

Quito, D.M., 09 de enero de 2025

## CASO 101-22-IN

### EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES, EMITE LA SIGUIENTE

#### SENTENCIA 101-22-IN/25

**Resumen:** La Corte Constitucional desestima la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra del artículo 8 de la Ley de Extradición. En su análisis, determina que la medida de detención preventiva del sujeto reclamado en un procedimiento de extradición, aplicable a casos urgentes, persigue un fin legítimo y cumple con los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, por lo que, se encuentra justificada desde una perspectiva constitucional. Además, la Corte verifica que la norma impugnada no genera un trato discriminatorio contra las personas extranjeras.

### 1. Antecedentes y procedimiento

#### 1.1. Antecedentes procesales

1. El 21 de diciembre 2022, Akinwale Víctor Adaramaja (“**accionante**”) presentó una acción pública de inconstitucionalidad por el fondo respecto del artículo 8 de la Ley de Extradición (“**norma impugnada**”).<sup>1</sup> Como medida cautelar, solicitó la suspensión provisional de la norma impugnada.
2. Mediante sorteo electrónico realizado el 22 de diciembre de 2022, se asignó la sustanciación de la causa a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.
3. El 9 de febrero de 2023, el accionante requirió que se priorice la atención a la medida cautelar solicitada.
4. El 31 de marzo de 2023, el Primer Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, en voto de mayoría,<sup>2</sup> admitió a trámite la acción, negó la solicitud de medida cautelar y dispuso que la Asamblea Nacional (“**Asamblea**”), la Presidencia de la República (“**Presidencia**”) y la Procuraduría General del Estado

<sup>1</sup> Publicado en el Suplemento del Registro Oficial número 144 de 18 de agosto del año 2000.

<sup>2</sup> El voto de mayoría estuvo conformado por las juezas constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes y Daniela Salazar Marín, mientras que, el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet realizó un voto en contra.

(“PGE”) intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma impugnada.<sup>3</sup>

5. El 3, 11 y 15 de mayo de 2023, la Asamblea, la PGE y la Presidencia, respectivamente, presentaron sus informes sobre la constitucionalidad de la norma impugnada.
6. El 6 de noviembre de 2024, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y concedió a la Presidencia de la Corte Nacional de Justicia la oportunidad de remitir un informe respecto de la constitucionalidad de la norma impugnada.<sup>4</sup>
7. El informe fue presentado por el presidente de la Corte Nacional de Justicia el 18 de noviembre de 2024.
8. El 12 de diciembre de 2024, Emilio Suárez Salazar y Juan Francisco Guerrero presentaron un *amicus curiae* con argumentos para rechazar la acción pública de inconstitucionalidad.

## 2. Competencia

9. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, de conformidad con lo previsto en los artículos 436.2 de la Constitución y 75.1 literal d) y 191.2 literal a) de la LOGJCC.

## 3. Norma cuya inconstitucionalidad se demanda

10. En esta acción se impugna el artículo 8 de la Ley de Extradición en su totalidad, que tiene el siguiente contenido:

Art. 8.- En caso de urgencia, el Presidente de la Corte Suprema 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.

---

<sup>3</sup> De igual forma, se dispuso que la Asamblea Nacional remita a la Corte Constitucional los informes y demás documentos que dieron origen a la norma impugnada, y se puso en conocimiento de la ciudadanía la existencia del proceso a través de la publicación de un resumen de la demanda en el Registro Oficial y en el portal electrónico de la Corte Constitucional.

<sup>4</sup> Aquello en virtud de que la Presidencia de la Corte Nacional de Justicia es la autoridad judicial encargada de tramitar los procedimientos de extradición y, concretamente, de ordenar la detención del sujeto reclamado en extradición como medida preventiva, a luz del contenido de la norma impugnada.

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 llegara después de la expiración del plazo mencionado en el inciso segundo de este artículo.

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.

#### **4. Argumentos de los sujetos procesales**

##### **4.1. Argumentos del accionante**

- 11.** El accionante sostiene que la norma impugnada no es compatible con las siguientes disposiciones constitucionales: i) artículo 9, igualdad de derechos y deberes entre ecuatorianos y personas extranjeras; ii) artículo 11 numeral 2, igualdad y no discriminación; iii) artículo 66 numeral 4, igualdad formal, material y no discriminación; iv) artículo 76 numerales 2 y 3, presunción de inocencia y garantía de trámite propio de cada procedimiento; y, v) artículo 77 numeral 1, excepcionalidad de la privación de libertad como medida cautelar.
- 12.** Para fundamentar sus alegaciones, el accionante menciona que:
  - 12.1.** La norma impugnada genera un abuso de la prisión preventiva, pues crea un “mecanismo exclusivo para los procesos de extradición”, que afecta el derecho “a la libertad y a la tutela judicial efectiva, de quienes son requeridos por otro Estado”. A su parecer, la autoridad judicial encargada de dictar esta medida bien

podría incumplir con la obligación de fundamentar su uso, lo que profundizaría la vulneración de derechos.

**12.2.** Enumera las finalidades de la prisión preventiva, recalca que dicha medida está sujeta “a plazos razonables para tiempos de caducidad” y solo debe emplearse con fines procesales, y refiere a la sentencia del caso Suárez Rosero vs Ecuador emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Añade que “el trámite de Extradición, en nuestro sistema, es de carácter administrativo” y no penal, puesto que la decisión final es del presidente de la República y no se analiza el cometimiento de una infracción. Además, enfatiza que en estos procedimientos se debe respetar el debido proceso y que la medida de privación de libertad siempre debe estar fundamentada.

**12.3.** Sostiene que la igualdad de derechos, a nivel formal y material, es un “eje principal del ordenamiento jurídico, que ampara tanto a ecuatorianos y extranjeros, para el goce efectivo de sus derechos”. Por ello, considera que la norma impugnada “no puede anular o restringir derechos, ya que, toda limitación y restricción ilegítima de derechos es inconstitucional”.

**12.4.** Acota que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que la prisión preventiva tiene un carácter excepcional, limitado por los principios de legalidad, presunción de inocencia, necesidad y proporcionalidad. Afirma que la presunción de inocencia está relacionada con el criterio de excepcionalidad de la prisión preventiva, “y más aún en un trámite de Extradición”, puesto que “es la medida más severa que se puede imponer a una persona”.

**12.5.** Finalmente, indica que 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”, lo que atentaría contra el “principio de supremacía constitucional”. Por ello, solicita que se declare la inconstitucionalidad por el fondo del artículo 8 de la Ley de Extradición.

#### **4.2. Argumentos de la Asamblea Nacional**

**13.** En primer lugar, la Asamblea indica que la extradición es una institución jurídica en virtud de la cual un Estado entrega a otro a una persona que se encuentra en su territorio, la cual es reclamada por el segundo para su juzgamiento en materia penal o para el cumplimiento de una pena. Sostiene que esta figura “corrobora el criterio de colaboración mutua entre los diversos Estados a nivel de la Comunidad Internacional”, como un elemento necesario para evitar que quienes cometen infracciones evadan la

acción de las autoridades del país que los requiere. Ello con el fin de que la justicia opere efectivamente en todo el mundo.

14. Para reforzar lo anterior, menciona que, si bien la extradición no tiene un carácter sancionatorio, dicho procedimiento está compuesto de un elemento jurisdiccional, puesto que su competencia radica en una autoridad judicial que tiene la facultad de ordenar la prisión preventiva del sujeto reclamado, siempre que se respeten los derechos y las garantías establecidas en la Constitución.
15. La Asamblea considera que el accionante “confunde la naturaleza de la extradición con la condición migratoria que tiene un extranjero dentro del territorio nacional”, debido a que la figura de la extradición se aplica directamente por un requerimiento jurisdiccional del país solicitante y no se puede aducir que un extranjero, por encontrarse en Ecuador, automáticamente tendría calidad de migrante.
16. Por todo lo expuesto, la Asamblea concluye que la norma impugnada es coherente con los principios constitucionales y solicita que se deseche la demanda, se la declare improcedente y se ordene su “inmediato archivo”.

#### **4.3. Argumentos de la Presidencia de la República**

17. La Presidencia considera que el accionante se limita a transcribir las normas constitucionales supuestamente vulneradas y no precisa las razones ni la forma en la que se contravendrían. Reconoce que, si bien el procedimiento de extradición no tiene naturaleza penal, sí contiene elementos que pertenecen a la esfera del derecho penal, por lo que no podía ser reducido a un mero procedimiento administrativo.
18. Menciona que la Corte Constitucional ya se ha pronunciado respecto a la igualdad y no discriminación en la sentencia 54-17-IN/22, y sobre la extradición en la sentencia 239-15-SEP-CC. Al respecto, indica que se ha reconocido a esta figura como un mecanismo de cooperación internacional y una herramienta con la que cuenta el Estado como sujeto del Derecho Internacional Público, con la cual se pretende evitar que los delitos queden impunes.
19. Agrega que en los casos en los que se requiera la detención del sujeto reclamado, “la Ley de Extradición dispone una serie de formalidades a cumplir por parte de las autoridades competentes, quienes deben seguir procedimientos idénticos a los utilizados para la detención de personas inmersas en un proceso penal en Ecuador”. Por esa razón, estima que las personas requeridas dentro de un proceso de extradición son titulares de los derechos y garantías del debido proceso en todo momento.

20. Por último, argumenta que, a la luz del principio de aplicación directa e inmediata de las normas constitucionales, la medida privativa de libertad preventiva dispuesta en un procedimiento de extradición “debe atender los mismos plazos establecidos en el numeral 9 del artículo 77 de la Constitución”. En virtud de aquello, califica de “incomprensibles e impertinentes” las alegaciones realizadas por el accionante.
21. Con ello, concluye que esta no es la vía adecuada para los reclamos del accionante y solicita que se declare la constitucionalidad de la norma impugnada, debido a que “la inconstitucionalidad normativa debe ser aplicada como último recurso, en estricto apego al principio in dubio pro legislatore”.

#### **4.4. Argumentos de la Procuraduría General del Estado**

22. La PGE refiere al artículo 344 de la Convención de Derecho Internacional Privado y menciona que, a la luz de este artículo, “la extradición es una figura del Derecho Internacional Privado, encaminada a hacer efectiva la competencia judicial internacional en materias penales”. En la misma línea, añade que, en el preámbulo de la Convención Interamericana sobre Extradición, ratificada por Ecuador en 1988, se indica que las regulaciones sobre extradición resultan necesarias para evitar la impunidad y simplificar las formalidades en la ayuda mutua internacional, con el debido respeto de los derechos humanos.
23. Sostiene que esta figura jurídica “es parte del corpus iuris de Derecho Internacional Privado, tiene reglas propias que están vinculadas con el cumplimiento de obligaciones internacionales entre los Estados”, y parte de procesos de cooperación encaminados a evitar la impunidad y garantizar la competencia judicial internacional en materias penales.
24. Respecto a la prisión preventiva con fines de extradición, menciona que la Convención Interamericana sobre Extradición, en su artículo 14, regula la detención provisional y las medidas cautelares que se pueden imponer en casos de extradición. Por ello, recalca que “Ecuador, al ser signatario y haber ratificado esta convención, ha asumido obligaciones internacionales, entre ellas, conocer y resolver respecto a solicitudes de detención provisional”.
25. En ese sentido, la PGE acota que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha analizado las finalidades de la prisión preventiva y ha considerado que sus estándares de protección también deben aplicarse en casos de extradición, entre los que se considera como fin legítimo “asegurar que el acusado no impedirá el desarrollo del procedimiento ni eludirá la acción de la justicia”. Por ello, considera que los argumentos del accionante “son falacias relacionadas con su interpretación de las

normas jurídicas aplicables y no una contradicción entre una norma infraconstitucional y la Constitución”.

26. Recalca que las regulaciones normativas del artículo 8 de la Ley de Extradición son resultado de las obligaciones internacionales asumidas por el Estado ecuatoriano, por lo que, declararlas inconstitucionales “podría implicar el incumplimiento de dichas obligaciones y afectar los principios de buena fe y *pacta sunt servanda*, reconocidos en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados”.
27. Finalmente, indica que el artículo 14 de la Ley de Extradición establece que la responsabilidad que pudiera originarse por la detención provisional corresponderá exclusivamente al Estado que hubiera solicitado la medida, lo cual también se refleja en el artículo 374 de la Convención de Derecho Internacional Privado. Por estas razones, la PGE solicita que se confirme la constitucionalidad de la norma analizada y se deseche la acción de inconstitucionalidad planteada por el accionante.

#### **4.5. Argumentos de la Presidencia de la Corte Nacional de Justicia**

28. La Presidencia de la Corte Nacional de Justicia explica que la extradición es “un mecanismo de cooperación internacional en materia penal, a través del cual un Estado solicita a otro la entrega de una persona que se encuentra en su territorio y que está siendo procesada en un juicio penal o tiene una sentencia condenatoria por cumplir”. Recalca que esta figura tiene como propósito evitar la impunidad y tiene una doble partida: la extradición activa y la extradición pasiva.
29. Menciona que esta institución está regulada en la Ley de Extradición y diversos tratados internacionales bilaterales y multilaterales suscritos por Ecuador, y añade que también se aplica en convenios internacionales contra el crimen organizado. Por ello, enfatiza que el proceso de extradición está sujeto “al debido proceso y no vulnera ningún derecho o garantía constitucional”.
30. Respecto a la norma impugnada, manifiesta que la detención provisional del sujeto reclamado en extradición es una medida cautelar que asegura su presencia dentro del proceso de extradición para que, de ser el caso, “sea entregado a las autoridades del país solicitante para su traslado”. Por ello, considera que la medida preventiva de detención de una persona reclamada en extradición “no es arbitraria ni subjetiva” y “es útil y necesaria para cumplir la finalidad del proceso de extradición”, que es la cooperación internacional.
31. Para reforzar su argumento, indica que la medida de prisión preventiva con fines de extradición debe cumplir los supuestos previstos en la misma norma impugnada, por

lo que, “cumple con los requisitos de legalidad, finalidad, excepcionalidad, necesidad y proporcionalidad”. Además, enfatiza que la decisión de adoptar esta medida debe estar debidamente motivada y responde a criterios de “gravedad del presunto delito, el grado de peligrosidad y el hecho de que la persona requerida esté en condición de prófugo al haber evadido a la justicia del país requirente”.

32. Agrega que la medida cautelar del artículo 8 de la Ley de Extradición es de carácter preventiva y temporal, y no establece ningún criterio anticipado o de juzgamiento sobre la responsabilidad penal de la persona requerida. Además, resalta que esta disposición no es discriminatoria ni genera desigualdad contra las personas extranjeras, puesto que “la nacionalidad de la persona requerida no es relevante, pues puede ser nacional del país solicitante o de un tercer país”.
33. Sostiene que en materia de extradición rige el principio de doble tipicidad y señala que la Presidencia de la Corte Nacional de Justicia es la competente para tramitar y resolver sobre los pedidos de extradición en el Ecuador, de manera que no existiría vulneración al derecho a ser juzgado por un juez competente. Asimismo, explica que la extradición “es de carácter mixta”, ya que contiene un procedimiento jurisdiccional ante la Presidencia de la Corte Nacional de Justicia y, si se concede, se requiere de la autorización de entrega que realiza el Poder Ejecutivo.
34. Finalmente, destaca que el mismo artículo 8 de la Ley de Extradición establece la posibilidad de dictar medidas sustitutivas. Por ello, considera que se debe evaluar cada caso antes de adoptar la medida, “tomando en consideración situaciones tales como por ejemplo el de mujeres embarazadas”.
35. Por todo lo expuesto, la Presidencia de la Corte Nacional de Justicia considera que la demanda de inconstitucionalidad propuesta por el accionante no vulnera ninguno de los preceptos constitucionales alegados.

#### **4.6. Argumentos del *amicus curiae***

36. En lo principal, Emilio Suárez Salazar y Juan Francisco Guerrero sostienen que la norma impugnada no vulnera el derecho a la igualdad y no discriminación porque la condición migratoria no es considerada al decidir la detención provisional de la persona requerida. Asimismo, argumentan que no contraviene el principio de legalidad porque fija las condiciones para la aplicación de la detención provisional, sus objetivos y su duración.
37. Por otra parte, indican que la norma impugnada no es contraria a la excepcionalidad de la prisión preventiva, ya que establece que la detención provisional se aplica en

casos de urgencia y es sustituible por otra medida, además que, de disponerse, está amparada por las garantías del debido proceso, incluida la motivación. Finalmente, mencionan que no afecta la presunción de inocencia puesto que regula exclusivamente una herramienta procesal legítima, destinada a garantizar los fines del procedimiento de extradición.

## 5. Planteamiento de los problemas jurídicos

- 38.** De lo expuesto en los párrafos 12.1 al 12.5 *supra* se evidencia que, si bien el accionante alega que la norma impugnada sería contraria a varios preceptos constitucionales, sus argumentos se centran en que el artículo 8 de la Ley de Extradición, al permitir aplicar una medida preventiva privativa de libertad dentro de un procedimiento de extradición, **i)** afecta al derecho a la libertad ambulatoria de manera ilegítima y la excepcionalidad de la privación de libertad de manera cautelar, y **ii)** el principio de igualdad y no discriminación.
- 39.** Respecto a **i)**, se observa que el accionante sostiene transversalmente en su demanda que la configuración de la norma impugnada contraviene la excepcionalidad de la prisión preventiva por permitir su uso en un procedimiento que no tiene naturaleza penal, como lo es la extradición. Considera que aquello genera un “abuso de la prisión preventiva”, por medio del cual, en su opinión, no se respetarían las garantías establecidas en la Constitución. Por ello, concluye que se trata de una “restricción ilegítima” del derecho a la libertad ambulatoria, que deviene en inconstitucional.
- 40.** En virtud de aquello, la Corte abordará estas alegaciones del accionante a través del siguiente problema jurídico:
- 40.1.** ¿El artículo 8 de la Ley de Extradición contraviene los artículos 66 numeral 14 y 77 numeral 1 de la Constitución, que consagran el derecho a la libertad ambulatoria y la excepcionalidad de la privación de libertad como medida cautelar, al permitir la detención preventiva del sujeto reclamado en casos urgentes de extradición?
- 41.** En cuanto a **ii)**, el accionante alega que la norma impugnada afecta el principio de igualdad y no discriminación en razón de que el uso de la prisión preventiva en estos casos se aplicaría sobre las personas extranjeras reclamadas por otros Estados. Para analizar dicha alegación, la Corte formula el siguiente problema jurídico:
- 41.1.** ¿El artículo 8 de la Ley de Extradición contraviene el principio de igualdad y no discriminación contenido en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución por

permitir aplicar una medida cautelar privativa de libertad sobre personas extranjeras en el marco de un procedimiento de extradición?

## 6. Resolución de los problemas jurídicos

### 6.1. ¿El artículo 8 de la Ley de Extradición contraviene los artículos 66 numeral 14 y 77 numeral 1 de la Constitución, que consagran el derecho a la libertad ambulatoria y la excepcionalidad de la privación de libertad como medida cautelar, al permitir la detención preventiva del sujeto reclamado en casos urgentes de extradición?

42. El derecho a la libertad personal se encuentra consagrado de forma amplia en el artículo 66 de la Constitución, con una lista no taxativa de escenarios y situaciones en los que se permite el ejercicio positivo de la libertad a las personas y un límite para injerencias arbitrarias a este derecho, que se presenta como uno de los principales para salvaguardar la democracia y el respeto de otros derechos humanos.<sup>5</sup>
43. Por su parte, en el artículo 66 numeral 14 de la Constitución concretamente, se reconoce el derecho a transitar libremente por el territorio nacional, a escoger una residencia y a entrar o salir libremente del país. El ejercicio de este derecho, conforme al mismo precepto constitucional, debe regularse de acuerdo con la ley.
44. El derecho a la libertad ambulatoria no es un derecho absoluto y puede ser limitado en observancia de las disposiciones contenidas en la propia Constitución, en los instrumentos que forman parte del bloque de constitucionalidad y en la ley. Caso contrario, la privación de libertad puede tornarse en ilegal, arbitraria e ilegítima y, consecuentemente, devenir en una vulneración de este derecho.<sup>6</sup>
45. El artículo 77 numeral 1 de la Constitución establece que la privación de libertad no es la regla general y debe aplicarse para **i)** garantizar la comparecencia del imputado o acusado al proceso, **ii)** garantizar el derecho de la víctima del delito a una justicia pronta, oportuna y sin dilaciones, y **iii)** asegurar el cumplimiento de la pena. Además, determina que procede por orden escrita de autoridad judicial competente, en los casos, por el tiempo y con las formalidades establecidas en la ley.
46. La Corte ha resaltado que la privación de libertad de una persona a través de una medida cautelar tiene un carácter personal, excepcional, subsidiario, provisional, proporcional, motivado, revocable y sustituible, lo que implica que esta medida puede transformarse en otra si se modifican las circunstancias que inicialmente la

<sup>5</sup> CCE, sentencia 2533-16-EP/21, 28 de julio de 2021, párr. 63.

<sup>6</sup> *Ibid*, párrs. 66 y 67.

fundamentaron y no puede persistir si no subsisten los presupuestos que la justificaron.<sup>7</sup> En esta línea, ha mencionado que la aplicación de esta medida cautelar debe observar el criterio de *ultima ratio*, que implica que debe ser impuesta solamente cuando las demás medidas sean inútiles e ineficaces, lo que conlleva que las medidas alternativas a la privación de libertad deben fortalecerse para favorecer su uso.<sup>8</sup>

47. De igual forma, este Organismo ha recalcado que la aplicación de una medida cautelar privativa de libertad, desde una perspectiva constitucional, está justificada si: **i)** persigue fines constitucionalmente válidos, **ii)** es idónea para cumplir estas finalidades, **iii)** es necesaria al no existir medidas cautelares menos gravosas que puedan cumplir con dichas finalidades, y **iv)** es proporcional frente al alto nivel de afectación en las esferas de libertad de la persona sobre la que recae la medida. De otro modo, la imposición de una medida cautelar de este tipo supondría una restricción injustificada y arbitraria de la libertad.<sup>9</sup>
48. El criterio de *ultima ratio* o excepcionalidad en el uso de una medida cautelar privativa de libertad responde a que esta medida es la más gravosa de todas, puesto que supone una restricción directa al derecho a la libertad ambulatoria que, a su vez, repercute en las actividades y relaciones familiares, sociales y laborales de la persona, así como en su integridad física y psíquica.<sup>10</sup> Por ello, bajo este criterio, es preciso que la restricción a la libertad ambulatoria sea necesaria y no existan otras medidas cautelares menos gravosas que igualmente permitan cumplir el fin constitucional pretendido.
49. En cuanto a la extradición, se trata de una figura reconocida expresamente en el artículo 79 de la Constitución,<sup>11</sup> la cual ha sido definida en la jurisprudencia previa de esta Magistratura como el acto de asistencia jurídica internacional a través del cual un Estado hace la entrega a otro, de una persona que este último reclama por encontrarse inculpada, sentenciada o procesada por el presunto cometimiento de un delito.<sup>12</sup> Además, la Corte ha resaltado que esta institución debe comprenderse a la luz del artículo 416 numeral 1 de la Constitución, según el cual Ecuador es un país que fundamenta sus relaciones con la comunidad internacional en la cooperación, la

<sup>7</sup> CCE, sentencia 8-20-CN/21, 18 de agosto de 2021, párr. 32.

<sup>8</sup> CCE, sentencia 22-20-CN/24 y acumulado, 5 de diciembre de 2024, párr. 47.

<sup>9</sup> *Ibid*, párrs. 38 y 43.

<sup>10</sup> *Ibid*, párr. 37.

<sup>11</sup> El 8 de mayo de 2024, con resolución PLE-CNE-1-8-5-2024, el Consejo Nacional Electoral emitió los resultados finales del referéndum y consulta popular llevados a cabo el 21 de abril de 2024, los cuales fueron publicados en el primer suplemento del Registro Oficial 554 de 9 de mayo de 2024. De acuerdo con los resultados del referéndum, el artículo 79 de la Constitución fue reformado con el fin de eliminar la prohibición de extraditar ecuatorianas o ecuatorianos.

<sup>12</sup> CCE, sentencia 239-15-SEP-CC, 22 de julio de 2015, página 14.

integración y la solidaridad, para fortalecer la construcción de un mundo justo, democrático y solidario.<sup>13</sup>

- 50.** En este sentido, este Organismo ha reconocido que la extradición es un mecanismo de cooperación internacional entre Estados, que permite que Ecuador cumpla con sus obligaciones internacionales y constitucionales, con el objetivo de combatir la impunidad, evitando que quien ha cometido un delito en el exterior escape de la justicia refugiándose en un país diferente a aquel donde ha cometido la conducta punible.<sup>14</sup>
- 51.** Se ha recalcado que esta figura permite ejercer la soberanía en el marco del Derecho Internacional Público, en atención a los principios internacionales de cooperación, reciprocidad y solidaridad internacional.<sup>15</sup> Así, la Corte ha indicado que esta institución tiene como cimiento el interés común a todos los Estados de que los delincuentes sean juzgados -y eventualmente castigados- por el país a cuya jurisdicción corresponde el conocimiento de los respectivos hechos delictivos.<sup>16</sup> Todo ello con el fin de enfrentar a la delincuencia organizada transnacional e impedir que una persona que ha cometido un delito burle la acción de la justicia.<sup>17</sup>
- 52.** Por lo anterior, se ha destacado que la colaboración entre Estados en la lucha contra la delincuencia encuentra en la extradición una de sus manifestaciones principales, cuya observancia resulta fundamental para evitar la impunidad de los delitos que trascienden a nivel mundial, lo que implica que los Estados no se conviertan en cómplices de la delincuencia organizada.<sup>18</sup> De esta forma, es pertinente recordar que Ecuador ha ratificado varios tratados bilaterales y tratados multilaterales sobre extradición.<sup>19</sup> Asimismo, la Corte ha recalcado que esta figura no puede implementarse

---

<sup>13</sup> CCE, dictamen 1-24-RC/24, 24 de enero de 2024, párr. 29; y, CCE, dictamen 007-14-DTI-CC, 9 de julio de 2014, página 57.

<sup>14</sup> CCE, dictamen 4-22-RC/22, 12 de octubre de 2022, párrs. 73 y 79; CCE, dictamen 1-24-RC/24, 24 de enero de 2024, párrs. 29 y 32; y, CCE, sentencia 301-15-SEP-CC, 16 de septiembre de 2015, página 7.

<sup>15</sup> CCE, dictamen 4-22-RC/22, 12 de octubre de 2022, párr. 80; y, CCE, dictamen 1-24-RC/24, 24 de enero de 2024, párrs. 29 y 32.

<sup>16</sup> CCE, sentencia 301-15-SEP-CC, 16 de septiembre de 2015, página 7.

<sup>17</sup> CCE, dictamen 28-19-TI/19, 19 de noviembre de 2019, párr. 29.

<sup>18</sup> CCE, sentencia 301-15-SEP-CC, 16 de septiembre de 2015, página 8.

<sup>19</sup> Por ejemplo: i) la Convención Interamericana sobre Extradición, suscrita en 1981 y publicada en el registro oficial en 1998; ii) la Convención sobre Extradición, suscrita en 1933 y publicada en el registro oficial en 1936; iii) el Tratado de Extradición entre el Ecuador y Bolivia, suscrito y publicado en el registro oficial en 1913; iv) el Acuerdo sobre Extradición entre los Estados Partes del MERCOSUR y la República de Bolivia y la República de Chile, al cual Ecuador se adhirió en 2008; v) el Tratado sobre Extradición entre Ecuador y España, suscrito en 1989 y publicado en el registro oficial en 1998; vi) el Tratado de Extradición entre Ecuador y Rusia, suscrito en 2019 y publicado en el registro oficial en 2021; vii) el Tratado de Extradición entre Francia y Ecuador, suscrito en 1937 y publicado en el registro oficial en 1938; viii) el Tratado sobre Extradición entre Ecuador y Australia, suscrito en 1988 y publicado en el registro oficial en 1990; ix) el Tratado de Extradición entre Ecuador e Italia, publicado en el registro oficial en 2022; y, x) el Acuerdo sobre Extradición entre Ecuador, Bolivia, Perú, Colombia y Venezuela, suscrito en 1911 y publicado en el registro oficial en 1912; entre otros.

ni ejecutarse de manera arbitraria, sino en el marco de los derechos humanos y constitucionales, y las garantías del debido proceso.<sup>20</sup>

53. Para la aplicación de esta institución, el legislador ha desarrollado el artículo 79 de la Constitución en la Ley de Extradición.<sup>21</sup> En esta ley se establecen, a modo general, los casos de concesión y denegación de la extradición, y su procedimiento,<sup>22</sup> sin perjuicio de lo que fuere aplicable y estuviere expresamente previsto en los tratados o convenios internacionales en los que el Ecuador sea parte.<sup>23</sup>
54. La extradición, por su naturaleza, tiene un carácter procedimental no sancionatorio, ya que no establece criterios de culpabilidad o inocencia, ni impone penas. Su procedimiento está compuesto por un elemento jurisdiccional y por uno administrativo.
55. Jurisdiccional, por un lado, por cuanto la competencia radica en un órgano jurisdiccional, que es la Presidencia de la Corte Nacional de Justicia, quien tiene facultad de resolver sobre la procedencia del pedido de extradición u ordenar medidas cautelares, respetando y aplicando todos los derechos y garantías de la Constitución.<sup>24</sup> Administrativo, por otro lado, puesto que la decisión final recae en el Jefe de Estado o su representante.<sup>25</sup>
56. En el artículo 8 de la Ley de Extradición se prevé la posibilidad de que, en casos urgentes, de oficio o a solicitud del Estado requirente, se ordene la detención preventiva de la persona reclamada siempre que se cumpla con los requisitos determinados en la ley. Se trata de una medida cautelar de carácter personal, encaminada a asegurar la comparecencia de la persona requerida al procedimiento de extradición y, de ser el caso, garantizar su ejecución de manera efectiva.
57. El accionante sostiene que la posibilidad de disponer la detención del sujeto reclamado en extradición de manera provisional dentro de un procedimiento de extradición, contemplada en el artículo 8 de la Ley de Extradición, constituye una restricción ilegítima del derecho a la libertad ambulatoria, que contraviene el principio de excepcionalidad para el uso de una medida cautelar privativa de libertad.
58. Por ello, en consideración de lo mencionado en el párrafo 47 *supra*, corresponde a la Corte determinar si esta medida es compatible con la Constitución o no, para lo cual

<sup>20</sup> CCE, dictamen 1-24-RC/24, 24 de enero de 2024, párrs. 29 y 32.

<sup>21</sup> CCE, sentencia 301-15-SEP-CC, 16 de septiembre de 2015, página 8.

<sup>22</sup> CCE, sentencia 239-15-SEP-CC, 22 de julio del 2015, página 14.

<sup>23</sup> Disposición general única de la Ley de Extradición.

<sup>24</sup> Artículos 8, 10, 11, 12 y 13 de la Ley de Extradición.

<sup>25</sup> Artículo 14 de la Ley de Extradición.

se analizará la disposición acusada a la luz del principio de proporcionalidad, previsto en el numeral 2 del artículo 3 de la LOGJCC.<sup>26</sup>

59. En primer lugar, este Organismo debe verificar que la justificación de la medida bajo análisis persiga una finalidad constitucionalmente válida. Al respecto, como se indicó en el párrafo 56 *supra*, la detención preventiva en casos urgentes en el marco de un procedimiento de extradición pretende asegurar la presencia del sujeto reclamado por el Estado requirente en el proceso y, a su vez, en caso de que se conceda, garantizar que la extradición se ejecutará efectivamente.
60. Entonces, a través del uso de esta medida se pretende reducir el riesgo de fuga o evasión a la justicia por parte del sujeto reclamado por otro Estado, del cual se presume ya existió una evasión previa. Aquí resulta necesario enfatizar que en este tipo de casos ya existe una investigación penal en la que se ha concluido que la persona inmiscuida en el procedimiento de extradición tuvo algún tipo de participación respecto de los hechos o el delito investigado en el Estado requirente. Por lo tanto, la detención preventiva ha sido concebida por el legislador como una forma de alcanzar la finalidad de este procedimiento, la cual consiste en efectivamente extraditar al sujeto reclamado al Estado solicitante para evitar que sus actos delictivos queden en impunidad.
61. Aquello, a más de estar directamente vinculado con la efectividad de los sistemas de justicia de cada Estado para hacer frente a la delincuencia, también guarda relación con los derechos de las víctimas de delitos a la verdad, a la reparación y a una justicia oportuna.
62. Por lo expuesto, se verifica que la medida de detención preventiva contemplada en la norma impugnada busca dotar de eficacia al procedimiento de extradición, como figura reconocida expresamente en el texto de la Constitución y en cumplimiento de las obligaciones del Estado ecuatoriano en el marco de su participación en la comunidad internacional, en atención a los principios de cooperación, solidaridad internacional y reciprocidad. Dicho objetivo tiene una estrecha relación con los derechos de las víctimas a la verdad, a la reparación y a una justicia oportuna, y busca proteger el debido proceso en el marco de la cooperación internacional. A juicio de la Corte, esta

---

<sup>26</sup> LOGJCC, artículo 3: “Las normas constitucionales se interpretarán en el sentido que más se ajuste a la Constitución en su integralidad, en caso de duda, se interpretará en el sentido que más favorezca a la plena vigencia de los derechos reconocidos en la Constitución y que mejor respete la voluntad del constituyente [...] 2. Principio de proporcionalidad. – Cuando existan contradicciones entre principios o normas, y no sea posible resolverlas a través de las reglas de solución de antinomias, se aplicará el principio de proporcionalidad. Para tal efecto, se verificará que la medida en cuestión proteja un **fin constitucionalmente válido**, que sea **idónea, necesaria** para garantizarlo, y que exista un **debido equilibrio** entre la protección y la restricción constitucional” (énfasis añadido).

finalidad responde a un interés general, por lo que, se puede concluir que **la medida persigue un fin legítimo y amparado constitucionalmente.**<sup>27</sup>

63. En segundo lugar, corresponde determinar si la medida es idónea para alcanzar ese fin.<sup>28</sup> En este sentido, se debe partir de que las medidas cautelares no constituyen un fin por sí mismo, sino que son instrumentales, es decir, están orientadas a la consecución de fines de carácter procesal. En este caso, la medida cautelar de detención preventiva, como ya quedó zanjado, persigue como fin legítimo asegurar la presencia del sujeto reclamado a extradición en el proceso y garantizar que el traslado al Estado requirente, de ser el caso, se ejecute efectivamente, con el objetivo de atender, proteger y garantizar los principios de cooperación, reciprocidad y solidaridad internacional, y precautelar el debido proceso en el marco de la cooperación internacional, lo que está relacionado directamente con los derechos de las víctimas a la verdad, a la reparación y a una justicia oportuna.
64. A partir de aquello, queda claro que lo que se busca a través de la detención preventiva es velar por el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado ecuatoriano, el debido proceso, la tutela judicial efectiva y los derechos de las víctimas, asegurando el resultado del procedimiento de extradición con la presencia del requerido, ya que, como resulta obvio, sin su presencia la extradición no se puede llevar a cabo. Por ello, esta medida tiene un carácter personal, pues recae directamente sobre la libertad ambulatoria del sujeto reclamado, lo que implica una limitación a dicho derecho durante el procedimiento y, de concederse, hasta la ejecución de la extradición.
65. En este sentido, si el sujeto reclamado se encuentra privado de su libertad de manera preventiva, bajo la vigilancia y el control de las autoridades competentes, es plausible pensar que existirá menor riesgo de fuga o evasión de su parte, y que tanto el procedimiento de extradición como el traslado al Estado requirente se realizarán sin problemas o incidentes que resten eficacia a su ejecución. Por lo tanto, se constata que **la medida es idónea** para alcanzar el fin propuesto.
66. En tercer lugar, se debe examinar la necesidad de la medida. Para ello, hay que verificar que el fin constitucionalmente válido no pueda alcanzarse a través de una medida menos gravosa. Para analizar el criterio de necesidad de la medida examinada,

---

<sup>27</sup> CCE, sentencia 77-16-IN/22, 27, enero de 2022, párr. 109: “La restricción responde a razones de interés general y no se aparten del propósito para el cual ha sido establecida a la luz del resto de disposiciones de carácter constitucional”.

<sup>28</sup> *Ibid.*, párr. 113. “En cuanto a la idoneidad, corresponde verificar si, con respecto a la norma impugnada en cuestión, los medios adoptados se relacionan de forma adecuada o eficaz con el fin constitucional que persigue”.

resulta necesario aclarar las condiciones bajo las cuales opera la detención preventiva en casos urgentes de extradición.

- 67.** Por una parte, se debe tener presente que, en el marco de un procedimiento de extradición, el sujeto reclamado es una persona que escapó de un país presumiblemente eludiendo la justicia o que, al haber ejecutado los presuntos actos delictivos desde otro país, se niega a comparecer ante el sistema de justicia del Estado requirente para afrontar las acusaciones que se le realizan. Aquello implica que se trata de una persona que se encuentra en calidad de prófuga, puesto que pretende evitar ser juzgada por sus actos presuntamente delictivos o evadir el cumplimiento de una condena.
- 68.** Por otra parte, la norma impugnada establece expresamente que la procedencia de la detención preventiva se circunscribe a casos de urgencia. Por lo tanto, esta medida no es procedente ante cualquier caso, sino frente situaciones que requieren ser atendidas de forma inmediata por su gravedad y el riesgo de fuga existente, como ocurriría, por ejemplo, con una persona que ha cometido delitos graves, que muestra peligrosidad o reiteración en su conducta, que ha ocasionado daños considerables, o que lidera una organización delictiva transnacional.
- 69.** En esa línea, si bien el propio artículo 8 de la Ley de Extradición prevé la posibilidad de adoptar otras medidas alternativas menos gravosas, como la vigilancia a domicilio, la prohibición de ausentarse de un lugar determinado, la presentación periódica ante una autoridad, el retiro del pasaporte o la prestación de una fianza, ninguna de ellas brinda la misma certeza que otorga la detención preventiva en casos urgentes para evitar la fuga del sujeto reclamado.
- 70.** Ni la vigilancia a domicilio, ni la fianza, ni el retiro del pasaporte, ni la prohibición de ausentarse, ni la presentación periódica aseguran fielmente que no se pierda el rastro de quien es requerido de manera urgente. Por ello, ninguna de estas medidas alternativas, que están disponibles a modo general para la mayoría de los casos de extradición, resultan eficaces para los casos urgentes, en atención a las circunstancias señaladas.
- 71.** De esta forma, se observa que la limitación del derecho a la libertad ambulatoria bajo la figura de detención provisional, aplicable en casos urgentes, sí garantiza de manera directa la presencia del sujeto reclamado durante el procedimiento de extradición. Procesalmente, si bien existen medidas menos gravosas en la norma impugnada, su uso debe ser analizado caso a caso. Justamente por ello, la posibilidad de disponer la medida de detención preventiva exclusivamente en casos urgentes, en los que exista la necesidad de hacerlo, no es incompatible con la Constitución, pues su uso en estos

casos, como ya se ha expuesto, permite tutelar plenamente los derechos, bienes, valores y principios que se persiguen con esta medida. Por lo tanto, se colige que **la medida es necesaria para alcanzar el fin constitucional válido previamente señalado.**

72. Por último, corresponde analizar la proporcionalidad en sentido estricto de la medida. Aquello implica determinar si existe un equilibrio entre la limitación de los derechos que genera la medida cuestionada frente a los beneficios que reporta, puesto que, de no serlo, la medida sería desproporcional.<sup>29</sup> En este sentido, a pesar de que el accionante alega que la posibilidad de limitar preventivamente la libertad ambulatoria del sujeto reclamado en extradición en casos urgentes constituye una restricción ilegítima de este derecho y contraviene el principio de excepcionalidad para el uso de una medida cautelar privativa de libertad, esta Corte encuentra que la medida contenida en la norma impugnada sí es proporcional por las razones detalladas a continuación.
73. De la lectura del artículo 8 de la Ley de Extradición se desprende que el uso de la medida de detención preventiva en casos de urgencia no es un proceso mecánico o automático, ya que su aplicación está restringida a situaciones graves en las que exista un riesgo inminente de fuga o de afectación al proceso de extradición. Este enfoque garantiza que la medida sea estrictamente necesaria para cumplir con su finalidad legítima, sin imponer restricciones innecesarias al derecho a la libertad.
74. Lo anterior exige implícitamente que la Presidencia de la Corte Nacional de Justicia, como autoridad competente, evalúe cada caso antes de adoptar la medida. Este análisis exhaustivo minimiza el riesgo de arbitrariedad y garantiza que la detención preventiva solo se aplique en casos que realmente lo ameriten. Para ello, el presidente de la Corte Nacional de Justicia debe considerar varias aristas relevantes, como la gravedad del presunto delito, el grado de peligrosidad del sujeto reclamado y su condición de prófugo, además de su situación personal al momento de disponer la medida.
75. Sobre lo último, deberá analizar si se trata, por ejemplo, de una persona con discapacidad o que padece algún tipo de enfermedad catastrófica, de una persona de la tercera edad o de una mujer en estado de gestación. De igual forma, deberá evaluar si se trata de una persona refugiada o solicitante de refugio, en atención al principio de no devolución a través del cual esta persona no podría ser devuelta a un país donde corre peligro su vida, integridad o libertad. Por ello, es claro que la decisión de disponer la detención preventiva del sujeto reclamado en el marco de un procedimiento

---

<sup>29</sup> *Ibid.* párr. 166.

extradición debe estar motivada para que exista certeza respecto a que se está aplicando en aquellos casos urgentes que lo ameritan.

76. Aquí cabe recalcar que, al tratarse de una orden de detención emitida por el presidente de la Corte Nacional de Justicia, como autoridad competente para conocer el procedimiento de extradición, se cumpliría con lo preceptuado en el artículo 77 numeral 1 de la Constitución en cuanto a que la medida cautelar privativa de libertad procede por orden escrita de autoridad judicial competente, tal como se refirió en el párrafo 45 *supra*. Al respecto, esta Corte ha indicado que, según la Constitución, hay dos formas permitidas para privar de la libertad a una persona, sea esta nacional o extranjera: por orden de juez competente y por delito flagrante.<sup>30</sup>
77. Por otra parte, se observa que en caso de que el Estado requirente sea quien solicita la detención preventiva, la norma impugnada determina que deberán cumplirse ciertos requisitos para que dicho pedido sea procedente. A saber, se exige que la solicitud sea expresa por parte del juez o tribunal competente, o por el funcionario diplomático o consular del Estado requirente, por lo que, la solicitud no puede ser realizada por cualquier autoridad o funcionario del país requirente.
78. Asimismo, la norma impugnada establece que en la solicitud debe constar expresamente que responde a una sentencia condenatoria o mandamiento de detención, indicando la fecha y hechos que lo motivan, el tiempo y el lugar de la comisión, los datos y la filiación de la persona reclamada, con ofrecimiento de presentar seguidamente la demanda de extradición. Además, se prevé que la solicitud de detención preventiva debe remitirse por cualquier medio que deje constancia escrita de dicho pedido.
79. Todo lo expuesto refuerza el criterio de que el uso de la medida de detención preventiva en estos casos no es automático, sino que exige de la autoridad competente la verificación del cumplimiento de los requisitos para su procedencia. Aquello refuerza el principio de legalidad y asegura que esta medida se aplique únicamente en circunstancias justificadas.
80. De igual manera, se constata que en el segundo inciso del artículo 8 de la Ley de Extradición se indica que la detención preventiva quedará sin efecto si, transcurridos cuarenta días desde que se produjo la detención, el Estado requirente no hubiere presentado la solicitud de extradición. Aquello va en línea con el principio de temporalidad de las medidas cautelares, en el sentido de que no pueden durar para siempre, sino que tienen una duración limitada.

---

<sup>30</sup> CCE, sentencia 159-11-JH/19, 26 de noviembre de 2019, párr. 60.

81. Por ello, si no se presenta la solicitud de extradición en cuarenta días desde la detención preventiva, el sujeto reclamado deberá ser liberado, mientras que, en caso de que sí se presente la solicitud, la autoridad competente deberá resolver a la brevedad la procedencia de la extradición, respetando los plazos establecidos en la Ley de Extradición para el efecto.
82. Por último, no escapa del análisis de la Corte que el tercer inciso de la norma impugnada prevé la posibilidad de que, en cualquier momento y en atención a las circunstancias del caso, el presidente de la Corte Nacional de Justicia pueda ordenar la libertad del detenido y adoptar, en su lugar, alguna o algunas de las medidas alternativas referidas en el párrafo 69 *supra*, a saber: vigilancia a domicilio, orden de no ausentarse de un lugar determinado, orden de presentarse periódicamente ante una autoridad, retiro de pasaporte o prestación de una fianza.
83. Lo anterior concuerda con los principios de provisionalidad y sustituibilidad, que garantizan que las medidas cautelares se mantengan solo mientras subsista la necesidad de su aplicación. En este caso, el procedimiento de extradición permite la revisión permanente de las medidas adoptadas, por lo que, bien se podría sustituir la detención preventiva con fines de extradición por alguna medida menos gravosa en cualquier momento.
84. Finalmente, la Corte ya ha indicado que el uso de una medida cautelar privativa de libertad no implica *per se* una vulneración de derechos,<sup>31</sup> por lo tanto, la detención preventiva de una persona acusada de haber cometido un delito en el Estado requirente no puede considerarse por sí misma como una situación que genera una afectación de derechos. Como ya se indicó previamente, esta medida tiene varios límites y persigue una finalidad legítima, además de ser necesaria e idónea para dicho fin.
85. Lo que sí produciría una vulneración de derechos sería que la detención se prolongue más allá del tiempo establecido en la norma convencional o nacional aplicable, o que se ejecute en condiciones lesivas a la dignidad humana del sujeto reclamado, pues dichas situaciones podrían convertir a la privación de libertad en ilegítima o arbitraria y, en consecuencia, podría tutelarse a través de una acción de hábeas corpus. Por ello, al aplicar esta medida, se deben respetar en todo momento los derechos y las garantías establecidas en la Constitución. Los casos de posibles vulneraciones como resultado de la aplicación de la norma escapan la competencia de esta Corte en el marco de esta acción, destinada únicamente a determinar la compatibilidad en abstracto entre la norma y la Constitución.

---

<sup>31</sup> CCE, sentencia 22-20-CN/24 y acumulado, 5 de diciembre de 2024, párr. 65.

86. En línea con lo mencionado, la Corte recalca que el uso de medidas cautelares privativas de libertad no puede ni debe generar situaciones que atenten contra la dignidad humana del sujeto privado de libertad. Por ello, su uso está sujeto a que se aseguren condiciones mínimas que garanticen la protección de los derechos de estas personas. En este sentido, resulta necesario enfatizar que el proceso de extradición, al responder a un criterio de urgencia, debe realizarse de manera célere con el fin de evitar que las personas sujetas a extradición se mantengan privadas de libertad preventivamente de manera indefinida.
87. Por lo expuesto, se evidencia que **la medida contemplada en el artículo 8 de la Ley de Extradición es proporcional**, por cuanto dicha limitación únicamente se aplica en casos urgentes y exige el cumplimiento de varios presupuestos legales para su procedencia, además de que su uso se encuentra sujeto a los derechos y garantías establecidas en la Constitución. De igual forma, se verifica que la medida cumple con los principios de excepcionalidad, necesidad y temporalidad, lo que asegura un equilibrio entre la limitación del derecho a la libertad ambulatoria y la consecución de fines constitucionalmente válidos, como garantizar el debido proceso en el marco de la cooperación internacional, evitar la impunidad y precautelar los derechos de las víctimas a la justicia, a la reparación y a una justicia oportuna.
88. Por ello, para esta Magistratura resulta claro que, si bien la medida analizada implica la limitación del derecho a la libertad ambulatoria de los sujetos reclamados en extradición, en atención de los principios de legitimidad democrática e *in dubio pro legislatore*,<sup>32</sup> esta se enmarca en los márgenes de configuración legislativa y es proporcional en los términos antes referidos, considerando su utilidad para un interés superior.
89. Al verificar que la norma impugnada cumple con el principio de proporcionalidad previsto en el numeral 2 del artículo 3 de la LOGJCC y que la medida bajo análisis se encuentra justificada desde una perspectiva constitucional, en contestación al primer problema jurídico, la Corte concluye que el artículo 8 de la Ley de Extradición no contraviene los artículos 66 numeral 14 y 77 numeral 1 de la Constitución.

**6.2. ¿El artículo 8 de la Ley de Extradición contraviene el principio de igualdad y no discriminación contenido en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución por permitir aplicar una medida cautelar privativa de libertad sobre personas extranjeras en el marco de un procedimiento de extradición?**

<sup>32</sup> CCE, sentencia 25-20-IN/22, 29 de junio de 2022, párr. 31.

90. Por una parte, se debe considerar que el artículo 11 numeral 2 de la Constitución reconoce el derecho a la igualdad y no discriminación como un principio para el ejercicio de los derechos, el cual determina que “[t]odas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades”. En consonancia, el artículo 66 numeral 4 de la Constitución consagra el derecho a la igualdad formal, material y no discriminación, como parte de los derechos de libertad.
91. Este derecho implica que el Estado y sus órganos deben erradicar toda norma, actuación o práctica que genere, mantenga, favorezca o perpetúe desigualdad y discriminación, sin perjuicio de que en determinadas circunstancias puedan existir tratos diferenciados debidamente justificados de forma objetiva y razonable.<sup>33</sup>
92. Por otra parte, es necesario recordar que el legislador está facultado a expedir, codificar, reformar y derogar leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio.<sup>34</sup> Esta potestad le otorga libertad de configuración legislativa para establecer reglas, regulaciones, requisitos y procedimientos dentro de la esfera de la legalidad, la cual es amplia.<sup>35</sup>
93. Ahora bien, el accionante alega que el artículo 8 de la Ley de Extradición es contrario al derecho a la igualdad y no discriminación por permitir el uso de una medida cautelar privativa de libertad sobre personas extranjeras en el marco de un procedimiento de extradición. En su opinión, aquello generaría una “restricción ilegítima de derechos”.
94. Para determinar si una norma es incompatible con el derecho a la igualdad y no discriminación, este Organismo ha considerado que deben concurrir tres elementos: i) comparabilidad, que implica que deben existir dos sujetos de derechos que se encuentren en condiciones iguales o semejantes; ii) constatación de un trato diferenciado con base en una de las categorías enunciadas en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución; y, iii) verificación del resultado, producto del trato diferenciado, que puede ser una diferencia justificada o una diferencia que discrimina.<sup>36</sup>
95. A partir de lo anterior, para determinar si en este caso la medida contenida en la norma impugnada constituye un trato discriminatorio, esta Magistratura analizará si

---

<sup>33</sup> CCE, sentencia 69-21-IN/23, 13 de septiembre de 2023, párr. 32.

<sup>34</sup> Constitución, artículo 120 numeral 6.

<sup>35</sup> CCE, sentencia 34-19-IN/21, 28 de abril de 2021, párr. 98.

<sup>36</sup> CCE, sentencia 69-21-IN/23, 13 de septiembre de 2023, párr. 36. Respecto al último elemento, la Corte ha indicado que se trata de una diferencia justificada cuando se promueve derechos, mientras que, se configura una diferencia discriminatoria cuando se tiene como resultado el menoscabo o la anulación del reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. Al respecto, se puede ver: CCE, dictamen 1-18-RC/19, 28 de mayo de 2019, párr. 31; y, CCE, sentencia 159-11-JH/19, 26 de noviembre de 2019, párr. 75.

concurrer los tres elementos referidos previamente. De encontrar que alguno de ellos no se cumple, no será necesario continuar con el análisis de los elementos restantes.

96. Respecto al primer elemento, la Corte no evidencia una situación de comparabilidad entre dos sujetos de derechos como alega el accionante que existiría respecto a ecuatorianos y extranjeros. De la lectura de la norma impugnada se desprende claramente que la medida de detención preventiva se aplica, en términos generales, sobre el sujeto reclamado en extradición, exclusivamente en casos urgentes.
97. Por lo tanto, a criterio de este Organismo, la redacción de la norma impugnada no realiza ninguna distinción por categorías o personas para el uso de esta medida, menos aún en razón de si el sujeto reclamado es nacional o extranjero. Si bien la norma impugnada exige ciertos requisitos para la procedencia de la medida de detención provisional, tal como se analizó en los párrafos 73 al 84 *supra*, ninguno de ellos se basa en la nacionalidad del sujeto reclamado o su condición migratoria.
98. No escapa del análisis de la Corte que, en el momento en el que se presentó la acción pública de constitucionalidad, el artículo 79 de la Constitución prohibía expresamente la extradición de ecuatorianas y ecuatorianos. Sin embargo, se debe tener presente que este artículo se reformó como resultado del referéndum y consulta popular llevados a cabo el 21 de abril de 2024, de manera que, actualmente, se permite la extradición de ecuatorianas y ecuatorianos cuando aquello sea procedente de conformidad con las leyes y tratados aplicables. Por lo tanto, la medida de detención provisional contemplada en la norma impugnada también podría aplicarse sobre nacionales y no solamente sobre personas extranjeras, lo que refuerza la tesis de que no existe un trato discriminatorio.
99. Por las razones expuestas, esta Magistratura no verifica la concurrencia del primer elemento requerido para considerar que la norma impugnada genera un trato discriminatorio. En virtud de aquello, en contestación al segundo problema jurídico, la Corte concluye que el artículo 8 de la Ley de Extradición no contraviene el principio de igualdad y no discriminación contenido en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución.

## 7. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. **Desestimar** la acción de inconstitucionalidad **101-22-IN**.

2. Notifíquese, publíquese y archívese.

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet (voto concurrente), Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 09 de enero de 2025.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**SENTENCIA 101-22-IN/25**

**VOTO CONCURRENTE**

**Juez constitucional Enrique Herrería Bonnet**

1. El 9 de enero de 2025, el Pleno de la Corte Constitucional resolvió el caso 101-22-IN relativo a una acción de inconstitucionalidad propuesta en contra del artículo 8 de la Ley de Extradición. Formulo el siguiente voto concurrente pues, si bien estoy de acuerdo con la decisión de la sentencia, es menester realizar una precisión respecto del contenido del fallo.
2. La Corte Constitucional, en la sentencia 101-22-IN/25, se refiere expresamente y adopta criterios de la sentencia 22-20-CN/24. En la última sentencia, junto con la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, formulé un voto salvado. Por ende, es necesario establecer que, si bien concuerdo con la decisión de desestimar la acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 8 de la Ley de Extradición, disiento de las referencias realizadas a la sentencia que se pronunció sobre la constitucionalidad del artículo 541, numeral 3, del COIP.
3. Un ejemplo de mi discrepancia se observa en la siguiente frase de la sentencia: “una vulneración de derechos sería que la detención se prolongue más allá del tiempo establecido en la norma convencional o nacional aplicable”. En vista de que he mantenido una postura distinta al resto de jueces constitucionales respecto de la caducidad de la prisión preventiva, formulo el siguiente voto concurrente como una muestra de que ratifico mi postura sobre este asunto y, en consecuencia, el voto salvado esgrimido en el caso 22-20-CN.

Enrique Herrería Bonnet  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal que el voto concurrente del juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 101-22-IN fue presentado en Secretaría General el 22 de enero de 2025, mediante correo electrónico a las 11:48; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**