Judicial que no tiene injerencia política.

93. En cuarto lugar, **su aplicación conlleva una modificación en el ordenamiento jurídico**. En específico, de aprobarse la pregunta, debe enmendarse el artículo 181 de la Constitución, reformarse el Código Orgánico de la Función Judicial por parte de la Asamblea Nacional, expedirse resoluciones por parte del Fiscal General del Estado, entre otros.

94. Por lo expuesto, es claro que el cuestionario de la pregunta 3 contenido en la solicitud de enmienda constitucional cumple con los parámetros previstos en el artículo 105 de la LOGJCC.

iii. Constitucionalidad de la pregunta 3

95. El artículo 194 de la Constitución prevé que la Fiscalía General del Estado es un órgano que goza de autonomía administrativa, económica y financiera:

*“Art. 194.-**La Fiscalía General del Estado es un órgano autónomo de la Función Judicial**, único e indivisible, funcionará de forma desconcentrada y **tendrá autonomía administrativa, económica y financiera**. La Fiscal o el Fiscal General es su máxima autoridad y representante legal y actuará con sujeción a los principios constitucionales, derechos y garantías del debido proceso.” (el énfasis me pertenece)*

96. Por su parte, el artículo 181 numeral 3 de la Constitución establece que el Consejo de la Judicatura es el órgano competente para **“dirigir los procesos de selección de jueces y demás servidores de la Función Judicial, así como, su evaluación, ascensos y sanción”**. (el énfasis me pertenece)

97. De conformidad con el artículo 42 numeral 3 del Código Orgánico de la Función Judicial, son servidores de la Función Judicial **“[q]uienes prestan sus servicios como fiscales”**. (el énfasis me pertenece)

98. Es decir que, pese a que la Fiscalía General del Estado es un órgano que goza de autonomía administrativa, conforme el propio texto constitucional, los procesos de selección, evaluación, ascensos y sanción de los fiscales está a cargo del Consejo de la Judicatura.

99. En virtud de ello, la enmienda propuesta busca que sea la Fiscalía General del Estado, a través de un Consejo Fiscal, quien seleccione, evalúe, ascienda, capacite y sancione fiscales, y no el Consejo de la Judicatura.

100. A continuación se analizará si la enmienda propuesta cumple con los criterios para ser considerada constitucional:

101. La Corte Constitucional en el dictamen No. 3-19-CN/20 enfatizó en la autonomía de la Fiscalía General del Estado y estableció que:

*“34. En cuanto a los **fiscales** y defensores públicos, que junto con los jueces están incluidos en el numeral 7 del artículo 109 del COFJ, aunque se diferencian de los jueces en que no ejercen jurisdicción, **son servidores y servidoras públicos esenciales en un sistema judicial independiente, que intervienen de forma directa, en el ámbito de sus funciones, en las causas que les correspondan. La Constitución expresamente ha establecido la autonomía institucional administrativa, económica y financiera tanto de la Fiscalía General del Estado** (artículo 194 CRE) como de la Defensoría Pública (artículo 191 incisos 1 y 3 CRE). Ambas instituciones son órganos autónomos de la Función Judicial, conforme al artículo 178 penúltimo párrafo de la Constitución. **Como tales, estos órganos gozan de independencia institucional interna y externa, según el artículo 168 numeral uno de la Carta Fundamental.**”⁴⁴ (el énfasis me pertenece)*

102. Como se puede ver, la autonomía institucional administrativa, económica y financiera de la Fiscalía General del Estado es una manifestación de la necesidad de que exista un sistema judicial independiente.

103. En el Ecuador, el hecho de que sea el Consejo de la Judicatura quien se encargue de los procesos administrativos relacionados a la designación, sanción y destitución de fiscales ha conllevado varias dificultades, que repercuten en el derecho de las víctimas de delitos. Por ejemplo, el retraso en la selección de fiscales⁴⁵ que ha

⁴⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen Nro. 3-19-CN/20.

⁴⁵ Solicitud de enmienda constitucional, p. 103. “315. En cuanto a la selección precaria de fiscales, se observa que de cinco procesos que se han ejecutado -en los años 2011⁵³⁹, 2012⁵⁴⁰, 2013⁵⁴¹, 2014⁵⁴² y 2017⁵⁴³ - se han creado tres bancos de elegibles para agentes fiscales, servidores de la carrera fiscal administrativa y cupos de ingreso a la escuela de formación de fiscales correspondientes a los tres primeros procesos. Estos bancos que se encontraban vigentes y fueron agotados en el año 2020⁵⁴⁴, es decir, hasta nueve años después del inicio del primer proceso de selección. De esto, se evidencia también que en los dos últimos procesos de selección no se configuraron bancos de elegibles lo que implica que los mismos no se llevaron a cabo con éxito pues finalizaron en una declaratoria de nulidad de los procesos -siete y cuatro años después de iniciarse los mismos, respectivamente.”

incidido en la demora en la tramitación de denuncias, la falta de capacitación a fiscales, la falta de objetividad de los procesos⁴⁶, entre otros.

104. Además de ello, la necesidad de que la institución que selecciona, califica, sanciona y destituye a jueces, no sea la misma para fiscales, responde a la separación que debe existir entre el órgano que investiga el cometimiento de un delito, con el órgano encargado de juzgar y ejecutar lo juzgado.

105. Los fiscales están llamados a “asegurar el debido proceso y el buen funcionamiento del sistema de justicia penal.”⁴⁷ Al respecto, la Corte IDH ha señalado que:

“[L]a 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 el debido proceso.”⁴⁸ (el énfasis me pertenece)

106. En esta línea, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) y el Sistema Universal de Derechos Humanos han reconocido la garantía de la independencia judicial, que se ha relacionado también con la independencia de los fiscales⁴⁹, como un derecho humano.⁵⁰ En este sentido, se ha observado que la autonomía de los fiscales resulta clave para:

⁴⁶ Solicitud de enmienda constitucional, p. 103. “el problema más grave ha sido la falta de objetividad de los procesos y sus irregularidades. Así, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio (CPCCS-T) al evaluar al Consejo de la Judicatura, encontró que estos procesos estaban dirigidos para interferir en los órganos autónomos, así señaló que: “(...) [E]l Consejo de la Judicatura (...) omitió supervisar y dirigir con transparencia los concursos de ingreso a la función judicial. Ello, no solamente tuvo un efecto en la calidad de la administración de justicia, sino que también causó la falta de credibilidad de estos concursos con los ciudadanos respecto del servicio público. El Pleno indica que, respecto del proceso de selección, **las irregularidades han sido encontradas en: (i) designación de fiscales, en donde se eligió a autoridades sin perjuicio de las calificaciones efectuadas en los concursos públicos, se modificaron los reglamentos y se aplicaron de forma retroactiva y se designaron a funcionarios postulados para otras provincias**”.⁵⁴⁶ (El subrayado no es del original)”

⁴⁷ Naciones Unidas, 1990, Directrices sobre la función de los fiscales. Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente, en la Habana (Cuba), ONU Doc. A/CONF.144/28/Rev. 1 pág. 189.

⁴⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 31 de diciembre de 2011, *Segundo informe sobre la situación de los defensores de los derechos humanos en las Américas*, OEA/Ser. L/V/II, Doc.66, par 37, disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/defensores2011.pdf>.

⁴⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 4 de agosto del 2017, *Observaciones Preliminares de la Visita in loco de la CIDH a Guatemala*, disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2017/114A.asp>

Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente: Directrices sobre la Función de los Fiscales, 1990, párrafos 3 y 4.

⁵⁰ Artículo XXVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; y artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

- Garantizar el derecho de acceso a la justicia de las víctimas (especialmente de graves violaciones de derechos humanos)⁵¹;
- Respetar los derechos del imputado en el proceso penal (especialmente, a la presunción de inocencia)⁵²; y,
- El cumplimiento del deber estatal de investigar, perseguir y sancionar los delitos y las violaciones a derechos humanos.⁵³

107. La Corte IDH ha señalado que *“la independencia, además de en su faceta institucional, se refleja en una dimensión funcional o del ejercicio individual del desempeño de las y los operadores de justicia”*⁵⁴. La independencia institucional hace alusión a la falta de injerencia de otras instituciones del Estado; mientras que, la independencia funcional tiene relación con las condiciones que permitan la libertad de actuación dentro del sistema de justicia.

108. En cuanto al sistema de designación de fiscales, la Corte IDH ha señalado que, si no se respetan ciertos parámetros básicos, *“el régimen de selección y nombramiento podría facilitar un alto grado de discrecionalidad por parte de las autoridades que participan en el proceso, en virtud de lo cual, las personas escogidas no serían, necesariamente, las más idóneas”*.⁵⁵

109. En el derecho comparado, nueve países en la región consagran un régimen de autonomía administrativa para la Fiscalía General del Estado, en el que los mismos

⁵¹ Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, 2017, *Estándares Internacionales sobre la Autonomía de los Fiscales y las Fiscalías*, pág. 15, disponible en: https://www.dplf.org/sites/default/files/estandares_fiscales_diagramacion_v3.pdf

⁵² Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, 2017, *Estándares Internacionales sobre la Autonomía de los Fiscales y las Fiscalías*, pág. 15, disponible en: https://www.dplf.org/sites/default/files/estandares_fiscales_diagramacion_v3.pdf

⁵³ Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, 2017, *Estándares Internacionales sobre la Autonomía de los Fiscales y las Fiscalías*, pág. 15, disponible en: https://www.dplf.org/sites/default/files/estandares_fiscales_diagramacion_v3.pdf

⁵⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia: Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas, 2013, párrafo 109.

⁵⁵ Corte IDH. *Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197, párr. 74, disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_197_esp.pdf

órganos designan a sus propios fiscales. Esto ocurre en países como Colombia⁵⁶, Chile⁵⁷, Bolivia⁵⁸, México⁵⁹, entre otros.

110. En las referidas legislaciones, es el Fiscal General del Estado el competente para nombrar y remover a los fiscales que forman parte de la institución, lo cual en nuestro criterio es la figura correcta en el marco de una verdadera autonomía de este órgano. Esto tiene una razón de ser y es que:

“Debido a la naturaleza jerárquica de la institución de la Fiscalía y al principio de unidad de acción, los fiscales están obligados a cumplir las instrucciones o lineamientos generales establecidos por el Fiscal General, pues sólo mediante un comportamiento y una respuesta uniforme y previsible, es posible alcanzar los objetivos trazados y los resultados anticipados en su plan de política de persecución penal”.⁶⁰ (el énfasis me pertenece)

111. En razón de ello, la enmienda constitucional analizada pretende que sea un Consejo Fiscal, que forme parte de la Fiscalía General del Estado, el encargado de llevar a cabo los procesos de selección, evaluación, ascensos y sanción de fiscales.

112. Lo dicho no modificaría: **(i)** la determinación constitucional de la Fiscalía General del Estado como un órgano parte de la Función Judicial; **(ii)** ni tampoco las atribuciones principales del Consejo de la Judicatura.

113. La única implicación que existiría sería que, a partir de la enmienda, la propia Fiscalía General del Estado, a través del Consejo Fiscal, sea quien se encargue de los procesos de talento humano relacionados con los fiscales.

⁵⁶ Constitución de Colombia. “ARTICULO 251. Modificado. A.L. 3/2002, art. 3º. Son funciones especiales del Fiscal General de la Nación: [...] 2. **Nombrar y remover, de conformidad con la ley, a los servidores bajo su dependencia.**”

⁵⁷ Constitución de Chile. “Artículo 86. Existirá un Fiscal Regional en cada una de las regiones en que se divida administrativamente el país, a menos que la población o la extensión geográfica de la región hagan necesario nombrar más de uno. **Los fiscales regionales serán nombrados por el Fiscal Nacional**, a propuesta en terna de la Corte de Apelaciones de la respectiva región. En caso que en la región exista más de una Corte de Apelaciones, la terna será formada por un pleno conjunto de todas ellas, especialmente convocado al efecto por el Presidente de la Corte de más antigua creación.”

⁵⁸ Ley Orgánica del Ministerio Público de Bolivia. “Artículo 30º.- (Atribuciones) La Fiscal o el Fiscal General del Estado, tiene las siguientes atribuciones: [...] 30. **Efectuar y revocar nombramientos de Fiscales**, conceder licencias, aceptar o rechazar renunciaciones de las y los Fiscales Departamentales, Superiores y de Materia conforme al Reglamento.”

⁵⁹ Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. “Art. 102 [...] La Fiscalía General contará, al menos, con las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción, **cuyos titulares serán nombrados y removidos por el Fiscal General de la República**. El nombramiento y remoción de los fiscales especializados antes referidos podrán ser objetados por el Senado de la República por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, en el plazo que fije la ley; si el Senado no se pronunciare en este plazo, se entenderá que no tiene objeción.”

⁶⁰ Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, Estándares Internacionales sobre la Autonomía de los Fiscales y las Fiscalías, 2017, p. 48.

114. Esto se evidencia de la propuesta de enmienda al artículo 181 de la Constitución, así como del artículo innumerado que pretende incluirse en el texto constitucional:

“Art. 181. - Serán funciones del Consejo de la Judicatura, además de las que determine la ley: [...]

*3. Dirigir los procesos de selección de jueces y demás servidores de la Función Judicial, así como, su evaluación, ascensos y sanción. **Las y los servidores de la Fiscalía General del Estado serán seleccionados, evaluados, ascendidos y sancionados de conformidad con el proceso previsto en la Constitución.***

Todos los procesos serán públicos y las decisiones motivadas;

*4. Administrar la carrera y la profesionalización judicial y organizar y gestionar escuelas de formación y capacitación judicial, **con excepción de la carrera y profesionalización fiscal.**”*

*“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. 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 mismos requisitos exigidos para ingresar a la carrera fiscal, además de los que la ley determine. Los procesos de selección, evaluación y ascenso de fiscales se efectuarán bajo los principios de veeduría, imparcialidad, objetividad, meritocracia, oralidad, transparencia y publicidad. 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. La ley regulará los procesos para el ingreso, formación, evaluación, ascenso y sanción de los demás servidores que integran la Fiscalía General del Estado.**”*

115. En consecuencia, la enmienda constitucional que se pretende con la pregunta 3 es claramente compatible con el texto constitucional, tomando en cuenta que, conforme lo prevé el artículo 194 de la Constitución, la Fiscalía General del Estado es un órgano que goza de autonomía administrativa.

IV. Petición

116. En razón de lo mencionado, solicitamos atentamente que se acepte y considere los elementos jurídicos esgrimidos en el presente escrito de *amicus curiae* al momento de resolver.

V. Autorizaciones y notificaciones

Notificaciones que nos correspondan las recibiremos en el correo electrónico notificaciones@dgalegal.com, así como en la casilla constitucional **No. 620**.

Firmamos en las calidades en las que comparecemos.

Emilio Suárez Salazar
ABOGADO, Mat. 17-2011-206

Juan Francisco Guerrero
ABOGADO, Mat. 8672 CAP

Xavier Palacios Abad
ABOGADO, Mat. 17-2017-768

Paola Gaibor Arteaga
ABOGADA, Mat. 17-2021-201