



Quito, D.M., 28 de mayo de 2019

CASO No. 1-18-RC

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

Dictamen

Tema: Dictamen de constitucionalidad respecto al procedimiento a seguir en la propuesta de reforma constitucional enviada por la Asamblea Nacional. La reforma constitucional busca normar el indulto presidencial y establecer modificaciones respecto a quienes pueden ser Fiscal General del Estado o Contralor General del Estado, con el propósito de evitar actos de corrupción.

I. Antecedentes

1. El 8 de enero de 2018, el Dr. José Serrano Salgado, entonces presidente de la Asamblea Nacional, remitió a la Corte Constitucional la propuesta de “*enmienda*” de los artículos 147 numeral 18, 196 y 211 de la Constitución de la República (“Constitución”). La propuesta fue presentada por el asambleísta Esteban Bernal y respaldada por otros 46 asambleístas. Esto con el fin de que este Organismo Constitucional determine cuál de los procedimientos previstos en el Capítulo Tercero del Título IX de la Constitución es el que corresponde a la propuesta planteada.
2. El 16 de abril de 2018, la Sala de Admisión, conformada por las juezas y juez constitucionales Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaíza y Francisco Butiñá Martínez, avocaron conocimiento y dispusieron que el accionante complete y aclare, conforme lo establecido en el inciso final del artículo 100 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), sobre el procedimiento a seguir. El auto mencionado fue notificado el 25 de abril de 2018.
3. El 4 de mayo de 2018, Santiago Salazar Armijos, en su calidad de procurador judicial y apoderado especial de Elizabeth Cabezas, presidenta entonces de la Asamblea Nacional, presentó la aclaración.
4. El 5 de febrero de 2019 se posesionaron ante la Asamblea Nacional los jueces y juezas de la Corte Constitucional.
5. El 20 de febrero de 2019, el Pleno de la Corte Constitucional realizó el sorteo de varios expedientes constitucionales, correspondiendo la causa No. 0001-18-RC al juez Ramiro Ávila Santamaría, quien, mediante auto de 26 de marzo de 2019, avocó conocimiento de la causa y dispuso la publicidad de la propuesta de “*enmienda constitucional*” a través de la publicación de dicha providencia en el Registro Oficial y también en uno de los medios escritos de comunicación de circulación nacional.

6. El 29 de marzo de 2019, en la Edición Constitucional del Registro Oficial No. 70 se realizó la correspondiente publicación y así también en un diario de circulación nacional el 6 de abril de 2019.

II. Competencia de la Corte Constitucional

7. En relación con las propuestas de modificación constitucional que nacen por iniciativa de la Asamblea Nacional, el numeral 3 del artículo 100 de la LOGJCC, determina que todo proyecto de enmienda o reforma constitucional debe ser enviado a la Corte Constitucional, para que indique cuál de los procedimientos previstos en la Constitución corresponde. La solicitud debe remitirse antes de dar inicio al proceso de aprobación legislativa, como en efecto ha sucedido en la presente causa.
8. De conformidad con lo establecido en los artículos 443 de la Constitución y artículo 99 de la LOGJCC, la Corte Constitucional, en este momento procesal, es competente únicamente para emitir el dictamen respecto a la calificación del procedimiento que debe seguirse cuando se pretende modificar el texto de la Constitución a solicitud de la Asamblea Nacional.

III. Legitimación activa

9. El proyecto de “enmienda” fue remitido por el presidente de la Asamblea Nacional y se acompañó las firmas de apoyo de 47 asambleístas (de un total de 137 asambleístas), por un número “no inferior a la tercera parte de los miembros de la Asamblea Nacional”.
10. La propuesta cumple con los requisitos de legitimación necesarios para una iniciativa de enmienda presentada de conformidad con el artículo 441 numeral 2 de la Constitución.

IV. La reforma y su justificación

11. El texto de modificación constitucional propuesto es el siguiente:

Artículo 1.- En el artículo 147 numeral 18, a continuación del punto (.) inclúyase la siguiente frase: ‘No se concederá indulto por delitos cometidos contra la administración pública ni por delitos de genocidio, lesa humanidad, crímenes de guerra, tortura, desaparición forzada de personas, crímenes de agresión a un Estado (sic) secuestro y homicidio por razones políticas o de conciencia’.

Artículo 2.- En el artículo 196, después del numeral 3 agréguese el numeral 4 con el siguiente texto: ‘4, No podrá ser Fiscal General del Estado quien, durante los 10 años previos a presentarse al concurso acorde a ley, haya ejercido cargos de libre nombramiento y remoción con rango ministerial o su equivalente, a los que eventualmente deba realizar una investigación pre procesal y procesal penal’.

Artículo 3.- En el artículo 211, incorporar el siguiente texto: ‘La o el Contralor General del Estado reunirá los siguientes requisitos: 1. Ser ecuatoriana o ecuatoriano y estar en goce de los derechos políticos. 2. Tener



título de tercer nivel legalmente reconocido en el país y conocimientos en gestión administrativa. 3. Haber ejercido con idoneidad y probidad notorias su profesión o la docencia universitaria por un lapso mínimo de diez años. 4. No podrá ser Contralor General del Estado quien, durante los 10 años previos a presentarse al concurso acorde a ley, haya ejercido cargos de libre nombramiento y remoción con rango ministerial o su equivalente, a los que eventualmente deba realizar el control administrativo, auditoría interna, auditoría externa, y/o determinar responsabilidades administrativa y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal.'

'DISPOSICIÓN FINAL

La presente Enmienda Constitucional entrará en vigencia el día de su publicación en el Registro Oficial.'

12. En la exposición de motivos se establece como razones principales que motivan la propuesta: a) "Los escandalosos, notorios y de conocimiento público actos de corrupción registrados en los últimos años"; b) La incorrecta práctica del anterior Presidente de la República de otorgar indultos cuando legalmente no correspondía; c) El desequilibrio existente entre la facultad del Presidente de la República para otorgar indultos sin ningún tipo de limitación, lo cual contrasta con las limitaciones de la Asamblea Nacional; d) Las redes de corrupción existentes que abarcan en muchos casos las propias entidades de control y judicialización; e) prevenir y sancionar actos de corrupción; f) "elevar los estándares de imparcialidad y probidad para ejercer los cargos de Fiscal y Contralor General del Estado."
13. Los considerandos de la propuesta invocan disposiciones constitucionales: la separación de poderes (artículo 1), el derecho a una vida libre de corrupción (artículo 8.3), la seguridad jurídica (artículo 82), la vía de reforma (artículo 441), la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, la Convención Interamericana contra la Corrupción, las atribuciones para indultar (artículos 147.18 y 120.3), los delitos imprescriptibles (artículo 80), los requisitos para ser Fiscal General del Estado y Contralor General del Estado (artículos 196 y 211, respectivamente).
14. Los proponentes señalan que las modificaciones constitucionales presentadas "NO modifican ni en la forma ni el fondo la estructura fundamental del Estado pues en ningún momento se altera la forma organizativa de la república ni la forma de gobierno descentralizada"; Además señalan, "tampoco modifican el carácter de Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico..."; Así también afirman, "NO modifican ninguno de los elementos referidos [territorio, población, soberanía, ordenamiento jurídico y acervo cultural]."; Asimismo señalan, "en ningún momento modifican el procedimiento de reforma de la Constitución..." (énfasis en el original).
15. En cuanto a las "restricciones a los derechos y garantías" señalan expresamente:

La Corte Constitucional del Ecuador en varias de sus decisiones ratio decidendi se ha referido a la teoría del núcleo duro o núcleo esencial de los derechos, en ese sentido se puede determinar de estados de modulación de un

derecho por un lado a) la configuración y por otro b) la restricción. En el primer caso el núcleo duro o núcleo esencial del derecho ha sido trastocado a tal punto que el derecho mismo se ve anulado.

En el caso sub júdice claramente existe una configuración de los derechos y no una restricción de los mismos. En tal sentido se colige que las reformas propuestas en ningún momento llegan a restringir derecho alguno y menos garantías alguna (sic).

16. En cuanto a la vía para la reforma constitucional, la Asamblea Nacional, en su escrito de aclaración, expresamente señala: "... respecto a los procedimientos establecidos para la reforma constitucional y salvo mejor criterio, se propone para efectos de procedimiento de la reforma, el establecido en el numeral 2 del Art. 441 de la Constitución de la República del Ecuador..."

V. Análisis y fundamentos

17. En el caso que nos ocupa en este dictamen, se solicita la modificación de tres disposiciones de la Constitución. Corresponde a esta Corte determinar el procedimiento previsto en el Capítulo Tercero del Título IX de la Constitución que debe seguirse para tramitar el presente proyecto de modificación. Este dictamen tiene tres partes: 1. Consideraciones generales; 2. Limitación a la facultad presidencial para conceder indultos (artículo 147.18); 3. Ampliación de requisitos para ejercer el cargo de Fiscal General del Estado y Contralor General del Estado (artículos 196 y 211 respectivamente).

(1) Consideraciones generales

18. La LOGJCC, en su artículo 101, establece cuál de los procedimientos previstos en el Capítulo Tercero del Título IX de la Constitución debe seguirse para tramitar un proyecto normativo:

1. Cualquier proyecto normativo que tenga por objeto o efecto restringir el alcance de los derechos y garantías constitucionales fundamentales o modificar el régimen procedimental de reforma a la Constitución, sólo podrá tramitarse de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 444 de la Constitución, a través de la convocatoria a una Asamblea Constituyente;

2. Cuando el proyecto normativo no encuadre en el supuesto del numeral anterior, se tramitará de acuerdo con el procedimiento para las enmiendas o reformas constitucionales, según sea el caso.

19. La Constitución establece tres procedimientos gradados para modificar el texto constitucional: enmienda, reforma parcial y asamblea constituyente.
20. La Corte Constitucional, mediante su Dictamen N. 001-14-DRC-CC, expresó que la enmienda constituye el procedimiento menos riguroso, dado que procede en los casos en que la modificación, supresión o incorporación de uno o varios artículos no alteren la estructura de la Constitución, el carácter y elementos constitutivos del Estado, no establezcan restricciones a los derechos y garantías constitucionales, y no alteren el



procedimiento de reforma a la Constitución. La Corte interpreta que la enmienda constitucional se distingue de los otros procesos, en razón del efecto que persigue, puesto que, respeta el espíritu del constituyente al proponer cambios no significativos al texto constitucional.

21. En relación a la *reforma parcial*, la Constitución establece que a través de este mecanismo es posible efectuar modificaciones a su estructura o al carácter o elementos constitutivos del Estado, sin que esto pueda implicar una restricción de derechos o garantías constitucionales ni una modificación al procedimiento de reforma a la Constitución.
22. Del texto constitucional se extrae que el más riguroso de los mecanismos de modificación de la Constitución es la *asamblea constituyente*. Este se activa sólo cuando la modificación que se pretende implica una restricción en los derechos o garantías constitucionales, o cuando altera el procedimiento de reforma de la Constitución.

(2) Limitación a la facultad presidencial para conceder indultos: modificación al Artículo 147 numeral 18 de la Constitución

23. El indulto es una institución jurídica que ha existido desde la Constitución de 1830 hasta la vigente. Las regulaciones han sido diversas. La potestad fue general (hasta 1869), se distinguió entre indultos generales y particulares, delitos comunes y políticos (desde 1878 hasta 1998), se permite otorgar por distintos motivos (conveniencia pública: 1830, 1897; motivos graves: 1906-1979; motivos políticos: 1967; motivos humanitarios: 1998, 2008). En la Constitución de 1998 se prohibió conceder el indulto por genocidio, tortura, desaparición forzada de personas, secuestro y homicidio por razones políticas o de conciencia (artículo 23.2) y por delitos cometidos contra la administración pública (artículo 130.15). En la Constitución vigente la prohibición permaneció en relación con la Asamblea Nacional.¹
24. El indulto es una facultad que la Constitución ha otorgado a la Asamblea Nacional y al Presidente de la República. La Asamblea Nacional lo puede otorgar, según el artículo 120 (3) de la Constitución, por motivos humanitarios, con un voto calificado de sus integrantes y no pueden hacerlo por delitos contra la administración pública, genocidio, tortura, desaparición forzada de personas, secuestro y homicidio por razones políticas o de conciencia. El Presidente puede, de acuerdo con el artículo 147 (18), indultar de acuerdo con la ley. No hay restricciones constitucionales para la facultad presidencial en el tipo del delito ni en las motivaciones, como sucede con la Asamblea Nacional.

¹ En relación con la regulación infraconstitucional, en 1894 se expidió la Ley de Gracia, que fue reformada en el año 1976. El Código Orgánico Integral Penal (COIP) derogó la Ley de Gracia. Según el COIP, el indulto es una forma para obtener la libertad (artículo 12.5), para extinguir la pena (artículo 72.4), regula el indulto legislativo (artículo 73) y presidencial (artículo 74), y el control del indulto por parte de juezas y jueces de garantías penales. Actualmente se encuentran vigentes los siguientes decreto y reglamentos sobre el indulto: indulto a enfermos en etapa terminal sentenciados penalmente (R.O. 343 de 22 de mayo de 2008); Reglamento de trámite de indultos y amnistías (R.O. Suplemento 600 de 28 de mayo de 2009); Reglamento para concesión de indulto, conmutación o rebaja de penas (R.O. Suplemento 351 de 09 de octubre de 2014); Reglamento para admisión y tramitación de solicitudes de indulto (R.O. Suplemento 511 de 29 de mayo de 2015).

25. La ley que regula el indulto presidencial es el Código Integral Penal (COIP). Según el artículo 74 de esta ley, los requisitos para el indulto son: sentencia condenatoria, privación de libertad y buena conducta posterior al delito.
26. El indulto, tanto en la Constitución como en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), no está reconocido como un derecho humano. Lo que se menciona como un derecho, de acuerdo con la CADH, es solicitar indulto en casos de penas de muerte (artículo 4.6). La posibilidad de solicitar el indulto también está reconocido en el artículo 74 del COIP.
27. Se podría argumentar que, al no ser reconocido como un derecho el indulto, no existiría restricción a derecho reconocido en la Constitución, no existiría regresividad y, por tanto, no estaríamos ante un supuesto de reforma constitucional mediante Asamblea Constituyente. Sin embargo, esta Corte considera que la propuesta de reforma realiza una distinción entre personas privadas de libertad por tipos de delitos, y esta distinción tiene relevancia con el principio y el derecho a la igualdad y a la prohibición de discriminación. La consecuencia, si es que se considera que hay una potencial discriminación, es que termina restringiendo o anulando derechos.
28. La modificación del artículo 147 numeral 18 limitaría a la facultad presidencial de otorgar indultos y en consecuencia vetaría el otorgamiento del indulto presidencial a las personas que hayan cometido delitos contra la administración pública, genocidio, lesa humanidad, crímenes de guerra, tortura, desaparición forzada de personas, crímenes de agresión a un Estado y secuestro y homicidio por razones políticas o de conciencia. El resto de personas, condenadas por otros delitos, podrían ser beneficiarios del indulto presidencial.
29. El garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de derechos es un deber primordial del Estado (artículo 3.1. de la Constitución). Toda persona tiene derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación, según los artículos 11 (2) y 66 (4) de la Constitución.
30. La prohibición de discriminación establecida en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución determina:

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

31. La definición anterior tiene tres elementos para configurar el trato discriminatorio: primero, *la comparabilidad*: tiene que existir dos sujetos de derechos que están en igual o semejantes condiciones; segundo, *la constatación de un trato diferenciado por una de las categorías enunciadas* ejemplificativamente; tercero, *la verificación del resultado*, por el trato diferenciado, y que puede ser una diferencia justificada o una diferencia que discrimina. La diferencia justificada se presenta cuando se promueve derechos, y la



diferencia discriminatoria cuando tiene como resultado el menoscabo o la anulación del reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos.

32. En el presente caso existen *dos grupos comparables de sujetos de derechos*, en el primer grupo se encuentran las personas que han cometido un delito comprendido en el catálogo establecido en la modificación constitucional propuesta, en el segundo grupo todas las demás personas privadas de la libertad que hayan cometido cualquier otro tipo de delito, ambos grupos podrían estar dentro de una situación que requiera clemencia humanitaria. El *trato diferenciado se verifica* aquí por la creación de una categoría en la que se distingue por el tipo de delito cometido, aquello estaría dentro de lo que la Constitución considera "*cualquier otra distinción*". La *consecuencia o resultado* es que el primer grupo se encontraría vetado de la posibilidad de acceder a un indulto humanitario y, por tanto, no podría ejercer su derecho a la libertad, a diferencia del segundo grupo que no tiene dicha prohibición.
33. Para determinar si hay una justificación constitucional para distinguir entre dos grupos humanos según el tipo de delito por el que han sido condenados para poder ser beneficiarios de indulto, el principio de proporcionalidad es un método que permite apreciar los motivos de los proponentes de la modificación constitucional. El método, según el artículo 3 (2) de la LOGJCC, tiene cuatro elementos: fin constitucionalmente válido, idoneidad, necesidad y proporcionalidad propiamente dicha.
34. El *fin constitucionalmente válido* de la medida diferenciadora, en cuanto a los delitos contra la administración pública, ha sido debidamente justificado por la Asamblea Nacional argumentando la necesidad de garantizar a los habitantes una vida libre de corrupción, los abusos cometidos en gobiernos anteriores y la equiparación de competencias entre la Asamblea Nacional y el Presidente de la República. En cuanto a la referencia a la corrupción, podría considerarse un fin constitucionalmente puesto que un deber primordial del Estado es garantizar una sociedad libre de corrupción (artículo 3.8 de la Constitución). No existe principio o norma constitucional alguna que pueda considerar que la mala aplicación de una institución jurídica o equiparar competencias otorgadas por el constituyente a los poderes del Estado sea un fin constitucionalmente válido. Si equiparar competencias entre funciones fuere un fin, desaparecería la división de poderes. En cuanto a la inclusión de los delitos de genocidio, lesa humanidad, crímenes de guerra, tortura, desaparición forzada de personas, crímenes de agresión a un Estado y secuestro y homicidio por razones políticas o de conciencia, la propuesta de modificación parlamentaria no ofrece argumento alguno en la motivación ni en los considerandos.
35. La *idoneidad* de la medida, es decir si es adecuada para alcanzar el fin planteado, se cumpliría si se asume que la restricción presidencial del indulto podría disuadir a potenciales sujetos que podrían cometer delitos contra la administración pública o el resto de delitos. Para justificar esta asunción, se requiere datos empíricos que no se encuentran en la propuesta ni están disponibles. El establecer fines de la pena, de la tipificación de delitos, no cumple por sí solo los efectos declarados y la eficacia de las normas penales dependen de otros factores ajenos a la sola inclusión de normas jurídicas. En este sentido, eliminar el indulto presidencial, por sí solo, no fomenta ni combate la corrupción, además se debe precisar que la institución del indulto supone un perdón del cumplimiento de la pena más no del delito.

36. La *necesidad* de la medida exige buscar otras medidas menos gravosas para los derechos. El fin declarado es la lucha contra la corrupción. La corrupción evidentemente no se eliminará exclusivamente por eliminar una facultad presidencial. La medida es gravosa en tanto va a privar a un grupo de personas del beneficio, por razones humanitarias, del indulto presidencial.
37. La *proporcionalidad en sentido estricto* exige “*un debido equilibrio entre la protección y la restricción constitucional*” (artículo 3.2 de la LOGJCC). En la proporcionalidad en sentido estricto debemos encontrar un debido balance entre dos derechos o principios de igual jerarquía. Uno de ellos se sacrifica por la satisfacción del otro. Identificar esos derechos en el caso del indulto no es tarea fácil, más si consideramos no solo los delitos contra la administración del Estado sino el resto de delitos que son considerados los más graves e imprescriptibles según el derecho penal internacional y nuestra Constitución.
38. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) se pronunció específicamente sobre el indulto en una Resolución con relación a los casos conocidos como Barrios Altos y La Cantuta contra Perú, cuando el Estado peruano concedió el indulto a quien había sido condenado por delitos de lesa humanidad.²
39. La Corte IDH determinó que no cabría el indulto si es que “el otorgamiento de beneficios en la ejecución de la pena puede eventualmente conducir a una forma de impunidad...” (párrafo 31). La Corte también afirmó que el indulto puede afectar “el derecho de acceso a la justicia de las víctimas (párrafos 37, 47 y 56). Relevante para este pronunciamiento es la consideración de los elementos de ponderación en el caso concreto. Por un lado, debe considerarse la gravedad de los bienes jurídicos, el deber de persecución de los Estados para evitar la impunidad y el grado de culpabilidad y de participación del acusado (párrafo 46); por otro lado, la vida y la integridad de las personas privadas de libertad, que “corresponde al Estado valorar proporcionalmente cuál es la medida de carácter administrativo o figura jurídica que permita proteger la vida y la integridad del condenado...” (párrafo 52), que “debe ser aplicada en casos muy extremos y por una necesidad imperante” (párrafo 53). Finalmente, consideró que en casos de delitos graves, como los considerados en el artículo 80 de nuestra Constitución, debe existir control jurisdiccional. En el caso concreto, la Corte no determinó que hubo una violación a la ejecución de la sentencia, sino que remitió, con los criterios expuestos en la resolución, el caso a la jurisdicción constitucional. En consecuencia, no existe una prohibición de concesión presidencial del indulto por parte de la Corte IDH.
40. En cuanto a la consideración de la vida e integridad física durante la privación de libertad, tomando en cuenta los fines humanitarios del indulto, éste podría ser una forma de evitar la muerte durante la privación de libertad. Y podría ser un hecho a considerar, en un caso concreto, para la aplicación del indulto presidencial.
41. La Constitución, cuando establece que las acciones y penas por genocidio, lesa humanidad, crímenes de guerra, desaparición forzada de personas o crímenes de agresión a un Estado serán imprescriptibles, en su artículo 80, expresamente excluye la amnistía y no menciona al indulto. La razón es que la amnistía se extiende al hecho, el proceso y la

² Corte IDH, *Resolución de la Corte Interamericana De Derechos Humanos*, en los casos Barrios Altos y La Cantuta vs. Perú, supervisión de cumplimiento de Sentencia, 30 de Mayo de 2018.



pena, y esto implicaría, sin duda alguna, favorecer la impunidad en delitos de lesa humanidad, cuestión que no sucedería con el indulto, que implica una sentencia condenatoria que no se condonaría, sino la ejecución de una pena por razones humanitarias.

42. La prohibición del indulto, por otro lado, tampoco ha sido incluida en los instrumentos internacionales que rigen las jurisdicciones internacionales³, como ha sucedido con claridad en los casos de amnistía. En consecuencia, se podría interpretar que el indulto no está prohibido por la Constitución ni por los instrumentos internacionales de derechos humanos y se encuentra dentro de las posibilidades de las competencias presidenciales, que han sido decididas por el constituyente.
43. Los delitos contra la administración pública pueden ser leves y muy graves. No se puede asumir, *de iure*, que todo delito contra la administración pública corresponde a casos extraordinarios de corrupción y, por tanto, no se puede excluir una potestad que eventualmente podría beneficiarles para la obtención de libertad. En cuanto los delitos de lesa humanidad, conviene que, caso por caso, de acuerdo con la gravedad y la trascendencia de cada caso, observando los estándares establecidos por la Corte IDH, se pueda valorar la procedencia del indulto.
44. La Constitución, cabe resaltar, reconoce derechos y garantías a las personas privadas de libertad (artículos 51 y 89) y tiene como orientación la mínima intervención penal (artículo 195). Toda posibilidad que ofrece el Estado para recuperar la libertad, debe considerarse como parte de la mínima intervención. En este sentido, eliminar la facultad del indulto presidencial puede ser una forma de cerrar una posibilidad de conseguir, por razones humanitarias, la libertad por ciertos delitos. Estos principios, sumados a la obligación de interpretar el derecho de la manera que más favorezca al ejercicio de derechos (artículos 11.5, 426 y 427), compelen a esta Corte a interpretar restrictivamente la propuesta de la Asamblea al considerar posibles restricciones a los derechos.
45. En el caso materia de este dictamen, se considera que la restricción de la facultad presidencial para conceder el indulto, aplicando el principio y el derecho a la igualdad y no discriminación, excluye sin debida justificación a personas condenadas por delitos contra la administración pública, genocidio, tortura, desaparición forzada de personas, secuestro y homicidio por razones políticas o de conciencia. Esta exclusión, *de iure*, anula la posibilidad de obtener la libertad por la potencial aplicación de un indulto.
46. Por lo expuesto, al implicar una eventual restricción al derecho a la igualdad y, por implicación al derecho a la libertad, la vía que debe seguir la modificación constitucional propuesta al artículo 147 numeral 18, es la prevista en el artículo 444 de la Constitución, mediante una Asamblea Constituyente.

³ Véase estatutos de los tribunales penales internacionales especiales establecidos para la ex-Yugoslavia (1993), Ruanda (1994), Sierra Leona (2002) y Líbano (2009), que “disponen que los condenados podrían beneficiarse de la aplicación de figuras como el indulto o la conmutación de la pena...”, en Corte IDH, *Resolución de la Corte Interamericana De Derechos Humanos*, párrafo 40. El Estatuto de Roma, por su parte, permite la reducción de la pena si se cumplen ciertos requisitos (artículo 110).

(3) Ampliación de requisitos para ejercer el cargo de Fiscal General del Estado y Contralor General del Estado: modificación a los artículos 196 y 211 de la Constitución

47. Las modificaciones constitucionales propuestas a los dos artículos tienen una identidad común. Ambas establecen requisitos adicionales para el cumplimiento de determinados cargos y funciones públicas, en concreto: Fiscal General del Estado y Contralor General del Estado.
48. Desempeñar empleos y funciones públicas, como la de fiscal y contralor, es un derecho reconocido en el artículo 61 (7) de la Constitución, que se ejerce en función de los méritos y capacidades.
49. Los derechos de participación son regulables y configurables por el órgano deliberativo parlamentario. Se puede, por ejemplo, determinar edades, exigencia de títulos profesionales, años de experiencia y más sin que se pueda considerar que éstas afectan la igualdad, siempre que sean normas de carácter general y no establezcan diferencias discriminatorias.
50. La propuesta de la Asamblea Nacional es una configuración de tipo normativa, que regula un derecho sin anular la titularidad de los derechos de participación. La propuesta establece requisitos en términos generales, presupuestos que los proponentes de la modificación constitucional consideran importantes para prevenir la corrupción y son exigencias al ejercicio de la máxima representación institucional de la Fiscalía General del Estado y de la Contraloría General del Estado.
51. La propuesta de modificación en tal sentido, respeta el espíritu del constituyente originario y no establece cambios significativos al texto constitucional, pues supone únicamente un desarrollo normativo instrumental respecto a instituciones ya creadas, sin alterar la finalidad y competencias de las mismas, así también no se modifica la estructura de la Constitución, no altera los elementos constitutivos del Estado, no modifica al procedimiento de reforma a la Constitución, ni tampoco establece restricciones a un derecho o garantía.
52. A la Corte no le corresponde evaluar si son convenientes o no, buenas o malas propuestas de modificación, que dependerán del debate y de los argumentos parlamentarios, sino si restringen o no derechos o si se encuentran en los supuestos para saber si se trata de enmienda o reforma constitucional.
53. Al no verificarse los presupuestos requeridos para una modificación constitucional vía Asamblea Constituyente o mediante reforma constitucional, la vía que corresponde seguir a las modificaciones constitucionales propuestas para el artículo 196 y artículo 211, es la del artículo 441 de la Constitución, y específicamente el numeral 2 de dicho artículo.

VI Dictamen

54. 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 dictamina:



- a) **Determinar** que la vía que debe seguir la modificación constitucional propuesta en el artículo 147 numeral 18, es mediante una Asamblea Constituyente, conforme lo prevé el artículo 444 de la Constitución.
- b) **Determinar** que la vía que deben seguir las modificaciones constitucionales propuestas para el artículo 196 y artículo 211, es la de las enmiendas, conforme lo prevé el artículo 441, numeral 2 de la Constitución.
- c) Notifíquese, publíquese y cúmplase.

**Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE**

RAZÓN: Siento por tal que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Ávila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; y, dos votos salvados parciales correspondientes a los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce y Enrique Herrería Bonnet, en sesión del martes 28 de mayo de 2019.- Lo certifico.-

**Dra. Alda García Berni
SECRETARIA GENERAL**



CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

Caso Nro. 0001-18-RC

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto del dictamen que antecede fue suscrito el día jueves 06 de junio del dos mil diecinueve, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en el Acta de la sesión respectiva.- **Lo certifico.**

Dra. Aida García Berni
SECRETARIA GENERAL

AGB/LFJ