



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

DOCTORA ALEJANDRA CÁRDENAS REYES JUEZA CONSTITUCIONAL SUSTANCIADORA DEL CASO No. 24-22-IN CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Fabián Pozo Neira, en mi calidad de Secretario General Jurídico de la Presidencia de la República, conforme lo dispuesto con Decreto Ejecutivo No. 2 del 24 de mayo de 2021, por los derechos que represento del señor Presidente de la República, en el marco del **Caso No. 24-22-IN**, intervengo en la presente Acción Pública de Inconstitucionalidad (en adelante, “API”), **por la forma y por el fondo** de la Resolución No. RL-2021-2023-053, emitida por la Asamblea Nacional el 10 de marzo de 2022 y publicada en el Tercer Suplemento No. 21 del Registro Oficial de 15 de marzo de 2022, en los siguientes términos:

I. ANTECEDENTES

- 1.1 En el Registro Oficial Tercer Suplemento No. 21 del 15 de marzo de 2022, se publicó la Resolución No. RL-2021-2023-053 emitida por el Pleno de Asamblea Nacional el 10 de marzo de 2022, que concedió amnistía a varios ciudadanos en base al informe elaborado por la Comisión Especializada Permanente de Garantías Constitucionales, Derechos Humanos, Derechos Colectivos y la Interculturalidad (en adelante, “Resolución de Amnistías” y/o “Resolución Impugnada”).
- 1.2 Con la Resolución Impugnada, el Pleno de la Asamblea Nacional aprobó conceder amnistías a 268 personas por el supuesto cometimiento de delitos en el contexto de las manifestaciones suscitadas en octubre 2019¹.
- 1.3 Del Informe aprobado por la Comisión Especializada Permanente de Garantías Constitucionales, Derechos Humanos, Derechos Colectivos y la Interculturalidad², que conoció el Consejo de Administración Legislativa (CAL), máximo órgano de administración legislativa, previo el otorgamiento de las amnistías, se desprende el alcance de los delitos condonados, lo cual es de suma importancia para efectos del análisis que se esbozará más adelante; por cuanto,

¹ Las manifestaciones en Ecuador de 2019 fueron una ola de movilizaciones a nivel nacional realizadas a partir del 2 de octubre hasta el 13 de octubre de 2019, en contra de varias medidas económicas adoptadas por parte del gobierno del ex presidente Lenín Moreno.

² Emitido de conformidad con el artículo 14 del Reglamento para la Admisión y Tramitación de las Solicitudes de Amnistías e Indultos Humanitarios de la Asamblea Nacional.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

el referido informe, con el voto de la mayoría absoluta de los integrantes de la Comisión, recomendó y concluyó la procedencia de la amnistía a diferentes sujetos en distintas causas y respecto a diferentes delitos; y, fue empleado como fundamento para el análisis y debate del Pleno de la Asamblea Nacional, así como para su posterior Resolución de Amnistía, esto de conformidad con el artículo 15 del Reglamento para la Admisión y Tramitación de las Solicitudes de Amnistías e Indultos Humanitarios de la Asamblea Nacional.

- 1.4 En este orden, el 24 de marzo de 2022, Washington Fernando Palacios Echeverría, Gabriel Fernando Secaira Durango, Hernán Patricio Torres Mora, Jorge Humberto Montalvo Andino, Jaime Vinicio Buitrón Garrido, Luis Vinicio Romero Mejía, Gustavo Barahona Pinto, Jorge Olmedo Cevallos Vásquez, José Vicente Noguera Morillo, Darwin Racines V., Francisco Darwin Utreras Cano, Pedro Alejandro Oñate Villarroel y Edgar Fabián Secaira Durango (en adelante, “Legitimados Activos”) presentaron la API en contra de la Resolución de Amnistías.
- 1.5 El 03 de junio de 2022, avocaron conocimiento de la causa las juezas constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes y Teresa Nuques Martínez y el juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, disponiendo, entre otras cosas, que la Presidencia de la República intervenga defendiendo o refutando la constitucionalidad de la resolución demandada, para lo cual otorgaron el término de 15 días desde la notificación del auto de admisión.
- 1.6 La API se ha presentado como una inconstitucionalidad por el fondo y por la forma. Se alega que la Resolución Impugnada atenta contra algunas disposiciones constitucionales, entre éstas, los artículos 120 (13), 424 y 425 de la Constitución.
- 1.7 Sobre la base de todo lo expuesto, encontrándonos dentro del término conferido para el efecto, esta Secretaría General Jurídica presenta el siguiente análisis sobre control constitucional para el caso que nos ocupa, ratificando que desde este momento acusamos la inconstitucionalidad de la Resolución Impugnada. Además me permito manifestar que, sin perjuicio de presentar argumentos adicionales, me adhiero a lo desarrollado por los Legitimados Activos en su demanda.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

II. DE LA PRESUNTA INCONSTITUCIONALIDAD POR LA FORMA DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA

2.1 Los Legitimados Activos sostienen lo siguiente:

*“(...) Le corresponde a la Corte Constitucional, conocer y resolver sobre la Resolución de Amnistía emitida por la Asamblea Nacional, y DECLARAR QUE ES INCOSTITUCIONAL (sic) **POR LA FORMA Y POR EL FONDO**, porque VIOLA FLAGRANTEMENTE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA. (Mayúsculas en el Original)”. (énfasis añadido)*

La Resolución aprobada por la Asamblea Nacional es un acto normativo con efectos generales. -

- 2.2 Como primer punto de este análisis, es preciso destacar que, conforme lo determina el artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República, a la Corte Constitucional le corresponde en ejercicio de una de sus atribuciones “*Conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, por el fondo o por la forma, **contra actos normativos de carácter general** emitidos por órganos y autoridades del Estado. La declaratoria de inconstitucionalidad tendrá como efecto la invalidez del acto normativo impugnado*”.
- 2.3 Conforme se explicará a continuación, la disposición acusada como inconstitucional, esto es, la Resolución de Amnistías, es un acto normativo con efectos *erga omnes*, motivo por el cual se procederá a enunciar a lo largo de este documento, las disposiciones constitucionales y legales infringidas al momento de la emisión de dicho acto, lo cual demanda la declaratoria de su inconstitucionalidad.
- 2.4 La Resolución Impugnada, a través de la cual se concede la amnistía a determinadas personas, es un acto dictado en ejercicio de una facultad constitucional y legal otorgada al legislativo. A continuación, analizaremos la categorización de dicho acto.
- 2.5 De conformidad con el artículo 84 de la Constitución de la República, la Asamblea Nacional es un órgano con potestad normativa que tiene como



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

obligación adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales.

- 2.6 En este marco, en la Sentencia No. 23-11-AN/19, la Corte Constitucional, en funciones a la fecha, resolvió respecto una Acción de Incumplimiento presentada por un grupo de personas que habían sido beneficiados con una resolución de amnistía dictada el 13 de junio de 2008, en ese entonces, por la Asamblea Constituyente, a favor de 62 Comandos que participaron en los hechos suscitados el 16 de enero de 1987 en el Recinto Militar Ala de Combate No. 21 de Taura; y, en la cual, adicionalmente se dispuso que las personas beneficiadas de dicha amnistía sean registradas en el servicio pasivo de las Fuerzas Armadas (FF.AA.)
- 2.7 Al no haber sido inscritos los 62 Comandos en el registro pasivo de las FF.AA., sino en el registro de reservistas de la FAE, arguyeron los accionantes que se incumplió con lo dispuesto en la resolución de amnistía y que ello implicó un detrimento a sus derechos económicos (montepío, jubilación, fondo mortuario, seguro de enfermedad y maternidad); razón por la cual presentaron el 06 de abril de 2011 una Acción de Incumplimiento, en la que solicitaron que la Corte Constitucional emita una “sentencia moduladora” que reconozca el derecho al pago retroactivo de los valores correspondientes a cesantía y fondos de reserva. La referida Acción de Incumplimiento fue desestimada por la Corte Constitucional, dado que, a su criterio, lo solicitado no podía ser atendido en este tipo de acción constitucional, pues más que fundamentar un posible incumplimiento de normas, los accionantes agotaron sus argumentos en la mera inconformidad respecto los montos otorgados en virtud de la Resolución de Amnistía y a exigir ciertas prestaciones de seguridad social; y, que, para ello, indicó la Corte, existían otros mecanismos judiciales idóneos.
- 2.8 Para efectos del caso que nos ocupa, cabe mencionar que mediante Sentencia No. 23-11-AN/19, la Corte Constitucional señaló lo siguiente:

“Una resolución de amnistía tiene como consecuencia alterar una realidad delictiva y dejar sin efecto la acción y responsabilidad penal. De ahí que la resolución de amnistía constituye un acto legislativo ya que en el fondo está alterando una ley penal. La amnistía -a diferencia del indulto- es un acto legislativo que tiene un carácter general y un alcance amplio que permite beneficiar indistintamente a todos los implicados en un hecho delictivo (...).” (énfasis añadido)



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

- 2.9 En tal virtud, y en concordancia con lo dispuesto en los artículos 75 al 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la presente Acción de Inconstitucionalidad contra la Resolución de Amnistía del 10 de marzo de 2022, tiene total asidero, pues tendría la finalidad que a través de este mecanismo de control abstracto de constitucionalidad se garantice la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico con la Constitución. En este sentido, en caso de existir vulneraciones, contradicciones o inconsistencias entre el acto normativo impugnado con la Constitución, la Corte Constitucional, como máximo órgano de interpretación de la norma constitucional, está facultada para declarar la inconstitucionalidad de dicho acto, que tendrá como efecto su invalidez.

Del incumplimiento del proceso legislativo. -

- 2.10 Por otro lado, y conforme se expondrá a mayor profundidad en las siguientes líneas de este documento, la Resolución de Amnistías vulnera, ente otros, el derecho a la seguridad jurídica, dado que la Asamblea Nacional no cumplió con el proceso establecido en la Ley para conceder las amnistías.
- 2.11 De acuerdo con el artículo 96 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, el proceso para las amnistías es el siguiente:

Art. 96.- Calificación y trámite de la solicitud de indulto o amnistía. - Las peticiones de indulto y amnistía serán dirigidas a la Presidenta o al Presidente de la Asamblea Nacional, quien en el plazo máximo de tres días, las pondrá en conocimiento del Consejo de Administración Legislativa.

El Consejo de Administración Legislativa, en el plazo máximo de quince días, verificará el cumplimiento de los requisitos y la pertinencia de la solicitud y emitirá el dictamen previo de admisibilidad. La Secretaria o el Secretario de la Asamblea Nacional, en el plazo de dos días, remitirá a la comisión especializada respectiva, la solicitud junto con toda la documentación relacionada, debidamente organizada. Se adjuntará la resolución en la que conste la fecha de inicio del tratamiento de estas causas.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

La comisión especializada, dentro del plazo de treinta días contados desde que avocó conocimiento de la petición de amnistía o indulto remitida por el Consejo de Administración Legislativa, analizará la solicitud y con el voto favorable de la mayoría absoluta de sus integrantes, aprobará y remitirá a la Presidenta o al Presidente de la Asamblea Nacional, el informe recomendando, de manera motivada, la procedencia o no de la amnistía o el indulto. La comisión, de manera fundamentada, podrá solicitar a la Presidenta o al Presidente de la Asamblea Nacional, una prórroga de veinte días para la remisión del informe.

La comisión especializada, dentro de los treinta días señalados en el inciso anterior, convocará a Comisión General al o los solicitantes quienes podrán comparecer de manera personal o mediante su representante legal, procuradora o procurador judicial o representante de la organización social a la cual pertenecen. De la misma manera, la comisión podrá solicitar la comparecencia de otras y otros ciudadanos o autoridades, en caso de así considerarlo pertinente.

La Presidenta o el Presidente de la Asamblea Nacional, en el plazo máximo de dos días desde de [sic] la recepción del informe, dispondrá su difusión por Secretaría General a las y los legisladores. En el plazo máximo de treinta días a partir de la difusión del informe, la Presidenta o el Presidente de la Asamblea Nacional, lo incorporará en el orden del día para el análisis, debate y resolución del Pleno de la Asamblea Nacional.

Los requisitos y el procedimiento para la calificación, admisión y elaboración del informe, serán establecidos en el reglamento interno respectivo”. (énfasis añadido)

- 2.12 Como se puede observar, lo que el Pleno debía conocer y debatir era el informe, no un borrador de resolución sin motivación alguna. Para esto, la Presidenta de la Asamblea Nacional a esa fecha, Guadalupe Llori Abarca, convocó a los asambleístas a la Sesión No. 767 para tratar, entre otros puntos, el “**Informe de Amnistías remitido por la Comisión Especializada Permanente de Garantías Constitucionales Derechos Humanos, Derechos Colectivos y la Interculturalidad.**” (énfasis añadido)



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

- 2.13 No obstante, de acuerdo con el Memorando Nro. AN-RJMF-2022-0029-M de 10 de marzo de 2022, el Asambleísta Mario Fernando Ruiz Jácome remitió a la Presidenta de la Asamblea Nacional, el siguiente texto como moción para la Sesión 767:

*“**Proyecto de Resolución que aprueba el Informe Final** de las solicitudes de Amnistías elaborado por la Comisión Especializada Permanente de Garantías Constitucionales, Derechos Humanos, Derechos Colectivos y la Interculturalidad y, en consecuencia conceder amnistías a los ciudadanos y ciudadanas que fueron judicializados por el ejercicio de su derecho propio y el ejercicio de los derechos colectivos reconocidos por la Constitución de la República e instrumentos internacionales ratificados por el Ecuador”. (énfasis añadido)*

- 2.14 Es decir, a pesar de que en el orden del día la Presidenta dejó claro que se iba a tratar el Informe, la moción remitida era respecto de un proyecto de Resolución que supuestamente aprobaba el informe final.
- 2.15 Si se hace un análisis sistemático de la Resolución Impugnada se podrá apreciar que, en ninguno de sus artículos, se aprueba el informe final, sino que simplemente procede a conceder amnistías sin determinar las razones, individualizar los delitos y, además, lo que es más grave, sobre delitos que no serían sujetos de amnistía, conforme se explicará más adelante.
- 2.16 Ahora bien, incluso en el supuesto no consentido que se considere que la Resolución aprueba el Informe, este último también atenta contra la seguridad jurídica. Al igual que en el caso de la Resolución, a continuación se proponen dos ejemplos claros para demostrar que el Informe también se encuentra viciado:

Así, entre otros, la Asamblea Nacional concedió amnistía para el **delito de secuestro** en varios casos a pesar de que expresamente este delito se encuentra prohibido de amnistía de conformidad con el artículo 120 de la Constitución. En un caso en concreto, el Informe intenta manipular los hechos del caso para hacer que un delito que no puede ser sujeto de amnistía, lo sea. En este sentido, indica que *“no se trataría de un secuestro a los militares por razones políticas, sino de un traslado, con fines de resolución de conflictos, en el marco del sistema de*



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

*justicia indígena.*³ Por otro lado, la Asamblea Nacional pretende también que un delito común como la **calumnia** sea considerado como delito político conexo y por tal otorgarle amnistía. De acuerdo con el Informe, sería un delito conexo “*a la labor como defensor y político porque responde a la criminalización sistemática de los defensores de derechos humanos y de la Naturaleza.*”⁴ Al parecer, la Asamblea Nacional desconoce que el artículo 99 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, ya que los escenarios que se plantean en el Informe no se ajustan a los supuestos establecidos en la ley, conforme quedará demostrado en los puntos siguientes.

- 2.17 Por todo lo antes anotado, y dado que se ha incumplido con la forma para la emisión de la Resolución Impugnada, es menester señalar que la declaratoria de inconstitucionalidad resulta, para el presente caso, la vía idónea para guardar armonía en el ordenamiento jurídico, es decir lo que se pretende es determinar la invalidez del acto con la finalidad de preservar la supremacía constitucional.

III.

DE LA PRESUNTA INCONSTITUCIONALIDAD POR EL FONDO DE LA DISPOSICIÓN IMPUGNADA

Contenido y alcance de las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas: La Resolución Impugnada es contraria a los artículos 120 (13), 424 y 425 de la Constitución, entre otros. -

- 3.1 Los Legitimados Activos arguyen lo siguiente:

“La Resolución aprobada por la Asamblea Nacional, ES INCONSTITUCIONAL (sic) porque infringe el Art. 120, numeral 13, de la Norma Suprema, al extralimitarse en sus atribuciones, por tanto, lo RESUELTO ES NULO, DE NULIDAD ABSOLUTA, de conformidad con el Art. 424 de la Carta Magna, que dice: “La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con

³ Informe, pág. 213

⁴ Resolución, pág. 384



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica.”

El delito político comprende un conjunto de conductas que amenazan la existencia del ordenamiento jurídico vigente y las instituciones que representan al Estado.

Las personas que realizaron actos y acciones que atentaron contra la Constitución y el orden constitucional establecido, no pueden ser beneficiarios de la amnistía ya que desobedecieron la Constitución, cometiendo delitos tipificados en el Código Orgánico Integral Penal, en el mencionado Capítulo Sexto.

Los delitos de: Terrorismo, secuestro y extorción (sic), no pueden considerarse como delitos políticos ni conexos dada su condición de atrocidad (...).”

- 3.2 En consecuencia, el acto impugnado infringe los artículos 80, 120 numeral 13, 126, 226, 424 y 425 de la Constitución de la República; así como los artículos 9 numeral 14, artículo 14 numeral 9, artículo 99 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa; artículo 73 del Código Integral Penal; y, artículos 4 numeral 1, y 7 del Reglamento para la Admisión y Tramitación de las Solicitudes de Amnistías e Indultos Humanitarios de la Asamblea Nacional⁵.
- 3.3 La Constitución de la República dispone que la Asamblea Nacional, entre sus atribuciones y deberes, tiene la facultad para conceder amnistías por delitos políticos o conexos con los delitos políticos⁶ e indultos por motivos humanitarios (en el caso que nos ocupa nos referiremos únicamente a las amnistías). No obstante, esta competencia de la Función Legislativa cuyo efecto es la extinción

⁵ Resolución CAL No. 2019-2021-511 aprobada el 03 de agosto de 2020 y reformada el 18 de febrero de 2021.

⁶ “Art. 99.- Amnistía. - La Asamblea Nacional podrá expedir la resolución declarando amnistía por delitos políticos o conexos con los políticos. La competencia se ejercerá a petición de parte en cualquier etapa preprocesal y procesal penal.

Se entiende por delitos políticos aquellos cometidos o presuntamente cometidos por una o varias personas contra la organización y funcionamiento del Estado, motivados en fines de reivindicación social colectiva en un contexto político-social de agitación interna o conflictividad social. ***Los delitos conexos*** son aquellos actos delictivos o presuntamente delictivos ligados a fines políticos colectivos, aunque en sí mismo constituyan delitos comunes. La concesión de la amnistía por delitos políticos o conexos busca la pacificación social (...).” **Ley Orgánica de la Función Legislativa.**



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

del ejercicio de la acción penal, la pena y sus efectos jurídicos, no es absoluta respecto todos los delitos tipificados en el ordenamiento jurídico que rige la materia penal en nuestro país, por cuanto dicha competencia de conformidad con los artículos 80 y 120 numeral 13 de la Constitución, así como también de acuerdo con los artículos 9 numeral 14, y artículo 99 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, y con el artículo 73 del Código Orgánico Integral Penal, no puede ejercerse respecto al cometimiento de determinados delitos, específicamente: (i) **delitos cometidos contra la administración pública**; (ii) genocidio; (iii) lesa humanidad; (iv) crímenes de guerra o de agresión a un Estado; (iii) **tortura**; (iv) desaparición forzada de personas; (v) **secuestro**; y, (vi) homicidio por razones políticas o de conciencia.

- 3.4 Lo inconcebible no solo radica en que se quiere aplicar la amnistía a un delito que constitucionalmente no es permitido, sino que la Asamblea Nacional supone hacer las veces de otra Función del Estado, es decir la Función Judicial, intentando determinar si el tipo penal se adecúa o no a los hechos investigados. De acuerdo con el artículo 167 de la Constitución, la administración de justicia se ejerce únicamente por los órganos de la Función Judicial y otros que determine la Constitución. La Asamblea Nacional no es considerada como un órgano para administrar justicia por lo que, al modificar los hechos para que el tipo penal no sea aplicable, está excediendo de sus funciones y contraviniendo sus competencias constitucionales y legalmente establecidas.
- 3.5 En este sentido, en aplicación al artículo 226 de la Constitución de la República, todas las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal se encuentran obligadas a **ejercer únicamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la Ley**, esto claramente incluye sin lugar a dudas a la Asamblea Nacional.
- 3.6 Sin embargo debo manifestar a sus Señorías que la amnistía ha sido concedida, entre otros, respecto a los siguientes delitos:
- a) Delito de Rebelión, tipificado en el artículo 336 inciso primero del COIP;
 - b) Delito Terrorismo, tipificado en el artículo 366 del COIP;
 - c) Delito de Secuestro, tipificado en el artículo 161 del COIP;
 - d) Delito de Sabotaje, tipificado en el artículo 345 del COIP;
 - e) Delito de Instigación, tipificado en el artículo 363 del COIP;
 - f) Delito de Grupos Subversivos, tipificado en el artículo 349 del COIP; y,



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

- g) Delito de Daño a Bien Ajeno, tipificado en el artículo 204 del COIP.
- 3.7 Por lo tanto, la Asamblea Nacional, ha incumplido con el mandato constitucional y legal previsto para el otorgamiento de amnistías, por cuanto en contraposición con las normas previamente citadas, otorgó Amnistía cuando expresamente se encontraba prohibida de extinguir el ejercicio de la acción penal, la pena y sus efectos jurídicos, tal y como lo es, el **delito de secuestro**; así como otros delitos que no con catalogados como políticos, y que si bien no se encuentran expresamente prohibidos **van contra la estructura del Estado Constitucional y contra la seguridad pública del Estado** (rebelión, sabotaje, instigación, grupos subversivos), tal y como lo prevé el Capítulo Quinto “Delitos contra la Responsabilidad Ciudadana”, Sección Tercera “Delitos contra la Eficiencia de la Administración Pública” del Código Orgánico Integral Penal.
- 3.8 En este sentido, la Asamblea Nacional además de contravenir con disposiciones de la Constitución, la Ley Orgánica de la Función Legislativa, y el Código Orgánico Integral Penal, ha incumplido también con los preceptos contenidos en el Reglamento para la Admisión y Tramitación de las Solicitudes de Amnistías e Indultos Humanitarios de la Asamblea Nacional, que en su artículo 4 establece la Supremacía de la Constitución (Art. 424 de la Constitución) como principio a observar en el trámite de las solicitudes de amnistías, por lo que éstas únicamente pueden concederse bajo ciertos supuestos establecidos en la Constitución; y, ratifica sobre aquellos delitos no susceptibles de amnistía.
- 3.9 En tal virtud, la Resolución de Amnistías infringe el artículo 80, el numeral 13 del artículo 120, artículos 126 y 226 de la Constitución de la República; así como el numeral 14 del artículo 9, numeral 9 del artículo 14 y artículo 99 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa; artículo 73 del Código Orgánico Integral Penal; y, numeral 1 del artículo 4 y artículo 7 del Reglamento para la Admisión y Tramitación de las Solicitudes de Amnistías e Indultos Humanitarios de la Asamblea Nacional.
- 3.10 En atención a lo antes expuesto, resulta de suma importancia que esta Corte Constitucional, como máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia, ejerza el control de constitucionalidad abstracto de constitucionalidad en el presente caso, dado que a través de la Resolución de Amnistía se materializa una afectación colectiva (a toda la sociedad), por cuanto se ha extinguido la pena y el ejercicio de la acción penal respecto a delitos no cobijados por la potestad de amnistía otorgada al



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

legislativo, violentando de este modo la supremacía de la Constitución y atentando contra la seguridad de la estructura del Estado Constitucional.

La Resolución Impugnada vulnera la Seguridad Jurídica. -

- 3.11 Por otro lado, la totalidad de la Resolución implica una clara violación al derecho a la seguridad jurídica contenido en el artículo 82 de la Constitución de la República ya que concede amnistías sin considerar las condiciones dispuestas por la Constitución y la ley para su aplicación.
- 3.12 Conforme se mencionó anteriormente, la figura de la amnistía es excepcional y limitada únicamente sobre ciertos delitos. Ahora bien, dado que la Constitución es clara al indicar que las amnistías solamente aplican sobre delitos políticos, es necesario comprender qué se entiende por delito político. Si bien la Constitución no contiene una definición de delito político, con la promulgación de la Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de la Función Legislativa publicada mediante suplemento al Registro Oficial No. 326 de 10 de noviembre de 2020, se establece qué debe entenderse por delitos políticos, a saber:

*“(...) aquellos cometidos o presuntamente cometidos por una o varias personas **contra la organización y funcionamiento del Estado**, motivados en fines de reivindicación social colectiva **en un contexto político-social de agitación interna o conflictividad social**. Los delitos conexos son aquellos actos delictivos o presuntamente delictivos ligados a fines políticos colectivos, aunque en sí mismo constituyan delitos comunes. La concesión de la amnistía por delitos políticos o conexos busca la pacificación social (...)”⁷*

- 3.13 Es decir, solamente aquellos delitos que hayan sido perpetrados para atentar contra la organización y funcionamiento del Estado en un contexto político-social de agitación interna o conflictividad social y sus delitos conexos siempre que sean actos ligados a fines políticos comunes, son susceptibles de amnistía. Debe quedar claro que es el escenario mencionado el que configura que un delito sea calificado como político y no que éste haya sido cometido por una persona

⁷ Artículo 99, Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de la Función Legislativa publicada mediante suplemento al Registro Oficial No. 326 de 10 de noviembre de 2020.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

políticamente expuesta. Es decir, la amnistía es sobre el delito, no sobre la persona.

3.14 A pesar de que la definición es clara y que ha sido citada por la Asamblea Nacional en los considerandos de la Resolución de Amnistía, como ya se ha mencionado en líneas anteriores, las amnistías se dieron respecto de otros delitos que no son ni pueden ser calificados como políticos ni conexos. Esto, sin duda alguna, genera inseguridad jurídica por lo que contraviene el artículo 82 de la Constitución de la República.

3.15 De acuerdo con la Corte Constitucional, el derecho a la seguridad jurídica “(...) es el pilar sobre el cual se asienta la confianza ciudadana en cuanto a las actuaciones de los distintos poderes públicos; en virtud de aquello, los actos emanados de dichas autoridades deben observar las normas que componen el ordenamiento jurídico vigente.”⁸

3.16 Así, mediante sentencia No. 22-13-IN/20 de 09 de junio de 2020, la Corte indicó que el derecho a la seguridad jurídica implica:

“(...) tres elementos: confiabilidad, certeza y no arbitrariedad. La confiabilidad está garantizada con la generación de normas, es decir, aplicando el principio de legalidad. En cuanto a la certeza, los ciudadanos deben estar seguros de que las reglas de juego no sean alteradas, para lo que se debe contar con una legislación estable y coherente, así como un conjunto de normas que hagan valer sus derechos. Y, finalmente, debe evitarse una posible arbitrariedad por parte de los órganos administrativos y jurisdiccionales en la aplicación de preceptos legales.

3.17 En el presente caso solamente se cumple uno de los tres requisitos que señala la Corte Constitucional, la confiabilidad ya que, en efecto, la norma existe. No obstante, el elemento de certeza no se materializa en la Resolución de Amnistía, dado que la Asamblea Nacional, sin sustento alguno, interpretó las normas legales a su libre arbitrio sin tomar en cuenta lo dispuesto por la Constitución, configurándose de este modo el elemento de la arbitrariedad, dejando absoluta inseguridad jurídica y un precedente perjudicial para el Estado ecuatoriano.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 045-15-SEP-CC de 25 de febrero del 2015.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

La Resolución vulnera los derechos de las víctimas. -

3.18 Las vulneraciones al derecho a la seguridad jurídica llevaron a una situación de imprevisibilidad legal sobre las actuaciones de la Asamblea Nacional, pero más grave aún resulta que estas amnistías otorgadas irregularmente vulneraron el derecho de las víctimas de delitos y presuntos delitos.

3.19 El artículo 78 de la Constitución de la República prescribe:

*“Art. 78.- Las víctimas de infracciones penales gozarán de protección especial, se les garantizará su no revictimización, particularmente en la obtención y valoración de las pruebas, y se las protegerá de cualquier amenaza u otras formas de intimidación. Se adoptarán mecanismos para una **reparación integral que incluirá, sin dilaciones, el conocimiento de la verdad de los hechos y la restitución, indemnización, rehabilitación, garantía de no repetición y satisfacción del derecho violado (...).**”*
(énfasis añadido)

3.20 De la simple lectura del artículo se concluye que, de manera automática luego del otorgamiento de las amnistías, las víctimas y presuntas víctimas resultantes del cometimiento de delitos, pierden la oportunidad de la protección efectiva de sus derechos y del cumplimiento de las garantías constitucionales. Empero, al otorgar al legislador la institución de la amnistía, se entiende que hay circunstancias en las que no es posible el ejercicio de los derechos en calidad de víctimas, sin embargo precisamente por esto se puede pensar que el mismo legislador limitó los tipos penales únicamente a aquellos considerados como políticos, de suerte que quienes han sufrido por el cometimiento de otros delitos (no políticos), puedan acceder a las garantías descritas en la Constitución (ej. Reparación integral).

3.21 La Convención Interamericana de Derechos Humanos prescribe, entre otros, el derecho a que se respete la integridad física, psíquica y moral de las personas, a no ser sometidos a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, a no ser privado de la libertad física, al uso y goce de los bienes, etc. Muchos de estos derechos fueron vulnerados por el cometimiento de varios actos e incidentes suscitados en Octubre de 2019, particularmente en aquellos que no entran en la esfera de delitos políticos.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

- 3.22 En esos casos, donde se otorgó amnistía por el cometimiento de delitos de forma fraudulenta como se ha demostrado en acápite anteriores, se está negando automáticamente el derecho de las víctimas a acceder a una reparación integral, el conocimiento de la verdad de los hechos, restitución y más aún garantías de no repetición.
- 3.23 Todo proceso de reconciliación nacional, luego de momentos políticos tumultuosos debe alcanzar un delicado balance entre la verdad, la justicia y la paz. Esos derechos deben ser ponderados, incluyendo el derecho a reparar a las víctimas. Este ejercicio no fue realizado por el legislador⁹. Aunque los procesos de amnistía pueden alcanzar la paz social, cuando se otorgan sin considerar mínimamente a las víctimas, se está conculcando de forma flagrante su derecho constitucional a la tutela judicial efectiva, y el acceso a la verdad y a la justicia, todo lo cual debe ser observado por este organismo de control constitucional.

La Resolución carece de motivación suficiente. -

- 3.24 El artículo 1 de la Resolución cuya constitucionalidad se impugna prescribe lo siguiente:

“Artículo 1.- Conceder amnistías a los siguientes ciudadanos y ciudadanas que fueron judicializados por el ejercicio de su derecho propio y el ejercicio de los derechos colectivos reconocidos por la Constitución de la República e instrumentos internacionales ratificados por el Ecuador, conforme el siguiente detalle:”

- 3.25 El citado artículo es el único en toda la parte resolutive del texto, que ofrece medianamente una razón para otorgar las amnistías. Así, se procederá a evidenciar por qué esta ínfima motivación es insuficiente, y se aleja de cumplir el mandato constitucional y los estándares de esta misma Corte Constitucional.

El literal 1) del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución de la República prescribe respecto al derecho a la defensa, la obligación de la motivación. Así, conforme la norma constitucional, la garantía de motivación aplica sobre toda

⁹ Llama la atención que el Informe de la Comisión de la Asamblea Nacional no recoge versiones de las víctimas de los delitos.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

resolución de los poderes públicos e implica que se enuncien las normas en las que se funda, y la explicación de la pertinencia de su aplicación a los hechos.

3.26 Señores Jueces, previo a analizar cómo la Resolución de Amnistía cuya constitucionalidad se impugna, no cumple los criterios de motivación desarrollados por la Corte Constitucional, debo manifestar que a primera vista, resulta evidente que ésta no permite conocer de forma clara los argumentos y razones que llevaron a la decisión por parte del Pleno para el otorgamiento de las amnistías. A más de referencias a artículos de la Constitución y de la Ley, la Resolución Impugnada no explica, en ningún momento, cómo estas normas se adecuan a la decisión final, tal es así que ni siquiera han sido descritos los delitos y actos perpetrados, ni tampoco de los hechos concretos.

3.27 De acuerdo con los considerandos de la Resolución de Amnistías, la Comisión Especializada Permanente de Garantías Constitucionales, Derechos Humanos, Derechos Colectivos y la Interculturalidad emitió un “Informe Final de las Solicitudes de Amnistías” que supuestamente sería la base para la Resolución de Amnistía. No obstante, este informe no constituye motivación alguna en razón de su naturaleza no vinculante para el Pleno y los propios errores que éste contiene.

3.28 Ahora bien, mediante Sentencia No. 1158-17-EP/21 del 20 de octubre de 2021¹⁰, el Pleno de la Corte Constitucional analizó la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación y, para ello estableció varias pautas para su adecuado cumplimiento. En ese sentido, pasaré a exponer a continuación, en base a las pautas antedichas, cómo la Resolución de Amnistía vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

a) Deficiencia de Argumentación Jurídica por Incoherencia de la Resolución de Amnistía. -

3.29 La motivación, sin duda, corresponde a un aspecto trascendente de las resoluciones de los órganos del poder público en general, dado que se configura como la articulación de un razonamiento justificativo de la resolución; y, en razón de ello la motivación es la mayor garantía de la juridicidad de la actuación pública en un Estado¹¹.

¹⁰ Caso No. 1158-17-EP.

¹¹ Ver Sentencia N° 020-13-SEP-CC, caso N° 0563-12-EP, de 30 de mayo de 2013.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

- 3.30 En esta misma línea, la jurisprudencia de esta Corte ha establecido que una motivación debe “*guarda[r] coherencia entre las premisas fácticas (causas), las disposiciones aplicadas al caso concreto (normas), la conclusión y la decisión final del proceso*”.¹²
- 3.31 En el presente caso, esto no se ha cumplido al no existir una relación coherente y mucho menos jurídica entre los hechos del caso, la normativa aplicable, y la resolución adoptada (Resolución de Amnistías).
- 3.32 El texto de la Resolución de Amnistías categoriza a las personas “judicializadas” en 4 categorías: (i) ejercicio derecho a la resistencia y protesta social; (ii) defensores de derechos comunitarios; (iii) administración de justicia indígena; (iv) defensores de la naturaleza.
- 3.33 Como se mencionó anteriormente, de conformidad con los artículos 120 numeral 3 de la Constitución, artículo 9 numeral 14 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, los delitos objeto de las amnistías son los delitos políticos, esto es, aquellos cometidos o presuntamente cometidos por una o varias personas **contra la organización y funcionamiento del Estado**, motivados en fines de reivindicación social colectiva **en un contexto político-social de agitación interna o conflictividad social**; o conexos con los políticos, esto es, aquellos actos delictivos o presuntamente delictivos ligados a fines políticos colectivos, aunque en sí mismo constituyan delitos comunes.
- 3.34 Sin embargo, como se podrá apreciar a continuación, resulta evidente que no existe un nexo causal entre las premisas y la conclusión de otorgar amnistías en los términos de la Resolución, dado que estas premisas no están vinculadas con los delitos objeto de las amnistías (observar énfasis añadido):

a) Judicializados por ejercer el derecho a la resistencia y protesta social:

1. Incumplimiento de Decisiones Legítimas de Autoridad Competente (Art.

¹² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1596-14-EP/19, de 23 de octubre de 2019, párr. 23. En similar sentido, véanse las sentencias No. 609-11-EP/19, de 28 de agosto de 2019, párr. 30; No. 1276-12-EP/19, de 25 de septiembre de 2019, párr. 31; No. 610-13-EP/19, de 23 de octubre de 2019, párr. 16; No. 1957-12-EP/20, de 22 de enero de 2020, párr. 24; No. 1634-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, párr. 33; y, No. 19-15-EP/20, de 11 de marzo de 2020, párr. 42.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

282)

2. Paralización de un Servicio Público (Art. 346)
3. Rebelión (Art. 366 COIP)
4. **Secuestro** (Art. 161 COIP)
5. Terrorismo (Art. 366 COIP)
6. Instigación (Art. 363 COIP)
7. Grupos Subversivos (Art. 349 COIP)
8. Actos de Odio (Art. 345 COIP)
9. Daño a un bien ajeno (Art. 204 COIP)
10. Sabotaje (Art. 345 COIP)
11. Destrucción de Registros (Art. 347 COIP)

b) Defensores de los Derechos:

1. **Usurpación** (Art. 200 COIP)
2. Ocupación, Uso Ilegal Del Suelo, Tráfico de Tierras (Art. 201 COIP)
3. Delincuencia Organizada (Art. 369 COIP)
4. Intimidación (Art. 154 COIP)
5. **Robo** (Art. 189 COIP)
6. Paralización del Servicio Público (Art. 346 COIP)
7. Daños al Bien Ajeno (Art. 204 COIP)
8. Actividad Ilícita de Recursos Mineros (Art. 260 COIP)
9. Asociación Ilícita (Art. 370 COIP)
10. **Lesiones** (Art. 396 COIP)
11. Ataque y Resistencia (Art. 283)

c) Administración de Justicia Indígena:

1. **Secuestro** (Art. 161 COIP)
2. Ocupación, Uso Ilegal Del Suelo, Tráfico de Tierras (Art. 201 COIP).
3. **Robo** (Art. 551 COIP)

d) Defensores de la Naturaleza:

1. Sabotaje (Art. 345 COIP).
2. Daño Bien Ajeno (Art. 204 COIP)
3. Paralización del Servicio Público (Art. 346 COIP)
4. Rebelión (Art. 218 antiguo)
5. Ataque o Resistencia (Art. 283).



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

6. Paralización de un Servicio Público (Art. 346 COIP).
7. **Calumnia** (Art. 182 COIP).
8. Daños y Perjuicios (Art. 622 COIP).

3.35 Cabe acentuar que, de todas las causas analizadas por la Comisión Especializada Permanente de Garantías Constitucionales Derechos Humanos, Derechos Colectivos y la Interculturalidad, y posteriormente por el Pleno de la Asamblea Nacional; y, conforme se desprende del artículo 2 de la Resolución de Amnistía, **únicamente** se negó la solicitud de amnistía por “resultar inoficioso, en mérito que las mismas se encuentran archivadas” respecto las causas No. 17294-2021-00126 (por delito de Usurpación); 17294-2021-00522 (por delito de Usurpación); y, 03282-2021-00257 (por delito de Paralización de un Servicio Público). Empero estos mismos tipos penales si fueron objeto de amnistía en las otras causas que se detallaron anteriormente.

3.36 En consecuencia, la Resolución de Amnistía produjo efectos respecto a delitos que no constituyen “delitos políticos” ni “conexos con los delitos políticos”, tal es el caso de causas cuyo tipo penal se enmarca en los delitos de: “usurpación” y “robo” definidos como delitos contra el derecho de la propiedad; “lesiones” reconocido como una contravención de cuarta clase; “calumnia” enmarcado como delito contra el derecho al honor y buen nombre; y, el más importante “secuestro” **por encontrarse expresamente prohibido en la Constitución.**

3.37 En tal virtud, señores Jueces Constitucionales, dado que la fundamentación fáctica se verifica una total contradicción entre los enunciados que la componen (sus premisas), y con las disposiciones aplicadas al caso concreto (normas), la conclusión y la decisión final del proceso se torna en incoherencia y carente de toda lógica.

3.38 Por lo tanto, acusamos la inconstitucionalidad de la Resolución de Amnistía por cuanto la misma carece de lógica, al no existir una relación coherente y mucho menos jurídica entre los hechos del caso, la normativa aplicable y la resolución adoptada.

b) Deficiencia de Argumentación Jurídica por Inatención de la Resolución de Amnistía. -

3.39 Como lo ha señalado esta Corte *“Una argumentación jurídica puede lucir suficiente, pero alguna de sus partes podría estar viciada por contener razones*



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

inatinentes a la decisión que se busca motivar y, por tanto, la suficiencia motivacional podría ser solo aparente, pues la razones inatinentes no sirven para fundamentar una decisión”¹³.

- 3.40 En el caso que nos ocupa, la Asamblea Nacional se limitó a enunciar en los Considerandos de la Resolución de Amnistía algunas de las normas del ordenamiento jurídico relacionadas con la concesión de amnistías; las resoluciones del CAL sobre las solicitudes de amnistías y el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales; así como el Informe Final de las Solicitudes de Amnistías; empero, no explicó la pertinencia de la aplicación de dichas fuentes al supuesto fáctico del caso concreto, es decir, como dichas normas y documentación secundaria aplicaron de manera efectiva a la determinación de concesión de amnistías.
- 3.41 Por ejemplo, no se explicó la pertinencia de la aplicación del derecho a las circunstancias fácticas o procesales concretas, si existieron solicitudes o diligencias probatorias que habrían dejado de practicarse en el proceso o, qué actuaciones específicas del trámite impidieron el ejercicio del derecho a la defensa de las víctimas.
- 3.42 Afirmar, en abstracto, que se resuelve *“Conceder amnistías a los siguientes ciudadanos y ciudadanas que fueron judicializados por el ejercicio de su derecho propio y el ejercicio de los derechos colectivos reconocidos por la Constitución de la República e instrumentos internacionales ratificados por el Ecuador”¹⁴* ha dejado en indefensión a una de las partes de todo proceso penal, la víctima de delitos y presuntos delitos; y, se ha alterado de esta manera la seguridad colectiva.
- 3.43 Por todo lo anterior, y al haber la Asamblea Nacional respondido afirmativamente a una condonación de penas sin determinar y señalar de forma expresa los motivos por los cuales se concedió amnistía sobre delitos respecto los cuales constitucional y legalmente le están prohibidos extinguir la acción penal, como lo es el delito de secuestro; y, por otro lado, sobre delitos que por ningún motivo son ni podrían ser considerados como políticos ni conexos a estos, como lo son, los delitos de usurpación, robo, lesiones, y calumnia, la Resolución de Amnistía carece de toda motivación.

¹³ Sentencia No. 1158-17-EP/21 del 20 de octubre de 2021.

¹⁴ Artículo 1 de la Resolución de Amnistías.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

3.44 Finalmente, cabe mencionar que cuando una parte procesal acusa la vulneración de la garantía de la motivación en una determinada decisión judicial, no es indispensable que identifique uno de los tipos de deficiencia motivacional o de vicio motivacional descritos en dicha Resolución. Lo que sí se requiere es que la parte procesal formule con aceptable claridad y precisión las razones por las que se habría vulnerado la garantía de la motivación¹⁵, lo cual se ha cumplido en el presente caso, por lo que solicitamos se declare la violación al debido proceso en su garantía a la motivación respecto el acto aquí impugnado.

IV. PETICIÓN

De la argumentación expuesta, en el marco de las disposiciones aquí analizadas, queda demostrada la violación a normas, garantías y principios constitucionales, por lo que se solicita a su Autoridad que acepte la demanda y se declare la inconstitucionalidad por el fondo y forma de la Resolución de Amnistías.

V. AUTORIZACIÓN

Autorizo a los abogados Isabel Noboa Nowak, Carla Guerra Barreiro, Yolanda Salgado Guerrón, María Mercedes, y Joaquín Ponce Díaz, asesores de esta Secretaría General Jurídica, para que intervengan y suscriban cuanto escrito fuere necesario.

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

Fabián Pozo Neira
SECRETARIO GENERAL JURÍDICO
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

¹⁵Sentencia No. 1158-17-EP/21 del 20 de octubre de 2021.