



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

DOCTORA DANIELA SALAZAR MARÍN
JUEZA CONSTITUCIONAL PONENTE DEL CASO No. 101-22-IN
CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

JUAN PABLO ORTIZ MENA, en mi calidad de Secretario General Jurídico de la Presidencia de la República, conforme lo dispuesto con Decreto Ejecutivo No. 688 del 08 de marzo de 2023, por los derechos que represento del señor Presidente de la República, en el marco del **Caso No. 101-22-IN**, intervengo en la presente **acción pública de inconstitucionalidad** (en adelante, “API”) propuesta **por el fondo** en contra del artículo 8 de la Ley de Extradición, en los siguientes términos:

I. **ANTECEDENTES**

- 1.1 El 21 de diciembre de 2022, el señor Akinwale Víctor Adaramaja (en adelante, “el accionante”), presentó una acción pública de inconstitucionalidad por el fondo en contra del artículo 8 de la Ley de Extradición, publicada en el Registro Oficial No. 152 de 30 de agosto de 2000.
- 1.2 El 31 de marzo de 2023, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador conformado por las juezas constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes y Daniela Salazar Marín y el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, avocó conocimiento de la causa, disponiendo que la Presidencia de la República intervenga defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la disposición demandada, en el término de quince días contados desde la notificación.
- 1.3 Se alega que las Disposiciones Impugnadas vulneran los artículos 9; 11.2; 66.4; 76.2; 76.3; y, 77.1 de la Constitución de la República (CRE).
- 1.4 Sobre la base de lo expuesto, esta Secretaría General Jurídica presenta el siguiente análisis sobre control constitucional para el caso que nos ocupa, ratificando desde este momento que defenderemos la constitucionalidad de la Disposición Impugnada.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

II.

DE LA PRESUNTA INCONSTITUCIONALIDAD POR EL FONDO DE LA DISPOSICIÓN IMPUGNADA

2.1 Sobre la disposición impugnada de la Ley de Extradición.-

2.1.1 El artículo 8 de la Ley de Extradición establece:

“Art. 8.- En caso de urgencia, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia podrá ordenar la detención del sujeto reclamado en extradición, como medida preventiva, de oficio o a solicitud expresa del Juez o Tribunal competente, funcionario diplomático o consular del Estado requirente, en la que deberá hacerse constar expresamente que ésta responde a una sentencia condenatoria o mandamiento de detención con expresión de la fecha y hechos que lo motiven, tiempo y lugar de la comisión, datos y filiación de la persona cuya detención le interesa, con ofrecimiento de presentar seguidamente demanda de extradición.

La solicitud de detención preventiva se remitirá por vía postal, telegráfica o cualquier otro medio que deje constancia escrita, bien por vía diplomática, bien directamente al Ministerio de Gobierno, bien por conducto de la correspondiente organización internacional de policía criminal, y si en ella constaren todas las circunstancias necesarias, la Policía procederá a la localización y arresto del reclamado, poniéndolo a disposición del Presidente de la Corte Suprema de Justicia, en el plazo no superior a veinticuatro horas para que, si lo estima procedente, decrete la prisión preventiva, que quedará sin efecto si transcurridos cuarenta días desde aquel en que se produjo la detención, el Estado requirente no hubiere presentado en forma la solicitud de extradición.

El Presidente de la Corte Suprema de Justicia podrá, en cualquier momento y en atención a las circunstancias del caso, ordenar la libertad del detenido, adoptando alguna o algunas de las medidas siguientes para evitar su fuga; vigilancia a domicilio, orden de no ausentarse de un lugar determinado sin la autorización del Presidente de la Corte Suprema de Justicia, orden de presentarse periódicamente ante la autoridad designada por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, retiro de pasaporte y prestación de una fianza. El incumplimiento de estas medidas dará lugar a la prisión preventiva dentro del plazo establecido en el inciso anterior.

La libertad del detenido, con o sin medidas alternativas de la prisión preventiva, no será obstáculo para una nueva detención ni para la extradición, si la solicitud de ésta llegará después de la expiración del plazo mencionado en el inciso segundo de este artículo.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

En todo caso, se informará al Estado reclamante de las resoluciones adoptadas, especialmente y con la urgencia posible, de la detención y del plazo dentro del cual deberá presentarse la demanda de extradición.”

2.2 Sobre la supuesta afectación al derecho a la igualdad de derechos y deberes de personas ecuatorianas y extranjeras y a la igualdad y no discriminación.-

2.2.1 Los artículos supuestamente vulnerados de la Constitución de la República, a la letra, mandan:

“Art. 9.- Las personas extranjeras que se encuentren en el territorio ecuatoriano tendrán los mismos derechos y deberes que las ecuatorianas, de acuerdo con la Constitución.

Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:

2. Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades.

Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación.

El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad.

Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas:

4. Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación.”

2.2.2 En primer lugar, debemos señalar que, en varias sentencias, la Corte Constitucional del Ecuador ha manifestado la obligación del accionante de cumplir con la carga argumentativa en las acciones de inconstitucionalidad:

“28. En este orden de ideas, el artículo 79.5.b. de la LOGJCC, determina que las acciones públicas de inconstitucionalidad son de aquel tipo de acciones donde los accionantes están compelidos a cumplir con cierta carga argumentativa, esto, en tanto que dispone que las demandas de inconstitucionalidad contengan: “Argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa”.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

29. Así pues, con base a las razones expuestas, dado que la accionante no ha cumplido con el ofrecimiento de un argumento claro y completo respecto al cargo de una eventual incompatibilidad normativa con los principios de reserva de ley tributaria y de iniciativa normativa privativa, la Corte no encuentra razones para cuestionar la presunción de constitucionalidad de la norma con relación a dichos principios constitucionales (Art. 76.2 LOGJCC), por lo que este Organismo no abordará dicho cargo.”¹.

2.2.3 El legitimado activo se limita a transcribir las normas constitucionales supuestamente vulneradas, pero no precisa las razones ni la forma en la que la Disposición Impugnada contravendría o restringiría los derechos y principios contenidos en dichos artículos, es decir, no se señala la supuesta incompatibilidad de la norma con la Constitución de la República, incumpliendo los requisitos de la demanda de inconstitucionalidad establecidos en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, particularmente, el determinado en la letra b) del numeral 5 del artículo 79 que reza: “b) Argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa.”.

2.2.4 De manera general, el accionante sostiene:

*“El alcance de las normas constitucionales, se lo mide justamente por el renglo [sic] de Constitucionalidad; de acuerdo a las disposiciones constitucionales citadas, **el principio de igualdad de derechos se convierte en un eje principal del ordenamiento jurídico**, que ampara tanto a ecuatorianos y extranjeros, para el goce efectivo de sus derechos, a partir de las dimensiones determinadas como igualdad formal y material, y no quede en un mero enunciado de derechos plasmados en una constitución.*

*Se debe tomar en cuenta que la norma constitucional ha dispuesto que **los derechos se desarrollarán de manera progresiva**; la norma que acuso de inconstitucionalidad, no puede anular o restringir derechos, ya que toda limitación y restricción ilegítima de derechos, es inconstitucional.*

*[...] **Se debe tomar en cuenta que**; el legislador adopta una indebida regulación para la aplicación de la prisión preventiva en la Ley de Extradición, que vulnera derechos y garantías constitucionales; a pesar que la Constitución de la República del Ecuador, procura un trato igual en todo nivel, y **el principio de supremacía constitucional en su disposición determinado [sic] en el artículo 424, indica que las normas deben mantener conformidad con la Constitución, caso contrario carecerá de eficacia jurídica.***

[...] La inconstitucionalidad del artículo 8 de la Ley de Extradición, ha generado que la falta de regulación de la figura prisión preventiva [sic] en el trámite de extradición de

¹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 47-15-IN/21, 10 de marzo de 2021.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

extranjeros, vulnerar derechos antes anunciados, y esta sólo debe emplearse con fines procesales para cautelar los efectos del proceso.” (énfasis y subrayado en el texto).

2.2.5 Como se puede observar, el legitimado activo, en su argumentación, expone con poca claridad, ideas diferentes sin un hilo conductor. Por lo que, como ya se afirmó, logre presentar explicaciones claras, ciertas, específicas y pertinentes de la incompatibilidad de la disposición impugnada con la Constitución de la República o de la supuesta violación de los derechos de igualdad y no discriminación.

2.2.6 Sin perjuicio de aquello, debemos resaltar que, ya en varias oportunidades, la Corte Constitucional se ha pronunciado respecto del principio de igualdad y no discriminación. Así, en la Sentencia No. 54-17-IN/22, expresó:

“62. La Constitución, en su artículo 11 numeral 2, reconoce como principio para la aplicación de los derechos a la igualdad y no discriminación en los siguientes términos: “Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades”. Por su parte, el artículo 66 numeral 4 CRE consagra a la igualdad formal, material y no discriminación como un derecho de libertad.

63. Desde su dimensión formal, la igualdad implica la presunción de que todos los sujetos que se encuentran en la misma situación recibirán un trato idéntico. Desde su dimensión material, significa que los sujetos que se encuentran en condiciones diferentes, requieren un trato diferenciado para equiparar el goce y ejercicio de sus derechos.”²

2.2.7 Como lo ha señalado la Corte Constitucional, uno de los elementos para que se configure un trato discriminatorio, es la comparabilidad, que implica que tienen que existir dos sujetos de derechos que se encuentren en condiciones iguales o semejantes³. Sin embargo, es evidente que, en el caso en análisis, no existe este elemento, pues, respecto de la extradición, las personas extranjeras no están en condiciones iguales o semejantes que las personas ecuatorianas toda vez que la Constitución de la República, en el artículo 79, prohíbe la extradición de ecuatorianos.

² Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 54-17-IN/22 de 26 de mayo de 2022.

³ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 39-18-IN/22 de 08 de junio de 2022.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

2.2.8 Por tal razón, al no existir uno de los elementos constitutivos del trato discriminatorio, quedan desvirtuadas todas las alegaciones y pretensiones que, al respecto, formula el accionante en su demanda.

2.2.9 Por otra parte, en cuanto a la extradición, la Corte Constitucional del Ecuador ha manifestado:

“79. [...] la extradición se configura como un mecanismo de cooperación internacional entre Estados y es una herramienta con la que cuenta el Estado como sujeto del Derecho Internacional Público. En este mismo sentido, la Corte Constitucional reconoció que “(l)a extradición es una institución jurídica aceptada en el concierto internacional de naciones y supeditada a la celebración de los respectivos convenios entre Estados.” Así, puede constituirse en uno de los medios por los cuales el Estado procura el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales e internacionales.

80. En este sentido, la extradición es un mecanismo que le permite al Estado ejercer su soberanía en el marco del Derecho Internacional Público y en atención a los principios internacionales de cooperación, reciprocidad y solidaridad internacional. En relación con el ejercicio de la soberanía (entendida como elemento constitutivo del Estado junto con la capacidad de mantener relaciones exteriores), el Ecuador ha ratificado varios tratados que contienen una excepcionalidad a la posibilidad de extraditar nacionales (ya sea en la forma de una reserva, de una cláusula de exclusión expresa o una cláusula abierta) [...]”⁴.

2.2.10 Más específicamente, la misma Corte ha señalado:

“[...] Respecto de la extradición, cabe señalar que puede ser entendida como el acto a través del cual un Estado hace la entrega a otro, de una persona que este último reclama por encontrarse inculpada, sentenciada o procesada en relación al cometimiento de un delito. En este sentido, es importante señalar que el Ecuador ratificó la Convención Interamericana sobre Extradición, adoptada en Caracas, Venezuela, el 25 de febrero de 1981. Además, en cuanto a legislación interna se refiere, el país posee una Ley de Extradición que fue publicada en el Registro Oficial N.º 152 del 30 de agosto de 2000, en la que se establece a modo general los casos de concesión y denegación de la extradición, regula su procedimiento, así como el procedimiento en los casos de extradición activa. Con base a lo expuesto, el Ecuador ha sido signatario de algunos convenios celebrados con otros países en materia de cooperación para los procesos de extradición.

En términos generales, la institución de la extradición encuentra su objetivo en el “interés de la comunidad de naciones que las personas que han sido imputadas de determinados delitos pueden ser llevadas ante la justicia”. Así, corresponde al Estado

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



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

*asegurar que el proceso de extradición observe el debido proceso; sin embargo, si bien debe observar otros derechos, esto “no puede ser utilizada como una vía para la impunidad”.*⁵

- 2.2.11 Del texto de la Ley de Extradición y de los análisis realizados por la Corte Constitucional, se puede inferir que existen dos tipos de extradición, la activa y la pasiva. Sobre la extradición activa, brevemente podemos decir que es aquella solicitud que realiza el Ecuador para que una persona que cometió un delito (o tuvo efectos) en su territorio y que se encuentra en un país extranjero, sea puesta a órdenes de las autoridades judiciales ecuatorianas para su juzgamiento. La extradición pasiva, en cambio, es el requerimiento que recibe el Ecuador para que una persona que cometió un delito en un país extranjero (o tuvo efectos en dicho país), sea puesta a órdenes de las autoridades de aquel país que realiza el requerimiento.
- 2.2.12 Ahora bien, como lo ha señalado la Corte Constitucional, la extradición es un mecanismo de cooperación internacional entre Estados que tiene como último fin garantizar el ejercicio de la soberanía y la administración de justicia, y evitar que los delitos queden en la impunidad, al amparo de los principios de reciprocidad y solidaridad internacional. Así, la extradición se instrumentaliza a través de acuerdos o convenios internacionales o entre Estados.
- 2.2.13 En este contexto, la Ley de Extradición se constituye en un instrumento normativo que instituye los procedimientos internos (de país) para viabilizar los requerimientos realizados por otros Estados, en cumplimiento de las obligaciones internacionales ya referidas, y los principios de reciprocidad y solidaridad.
- 2.2.14 Si bien el procedimiento de extradición no tiene la naturaleza de un procedimiento penal, como lo ha señalado el accionante en su demanda, porque no tiene como objeto la determinación de la existencia de una infracción de carácter penal ni la imputación de responsabilidad penal a una persona determinada; este si conlleva elementos que pertenecen a la esfera del derecho penal y, por lo tanto, no puede ser reducido o minimizado al carácter de procedimiento administrativo, como de manera equivocado lo sostiene el legitimado activo.
- 2.2.15 Tal es la relevancia del procedimiento de extradición, que la legislación ecuatoriana ha fijado la competencia del trámite en de la más alta corte de justicia ecuatoriana, concretamente, en el Presidente de la Corte Nacional de Justicia,

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 239-15-SEP-CC de 22 de julio del 2015.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

quien tiene a su cargo la vigilancia del cumplimiento de los requisitos por parte del Estado requirente, así como de la garantía de los derechos de la persona requerida.

- 2.2.16 Por esta razón, en los casos en que se requiera la detención de la persona requerida, la Ley de Extradición dispone que dicho procedimiento se realice con las formalidades y por las autoridades competentes según la normativa ecuatoriana, siguiendo procedimientos idénticos que para la detención de personas inmersas en un proceso penal en el Ecuador.
- 2.2.17 Así, por ejemplo, la Ley de Extradición establece que la detención debe practicarse por la Policía Nacional (autoridad competente) y que la persona detenida debe ser puesta a órdenes de la autoridad judicial competente (Presidente de la Corte Nacional de Justicia) dentro de las veinticuatro horas siguientes a dicha detención.
- 2.2.18 De la simple lectura del articulado de la Ley de Extradición, se puede observar que, en todo momento, las personas requeridas dentro de un proceso de extradición, son sujetas de los derechos y garantías del debido proceso.
- 2.2.19 No obstante, el accionante considera vulnerados estos derechos porque, según afirma en su escrito de ampliación presentado ante la Corte el 09 de febrero de 2023, la Ley de Extradición “*no regula el plazo de caducidad de la prisión preventiva*”.
- 2.2.20 A este respecto, debemos señalar que, en virtud del principio de aplicación directa e inmediata de las normas constitucionales, resulta innecesario que la Ley de Extradición, o cualquier otra norma jurídica de rango de ley, contenga esta precisión, pues el numeral 9 del artículo 77 de la Constitución de la República expresamente dispone que la prisión preventiva no podrá exceder de seis meses en las causas por delitos sancionados con prisión, ni de un año en los casos de delitos sancionados con reclusión.
- 2.2.21 Resultan, entonces, incomprensibles e impertinentes las alegaciones realizadas por el legitimado activo.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

III. SOBRE EL ALCANCE DE LA ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD

De los términos de la acción planteada, queda evidenciado que el demandante en realidad busca satisfacer intereses personales, pretensión que bien puede ser legítima, pero que de ninguna manera se soluciona con una acción de inconstitucionalidad de una disposición que, como ya quedó ampliamente demostrado, se enmarca en los parámetros constitucionales vigentes.

Por lo tanto, el accionante equivoca la vía, pues sus alegatos, de ser ciertos, podrían activar alguna de las garantías jurisdiccionales previstas en la ley; aspiraciones que pueden asomar como legítimas pero que, lamentablemente, nada tienen que ver con la acción de inconstitucionalidad planteada, debiendo adicionalmente y con respeto, recordar que conforme el artículo 74 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el control abstracto de constitucionalidad tiene como finalidad garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y la eliminación de las incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma, entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico; siendo ese su alcance y su limitación.

IV. PETICIÓN

De la argumentación expuesta en los acápites anteriores, quedó demostrada la inexistencia de violación a norma constitucional alguna, por lo que la demanda deberá ser desechada de plano, más aún, considerando la insuficiente justificación del accionante para desvirtuar la presunción de constitucionalidad de las normas, por lo que se solicita a su Autoridad declare la constitucionalidad de tales disposiciones. Asimismo, respetuosamente manifestamos que la inconstitucionalidad normativa debe ser aplicada como último recurso en estricto apego al principio *in dubio pro legislatore*, y a lo ordenado en los números 2, 3 y 6 del artículo 76 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

V.

NOTIFICACIONES Y AUTORIZACIÓN

Las notificaciones que me correspondan, las seguiré recibiendo en la casilla constitucional No. 001 y en las siguientes direcciones electrónicas: nsj@presidencia.gob.ec y sgj@presidencia.gob.ec

Autorizo a las abogadas Yolanda Salgado Guerrón y María Mercedes Idrovo, asesoras de esta Secretaría General Jurídica, para que intervengan y suscriban cuanto escrito fuere necesario.

Juan Pablo Ortiz Mena
SECRETARIO GENERAL JURÍDICO
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA