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 Repúblicas, 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 **enmienda No. 2,** detallados a continuación:

3. EJE SEGURIDAD – PREGUNTA No: 2

7.º. El proyecto de enmiendas a la Constitución de la República establece:

> *"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?"***

3.1. Sobre la extradición

8.º. El tratadista Rodrigo Borja, en su diccionario Enciclopedia de la Política, aporta con algunos elementos que puede ser considerados dentro del presente Amicus.

> Todo Estado tiene, en virtud de su soberanía, el derecho de conceder a los extranjeros la posibilidad de vivir en su territorio. Este derecho comprende el de otorgar asilo a los perseguidos o condenados por tribunales extranjeros y el de fijar las condiciones en que han de permanecer en su territorio. No hay algo que le obligue a devolverlos a las autoridades de otro Estado a menos que haya suscrito un tratado de extradición, en cuyo caso la obligación de entregar a las personas acusadas o condenadas por un delito nace de un instrumento contractual. Si no hay este tipo de tratados **la extradición es asunto que depende de la libre voluntad del Estado *asilante*.** (énfasis agregado)

9.º. En otras palabras, la extradición es una de las tantas expresiones de la soberanía de un Estado respecto a otros sujetos del derecho internacional público. En nuestro ámbito regional, la Sexta Conferencia Internacional Americana, reunida en 1928 en La Habana, aprobó el Código de Derecho Internacional Privado, mejor conocido como Código Sánchez de Bustamante, documento que contiene diversas disposiciones sobre la extradición. En primer lugar, establece que ella excluye a los delitos políticos y conexos, según la calificación que haga el Estado requerido. Luego, dispone que el hecho que motiva la extradición debe tener el carácter de delito en la legislación de ambos Estados: el requirente y el requerido. Y finalmente declara que:

> ***"los Estados contratantes no están obligados a entregar a sus nacionales"*** *(...) "la nación que se niegue a entregar a uno de sus ciudadanos estará obligada a juzgarlo"* (énfasis agregado)

10.°. La legislación de varios Estados latinoamericanos ha adoptado la disposición de **no otorgar la extradición de sus nacionales.** El tema ha suscitado encendidas discusiones con relación a los delitos de narcotráfico y conexos entre quienes defienden este principio y quienes sostienen que se trata de delitos de naturaleza internacional que deben ser juzgados donde se los ha cometido. La discusión ha sido especialmente dura en Colombia, donde la Asamblea Constituyente de ese país reafirmó en su texto constitucional que se prohíbe la extradición a ciudadanos y ciudadanas colombianas.

11.°. La institución jurídica de la extradición, intentando situarla en la realidad ecuatoriana, se encuentra establecida en el Art. 79 de la Constitución vigente, el cual taxativamente dispone: *"Art. 79. - En ningún caso se concederá la extradición de una ecuatoriana o ecuatoriano. Su juzgamiento se sujetará a las leyes del Ecuador."*

12.°. Al respecto, es importante mencionar que la Constitución de la República prohíbe la extradición de ecuatorianos en todos los delitos — incluyendo los que están relacionados con el crimen organizado transnacional como el narcotráfico, tráfico de armas, trata de personas y el tráfico de migrantes. Además de lo señalado, el Art. 66, numeral 14, entre otros aspectos, extendiendo garantías a las personas extranjeras, contempla que las mismas 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 o por sus opiniones políticas; agrega que se prohíbe la expulsión de colectivos de extranjeros y que los procesos migratorios deberán ser singularizados; y, el Art. 77, numeral 12, determina que ninguna persona condenada por delitos comunes, cumplirá la pena fuera de los centros de rehabilitación del Estado, salvo los casos de penas alternativas y de libertad condicionada de conformidad con la ley.

13.°. En relación a lo analizado, es importante precisar que el Ecuador tiene 16 acuerdos bilaterales y cuatro multilaterales para instrumentalizar las eventuales extradiciones. Según el manual de asistencia judicial recíproca y extradición de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito:

> *"debe tenerse presente que la asistencia judicial recíproca en asuntos penales es un proceso por el cual los Estados procuran y prestan asistencia en la reunión de pruebas que se utilizarán en una causa penal. La extradición es el proceso formal por el cual un Estado solicita el regreso forzoso de una persona acusada de un delito o condenada por este a fin de someterla a juicio o que cumpla la condena en el Estado requirente."*

14.º. Además, los tratados han sido el fundamento de la cooperación internacional en todo el mundo desde hace muchos años. En el espectro de la cooperación internacional, son el más formal de los instrumentos que se pueden utilizar para la cooperación internacional, tanto en casos de asistencia como de extradición. Los tratados permiten centralizar esfuerzos y cooperar respecto de ciertos tipos de delitos; o, tienen en cuenta las inquietudes regionales y los ordenamientos jurídicos de una región geográfica concreta.

3.2. Condiciones previas para la extradición

3.2.1. Delito extraditable[1]

15.º. La primera condición previa que deben buscar tanto el Estado requirente como el requerido es si el presunto delito invocado en la solicitud es un delito para el cual la legislación autoriza la extradición. La cuestión de si un delito es extraditable se puede encontrar en el tratado de dos maneras distintas, ya sea por el método de la lista o el de la pena.

16.º. El método de la lista significa que el tratado incluye una lista de los delitos para los cuales se puede autorizar la extradición. Este método normalmente figura en los tratados más antiguos y puede resultar problemático, ya que requiere un grado de exactitud que es difícil que el Estado requirente pueda alcanzar.

17.º. Según el método de la pena, el delito extraditable se determina por la gravedad de la sanción que se puede imponer. En este caso, la definición puede ser de carácter más general, ya que la posible duración del castigo es el factor decisivo para determinar si se trata de un delito extraditable.

3.2.2. Estándares probatorios[2]

18.º. Los requisitos en materia de prueba para una solicitud de extradición figurarán en el tratado que se utilice o en el derecho interno del Estado requerido, existirán variaciones en

---

1 Delito extraditable: En el artículo 16, párrafo 1, de la Convención se reconocen ambos métodos. 97. El artículo 16, párrafo 1, de la Convención define el alcance de la obligación de extraditar al establecer que se debe hacer lugar a la solicitud de extradición, con sujeción al requisito de la doble incriminación, respecto de "los delitos comprendidos en la presente Convención o [...] los casos en que un delito al que se hace referencia en los apartados a) o b) del párrafo 1 del artículo 3 entrañe la participación de un grupo delictivo organizado y la persona que es objeto de la solicitud de extradición se encuentre en el territorio del Estado Parte requerido [...]". La obligación de extraditar se aplica inicialmente a los delitos tipificados con arreglo a la Convención, a delitos graves punibles con una privación de libertad máxima de al menos cuatro años o con una pena más grave (artículo 3), así como a los delitos tipificados en sus protocolos, siempre que sean de carácter transnacional y entrañen la participación de un grupo delictivo organizado.

2 Manual de asistencia judicial recíproca y extradición

los requisitos según sea la tradición o el ordenamiento jurídico del Estado y, posiblemente, los requerimientos específicos del tratado, en particular si es bilateral.

3.3. Modalidad de extradición

19.°. La modalidad ***"sin pruebas"*** implica que no requiere pruebas acerca del presunto delito, sino una declaración acerca del delito, la pena aplicable, la orden de detención para la persona y una declaración que indique la presunta conducta delictiva que es necesaria para fundamentar una solicitud de extradición, en las jurisdicciones que empleen este medio.

20.°. La modalidad ***"causa probable"*** exige contar con pruebas suficientes para crear un fundamento razonable para sospechar que la persona buscada ha cometido el presunto delito.

21.°. La modalidad ***"prima facie"*** exige presentar pruebas reales a las autoridades, que les permitirán formarse una opinión acerca de si se habría exigido comparecer en juicio a la persona buscada si la presunta conducta delictiva hubiera ocurrido en el Estado requerido.

22.°. Como norma general, en el *common law* se necesitan pruebas reales, además de una orden para la extradición de la persona.

3.4. Naturaleza de la extradición en Ecuador

23.°. La extradición, como institución jurídica, persigue evitar que una conducta punible quede en la impunidad, esa es la matriz principal de la institución. En ese sentido, los esfuerzos de cooperación entre sujetos del derecho internacional público apuntan a que ciertas personas, bajo condiciones específicas, puedan ser requeridas por Estados ajenos al competente por naturaleza para que puedan ser procesados.

24.°. La institución jurídica de la extradición implica también, ceder parte de la soberanía de los Estados [expresada en la facultad de juzgar] a otros sujetos del derecho internacional público para que estos últimos juzguen a la persona requirente.

25.°. En el caso del Ecuador, el proceso constituyente configura una estructura constitucional orientada a la primacía de los derechos por sobre el derecho. En ese sentido, estableció la prohibición de extradición para las y los ciudadanos ecuatorianos, disposición que debe ser considerada para el análisis como la singularidad o punto cero en caso de determinar si existe o no una regresión en materia de derechos. Además de lo señalado, el reconocimiento del juez natural de las y los ecuatorianos reforzados por el

principio de unidad jurisdiccional constitucionalmente establecido en conexidad con el principio de competencia de las y los juzgadores, construye un conjunto de garantías para que las y los ciudadanos ecuatorianos puedan ser juzgados en su Estado de origen [como vínculo jurídico político que une a una persona con un Estado].

3.5. Antecedentes jurisprudenciales – Vía adecuada de la Reforma Constitucional

26.º. En el marco del tratamiento del Proyecto de enmiendas constitucionales propuesto por el señor Presidente de la República, es importante señalar que en el Dictamen No. 3-19-RC/19 (párrafos 12 al 15) la Corte Constitucional señaló los límites de los mecanismos de modificación constitucional, así estableció:

> *"12. La reforma a la Constitución se encuentra regulada en los artículos 441 al 444 de la Constitución. El artículo 441 de la Constitución contempla el primer mecanismo, el de la enmienda constitucional, que se da a través de un referéndum popular por iniciativa ciudadana o del Presidente de la República; o, por aprobación de la Asamblea Nacional. Por este mecanismo no se puede alterar la estructura fundamental de la Constitución, el carácter y elementos constitutivos del Estado, establecer restricciones a los derechos y garantías, ni modificar el procedimiento de reforma a la CRE. (énfasis agregada)*
> *13. En el artículo 442 de la Constitución se prevé el segundo procedimiento, el de la reforma parcial constitucional, cuya iniciativa puede provenir de la ciudadanía, de la Asamblea Nacional o del Presiente de la República. Dicha iniciativa debe estar contenida en un proyecto o propuesta normativa que pasa a la aprobación parlamentaria, y luego es sometida a referéndum popular. En la reforma parcial constitucional, no se puede restringir derechos ni garantías, ni modificar el procedimiento de reforma constitucional. Por no estar expresamente restringido por la Constitución, por la reforma parcial sí puede alterar el carácter o elementos constitutivos del Estado y la estructura fundamental de la CRE. (énfasis agregado)*
> *14. En el artículo 444 de la Constitución se establece la tercera vía coma la de la Asamblea Constituyente, para efectos de cambio de Constitución.*
> *15. En el dictamen de la Corte Constitucional No. 1-19-RC/19 de 2 de abril de 2019 sobre los tres procedimientos para modificar la Constitución, se indicó lo siguiente:*
> *La enmienda constitucional (...) respeta el espíritu del constituyente al proponer cambios no significativos al texto constitucional (...) En relación a la reforma parcial (...) a través de este mecanismo es posible efectuar modificaciones a la estructura de la Constitución o al carácter o elementos constitutivos del Estado, sin que esto pueda implicar una restricción de derechos o garantía (...) el tercero más riguroso de los mecanismos de modificación de la Constitución, es la Asamblea Constituyente."*

27.º. En el mismo sentido de ideas, la Corte Constitucional, mediante Dictamen No. 1-19-RC/19 (párrafos 7 al 11), estableció:

> *"7. Las reglas impuestas por la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional para indicar cuál de los procedimientos previstos en el Capítulo Tercero del Título IX de la Constitución debe seguirse para tramitar el proyecto normativo son: ...*
> *8. Para clarificar cuándo proceder los diversos tipos de mecanismos existentes para incorporar modificaciones a la Constitución, la Corte Constitucional, a través de su jurisprudencia, ha explicado que dicha determinación se realiza en función del contenido de la propuesta.*
> *9. La Corte, sobre la base de los artículos 441, 442 y 444 de la Constitución de la República, determinó que existen tres procedimientos gradados para modificar el texto constitucional, a saber: enmienda, reforma parcial y asamblea constituyente. Puntualmente, en lo que se refiere a la enmienda precisó que este constituye el procedimiento menos riguroso, el cual procede en los casos en que la modificación, supresión o incorporación de uno o varios artículos no alteren*

la estructura de la Constitución; el carácter y elementos constitutivos del Estado; no establezcan restricciones a los derechos y garantías constitucionales; y no alteren el procedimiento de reforma a la Constitución[3]. *La enmienda constitucional se distingue de los otros procesos, en razón del efecto que persigue, puesto que, respeta el espíritu del constituyente al proponer cambios no significativos al texto constitucional.*

10. En relación a la reforma parcial, la Corte ha precisado en su jurisprudencia que a través de ese mecanismo es posible efectuar modificaciones a la estructura de la Constitución o al carácter o elementos constitutivos del Estado, sin que esto pueda implicar una restricción de derechos o garantías constitucionales ni una modificación al procedimiento de reforma a la Constitución.

11. Finalmente, el tercero y más riguroso de los mecanismos de modificación de la Constitución, es la Asamblea Constituyente. Este se activa sólo cuando la modificación que se pretende implica una restricción en los derechos o garantías constitucionales, o cuando altera el procedimiento de reforma de la Constitución." (énfasis agregado)

28.°. Finalmente, la Corte Constitucional mediante Dictamen No. 001-14-DRC-CC, estableció que:

"De acuerdo a este sistema gradado de rigidez de los procedimientos de reforma del texto constitucional, en los casos en los que la modificación, supresión o incorporación de uno a o varios artículos de la Constitución, que no impliquen la alteración de su estructura fundamental y elementos constitutivos del Estado y que no establezca restricciones a los derechos y garantías, ni se altere el procedimiento de reforma de la Constitución, podrá ser tramitada vía enmienda.

... Según el constituyente y de conformidad con el Acta No. 087 de la Asamblea Nacional Constituyente de Montecristi, en el artículo 441, previó que pueda ser posible la inclusión o adición de uno o varios artículos, así como la modificación o enmienda que propenda a fortalecer el marco normativo constitucional...

A través del procedimiento de reforma parcial se podría modificar los elementos constitutivos o la estructura del Estado, ***sin que esto devenga en restricción de los derechos y garantías constitucionales****, o que modifiquen el procedimiento de reforma de la Constitución, es decir, el concepto de rigidez constitucional se encuentra resguardado por mandato del constituyente al impedir que vía reforma parcial se pueda modificar el procedimiento de reforma de la Constitución y el contenido de derechos y garantías constitucionales...*

Por medio del procedimiento más riguroso de reforma de la Constitución, previsto en el artículo 444, asamblea constituyente, se podría modificar los procedimientos de reforma de la Constitución que afectan directamente la rigidez constitucional, así como la configuración de la tutela de los derechos..." (énfasis agregado)

29.°. En razón de lo expuesto, resulta más que evidente que permitir la extradición de ciudadanos ecuatorianos no puede ser incorporado en el texto constitucional mediante vía de enmienda constitucional, pues aquella modificación claramente superar los parámetros de viabilidad del Art. 441 de la Constitución de la República. En ese sentido, una vez que se descarta la enmienda como vía adecuada, conviene preguntarse ¿Permitir que se extraditen ciudadanos ecuatorianos en los casos de delitos relacionados con el crimen organizado, implica una restricción en los derechos y las garantías constitucionales?

30.°. La respuesta a la interrogante propuesta es afirmativa, pues permitir la extradición de un ciudadano o ciudadana ecuatoriano o ecuatoriana **supone sin lugar a duda una restricción en derechos y garantías constitucionales** y aquella afirmación no admite argumento en contrario, es casi **un axioma jurídico**, pues es evidente que: 1) Implica una

grave afectación a la soberanía del Estado ecuatoriano, quien permitiría que otros Estados puedan juzgar los hechos que por competencia le corresponden; 2) Implica una restricción de derechos genérica para todas las y los ciudadanos que terminaría privados de que el juez natural [jurisdicción del Estado ecuatoriano] sea quien les juzgue; 3) Implicaría una grave restricción al principio-garantía de **unidad jurisdiccional**, entendida en términos de competencia y por ende una afectación al principio-garantía del debido proceso establecido en el Art. 76 de la Constitución de la República; y, 5) Implicaría una grave vulneración a las garantías constitucionales de las personas privadas de la libertad establecidas en el Art. 77 de la Constitución de la República. Además de lo señalado, la enmienda No. 2 del Proyecto del señor Presidente de la República, implica un régimen de transición que vulnera gravemente el principio-garantía de seguridad jurídica (Art. 82) y la garantía de reserva de Ley orgánica (Ar. 133).

31.°. En definitiva, considerando que pasar de la extradición prohibida para las y los ecuatorianos a una extradición permitida para las y los ecuatorianos en los casos de delitos de crimen organizado, **implica claramente una restricción en derechos y garantías constitucionales**, por lo que la única vía posible para el pretendido cambio constitucional propuesto es **vía Asamblea Constituyente,** es decir, requiere la expresión del poder constituyente originario.

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

32.°. Los derechos humanos son facultades, libertades y atributos que tienen todas las personas por su condición humana, que les permiten alcanzar sus proyectos de vida tanto individuales como colectivos, así como también, direccionan el ejercicio del poder.

33.°. La única condición para que un derecho humano pueda ser considerado como tal, es que el individuo en cuestión esté dotado del status de persona humana (Ferrajoli, 2001, p.19). Por tal razón, la aplicación de estos derechos está transversalizada por un principio esencial de igualdad y no discriminación, para evitar situaciones de exclusión al momento del reconocimiento y ejercicio de los mismos.

34.°. Una de las características de los derechos humanos desarrollados por la doctrina y el Derecho Internacional es la de ser progresivos, debido a que están en constante evolución a medida que se va ampliando su ámbito de ejercicio y protección. No pueden existir acciones de carácter regresivo que disminuyan, menoscaben o anulen injustificadamente el ejercicio de los derechos. La característica de la progresividad

involucra una evolución en sentido ascendente. Los derechos humanos no pueden ser suspendidos o retirados y con el tiempo debe ser mayor su protección.

35.º. Es por ello que los Estados deben ajustar sus legislaciones a los avances doctrinarios y jurisprudenciales, así como someter a las reglas del control de convencionalidad, para que exista armonía y uniformidad en la interpretación de los jueces y autoridades administrativas.

36.º. La Constitución de la República, en el Art. 11 numeral 8, consagra de manera clara y categórica este principio al manifestar que *"El contenido* ***de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas****, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio. Será inconstitucional cualquier acción u omisión de* ***carácter regresivo*** *que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos"* (énfasis agregado).

37.º. A la luz del principio constitucional de progresividad, la enmienda propuesta por el señor Presidente de la República, que pretende viabilizar la extradición en los casos relacionados con el crimen organizado transnacional, trastoca el espíritu constitucional y afecta el núcleo y la esencia de los derechos humanos vigentes, contrariando la voluntad del constituyente que excluyó bajo cualquier circunstancia o condicionamiento la figura de la extradición para las y los ciudadanos ecuatorianos.

38.º. Además, al referirse la pregunta No. 2 del Proyecto de Enmiendas al *"crimen organizado transnacional"*, vulnera el principio de estricta legalidad penal en la tipificación de conductas. El cambio propuesto en la enmienda, configura normas abiertas o en blanco, las mismas que abiertamente vulneran el principio de seguridad jurídica y por ende devienen en improcedente la propuesta.

39.º. En relación a lo señalado, la pregunta No. 2 del Proyecto de Enmiendas afecta regresivamente a los derechos y garantías constitucionales; consecuentemente, **la única vía posible para tramitar un cambio como el propuesto es a través de la Asamblea Constituyente.**

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

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

"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."*

41.°. Al respecto, el proyecto de enmiendas propuesto por el señor Presidente de la República en relación a la pregunta No. 2, establece:

"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?"

42.°. Al respecto, es importante señalar que la carga argumental de la enmienda No. 2 no justifica la necesidad de un cambio constitucional, pues, aunque utilizando figuras retóricas se pretende justificar la necesidad, reconocer que un ecuatoriana o ecuatoriano no puede ser juzgado en su territorio implicaría reconocer que el Estado en su conjunto no tiene la capacidad de impartir justicia. Cabe recordar que el núcleo duro de la extradición es la **evitar la impunidad y promover la justicia**; en ese sentido, la textura constitucional de Ecuador vigente, asume como elemento esencial -*sine qua non*- del Estado la justicia, basta con revisar el Art. 1 de la Constitución de la República para determinar con claridad que uno de sus elementos constitutivos es la justicia.

43.°. La frase introductoria, intenta apelar a las emociones de los electores, pues intenta presentar al contexto de la pregunta como si en Ecuador se propiciase la impunidad en delitos como el narcotráfico, tráfico de armas, trata de personas y tráfico de migrantes, tipos penales que por su propia naturaleza son sensibles a la sociedad.

44.°. Es el sentido de lo señalado y considerando los parámetros establecidos en el Art. 104 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, es evidente que los considerandos que se registran en el Proyecto de Enmiendas respecto de la pregunta No. 2 [enmienda] 1) inducen la respuesta pues apelan a las emociones causadas por la crisis sistémica que vive el país y no garantizan rigurosidad o neutralidad en la

discusión; 2) los considerandos expuestos no tienen concordancia directa con la pregunta; 3) no emplea un lenguaje valorativamente neutro; y, 4) se proporciona información parcializada y poco objetiva sobre el núcleo de la pregunta. En definitiva, los considerandos incumplen 4 de los 5 requisitos establecidos en la disposición legal antes referida.

3.6.2. Respecto de la formulación del cuestionario – Art. 105 de la LOGJCC:

45.º. En relación al control del cuestionario, el artículo 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."*

46.º. El cuestionario relacionado con la enmienda No. 2 del Proyecto de Enmiendas remitido por el señor Presidente de la República, trae consigo varios elementos que devienen en preocupaciones, entre ellos: 1) El proyecto de enmiendas en el Anexo, presenta un nuevo catálogo de delitos que se entenderían como **crimen organizado**, tipo penal que no se encuentra vigente en nuestra legislación, el tipo penal existente es el de delincuencia organizada. La gravedad de este cambio radica en que, por un lado, afectaría al principio de estricta legalidad penal y, por otro, se establece un régimen transitorio que, además, va en contra de los principios básicos del derechos. 2) Subsumen al Estado ecuatoriano en una inseguridad profunda, pues contrariamente al ordenamiento jurídico, el régimen transitorio faculta al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana para que mediante acuerdos aplique la enmienda a través de acuerdos ministeriales [un absurdo], hasta que la Asamblea Nacional apruebe las reformas legales para la plena vigencia de la enmienda. Además de ser un absurdo, claramente la disposición transitoria comentada [segunda] vulnera el principio-garantía de seguridad jurídica y el principio de garantía de reserva de Ley orgánica para aquellos casos donde se regulen derechos, siendo indudable que en una extradición se regulan derechos constitucionales.

47.º. En definitiva, aunque aparentemente existe una sola cuestión, aquella deviene en una serie de cuestiones que claramente **restringen derechos y garantías constitucionales.**

3.7. Test de Proporcionalidad

48.°. 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. 2 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.

49.°. 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."*

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

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

51.°. La carga argumental expuesta y vinculada con la enmienda No. 2 [pregunta No. 2] del Proyecto de Enmiendas remitido por el señor Presidente de la República, no justifica **el fin constitucionalmente válido que persigue**, hace referencia a la impunidad; sin embargo, el juzgamiento en territorio nacional de un hecho que riñe con el ordenamiento jurídico subsanaría la preocupación del proponente.

52.°. En el mismo orden de ideas expuesto, conviene preguntarse ¿En Ecuador se juzgan delitos relacionados con tráfico de drogas, tráfico de armas, trata de personas y blanqueo del producto del delito? En nuestro ordenamiento jurídico, aunque existen ciertas diferencias respecto a la comprensión de los tipos penales, efectivamente se juzgan casos en ese tipo de delitos, entonces: ¿Qué razón tiene ceder la soberanía y extraditar a un ecuatoriano o ecuatoriana cuando puede ser juzgado en su propio Estado de origen? En definitiva, como es claramente evidenciable, la enmienda **no persigue un fin constitucionalmente válido**; y, si en un ejercicio de abstracción positiva se determina como fin constitucionalmente válido evitar la impunidad, pues en ese caso lo que cabría es revisar si la medida es idónea, necesaria y proporcional respecto del cumplimiento de dicho fin.

53.°. Si revisamos el anexo de la enmienda No. 2 [pregunta No. 2], la propuesta de nuevo texto del artículo 79 señala:

"Artículo 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 como el tráfico de drogas, tráfico de armas, trata de personas, blanqueo del producto del delito.

Los procesos de extradición respetarán los derechos y garantías, y se efectuarán de conformidad con lo previsto en los tratados internacionales ratificados por el Ecuador. No procederá la extradición en los siguientes casos:

1. *Cuando 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. *Si existen razones fundadas para creer que la persona extraditada estaría en peligro de ser sometida a tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes."*

54.º. En el sentido de lo señalado, es menester conocer que con esta reforma las y los ciudadanos ecuatorianos que hayan cometido delitos relacionados con el crimen organizado transnacional como el tráfico de drogas, tráfico de armas, trata de personas, blanqueo del producto del delito podrán ser sujetos de extradición, lo que implica una situación en la cual el Estado ecuatoriano entrega a otro Estado a una persona que se encuentra en el territorio del primero y que es reclamada por el segundo para el cumplimiento de una sentencia. Es decir, deberán salir de su país para cumplir una pena privativa de la libertad lejos de su familia y seres queridos durante el tiempo que dure la pena, así que no solo perderían la libertad sino además estarían lejos de su círculo familiar, causando de manera intencional dolores y sufrimientos graves lo que conforme lo determina el Art. 1 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, es tortura.

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

55.º. Este requisito dentro del test de proporcionalidad busca determinar si la medida sometida a control constitucional tiende a alcanzar en algún grado el fin constitucionalmente válido. En ese sentido y como se ha demostrado en el apartado anterior, si el fin constitucionalmente válido que persigue la enmienda es **evitar la impunidad**, la extradición deviene en medida no idónea pues el propio ordenamiento jurídico establece un catálogo de disposiciones orientadas a garantizar justicia y evitar impunidad en el procesamiento de conductas punibles. La figura de la extradición sería únicamente de última ratio y procedería en abstracto solo cuando en el Estado origen haya generado condiciones de impunidad, situación jurídica, ajena a la realidad normativa y el modelo constitucional que rige en el Ecuador.

56.º. El que un ciudadano ecuatoriano cumpla una pena privativa de la libertad fuera del país no aporta en la reparación al país en el cual se cometió el delito; y, con esto no se

cumple, observa o acata algún principio constitucional interno. Además de atentar contra el reconocimiento de la garantía del Estado, atenta contra el derecho a la integridad personal que incluye la integridad física y psíquica de las personas establecido en el número 3 letra a) del Art. 66 de nuestra Constitución.

57.°. Por otro lado, con la aplicación de la extradición, el ciudadano ecuatoriano cumpliría una sanción penal fuera del territorio ecuatoriano, desconociéndose el deber del Estado de proteger como núcleo fundamental de la sociedad a la familia y el garantizar las condiciones que favorezcan sus fines, contrario a lo determinado en el Art. 67 de nuestra Constitución.

58.°. En definitiva, la medida no es idónea para evitar la impunidad y garantizar justicia, lejos de aquello lo que hace es directa o indirectamente vulnerar la soberanía del Estado y restringir derechos y garantías constitucionales sobre personas que se encuentren en procesos por infringir conductas punibles.

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

59.°. La necesidad exige *"que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental."*. En el caso analizado, claramente existen varias medidas que pueden optimizarse para evitar la impunidad y garantizar justicia en el territorio, medidas que no implican ceder soberanía, ni restringir derechos y obligaciones; en tal virtud, la propuesta de cambio constitucional deviene en innecesaria.

60.°. Adicionalmente, la propuesta de cambio constitucional *per se* no constituye una solución para el problema de seguridad que vive el país, más bien con el régimen de transición que se propone, lo que hace es incorporar a la ya existente inseguridad, una profundización de la inseguridad jurídica. Finalmente, ¿en que beneficia que un ciudadano o ciudadana ecuatoriana cumpla una pena en otro Estado?

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

61.°. Claramente el ceder soberanía, privar del juez natural a las y los ecuatorianos, le convierte a la extradición en una medida no proporcional para perseguir el fin constitucionalmente de evitar la impunidad y garantizar una plena aplicación de la justicia.

62.°. Además, el que los jueces ecuatorianos pierdan la jurisdicción y la competencia, que radica en facultades como las de ordenar la prisión preventiva, respetando y aplicando

todos los derechos y garantías constitucionales, trasladándolas a jueces extranjeros, no se enmarca en la adopción de medidas igualmente idóneas pero no lesivas para la persona privada de la libertad; al contrario, el estar fuera del país sin recibir visitas de su núcleo familiar e incluso en países donde no se hable su lenguaje de origen y se desconozca, agrava la situación e incluso se enmarca como una tortura.

4. CONCLUSIONES

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

1.º. La naturaleza de la extradición recae en la intención de evitar la impunidad en el juzgamiento de los hechos penalmente punibles; en ese sentido, el estándar internacional de los derechos humanos y la nueva arquitectura constitucional de los Estado se orienta a garantizar el juez natural a cada uno de los ciudadanos y ciudadanas de un determinado Estado. En otras palabras, la regla apunta a que las y los ciudadanos ecuatorianos sean juzgados por su juez natural, en su territorio nacional y bajo el derecho que por consecuencia les es aplicable por su condición de nacionalidad. No se debe olvidar que esta última institución se define como vínculo jurídico y político de una persona con un Estado; razón por la cual, la extradición es una ruptura es ese vínculo.

2.º. Luego del análisis correspondiente de los alcances y el núcleo de la modificación constitucional propuesta en la enmienda No. 2 [pregunta No. 2] del Proyecto de Enmiendas del señor Presidente de la República, es evidente que la vía mínima para poder tramitar el referido cambio constitucional es mediante **ASAMBLEA CONSTITUYENTE**, pues la modificación propuesta claramente **restringe derechos y garantías constitucionales.**

3.º. Los considerandos y el cuestionario de la enmienda No. 2 [pregunta No. 2] 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 que claramente apenan al clima social relacionado con la inseguridad en un suerte de populismo penal constitucional; 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 3.7. del presente Amicus, la propuesta de modificación constitucional, pese a perseguir un fin

constitucionalmente válido [aunque no muy claro] no se justifica como idónea, necesaria y proporcional.

5. SOLICITUD

64.º. En virtud de los fundamentos expuestos, solicito 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, solicito se sirva admitir la comparecencia de quienes suscribimos este Amicus Curiae, a la audiencia pública que se convoque oportunamente en esta causa.

6. NOTIFICACIONES

65.º. Las notificaciones que nos correspondan las recibiremos en los siguientes correos electrónicos: monica.salazar@asambleanacional.gob.ec; lenin.mera@asambleanacional.gob.ec; jose.vallejo@asambleanacional.gob.ec; jose.agualsaca@asambleanacional.gob.ec; sofia.espin@asambleanacional.gob.ec

Mónica de Jesús Salazar Hidalgo
C.I. 0910784388
ASAMBLEÍSTA

Lenin Francisco Mera Cedeño
C.I. 0919291229
ASAMBLEÍSTA

Eugenia Sofía Espín Reyes
C.I. 1203637754
ASAMBLEÍSTA

José Luis Vallejo Ayala
C.I. 0401425863
ASAMBLEÍSTA

José Clemente Agualsaca Guamán
C.I. 0601860638
ASAMBLEÍSTA