

Derecho de asilo, la urgencia de un nuevo enfoque jurídico de la extradición en Ecuador

Right to asylum and the urgency of a new legal approach to extradition in Ecuador

Ronny Byron Torres Paredes

<https://orcid.org/0000-0001-6940-5725>

ab.ronnytorres@outlook.com

Universidad de Guayaquil, Ecuador

Resumen. Con el propósito de analizar la regulación normativa respecto a las figuras del asilo político y la extradición en Ecuador en la última década, se realizó el presente estudio, abordando sus conceptos, la normativa nacional e internacional y su trascendencia, puntualizando en los conflictos entre ambas figuras jurídicas. Se ha utilizado un diseño metodológico transversal no experimental, el cual permitió evaluar la justificación aplicada hacia los asilos políticos otorgados a exfuncionarios públicos, lo cuales enfrentan procesos de extradición por diversos actos ilícitos, juzgados por la justicia ordinaria. Se trata el tema por la notoria falta de mecanismos ante el conflicto que se suscita entre ambas instituciones jurídicas. Los acusados y sentenciados se amparan bajo el asilo para no regresar al país de origen y evitar sus condenas. En ese sentido, por también se ha estudiado las causas por las cuales estas situaciones ocurren, para así evaluar las alternativas que optimicen el marco jurídico actual en cuanto a esta problemática.

Palabras clave: derecho de asilo, asilo político, extradición, delitos políticos, funcionarios públicos.

Abstract. With the intention to analyse the normative regulation regarding the figures of political asylum and extradition in Ecuador in the last decade, was realize this study, speckling concepts and internal and international regulations and their significance have been addressed, emphasizing the conflicts that arise between both legal figures. Through a non-experimental cross-sectional methodological design, the justification applied to the political asylums granted to former Ecuadorian public officials was evaluated, who at the same time face extradition processes for committing various illegal acts and judged by ordinary justice. The choice of this topic was motivated by the notorious lack of

mechanisms in view of the conflict that arises between both legal institutions. As will be seen in the development of this text, the accused and sentenced are protected under asylum so as not to return to the country of origin and avoid their convictions. In this sense, the causes for which these situations occur have also been studied, in order to evaluate the alternatives that optimize the current legal framework regarding this problem.

Keywords: right of asylum, political asylum, extradition, political crimes, public officials.

Introducción

En el ámbito del derecho internacional, las instituciones de asilo político y extradición, creadas para proteger a los individuos de las diferentes naciones y en concreto a sus estados, han sufrido una serie de conflictos que han menoscabado la legitimidad. En la historia reciente de Ecuador, personajes políticos procesados por delitos de corrupción buscan beneficiarse del asilo político para evitar la extradición y vivir en impunidad. El asilo político se refiere al derecho al que puede acogerse un individuo extranjero que huyó o fue expulsado de su país por motivos políticos. La Declaración Universal de los Derechos Humanos (Onu, 2015), recalca en su artículo 14 que, en caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo en cualquier país. Su finalidad es otorgar refugio y proteger a un individuo cuya nación de origen pretende castigarlo por sus opiniones o actividades políticas. Por añadidura, la Constitución de la República del Ecuador (2008), establece en su artículo 38, que las personas en condición de asilo podrán gozar de protección especial que garantice el pleno ejercicio de sus derechos.

Sin embargo, el artículo 14 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Onu, 2015), aclara que no se puede conceder asilo a personas para evitar el enjuiciamiento por delitos no políticos o actos contrarios a los propósitos y principios de las Naciones Unidas. Varios autores encuentran que algunos países han otorgado refugio político a prófugos de la justicia, vulnerando la esencia de este derecho. Uno de ellos es el jurista constitucionalista Quintana (2019), Miembro del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, quien recalca que los delitos políticos, militares, religiosos están exentos de la extradición, lo cual dificulta la extradición porque la definición, de un delito político es compleja.

Por otro lado, la finalidad de la extradición es procesar y castigar a individuos prófugos de su país, por un delito castigado con la pena privativa de la libertad. Esta intervención es posible cuando el estado donde permanece el procesado lo entrega a su país de origen, a través de una debida solicitud que cumpla una serie de parámetros establecidos en la norma legal pertinente. En Ecuador, el proceso de extradición no se ha actualizado desde hace 20 años. Actualmente se encuentra regulado desde el 2000 en la Ley de Extradición (Congreso Nacional, 2000). Al momento el país mantiene 16 tratados bilaterales con otros países en esta materia, incluyendo Estados Unidos, Bélgica, España, Suiza, Colombia, Bahamas, Brasil.

Múltiples tratados internacionales, convenios bilaterales, la Constitución del Ecuador y otras leyes hacen hincapié en la importancia de la extradición como un instrumento de seguridad para todo estado que se considere agraviado por sujetos que aspiran vivir al margen de su ley en otros territorios. Estos cuerpos legales, como se analizará más adelante, en última instancia también buscan resguardar a su vez la soberanía sobre los procesados. No obstante, la extradición en la mayoría de los casos se enfrenta a la falta de aprobación de los demás estados a su petición, por diversos motivos, y en especial a la intervención del asilo político en los estados residentes, los cuales no siempre están debidamente justificados, sobre todo en los casos de actores políticos investigados en asuntos de corrupción, sostienen varios autores, como García (2016). En la historia del país pocos avances se han presenciado en la captura de sujetos que la justicia ecuatoriana exige, amparados bajo el derecho del asilo. En la mayoría de los casos la situación se agrava por falta de conocimiento de los jueces, la falta de una norma regulatoria macro, apatía de los órganos jurisdiccionales del país para resolver delitos y por último, la corrupción. La última cifra conocida de procesos de extradición en trámite es de julio del 2018.

Aunque este conflicto ha sido una problemática de largo aliento en Ecuador, la presente investigación se centró en analizar el escenario de los últimos diez años. En este lapso funcionarios pertenecientes a los últimos dos gobiernos tramitaron pedidos de asilos políticos, en medio de investigaciones por sobornos y actos de cohecho en relación con sus cargos públicos. Sobre ellos pesan requerimientos de extradición que no se han cumplido. Más de 10 de esos funcionarios se mantienen prófugos por diversos delitos probados de corrupción. Entre ellos se encuentran el expresidente del directorio del Banco Central del Ecuador, acusado

de malversación de fondos y falsificación de documentos, el excontralor del Estado, vinculado en la investigación por coimas a la empresa brasileña Odebrecht, el exgerente de Petroecuador y su hijo, implicados en casos de corrupción dentro de la empresa estatal petrolera. En este punto es crucial evaluar los límites del asilo político, identificar cuáles son los delitos políticos y si realmente influyen en el requerimiento del asilo y la petición de extradición. Este contexto igualmente servirá para reflexionar la política de estado en cuando a estos temas, la competitividad de las autoridades en la gestión de estos trámites y la reciprocidad de los estados para garantizar los principios de la justicia, dado que la extradición como el asilo político son instituciones de interés común para todas las naciones.

Ahora bien, el asilo es una institución que protege a individuos siempre y cuando su vida o su libertad se vean amenazadas, por actos de persecución o violencia procedentes de acciones u omisiones de un Estado, explica la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2000). Este derecho les otorga a los individuos la cualidad de refugiados. Se puede obtener asilo si una persona teme ser maltratada o ha sufrido maltratos debido a su raza, religión, nacionalidad, a su opinión política o a su pertenencia a un grupo social determinado (Kaminsky, 2010). El asilo, tal como se lo ha descrito y establecido así por primera vez en la Convención sobre el estatuto de los refugiados, se han derivado otras figuras, como el asilo político. La persecución debido a opinión política es uno de los motivos contemplados por el asilo, pero no es el único (CEAR, 2014). La Agencia de la Organización de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), resalta esta dicotomía.

Hay quienes se inclinan a una definición de asilo que toma elementos de las diferentes Convenciones y construyen entonces un término genérico de ese derecho. Otra perspectiva objeta que las diferentes convenciones donde aparece la palabra asilo, no tienen alcances similares. Esta dualidad asilo-refugio, en efecto, solo ocurre en América Latina, donde se ha generalizado una visión divergente sobre estas figuras, cuando más bien son complementarias (D'Alotto *et al.*, 2004). Para esto, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (OEA, 1977), declara en su artículo 22, que toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero en caso de persecución por delitos y de acuerdo con la legislación de cada Estado y los convenios internacionales. Pese a las diversas fuentes del derecho internacional sobre esta figura, es necesario recalcar que existen limitaciones al asilo. Dicha protección no

puede ser concedida a personas sobre quienes pesen serios indicios para considerar que han cometido crímenes internacionales, como los de lesa humanidad, crímenes de guerra y contra la paz (CIDH, 2000). Por ese motivo, se considera una total desnaturalización que la institución del asilo se otorgue a aquellos individuos que abandonan su país con el objetivo de eludir su presunta responsabilidad en crímenes internacionales. Ha sido necesario y conveniente realizar en primer lugar las delimitaciones respecto a la figura del asilo, antes de poder abordar la institución del asilo diplomático.

La mayoría de los estados atribuyen al asilo diplomático, un fundamento humanitario. Estados Unidos y Europa no lo admiten como parte del Derecho Internacional. Pero en el Sistema Interamericano se han suscrito varios instrumentos multilaterales, como la Convención sobre asilo, la Convención sobre asilo político, y la Convención sobre asilo diplomático y asilo territorial (Vasco, 2014). Tal como se conoce hoy en día, la figura del asilo político es aquella que se consolidó en la Convención sobre Asilo Diplomático en Caracas (OEA, 1954). Este reconoce el derecho de asilo a las personas perseguidas por motivos políticos, pero puntualiza que todo estado tiene derecho de conceder asilo, pero no está obligado a otorgarlo ni a declarar por qué lo niega. Es ilegítimo conceder asilo a personas procesadas por delitos comunes sin haber cumplido las penas (Higueras, 2019).

Es delito político todo delito que ofende un interés político del Estado, o bien un derecho político del ciudadano (García, 2016). Incluso el delito común puede considerarse político cuando tiene motivaciones políticas. Las reformas al código penal ecuatoriano en el lapso situado entre 2010 y 2019, derivaron en la creación de un nuevo cuerpo legal (Código Orgánico Integral Penal, 2014), el cual especifica los tipos de delitos que se denominan políticos. En conclusión, son delitos políticos por regla general los que se refieren a la administración pública. Entre ellos se incluye la rebelión, espionaje, actos hostiles contra el Estado, tentativa de asesinato contra el presidente de la República, paralización de un servicio público, tráfico ilícito de armas de fuego, armas químicas, nucleares o biológicas.

Es importante recalcar que el mismo cuerpo legal establece que solo la Asamblea Nacional puede conceder amnistías por delitos políticos (COIP, 2014), aunque no concederá este privilegio por delitos cometidos contra la administración pública. También están los principales delitos vinculados a la contratación pública, como peculado, enriqueci-

miento ilícito, cohecho y concusión. La calificación de la delincuencia política corresponde al Estado que presta el asilo y que éste, será incondicionalmente respetado por el estado territorial (Peña, 2015). La extradición por su parte, es una forma de cooperación jurídica internacional. Consiste en un mecanismo de entrega de un individuo, acusado de un delito común, que ha cruzado la frontera para evitar su detención. Son elementos básicos de la extradición la cooperación jurídica interestatal y la protección de los derechos fundamentales de las personas, observando los principios establecidos en los tratados y convenciones para la entrega de seres humanos (Durán, 2019). La extradición es de carácter procedimental y no es sancionatoria (Calvachi, 2019).

Para tramitar la extradición se deben cumplir requisitos, como que el Estado solicitante justifique la causa para sancionar al requerido, que el delito imputado sea tipificado en las legislaciones de los Estados requirente y requerido, que la condena sea superior a un año, que el Estado requirente tenga jurisdicción para conocer y fallar sobre el delito. Por excepción, no se concede extradición cuando en el Estado requirente exista pena de muerte. Sin embargo, en el Estado a cuyas leyes se ampara, el delincuente político no representa un peligro y en el Estado de cuyos gobernantes se escapa, no existe justicia que le ofrezca garantía (Britto, 2011). Esto significa que la doctrina coincide que no se concede extradición por delitos políticos, porque se considera que dejan de serlo cuando se cruza la frontera (Durán, 2019).

Desde 1872, Ecuador ha firmado tratados de cooperación que aún vigentes, para lograr la extradición de ecuatorianos requeridos por la justicia por delitos de diferentes naturalezas. No obstante, estos convenios no han logrado la efectividad deseada. La extradición se basa en tratados internacionales, pero la mayoría de los que tiene Ecuador son antiguos y esto genera varios problemas (Estarellas, 2019). De hecho, los tratados están tan desactualizados que la mayoría de los delitos ya no se ejecutan en el presente. Por otro lado, el gobierno ecuatoriano debe abocar sus esfuerzos a buscar frescos convenios, sobre todo con países a donde más recurren los que fugan del territorio nacional.

Ya se sabe que se van a Estados Unidos. También porque saben que los procesos deben ser traducidos. Además, para poder extraditar hay que ir a los códigos penales de los países, el Código Penal norteamericano es muy distinto al Código ecuatoriano, los delitos son distintos y por eso se van a este tipo de países (Estarellas, 2019). Finalmente, otras de las crisis que sufre la figura de la extradición es que el país mantiene convenios

con países muy lejanos, donde realmente no se registran requeridos por la justicia ecuatoriana. No se concederá la extradición a los extranjeros por delitos cuyo juzgamiento corresponda a jueces y tribunales del Ecuador; cuando se trata de delitos de carácter político y los de carácter militar; cuando la persona reclamada deba ser juzgada por un Tribunal de excepción; en los delitos de acción privada; entre otros (Congreso Nacional, 2000).

Materiales y métodos

El objetivo es analizar la regulación normativa respecto a las figuras del asilo político y la extradición en Ecuador en la última década. El derecho del refugio político lamentablemente se ha empañado al concederse a prófugos de la justicia, sobre todo en los casos de los delitos políticos, los cuales, a su decir, están exentos de la extradición. En este sentido, se estudiará los casos que abarca el tiempo de estudio y cómo actuó la justicia en cada situación. De esta manera, se evaluará el rol de los jueces, la Corte Nacional de Justicia, la comunidad internacional y al mismo tiempo, calificar las medidas de acuerdo con el sistema de derecho internacional y a la Constitución. Estos casos generan el contexto necesario para estudiar cómo la Fiscalía General del Estado, la Cancillería, la Corte Nacional de Justicia y la comunidad internacional han actuado ante los pedidos de extradición en los años de estudio.

El desarrollo de este artículo se ha sustentado dentro de una metodología cualitativa. En cuanto a esta modalidad de investigación, el estudio se enfoca en analizar los discursos, entre otros elementos subjetivos, provenientes de los diversos fenómenos sociales. En ese sentido podemos decir que la investigación cualitativa se focaliza en comprender los fenómenos sociales a partir de la misma realidad. Como su nombre lo indica, por medio de la investigación cualitativa se estudió la calidad de las actividades, relaciones, asuntos, medios, materiales o instrumentos en una determinada situación o problema. La misma procuró lograr una descripción integral, esto es, que intentó analizar exhaustivamente, con sumo detalle, el asunto particular de este estudio.

La muestra de esta investigación ha sido seleccionada al azar. En otras palabras, se trata de una muestra por conveniencia, un tipo de muestreo no probabilístico que se aplica cuando la muestra estadística a formar es seleccionada en el entorno próximo al investigador, sin que

medien requisitos específicos. El objetivo es facilitar el trabajo de quien desarrolla el estudio.

Se ha desarrollado este estudio mediante métodos descriptivos. Una definición de la investigación descriptiva es detallar las realidades de las personas, las situaciones, las actividades o los eventos del estudio y la investigación. En este tipo de estudio, el investigador pretendió identificar las relaciones existentes entre dos o más variables pertinentes al problema de investigación: los conflictos que se suscitan entre las figuras jurídicas asilo político y extradición. El investigador no solo recolectó datos sobre el tema, sino que se encargó de estudiar y analizar estos datos para obtener resultados significativos que puedan contribuir al conocimiento.

Por lo descrito hasta ahora en este apartado, ha sido necesario trabajar con uno de los recursos vitales de la metodología cualitativa: la revisión documental. Se trata de la actividad de buscar, seleccionar y analizar información primordial para el estudio. Esta actividad puede ocurrir en bibliotecas (bibliografía), no obstante, por el desarrollo de las nuevas tecnologías esta actividad se desarrolla en gran medida en Internet. En esta línea, emplearemos estudios y notas de periódicos que ayuden a sustentar el problema de investigación del presente artículo. Entre las ventajas de este instrumento de investigación se encuentra el uso de múltiples procesos como análisis, síntesis y deducción de documentos.

Resultados y discusión

Para futuras referencias en este apartado, y tal como se ha revisado en la literatura bibliográfica, entenderemos al asilo como el derecho que protege a una persona considerada perseguida por las autoridades su país de origen. En la praxis más común, el individuo es hostigado o acosado por sus creencias, pensamientos, criterios religiosos, políticos, ideológicos o intelectuales, por lo cual necesita el asilo en este sentido por razones políticas. La Convención de Caracas sobre Asilo Diplomático (como también se conoce al asilo político reconoce que el otorgamiento del asilo es potestad de cada estado, lo cual equivale a decir que los países no están obligados a concederlo, si no lo estiman pertinente. Una vez concedido, la persona no puede ser entregada a las autoridades de otro país que la reclama. Es decir, no puede ser extraditada. La extradición ocurre cuando un país exige a otro Estado la entrega de un individuo acusado de cometer un delito, quien ha escapado para evitar

su detención. De acuerdo con el artículo 199, numeral 3 del COFJ (Código Orgánico de la Función Judicial, 2009), a la Presidenta de la Corte Nacional de Justicia le corresponde conocer los casos de extradiciones pasivas y activas. En las pasivas la presidenta actúa como la jueza de la causa, por lo que concede o niega la extradición; mientras que, en las activas, realiza y envía el pedido formal de extradición al país requerido, impulsa el proceso y pone a órdenes del juez de la causa a la persona entregada. Esta segunda naturaleza de la extradición es la que más nos interesa en este estudio. Para que regresen al país y cumplan su condena, primero deben mediar dos trámites: uno policial y otro diplomático. Una vez que el Tribunal de Juzgamiento emita las boletas de captura para los prófugos, los magistrados además deben solicitar a la Interpol que emita una alerta roja. La entidad internacional aclara que la emisión de la alerta no equivale a una orden de detención. La notificación es una solicitud para que las policías de 194 países puedan detener provisionalmente a una persona hasta que se ejecute una extradición.

Según el último informe de rendición de cuentas de la Corte Nacional de Justicia, en el 2019 ingresaron un total de 59 causas de extradición, las cuales fueron tramitadas junto a 140 causas con las que se inició el año. Es decir, durante este período la Presidencia de la CNJ conoció e impulsó un total de 199 extradiciones. De estas, 75 causas fueron archivadas por distintos motivos, por lo que el año 2020 inició con 124 causas en trámite. Puntualizando, el asilo político no cabe cuando el solicitante de este derecho enfrenta un proceso judicial o una condena por un delito de lesa humanidad o político y, por lo tanto, el proceso de extradición debería ser efectivo, sin cuestionamiento. Al respecto, la competencia de la extradición recae en un juez, con las facultades de ordenar prisión preventiva, y radica a su vez en el jefe de Estado, quien tiene la decisión final en este asunto. El requerimiento solo se puede efectuar a través de la más alta autoridad judicial del Estado, la Corte Nacional de Justicia, siempre con la petición de la Fiscalía debidamente fundamentada o con la certificación de una sentencia.

En segundo lugar, es la Cancillería la cual emplea el canal diplomático para tramitar los documentos de la extradición, entregando la petición oficial a la más alta autoridad judicial de esa nación, quien iniciará el trámite ordenando la localización y captura del solicitado. Una vez detenido se efectúa una audiencia, ya que la persona tiene derecho de comparecer para justificar la extradición y el juez decide si la concede. En otros contextos, la alusión a un delito político podría ser motivo de

una discusión muy subjetiva. Sin embargo, el código penal ecuatoriano vigente especifica los tipos de delitos que se denominan políticos que se trata de los delitos en contra de la administración pública.

Los casos

P. D. C.: Expresidente del directorio del Banco Central del Ecuador (2011-2012) y titular del fideicomiso AGD-CFN No Más Impunidad. Luego de una denuncia en su contra, ante la falta de evidencia de un título de tercer nivel como economista, el funcionario renunció a sus cargos. Reconoce públicamente que falseó el documento universitario, con el cual ostentó cargos públicos y accedió a una maestría en Costa Rica que, en efecto, tuvo que ser invalidada. En el 2012 viajó a Miami, aduciendo la boda de su hijo. Desde ese momento no regresó al país y en el 2013 se revocó para él y su familia la visa diplomática (*El Comercio*, 2014). Sobre él también pesaba una investigación sobre peculado bancario dentro del caso Cofiec, el cual se refiere a la entrega irregular de un crédito, sin garantías, por \$800.000 al ciudadano argentino Gastón Duzac. Según el fallo del Tribunal Penal, el implicado generó la “idea criminal” de abusar del dinero público del banco Cofiec. El exfuncionario también enfrentaba una serie de pesquisas sobre enriquecimiento ilícito, un delito imprescriptible, por cuanto no justificó un incremento patrimonial de \$394.000. Por la primera imputación fue sentenciado a 8 años de cárcel en el 2015; por la segunda, 5 años de prisión en el 2019. En el 2017, P. D. C. expresó su intención de no regresar al país, por lo que la Fiscalía General del Estado impulsó las gestiones para su extradición. De hecho, la Corte Nacional de Justicia ya había iniciado en ocasiones anteriores este trámite; la primera gestión fue en el 2013, aunque en el último intento, hace cuatro años, no se ha detallado el tipo de avance. Al respecto, la Ley de Extradición prevé que este instrumento jurídico será viable ante la presencia de condena o auto de prisión preventiva, dos resoluciones que actualmente se ocurren.

W. S. V.: Hasta febrero del 2020 la Corte Nacional no había solicitado la extradición del exministro de Transporte y exsecretario del Agua a EE.UU. El pasado 3 de febrero, la Oficina de la Interpol en Washington informó a la Corte, entidad a cargo de la extradición, sobre la ubicación del exfuncionario. Él llegó a Estados Unidos en el 2017 con visa de residente. La Interpol también requirió que la extradición u arresto provisional sea canalizado por la vía diplomática. W. S. V. está involucrado en los denominados casos Sobornos y Senagua. En el

primero se le acusa como autor de haber exigido aportes económicos de empresarios privados para la actividad política del gobierno de 2006 a 2017, a cambio de contratos. El otro proceso penal es por peculado, al utilizar recursos públicos que eran parte de una deuda del desaparecido Centro de Rehabilitación de Manabí, pero que se desviaron para pagar una deuda entre particulares. Según un informe de la Contraloría General, el perjuicio para el Estado en este caso bordea los \$2,5 millones. Por el momento, tiene una orden de difusión roja en su contra, vigente desde el 15 de octubre de 2019. Pero no ha sido detenido aún.

R. G. J.: En abril del 2019, la Corte Nacional de Justicia del Ecuador envió a Perú, a través de los canales diplomáticos correspondientes, la solicitud de extradición del exdirector del IESS y exministro de Industrias, procesado por los delitos de peculado, defraudación tributaria y tráfico de influencias. El trámite se activó cuando la Interpol en Quito comunicó a la Corte sobre su localización y captura. Sin embargo, en diciembre del mismo año, la Sala Permanente de la Corte de Justicia de Perú declaró improcedente la extradición de R. G. J. Según la resolución del órgano judicial peruano, la imputación contra el requerido resulta genérica y no se realizó la vinculación con el tipo penal; además el Estado ecuatoriano no precisó la fecha de la comisión del delito. En todo caso, la Corte Suprema de Perú aclara que el procesado no es su refugiado. A inicios del 2020 Ecuador envió a Perú un recurso de reconsideración, respondiendo que la solicitud de extradición sí cumple con los requisitos, dado que cuando el 46 Juzgado Penal de Lima admitió a trámite la solicitud de extradición, se recalcó que la misma cumple con cada uno de los requisitos establecidos en el Tratado de Extradición y en la ley interna del Perú. Según el alto Tribunal, la Resolución que niega la extradición de R. G. J. se sustenta en elementos ajenos a lo dispuesto en el Tratado suscrito entre ambas repúblicas y la legislación interna de los países.

En otras palabras, al analizar los elementos de convicción de la causa penal ecuatoriana, Perú alega que dichos elementos no son suficientes para llamar a juicio al requerido. Por lo que para el país hermano, la extradición no procede. De todas maneras, Ecuador ratificó la prisión preventiva, prohibición de enajenar bienes y el bloqueo de las cuentas, como medidas cautelares.

C. P. F.: Condenado a seis años por el delito de conclusión en el caso Odebrecht en junio del 2018, está radicado en el país norteamericano. Además, el excontralor General fue condenado por el Tribunal

de la Corte Nacional de Justicia a pagar \$ 40,4 millones, como reparación integral de forma solidaria. Ese mismo año, durante la visita al país del segundo mandatario de Estados Unidos, Mike Pence, Lenín Moreno aprovechó para insistir a EE.UU. que facilite la extradición de las personas que fueron condenadas ante las cortes nacionales. A la fecha se espera el pronunciamiento del Estado americano.

A. A. M. y F. S. N.: Ambos venezolanos. El primero fue gerente de la empresa estatal de petróleos de Venezuela en Ecuador; el otro se desempeñó como Gerente Técnico de la Refinería del Pacífico. En el 2017, la Corte Nacional de Justicia solicitó la confiscación de bienes y cuentas por \$8 millones que los procesados tienen en Venezuela. La Fiscalía sostiene que ambos recibieron \$8,6 millones en coimas por el movimiento de tierras en la Refinería del Pacífico y el acueducto La Esperanza. A cambio, habrían entregado “información privilegiada” y modificado las bases de los concursos para entregar todos los contratos relacionados con estas obras a la constructora Odebrecht. El costo de ambas obras suma \$585,9 millones. Se estima que ambos huyeron a Venezuela, por lo que, además del proceso de extradición, contra ellos existe un pedido para que la Interpol los capturen y entreguen a las autoridades ecuatorianas.

C. P. C. e hijo C. P. D.: Aparentemente la investigación con el primero está viciada por un presunto fraude procesal. Según la defensa del acusado por lavado de activos, una Corte de la Florida, EE.UU. ha declarado mediante sentencia que la Unidad de Análisis Financiero y Económico de Ecuador en 2016 empleó fraudulentamente información bancaria americana del procesado, dentro del reporte de operaciones inusuales e injustificadas 028-2016 (ROII). De acuerdo al jurista Leonardo Stagg, defensor de C. P. C., esta información obtenida ilícitamente por hackeo de cuentas de correos electrónicos con servidores en Estados Unidos fue la que se usó para iniciar un proceso penal contra su representante, su hijo y su yerno (El Universo, 2020). En otras palabras, las partes involucradas fueron procesadas injustamente. El fraude cometido por la UAFE presuntamente indujo a un error a la Fiscalía. De ahí que la Interpol eliminó las alertas rojas contra el procesado, dado que, al fundamentarse en información ilegal y fraudulenta, viola los reglamentos de la Interpol. En conclusión, la justicia ecuatoriana debe resolver en derecho este proceso, mientras tanto los acusados permanecen en Perú.

F. A. E.: En el 2018, cuando fugó, el procesado por peculado solicitó asilo a diferentes países, entre esos Venezuela. El exfuncionario había sido obligado a usar un grillete electrónico, en reemplazo de la prisión preventiva como medida cautelar, tal como indica el art. 494 del Código Integral Penal (Código Orgánico Integral Penal, COIP, 2014). Pero en el momento en que el investigado se retira el dispositivo de vigilancia electrónica, se revoca este beneficio y se lo declara en condición de prófugo (art. 699) (Código Orgánico Integral Penal, COIP, 2014). La condición de asilado nunca fue aplicable para el exdirigente, mientras pesaba sobre él un proceso judicial sin riesgo para su integridad física y psicológica. Una vez más, se ratifica la incompatibilidad del asilo cuando tienen cuentas pendientes con la justicia. El 12 de octubre del 2020 el Tribunal Penal de la Corte Nacional de Justicia, conformado por los jueces Daniella Camacho e Iván León, declaró inocente al exsecretario de Comunicación por el delito de peculado. Con esto queda sin efecto la orden de captura para fines investigativos. Sin embargo, un mes después de la sentencia declaratoria de inocencia el Ministerio de Gobierno de Ecuador lo calificó como “el primer más buscado por corrupción”. Asimismo, la Fiscalía informó que apelaría el fallo. Hasta el momento no queda claro qué busca la justicia ecuatoriana.

C. O. H.: Tanto la sociedad boliviana como la peruana rechazaron un posible asilo para el exsuperintendente de Comunicación en 2019. No obstante, el gobierno del expresidente de Bolivia, Evo Morales, le concedió la condición de asilado político y tras la renuncia de Morales, a finales de ese año, el México le otorgó una tarjeta de visitante, por razones humanitarias. Al momento, el exfuncionario acusado de falsificación ideológica mantiene la condición de refugiado en el territorio mexicano. El documento emitido por el Gobierno de Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación y el Instituto Nacional de Migración señala que la fecha de vencimiento del certificado, que acredita situación migratoria regular en México y permite entradas y salidas múltiples, es el 4 de agosto de 2020. Es evidente el libre albedrío que se atribuye México, así como el derecho a su soberanía, al refugiar a este procesado, dado que no es el único funcionario asilado en esas tierras sobre quienes pesan investigaciones de corrupción. Cabe recordar que este funcionario fue procesado por presunto delito de falsificación y uso de documento falso e incluso se ordenó su prisión preventiva. El gobierno del mexicano Andrés Manuel López Obrador, inclinado fuertemente a una corriente izquierdista populista, que se podría haber alineado

con los criterios del gobierno anterior, también concedió la protección a los exasambleístas pertenecientes a esa corriente.

El destino predilecto: Miami, Estados Unidos

Aunque muchos de los acusados han sido ubicados en Estados Unidos, en especial en Miami, no se ha conseguido la entrega de dichas personas. En muchos casos, la extradición de una persona que solicita Ecuador a otro país no funciona porque el proceso no ha sido bien llevado (Macías, 2019). Entre los motivos está que muchas veces no se cumple con el envío al país solicitante de copias certificadas del caso que se sigue. También están las traducciones equivocadas o incompletas de los documentos que solicita el juez de un Estado para seguir el proceso. Durante una visita en el 2018 a Ecuador del entonces vicepresidente de EE.UU., Mike Pence, Juan Sebastián Roldán, secretario particular de la Presidencia, anunció que al menos 44 ciudadanos ecuatorianos en el territorio norteamericano enfrentan procesos de extradición, hasta esa fecha. La extradición es un procedimiento normalmente rápido, “pero con Estados Unidos es una traba, porque hay una serie de consideraciones políticas no solo técnicas, sin embargo, al final la decisión es judicial” (Albán, 2016). En los sistemas federales como el norteamericano, la Cancillería tramita la documentación, a través del Departamento de Estado de ese país, que la envía directamente a la Corte Suprema, la que a su vez delega a las autoridades judiciales del Estado donde está el requerido. Es un proceso sofisticado, pero complejo. Los estados deben sopesar desde la perspectiva política si les conviene o no entregar a determinada persona.

Necesarias reformas

Los órganos de control y administración de las leyes en Ecuador están lo suficientemente conscientes de las limitaciones que se presentan cuando ciudadanos procesados por delitos políticos fugan del país, acaban asilo y la extradición se estanca o no encuentra luz verde. En ese sentido, en el 2019 la Secretaría Anticorrupción y la Asamblea Nacional firmaron un convenio para la creación de una Unidad de Integridad Ética Anticorrupción que, entre otros, “luchará contra la corrupción y sobornos” que se suscitan entre los operadores de justicia, tanto como jueces y fiscales. De acuerdo con el secretario Anticorrupción de ese entonces, Iván Granda (que luego pasó a ser titular de del MIES, posteriormente también renunció a ese cargo a finales de 2020), es en estas

esferas donde deben frenarse los actos de corrupción. El propósito de este nuevo ente es darles a los operadores de justicia mejores mecanismos y herramientas para agilizar los procesos de corrupción y así elevar el porcentaje de casos con resultados exitosos para la sociedad. En este sentido, la nueva unidad nacería con la conformación por expertos en derecho penal, en administración y contratación pública, y con el apoyo de asesores nacionales y extranjeros. No obstante, según César Litardo, presidente de la Asamblea Nacional hasta el gobierno de Lenín Moreno, es necesario acompañar estos esfuerzos con la actualización de otras normativas, como la reforma al Código de la Democracia, para regular y transparentar el financiamiento de campañas, el fondo partidario y los aportes de compañías privadas en los procesos de comicios. Otra de las medidas anticorrupción es la reforma al Código Integral Penal para regular la figura del comiso (decomiso de bienes) sin que haya una sentencia en firme, la extinción de dominio a los acusados de corrupción y la recuperación de activos.

Para Litardo, también se debe analizar la Ley Anticorrupción, que regula la protección a denunciantes y establece el ‘derecho de repetición’, que es el reintegro de valores que el Estado tenga que pagar por una condena, pero que pudieren ser efectivamente imputados a autoridades o exfuncionarios. De hecho, en junio de 2020 entró en vigor una serie de reformas al COIP en este sentido. Una de ellas es que las personas procesadas y condenadas por actos de corrupción ya no podrán ocultar sus bienes o valores en tercera persona, porque igual serán incautados. Esta disposición se agregó en el artículo 69, en el párrafo de comiso penal. Este cambio se considera uno de los elementos importantes de la lucha contra la corrupción. Así se establece la figura de decomiso a terceros, con el fin de que los administradores de justicia ordenen, luego de una sentencia en firme, el comiso de bienes de personas sentenciadas por delitos de corrupción, que hayan sido puestos en cabeza de familiares, parientes o allegados. También se efectuaron modificaciones en el ámbito de este delito para proteger al denunciante de actos de corrupción.

Por otro lado, el Código Orgánico de la Función Judicial busca incorporar un eje contra la corrupción relacionado con la creación de tribunales anticorrupción. Con ello se busca fortalecer los mecanismos internos, mejorar herramientas y evitar el cometimiento de actos de corrupción por parte de los miembros de la Función Judicial. Sin embargo, estas modificaciones no alteran los procesos en pie contra los

acusados analizados en este informe. Por ello, sería idóneo analizar la necesidad de un efecto retroactivo.

Conclusiones

Como podemos ver, los alcances del asilo político, así como la gestión de la extradición, no están del todo claramente delimitados. Es decir, dónde empieza uno y dónde termina el otro. Las reglas de la extradición, que operan básicamente para obtener la entrega de una persona sometida a un juicio penal, que ha sido condenada y que fugó a otro país, pertenecen al derecho internacional público, y por lo tanto dependen altamente de la voluntad política de las naciones. En este sentido, los procesos pueden llegar a sufrir vicios de subjetividad por parte de cada nación refugio. Además, aunque no en todos los casos necesariamente hay una sentencia en firme, hemos podido observar que de todas maneras no se impulsa la extradición en base a una imputación formal, cuando el fiscal ha abierto un proceso de indagación, que ya de por sí es bastante severo, sobre todo en presuntos actos de corrupción. El canal diplomático es otro componente sensible en este asunto, no sólo para tratar la extradición de los prófugos de la Justicia sino para negociar y debatir los asuntos relacionados a una frontera informal. Ecuador debe mejorar sus relaciones exteriores, no solo con los países que estén alineados a su ideología, sino también con aquellos quienes son sus socios comerciales y de quienes recibe ayuda financiera. Esto refuerza la imagen de Ecuador en el exterior.

El gobierno ecuatoriano aparentemente preocupado por la situación de corrupción en la última década ha impulsado importantes reformas para ejecutar de raíz estos desórdenes. Es decir, esperando así evitar la fuga del procesado enajenando sus bienes, y así a su vez evitar la fuga y que se configure un posible asilo y luego la extradición. Sin embargo, estas modificaciones no alteran los procesos en pie contra los acusados analizados en este informe. Por ello, sería idóneo analizar la necesidad de un efecto retroactivo. El caso es que, para bien o mal, esta preocupación tiene matices políticos, dado que la gran mayoría de los acusados están vinculados con el régimen del exmandatario anterior al mandato de Lenín Moreno, presidente al cierre de esta investigación, con quien ha cortado todo tipo de relacionamiento. Y, en ese sentido, las intenciones y los esfuerzos por reforzar las medidas anticorrupción pueden caer en tramas populistas.

Referencias

- ACNUR. (2010). *Buenas Prácticas Legislativas*. Agencia de la ONU para los refugiados.
- Asamblea Constituyente. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Asamblea Constituyente.
- Asamblea Nacional. (2014). *Código Orgánico Integral Penal, COIP*. Asamblea Nacional.
- Britto, L. (09 de mayo de 2011). La extradición. *Diario Aporrea*.
- Calvachi, G. (2019). *La Extradición en el Ecuador*. Corte Nacional de Justicia.
- CEAR. (2014). *Diccionario de asilo*. Bilbao Ediciones.
- CIDH. (2000). *El asilo y su relación con crímenes internacionales*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- CNJ. (2020). *Rendición de Cuentas 2019*. Corte Nacional de Justicia.
- Congreso Nacional. (2000). *Ley de Extradición*. Congreso Nacional.
- D'Alotto, A., Esponda, J., Franco, L., Gianelli, M., Kawabata, J., Manly, M., & San Juan, C. (2004). *El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina: Análisis crítico del dualismo "asilo-refugio"*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Deutsche Welle. (2020). *Un grupo de opositores ecuatorianos asilados viaja a México*. Deutsche Welle.
- Durán, A. (2019). *Extradición*. Blog Derecho Ecuador.
- EFE. (7 de abril de 2020). La Justicia de Ecuador condena a prisión a Correa y lo inhabilita políticamente. *Agencia EFE Noticias*.
- Estarellas, C. (2019). Ecuador tiene convenios de extradición muy desactualizados. *El Universo*.
- García, J. (2016). *El asilo político*. Derecho Ecuador.
- Higuera, C. (14 de noviembre de 2019). *El Asilo Territorial y Diplomático en el Derecho Internacional Antiguo y Contemporáneo*. Ediciones de la Universidad San Ignacio de Loyola.
- Ippoliti, R., & Pastorino, A. (2019). A propósito del asilo diplomático. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República*, 33, 1-37.
- Kaminsky, N. (2010). *Cómo solicitar el asilo*. Greater Boston Legal Services.
- OEA. (1954). *Convención sobre el Asilo Diplomático*. Organización de Estados Americanos.

- OEA. (1954). *X Conferencia Panamericana*. Organización de Estados Americanos.
- OEA. (1977). *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)*. Organización de Estados Americanos.
- Onu. (2015). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Organización de las Naciones Unidas.
- Peña, J. (2015). *El delito político*. Blog Derecho Ecuador.
- Vasco, M. (10 de diciembre de 2014). En torno al asilo diplomático. *Diario Nacional El Comercio*.

Conflictos de Interés

No existen.

Declaración de autoría

Ronny Byron Torres Paredes, concibió y ejecutó el estudio, y escribió el manuscrito en su totalidad.