



FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

EL INDULTO PRESIDENCIAL Y SU INDEBIDA APLICACIÓN:  
EL CASO COFIEC

Autora

Tatiana Libertad Miñaca Escobar

Año  
2019



FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

EL INDULTO PRESIDENCIAL Y SU INDEBIDA APLICACIÓN: EL CASO COFIEC

Trabajo de Titulación presentado en conformidad con los requisitos  
establecidos para optar por el título de Abogada de los Tribunales y Juzgados  
de la República

Profesor Guía

Richard Omar Ortiz Ortiz, PHD

Autora

Tatiana Libertad Miñaca Escobar

Año

2019

## **DECLARACIÓN DEL PROFESOR GUÍA**

Declaro haber dirigido el trabajo El Indulto Presidencial y su Indebida Aplicación: El caso Cofiec a través de reuniones periódicas con el estudiante Tatiana Libertad Miñaca Escobar en el semestre 201910, orientando sus conocimientos y competencias para un eficiente desarrollo del tema escogido y dando cumplimiento a todas las disposiciones vigentes que regulan los Trabajos de Titulación. “

---

Richard Omar Ortiz Ortiz,  
Doctor en Filosofía con Especialización en Ciencia Política  
C.C.1709343790

## **DECLARACIÓN DEL PROFESOR CORRECTOR**

Declaro haber dirigido el trabajo El Indulto Presidencial y su Indebida Aplicación: El caso Cofiec a través de reuniones periódicas con el estudiante Tatiana Libertad Miñaca Escobar en el semestre 201910, orientando sus conocimientos y competencias para un eficiente desarrollo del tema escogido y dando cumplimiento a todas las disposiciones vigentes que regulan los Trabajos de Titulación. “

---

Dunia Carmita Martínez Molina  
Magíster en Derecho Mención Derecho Económico  
C.C. 0103209268

## **DECLARACIÓN DE AUTORÍA DEL ESTUDIANTE**

Yo, Tatiana Libertad Miñaca Escobar, declaro que este trabajo es original, de mi autoría, que se han citado las fuentes correspondientes y que en su ejecución se respetaron las disposiciones legales que protegen los derechos de autor vigentes.

---

Tatiana Libertad Miñaca Escobar  
C.C.1725567158

## **AGRADECIMIENTOS**

A mi familia nuclear los Miñaca Escobar.

Gonzalo Camilo y Emmanuel Inti,  
A mi familia ampliada los Miñaca, Pozo y Escobar.

Porque sé que donde quiera que estén ustedes, ahí también está mi corazón.

A mis jefes, Carolina y Jorge

A mis amigas entrañables de toda la vida: Nicky, Vicky, Nati, Saskya y Sofia,

A todas gracias por cuidarme en su corazón.

Gracias al Doctor Richard Ortiz, mi profesor guía y tutor de esta investigación, que desde el principio creyó en mí.

## **DEDICATORIA**

A mis papás:

Gonzalo Eloy Miñaca Pozo, papi siempre he querido ser como tú y ahora solo quiero que cuando me mires te sientas orgulloso. Estoy segura de que guías mi camino, y cuando voy al parque y extendiendo mis manos al sol puedo sentir el calor y la fuerza del universo, y sé que eres tu cuidándome.

Vivian Tatiana Escobar Haro, mami. Para ti solo hay gracias en mi corazón, tantas como el deseo de que seas eterna.

Les amo con todo mi corazón desde el primer momento, hasta el último de mis días.

## RESUMEN

Esta investigación aborda el problema entorno a que la normativa reglamentaria que regula el indulto en Ecuador es inconstitucional y produce su indebida aplicación; ya que la regulación vulnera la reserva de ley y es insuficiente respecto a las condiciones y limitaciones de esta figura que, si bien es discrecional del Presidente de la República, su otorgamiento no puede ser arbitrario.

Para desarrollar esta problemática se describe la figura del indulto en el Estado constitucional. Además, se realiza la comparación con otras figuras afines como son el derecho de gracia y la amnistía, para esto se toma en cuenta la doctrina y el estudio de literatura especializada. Posteriormente, se analiza el indulto respecto a la legislación ecuatoriana, lo que evidencia que la manera de otorgar el indulto puede ser por decreto ejecutivo, pero la forma de regular esta figura tiene que ser por ley. Finalmente, se analiza el caso COFIEC en concreto y se establece que su aplicación fue indebida.



## **ABSTRACT**

This investigation approaches the position that the rules that regulate the pardon in Ecuador are unconstitutional and produce its undue application, because the regulation is insufficient respect to the conditions and limitations of this figure, which, although it is discretionary of the President of the Republic its granting can not be arbitrary.

Reference is made to the figure of the pardon in the Constitutional State, so the historical evolution that has had the pardon is developed, since it has gone from being an archaic figure that responded to the will of the King, to the current constitutional model. In addition, comparison is made with other related figures that are the right of grace and amnesty, for this is taken into account the doctrine and comparative legislation.

Later, the pardon respect to the Ecuadorian legislation is analyzed, which shows that the way to give the pardon can be by executive decree, but the way to regulate this figure has to be by Law. Finally, the case COFIEC is analyzed in particular and it is established that its application is undue.

# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN .....	1
1 EL INDULTO EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL .....	2
1.1 Origen histórico .....	2
1.2 Concepto .....	5
1.3 Comparación con otras figuras: derecho de gracia, indulto y amnistía.....	6
1.3.1 El derecho de gracia .....	6
1.3.2 La amnistía .....	7
1.3.3 El indulto .....	7
1.4 Los problemas del indulto con el Estado Constitucional .....	9
1.4.1 Separación de poderes.....	9
1.4.2 Principio de legalidad .....	10
1.4.3 Principio de igualdad e igualdad ante la ley .....	11
1.4.4 Tutela judicial efectiva.....	11
1.4.5 Seguridad jurídica .....	12
1.5 Condiciones y limitaciones del indulto .....	13
2 EL INDULTO EN LA LEGISLACIÓN ECUATORIANA.....	17
2.1 La Constitución.....	18
2.2 Ley de Gracia en Ecuador .....	19
2.3 El indulto en el Código Orgánico Integral Penal.....	21
2.4 Los Decreto No.461 y No.481 que regula la concesión de indultos, conmutación o rebaja de penas .....	23
2.5 El Decreto No.1440 referente al procedimiento .....	24
3 INCONSTITUCIONALIDAD DEL DECRETO 461 Y EL CASO COFIEC .....	26
3.1 Problemas constitucionales del indulto en Ecuador .....	27
3.1.1 El indulto debe ser regulado de acuerdo con la ley .....	27

3.1.2 Amplias facultades del Presidente para otorgar indultos .....	29
3.1.3 Falta de limitaciones a los beneficiarios del indulto.....	31
<b>3.2 La aplicación indebida del indulto: Caso COFIEC .....</b>	<b>33</b>
3.2.1 El Caso COFIEC .....	34
3.2.2 El indulto a Buñay por el delito cometido contra la administración pública.....	38
3.2.3 Análisis del Decreto 1415 .....	39
3.2.4 Improcedencia del indulto .....	42
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>44</b>
<b>REFERENCIAS .....</b>	<b>46</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>51</b>

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación se refiere al problema jurídico de la regulación y aplicación del indulto en Ecuador bajo la Constitución de 2008. El indulto es una figura arcaica, que subsiste en el modelo del Estado constitucional moderno. El indulto orientado por la clemencia pertenecía a las monarquías absolutas, donde todas las decisiones estaban concentradas en la decisión del Rey.

En la actualidad el indulto es una facultad discrecional del Presidente de la República que debe estar sujeta a limitaciones y condiciones que deben establecerse de manera expresa en la ley. Pero, en Ecuador, aunque la Constitución manda que el indulto debe atender al principio de reserva de ley, esto se cumple parcialmente porque la regulación que recoge el COIP es insuficiente, y la regulación contenida en las normas reglamentarias es escasa e inconstitucional. Además, la falta de motivación de las decisiones del poder público no solo se encuentra prohibida, sino que también vicia de validez el acto, y además incurre en abusos del poder lo que se refleja en el indulto que se otorga en el caso COFIEC.

En el ensayo se defenderá la siguiente posición: La normativa que regula el indulto es inconstitucional e insuficiente y, consecuentemente, produce su indebida aplicación. Como ejemplo de esta indebida aplicación se analizará el caso COFIEC. Por tanto, los objetivos de este ensayo son definir el indulto y su alcance, las condiciones y limitaciones, analizar la normativa ecuatoriana respecto del indulto y exponer argumentos de la inconstitucionalidad del Decreto No.461 y la aplicación indebida en el caso COFIEC.

El presente trabajo realiza un análisis exegético y dogmático de la normativa legal referente al indulto en el caso ecuatoriano, el estudio de la literatura especializada y la doctrina aportan para definir al indulto y las posibles condiciones y limitaciones a las que debería atender.

El ensayo está compuesto de tres partes, la primera se refiere al indulto en el Estado Constitucional de lo que se desprende la comparación con otras figuras como el derecho de gracia y la amnistía; los problemas que tiene el indulto en el Estado Constitucional y sus posibles condiciones y limitaciones. La segunda parte se refiere al indulto de acuerdo a la normativa ecuatoriana. Y, en la tercera parte se desarrolla las razones de la inconstitucionalidad del Decreto No. 461 que se refiere a la concesión de indultos y el análisis del caso COFIEC y el indulto otorgado a Buñay. Al final de la investigación se hace un resumen de las conclusiones del trabajo de investigación.

## **1 EL INDULTO EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL**

Esta primera parte tiene como propósito introducir al indulto, su origen, concepto, la comparación con otras figuras como el derecho de gracia y la amnistía, y establecer las posibles condiciones y limitaciones del mismo, con el fin de esclarecer los aspectos conceptuales y doctrinarios sobre esta figura constitucional.

### **1.1 Origen histórico**

Para comprender la función del indulto en el Estado constitucional moderno, es preciso dar un panorama global sobre los primeros momentos de esta figura. García (2006, p. 20) afirma que la gracia, el perdón y la clemencia son tan antiguos como el delito. Por lo tanto, desde los albores de la humanidad y desde que se persiguieron los delitos, aparece a la par la figura del indulto orientado por la clemencia para perdonar los mismos.

El indulto tuvo su origen más reciente en Francia, en el siglo XVI, cuando Bodino configura “el poder de conceder gracia a los condenados por encima de las sentencias y contra el rigor de las leyes como uno de los atributos de la soberanía” (Ruiz, 2018, p. 4). Ruiz afirma respecto a Bodino que:

“Los príncipes avisados han acostumbrado a remitir las penas a los magistrados y a reservar los premios para sí, a fin de conquistar el amor de los súbditos y huir de su malquerencia una idea que Montesquieu generalizaría como distintiva de las monarquías” (Ruiz, 2018, p. 7).

De modo que, la aparición del indulto en Francia se sitúa alrededor de la mitad del siglo XVI. Esta figura, por ende, resulta propia de las monarquías, reflejo de la clemencia que podían otorgar los príncipes. Esta potestad era beneficiosa para el príncipe, ya que así obtenía el amor de sus súbditos a través del perdón para alejarse del rechazo en el ejercicio de su gobierno.

Por otra parte, el artículo 171 de la Constitución de Cádiz de 1812 establece que le corresponde al rey: “Indultar a los delincuentes, con arreglo a las leyes” (Constitución de Cádiz, 1812, art. 171). Según Herrero Bernabé (2012, p. 688), la gracia se entendía como un atributo distintivo de la divinidad, que se trasladaba al rey y era quien la ejercitaba, ya que éste era el delegado de Dios en la tierra. De modo que, el indulto, en España de esa época, era una facultad discrecional del rey correspondiente a la monarquía, pero se añaden los componentes de la divinidad por ser el rey el representante de Dios en la tierra y que esta figura debía encontrarse enmarcada de acuerdo a las leyes.

En el ámbito iberoamericano, Cuenca, según Borrero (2014, p. 12), fue sede temporal de la Presidencia de la Audiencia de Quito, por ende, la Constitución de Cádiz se acogió en el territorio de la Gobernación de Cuenca. El Decreto procedente de las Cortes generales y extraordinarias del 18 de marzo de 1812 declaraba la importancia y los beneficios de la Constitución Política de la Monarquía Española que ordenaba: “se indulte a todos los reos; para ello al día siguiente de la publicación, los Tribunales debían hacer una visita a las cárceles y liberar a todos los presos que no merezcan pena corporal” (Borrero, 2014, p. 18). Por lo tanto, la importancia de la Constitución de Cádiz respecto al indulto es evidente, inclusive en el ámbito local.

La aparición del indulto en el ámbito latinoamericano data de la guerra de los mil días entre liberales y conservadores en Colombia, pues al final de la guerra, en 1902, según Guerrero (2004, p. 8), se otorgaron indultos a cambio de la entrega de armas acompañadas del retiro de las filas insurreccionales. Esto trae consigo dos afirmaciones: (1) la existencia inmemorial del indulto relacionado a la clemencia, y (2) que estos indultos fueron otorgados a través de un acto administrativo como es el decreto.

Por otra parte, el indulto en los modelos constitucionales modernos es una figura que pertenece a los cimientos del Estado en sí, pero que ahora debe someterse a algunos límites. Así se dice que:

“uno de los principales aspectos que pueden convertir al indulto en un instituto jurídico adecuado en el marco del actual Estado de Derecho es la sujeción del derecho de gracia al principio de legalidad, lo que supone límites y controles. Los límites de las medidas de gracia provienen principalmente de dos fuentes, la propia Constitución y, la ley”. (Pérez, 2002, p. 41)

Entonces, la figura del indulto debe estar limitada y sujeta al principio de legalidad y así atender a la Constitución y la ley, para ser otorgada de forma adecuada en el Estado constitucional de derecho. Es decir que, al ejecutivo, le corresponde esta prerrogativa, pero no puede otorgar indultos arbitrariamente, sino que tiene que someterse a límites materiales y formales.

Finalmente, a pesar del paso del tiempo, la figura del indulto no ha desaparecido, se encuentra vigente en el Estado constitucional. Por lo que, la discusión de esta investigación no gira en torno a su vigencia, parte del hecho de que existe. Por lo tanto, la discusión se centra en su correcta regulación y aplicación.

## 1.2 Concepto

El indulto es una figura que no debe ser tomada a la ligera, pues, como García (2016, p. 7) afirma, significa una injerencia del poder ejecutivo en el ámbito judicial. Esta figura tiene trascendencia a nivel social, si no se encuentra debidamente justificada y motivada, porque incide directamente en la percepción que tiene la población de impunidad del delito cuando se concede el indulto.

El indulto puede llegar a perturbar la idea de justicia que existe por parte de la población (1) al ser una intromisión del poder ejecutivo en las decisiones judiciales, afectando la independencia de cada función respecto de la separación de poderes y (2) puede generar una sensación de impunidad cuando se lo concede. De modo que, la motivación de la decisión de otorgar el indulto es un elemento esencial para evitar la arbitrariedad.

Chaparro (2012, p. 16) considera que el indulto es una figura que evita que se castigue un hecho acerca del cual la justicia ya se ha manifestado previamente. El indulto solo elimina la pena que se le aplica al responsable del cometimiento del delito, y esta gracia corresponde únicamente al perdón de la pena. Entonces, el indulto solo supone el perdón de la pena, más no el olvido del cometimiento del ilícito, y este perdón corresponde a un hecho sobre el cual la justicia previamente ya ha emitido una decisión.

Según Herrero (2012, p. 111), el Estado es el único titular del *ius puniendi* y, a través de la figura del indulto, renuncia a exigir el cumplimiento de una pena impuesta. El indulto es una manifestación del Derecho de gracia, se dice que es gracia porque el ejercicio de otorgarlo depende de la voluntad de quien lo concede. De modo que, el indulto es una limitación al ejercicio del poder punitivo del Estado respecto del perdón de la pena y quien lo otorga tiene a disposición suya una facultad discrecional.



Para efectos de tener una definición que pueda abarcar estos conceptos sobre el indulto, se debe entender que: (1) quien lo otorga es el titular del poder ejecutivo, (2) es una injerencia del poder ejecutivo en el ámbito judicial, (3) constituye una facultad discrecional, (4) evita que se castigue un hecho sobre el cual la justicia ya se ha pronunciado previamente, (5) exime del cumplimiento de la pena sin que esto signifique el olvido del cometimiento del ilícito, (6) es una limitación al ejercicio del poder punitivo del Estado, y (7) debe estar limitado y motivado para que no genere impunidad.

### **1.3 Comparación con otras figuras: derecho de gracia, indulto y amnistía**

El hecho de comparar al indulto con otras figuras semejantes hace que el estudio de su aplicación y, por ende, su otorgamiento resulte más claro, porque de esta manera se puede establecer lo que debe entenderse y lo que no debe entenderse dentro de su campo de acción. El derecho de gracia es el género, la amnistía y el indulto, al derivar de este, son las especies y este último se subdivide en general y particular.

#### **1.3.1 El derecho de gracia**

En un inicio el derecho de gracia correspondía a “una manifestación de la unión de todos los poderes del Estado en un rey soberano” (Pérez, 2002, p. 32). Es decir que esta figura estaba centralizada en la decisión discrecional del rey, por lo tanto, no preveía ningún conflicto, ya que no contemplaba la separación de poderes.

Según la Universidad de Valencia (2014, p. 1) respecto de la potestad de gracia afirma que es la facultad de unos órganos por los cuales se puede favorecer discrecionalmente a las personas respecto de los resultados negativos en la aplicación de las normas. Generalmente, los órganos que cuentan con la potestad de beneficiar discrecionalmente a los individuos, son el poder legislativo y el ejecutivo. Así el derecho de gracia cuenta con dos manifestaciones que son la amnistía y el indulto, la primera que le corresponde, por lo regular al legislativo y, la segunda, al ejecutivo.

### **1.3.2 La amnistía**

En cuanto al concepto de amnistía, Requejo (2001, p. 81) considera que, tanto en la legislación española, como en el derecho comparado la amnistía es un instrumento jurídico del perdón. Además “la amnistía ha venido siendo considerada una manifestación del derecho de gracia con características especiales, la amnistía ha sido entendida siempre como ejercicio del derecho de gracia en forma masiva.” (Pérez del Valle, 2001, p. 188). Esta afirmación confirma que la amnistía se desprende del derecho de gracia como un ejercicio del mismo, pero en gran manera respecto de la función del Estado que la otorga.

García (2016, p. 9) afirma que la amnistía es la figura que concede el poder legislativo y agota por completo la pena y todos sus efectos. La amnistía suprime el ilícito en sí mismo y por completo, no sólo la pena como hace el indulto, y quien otorga esta facultad es el poder legislativo, que representa al poder soberano.

Por lo tanto, la amnistía permite la “amnesia del Ordenamiento respecto de conductas ya realizadas y perfectamente calificadas o calificables por sus órganos de garantía. Efectos tan radicales han llevado siempre a sostener que sólo puede actuarla el poder legislativo” (Requejo, 2001, p.83). De modo que, la función legislativa es la única del Estado que está facultada para otorgar amnistía, debido a que dispensa no solo la pena también sus efectos. En el caso Ecuatoriano, le corresponde otorgar esta facultad a la Asamblea Nacional. (Constitución, 2008, art.120)

### **1.3.3 El indulto**

Por otra parte, el indulto debe ser considerado como “una medida de carácter excepcional, y los motivos de su concesión deben ser deducibles de los preceptos y valores constitucionales o, en todo caso, no ser contrarios a los

mismos” (Pérez, 2002, p. 34). Esta definición de indulto refleja tres afirmaciones: (1) el carácter excepcional con el que se debe otorgar el indulto, (2) la motivación que esta intrínsecamente ligada a esta figura y que (3) los motivos para otorgarlo deben encontrarse con sujeción y concordancia a la Constitución y la ley.

El indulto se subdivide en indulto particular y el indulto general. Pérez (2002, p. 37) afirma que la motivación en el indulto particular debe darse al caso concreto, es decir caso por caso, y en lo referente a los efectos solo remite la pena, por lo tanto, no la responsabilidad civil. En cuanto al indulto general, Pérez (2002, p. 37) considera es el que se otorga a una pluralidad de personas. De modo que, el indulto particular difiere del general en que el primero atiende a la individualización del beneficiario lo que responde a la motivación caso por caso, contrario a la pluralidad de personas que pueden acceder a esta figura en el indulto general, en este último se pierde así el carácter excepcional de esta figura. Por ejemplo, en España está prohibido otorgar indultos generales. Entonces, el indulto y la amnistía son figuras que derivan del derecho de gracia, es decir que, el derecho de gracia es el género que abarca a estas dos figuras que son las especies que tienen características propias aunque las dos son instrumentos jurídicos del perdón y que, a su vez, se diferencian en que:

“La amnistía supone el olvido de la comisión de un ilícito, el indulto garantiza su recuerdo y sólo se traduce en la excusa en principio, graciosa y no debida de la penitencia, que de este modo resulta ser merecida pero perdonada”. (Requejo, 2001, p. 82).

Tabla 1  
*El indulto en comparación con otras figuras*

	<b>Características</b>
<b>Derecho de gracia</b>	Concepto: Es el género y cuenta con dos manifestaciones que son el indulto y la amnistía
<b>Amnistía</b>	Otorgado por: el poder legislativo.
	Concepto: Ejercicio del derecho de gracia en forma masiva.
	Característica: Olvido de la comisión del ilícito, extingue por completo la pena y todos sus efectos.
<b>Indulto</b>	Otorgado por: el poder ejecutivo.
	Concepto: exime del cumplimiento de la pena sin que esto signifique el olvido del cometimiento del ilícito.
	Característica: Perdón únicamente del cumplimiento de la pena.

La tabla 1 resume las principales características entre el indulto, el derecho de gracia y la amnistía. Se debe partir de que el derecho de gracia es el género y abarca al indulto y la amnistía. En cuanto a las diferencias según cada especie y respecto de la función del Estado que otorga cada figura, el indulto es una facultad discrecional del poder ejecutivo en tanto que la amnistía del legislativo. Respecto a las consecuencias, el indulto supone únicamente el perdón de la pena, no así de los demás efectos como la responsabilidad civil o la reparación a las víctimas, contrario a la amnistía que supone el olvido por completo del cometimiento del ilícito y sus efectos.

#### **1.4 Los problemas del indulto con el Estado Constitucional**

Cuando el indulto se aplicaba en las monarquías absolutas no se presentaban problemas jurídicos relevantes. Pero con la llegada del Estado constitucional de Derecho, el indulto presenta una serie de problemas y tensiones con principios constitucionales importantes, que hay que tomar en cuenta para entender esta figura en el actual modelo constitucional.

##### **1.4.1 Separación de poderes**

Montesquieu teoriza al Estado como un sistema de poderes separados y de frenos y contrapesos. Tradicionalmente la separación de poderes responde a

los órganos del Estado que desempeñan cada uno una función: ejecutivo, legislativo y judicial, son diferentes e independientes entre sí. Según Santana (2016, p. 55), la división de poderes es un principio en el cual se asignan funciones a los diferentes órganos del Estado. Este principio es una respuesta a la arbitrariedad que puede generar el poder en manos de una sola persona, por lo que al fraccionar ese poder en los otros órganos del Estado puedan detener ese poderío desmedido.

El indulto es una facultad discrecional del poder ejecutivo, que al momento de perdonar la pena tiene injerencia en el ámbito jurisdiccional, lo que afecta la independencia judicial, y se regresa en el tiempo cuando el poder estaba concentrado en manos del rey, la concentración del poder en manos de una sola persona responde a un peligro inminente para la sociedad entera. Por eso es que el indulto debe ser excepcional y bien limitado.

#### **1.4.2 Principio de legalidad**

Según Ferrajoli el principio de legalidad establece que: “dondequiera que haya un poder, sea público o privado, normativo o ejecutivo, estatal, extra o supraestatal, deben existir normas primarias, no solo formales sino también sustanciales, que regulen su ejercicio” (Ferrajoli, 2010, p. 24). Según Islas (2009, p. 102), este principio se opone a los actos que contradicen la ley, a los que no estén permitidos por la ley, y los que no estén regulados por la ley. Es decir que para que un acto que emana del poder público se encuentre en unión al principio de legalidad debe ser conforme a ley, estar permitido por la ley, y estar regulado previamente por la ley.

Este principio se refiere entonces a exigir que el ejercicio de cualquier poder tenga como fuente la ley, y en el caso concreto que el ejercicio del poder público sea actuar conforme a ley vigente. Es decir que el indulto debe estar preestablecido, en lo referente a la regulación debe ser dictado con arreglo a la ley y debe ser conforme a ley orgánica porque según el artículo 133 numeral 2

de la Constitución ecuatoriana afecta derechos. El indulto representa un problema para el principio de legalidad, por cuanto la regulación requiere que se fije detalladamente los límites y condiciones para su otorgamiento que deberían estar en la ley, pero esta figura no cumple a cabalidad con esto.

### **1.4.3 Principio de igualdad e igualdad ante la ley**

Según Beca (2013, p. 482), el principio de igualdad ante la ley debe emplearse para interpretar las normas del ordenamiento jurídico. Es decir que todos somos iguales ante la Ley. Esto se encuentra en concordancia con el principio de igualdad establecido en el artículo 11, numeral 2 de la Constitución del Ecuador que establece que todas las personas: “son iguales, y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades” (Constitución, 2008, art. 11)

La igualdad ante la ley se vulnera según Santana (2016, p. 20) en la concesión de indultos porque no todas las personas procesadas lo solicitan, ni todas las personas que lo solicitan y que tienen una condición semejante se les concede. Esto conlleva a que la decisión de otorgar un indulto puede caer en el azar, lo que resulta contrario en el Estado constitucional.

Acerca del principio de igualdad, Santana (2016, p. 20) afirma que se inobservada porque no se evita la injusticia de las leyes crueles quitando a unos pocos beneficiarios a través del derecho de gracia. Sino que debería eliminarse para todos, porque no hay nada jurídico en una facultad que pueda suprimir en algunos casos los fallos dictados por los tribunales conforme a ley, y en otros casos permitir que estos fallos se realicen.

### **1.4.4 Tutela judicial efectiva**

El derecho a la tutela judicial efectiva como afirma Aguirre Guzmán (2010, p. 4) se refiere a que los administrados puedan concurrir al órgano jurisdiccional del Estado, para obtener de este una respuesta respecto de una pretensión

determinada y que se esta se encuentre fundamentada en derecho, sin que esto signifique que debe ser necesariamente una respuesta positiva a su pretensión. Entonces, la tutela judicial efectiva es el derecho de una persona para requerir del Estado una sentencia por parte de la administración de justicia y que está a su vez goce del carácter de inmutabilidad.

El indulto al ser la intromisión del poder ejecutivo en la decisión judicial altera la consecución de los pasos establecidos en un proceso legalmente ejecutado cuando se llega a la sentencia, ya que afecta el resultado en sí mismo y rompe con el principio de cosa juzgada.

Es decir, que se debe cumplir con la consecución de pasos cronológicamente determinados, y que cada uno de ellos acredita al siguiente para obtener un resultado final que es la sentencia. Por lo tanto, el indulto rompe con esta secuencia al remitir la pena de un ilícito que previamente ya ha cumplido con todos los pasos por lo que existe una sentencia. El problema de acuerdo a este derecho radica entonces en que la ejecución de lo juzgado no se cumple, ya que se sigue con el procedimiento para obtener una sentencia y una pena, pero esta última es remitida o perdonada por el indulto.

#### **1.4.5 Seguridad jurídica**

La seguridad jurídica es “la certeza o confianza acerca de cómo ocurrirán las cosas reguladas por el ordenamiento jurídico” (Beca, 2013, p. 481). Es decir, que el derecho debe dotar de certidumbre a los administrados sobre el fondo y la forma respecto de la toma decisiones que se encuentran establecidas el ordenamiento jurídico. Además, se debe tomar en cuenta la seguridad jurídica tiene relación con el efecto de cosa juzgada, y que según Ventura (2004, p. 641) la institución de cosa juzgada debe responder a la decisión de un tribunal judicial independiente, imparcial y competente para así llegar a la inmutabilidad de la sentencia.

El indulto afecta a la seguridad jurídica porque el fondo y la forma en que se regula esta figura no atiende a las limitaciones suficientes y necesarias para dotar de certeza a los administrados respecto de las razones que motivan la decisión de otorgarlo, y rompe con el principio de cosa juzgada cuando permite que se extinga el cumplimiento de la pena, al ser la injerencia de la función ejecutiva en la decisión judicial.

De modo que, los problemas del indulto en el Estado constitucional se ven reflejados por el paso del tiempo, lo que afecta a determinados principios del Estado constitucional. Pero que, además, altera el normal desenvolvimiento del derecho en la actualidad, ya que cambia inesperadamente situaciones ya establecidas.

### **1.5 Condiciones y limitaciones del indulto**

Las limitaciones son las restricciones que se imponen al poder ejecutivo al momento de otorgar un indulto. Esto se debe a que “el ejercicio de la gracia de indulto, no obstante, su naturaleza de acto discrecional del Gobierno, no debe eludir la exigencia de un control jurídico que permita rebasar los aspectos meramente procedimentales” (Sequeros, 2016, p. 1). El indulto a pesar de ser discrecional no puede deslindarse de las limitaciones y requisitos que deben ser taxativos a nivel legal, pues no puede dejarse esta decisión al libre albedrío del poder ejecutivo. Así, por ejemplo, dentro del informe defensorial, respecto del indulto y derecho de gracia que se otorgó al ex presidente del Perú Alberto Fujimori se establece lo siguiente:

“Las gracias presidenciales constituyen una expresión de las potestades presidenciales sujetas a diversas normas y criterios jurisprudenciales nacionales e internacionales, los mismos que son vinculantes y regulan su ejercicio. De esta afirmación se derivan dos consecuencias: la primera, la concesión de toda gracia presidencial debe seguir el procedimiento previamente establecido; la segunda, debe contar con una motivación válida y suficiente.” (Defensoría del Pueblo Perú, 2018, p. 8).



Por lo tanto, el indulto debe estar en armonía con la normativa nacional e internacional. El procedimiento debe atender al principio de legalidad y estar previamente establecido. Además, la decisión de otorgar un indulto debe contar con la motivación que amerite cada caso y que sea válida y suficiente. Cabe resaltar que en cuanto a la exposición de motivos del indulto se debe tomar en cuenta que:

“El indulto no debe concederse sino con pleno conocimiento de los hechos y de todas sus circunstancias, y después de un estudio detenido sobre las consecuencias que haya de producir, bajo el aspecto de la justicia, de la equidad o de la conveniencia social. Por esto se prohíben en absoluto y se declara la nulidad de los que se concedan en términos generales y sin determinar la pena que se remite” (Fliquete, 2015, p. 327).

El indulto debe atender a motivos claros, válidos y suficientes porque es contrario a la justicia que se otorgue en términos generales y arbitrarios, lo que debe acarrear su nulidad. Además, es necesario tomar en cuenta la pertinencia que debe guardar el indulto con los hechos y la norma. Además, se debe analizar caso por caso para realizar un estudio pormenorizado de los hechos y la norma para que cuando se otorgue un indulto atienda a la justicia, equidad o conveniencia social.

El deber de motivar es lo que diferencia un acto arbitrario de uno discrecional, de modo que “la no motivación de un indulto no supone el ejercicio de una facultad discrecional sino la enunciación de un acto arbitrario, constitucionalmente vedado” (Pérez, 2002, p. 35). Es decir que, la falta de motivación respecto del indulto por parte del ejecutivo, lo hace una decisión arbitraria, y debería estar prohibida y tener como resultado nulidad del acto administrativo.

Tabla 2

*Limitaciones y condiciones del indulto*

	<b>Requisito (limitación)</b>	<b>Fundamento</b>
1.	Carácter excepcional	No puede convertirse en un nuevo recurso o una nueva instancia.
2.	Sujetos	Quien puede y quien no puede ser beneficiario.
3.	Procedimiento	Atiende al principio de legalidad.
4.	Motivación	Clara, válida y suficiente.
5.	Informe previo vinculante	Emitido por el tribunal que dicta la sentencia.
6.	Prohibición	No puede otorgarse indultos de oficio.
7.	Control jurisdiccional	Recurso judicial respecto a la esfera procedimental.

La tabla 2 resume las limitaciones y condiciones generales que se deben observar en el indulto al momento de ser otorgado por el Presidente de la República. Estos requisitos generales son los siguientes:

1. La facultad discrecional del presidente de indultar debe atender a la necesidad de que se otorgue de manera excepcional, ya que esta decisión según Pérez (2002, p. 42) no puede ser un nuevo recurso o una nueva instancia para impugnar el fallo. Es decir que el indulto no puede ser una figura a la que se acude para obtener un nuevo recurso horizontal ya sea aclaración o ampliación, ni tampoco una nueva instancia vertical para apelar la sentencia.
2. Los sujetos que pueden ser posibles beneficiarios deben estar claramente delimitados en la ley. Las personas que quieran acceder al indulto “debería padecer de una enfermedad terminal, o de no ser el caso debería estar sufriendo de una enfermedad degenerativa incurable que las condiciones de carcelería agraven de sobremanera, o sufrir de un trastorno mental que ponga en riesgo su vida o su salud” (Villena, 2017, p. 3). Es decir que, se debería otorgar el indulto a las personas que se encuentren en grave estado de salud, o sufran una enfermedad terminal. Por otra parte, se debería excluir de este beneficio a las personas que hayan cometido delitos de lesa humanidad y quienes hayan cometido delitos contra la administración pública, y tampoco deberían acceder las personas reincidentes.

3. El procedimiento debe estar preestablecido y atender al principio de legalidad. El indulto lo debería otorgar el ejecutivo conforme a ley, respecto de una sentencia ejecutoriada y se deben enumerar condiciones que deben cumplir las personas privadas de la libertad como son la buena conducta después del cometimiento del delito.
4. La decisión motivada de otorgar un indulto debe ser clara, válida y suficiente, individualizando al sujeto y tomando en cuenta caso por caso. El indulto según Jiménez (2012, p. 4) debe otorgarse con total conocimiento de los hechos, además de un estudio pormenorizado de los efectos que puede producir, atendiendo a la justicia, lo conveniencia y la equidad social.
5. Debería existir un informe previo vinculante emitido por el tribunal que dicta la sentencia de la cual se indulta la pena. Según Pérez (2002, p. 48) el mismo tribunal que dicta la sentencia debe encargarse en cierta medida de dar la gracia con el fin de que la persona procesada obtenga del mismo tribunal la pena y el beneficio. Si el informe es negativo, el indulto de la pena no será total, pero si podrá otorgarse la conmutación o rebaja de la pena para respetar la discrecionalidad de la decisión del Presidente.
6. Se debería “eliminar y prohibir el indulto de oficio por el ejecutivo” (Muñoz, 2017, p. 57), es una extralimitación del poder ejecutivo atribuirse dicha facultad porque el Presidente no puede presentar la solicitud y al mismo tiempo resolver sobre la misma.
7. El control jurisdiccional del indulto debe referirse a la esfera procedimental. Si el indulto sobrepasa los límites establecidos en la Constitución y no concuerda con los mismos, es necesario el control jurisdiccional. El control debe referirse a verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos conforme a ley. El indulto debe estar “controlado por el poder judicial a través del órgano sentenciador” (Pérez, 2002, p. 48), es decir que el control judicial del indulto debe emanar del mismo tribunal que emitió la sentencia. Entonces, la revisión del indulto podría ser procedente cuando implique:

“la evaluación respecto de la correspondencia con los requisitos de ejercicio de una competencia que, si bien es discrecional, no resulta ilimitada sino que debe respetar los márgenes constitucionales y deberá honrar los más elementales principios de humanidad, deberes internacionales asumidos por el Estado e instrumentos de derechos humanos incorporados con atención a su dictado” (Ventura, 2004, p. 599)

La revisión del control judicial es oportuna cuando la facultad discrecional de otorgar indultos respecto de los requisitos no concuerden y rebasen los lineamientos establecidos en la Constitución ecuatoriana, los tratados internacionales de derechos humanos y la ley. Por lo tanto, el indulto se convierte en una decisión arbitraria e ilimitada y ya no discrecional.

Finalmente, como afirma Pérez (2002, p. 45), el otorgamiento del indulto, como acto administrativo, es un acto reglado y sujeto a control, como lo exige el artículo 173 de la Constitución del Ecuador donde se establece que: “los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial” (Constitución, 2008, art. 173).

## **2 EL INDULTO EN LA LEGISLACIÓN ECUATORIANA**

En esta segunda parte corresponde analizar el indulto en el contexto ecuatoriano, de modo que, se hace referencia a la Constitución de 2008, la Ley de Gracia de 1887, el Código Orgánico Integral Penal (COIP) del año 2014, el Decreto No. 461 que se refiere a concesión de indultos, conmutación o rebaja de penas, el Decreto No. 861 que lo reforma y el Decreto No. 1440 referente al procedimiento. La finalidad de este análisis es adentrarse en el panorama normativo nacional, el cual establece los parámetros a seguir y, además, ahondar en la importancia con la que cuenta esta figura, por lo que su aplicación no debe ser un ejercicio antojadizo, ni mucho menos arbitrario por parte del poder ejecutivo.

## 2.1 La Constitución

La Constitución ecuatoriana de 2008, en el numeral 18 del artículo 147, establece que el Presidente de la República puede: “Indultar, rebajar o conmutar las penas, de acuerdo con la ley” (Constitución, 2008, art.147). La Carta Magna es taxativa en la forma en la que se debe regular el indulto, es decir a través de ley. Por esta razón, para que el otorgamiento del indulto sea constitucionalmente adecuado se debe cumplir con el principio de legalidad y la reserva de ley.

El principio de reserva de ley, según Miguel Carbonell (2004, p. 445), se refiere a la remisión que hace la Constitución para que sea una ley y no otra norma jurídica la que regule determinada materia, es decir que, por decisión del constituyente, tiene que ser una ley en sentido formal la que regule un sector concreto del ordenamiento jurídico.

De modo que, el principio de reserva de ley se refiere a que existe una limitación en la Constitución respecto a determinadas materias que solo pueden ser reguladas por Ley. En este sentido el indulto por sus efectos pertenece a las materias que solo puede ser reguladas por Ley. Es decir, al poder legislativo le corresponde la regulación del indulto, ya que solo esta función del Estado puede establecer el contenido del indulto respecto de sus límites, condiciones y procedimiento.

Además, el principio de reserva de Ley, se encuentra inmerso dentro del principio de legalidad, y este último respecto del indulto establece que deberá someterser al ordenamiento jurídico vigente es decir a la Constitución. Por lo que, el poder ejecutivo solo podrá actuar si se encuentra facultado por la Ley, es decir que puede otorgar indultos como una facultad discrecional suya ya que se encuentra determinado en la Constitución. De este modo, el indulto obligatoriamente debe estar regulado por Ley.

Pero, además de la reserva de ley no se impone otros límites, como si se lo hace para la Asamblea Nacional, que solo puede conceder indultos por razones humanitarias. Por esta razón es indispensable que la ley establezca los límites y condiciones del indulto.

## **2.2 Ley de Gracia en Ecuador**

El Ecuador a lo largo del siglo XIX codificó en diferentes fechas el derecho de gracia, tal como lo describe Muñoz (2017, p. 14): el 4 de junio de 1878; el 5 de mayo de 1884; el 20 de agosto de 1887; el 16 de septiembre de 1892; y 28 de agosto de 1894. Es decir, que la clemencia como figura del perdón del cumplimiento de la pena si se encontraba regulada en Ecuador conforme a Ley.

La primera ley de gracia en Ecuador se expidió el 4 de junio de 1878, luego de esta hubo cuatro más, la última fue del 28 de agosto de 1894 y era la que estaba vigente antes de COIP. La ley de gracia de 1887 cuenta con una crítica realizada en 1894 que se encuentra en la biblioteca nacional Eugenio Espejo y aporta un comentario específico sobre la pena que es lo que se remite, por lo que establece que:

“las penas no constituyen un fin social, sino simplemente un medio, más ó menos eficaz, para objetos superiores en importancia, y a los que ese medio, muy a menudo puede no hacerles falta. Se perdonan, se rebajan, se conmutan las penas, esto es, se ejerce el derecho de gracia, por justicia las más veces, algunas también por conveniencia pública, y no pocas por misericordia.” (Carrillo, 1894, p. 5)

Es decir, que el derecho de gracia de 1887 plantea que se perdona, se rebaja o se conmuta la pena y que se podía acceder a este derecho muy pocas veces por justicia, algunas veces por conveniencia pública y la mayoría de la veces por misericordia. De este modo, la pena al ser un medio para conseguir la

prevención de la sociedad respecto del cometimiento de delitos, rehabilitación y la reinserción social de la persona procesada y la reparación de la víctima, no tiene como fin el castigo. Entonces, la pena tiene menor importancia que el objetivo que busca cumplir, por lo tanto, el derecho de gracia en el siglo XIX en el Ecuador se encontraba regulado conforme a ley, pero además encontraba su razón de ser en que se podía perdonar la pena porque no era el fin que buscaba conseguir en la sociedad.

La Ley de gracia de 1894 se encontraba vigente en 1972 y se caracteriza porque contempla más escenarios que deberían encontrarse recogidos taxativamente en el COIP, cuenta con siete artículos y una disposición final. Esta ley de gracia establece en el artículo 1 que se requiere de petición escrita del interesado dirigida al Presidente de la República después de ejecutoriada la sentencia. En el artículo 2 se refiere a las prohibiciones y es preciso hacer énfasis en que no se otorga gracia a favor de los que delinquieren por orden de algún órgano de la función ejecutiva o contra hacienda pública. El artículo 3 hace extensiva la prohibición a la persona sentenciada que no este detenida en el establecimiento penitenciario correspondiente ni que haya observado buena conducta posterior al cometimiento del delito.

El artículo 4 de la misma ley de 1894 se refiere a la solicitud, que debe estar dirigida al Presidente por medio del Ministerio de Gobierno, Cultos, Policía y Municipalidades quien pedirá el proceso al juez. También se establece que el proceso se remitirá al ministerio con un informe del juez respecto de que si el procesado puede ser acreedor de la gracia o indigno de ella, lo cual no tiene asidero jurídico en el COIP, ya que no se encuentre de nuevo esta disposición. Además el ministerio pedirá informe al Instituto de Criminología y a la Dirección Nacional de Rehabilitación Social para los certificados de detención y conducta. El artículo 5 de la ley de gracia de 1894 se refiere al trámite a seguir y establece que el Presidente por medio del ministerio mandará el proceso y demás documentos a la Corte Suprema si es un delito sancionado con reclusión y mandará a la Corte Superior si es un delito penado con prisión, para que se examine si la infracción es o no de las excluidas de la gracia según esta

Ley. El tribunal correspondiente dará un dictamen de si se debe conceder o no la gracia pedida. En este artículo se refleja el control jurisdiccional, que debería recoger nuevamente el COIP para certeza de todos, pero que no se encuentra tipificado.

El artículo 6 de la Ley de gracia de 1894 se refiere al otorgamiento que le corresponde al Presidente de la República si se encuentra de acuerdo con el dictamen favorable del tribunal correspondiente, y se presenta un nuevo escenario que establece que el Presidente expedirá la resolución correspondiente que será publicada en el Registro Oficial. El artículo 7 se refiere a la negación de la solicitud, que podrá ser presentada de nuevo siempre y cuando haya transcurrido un año más del cumplimiento de la pena, que se haya observado conducta ejemplar y que se agregue por lo menos una causal más de la solicitud original o la prueba de que alguna causal no se comprobó antes.

En conclusión en Ecuador si se regulaba la gracia conforme a ley antes que el COIP. La Ley de gracia de 1894 se encontraba vigente en 1976, fue hecha por la Comisión de Legislación de aquel entonces y promulgada en el Registro Oficial 196 de 1 de diciembre de 1972. La ley de gracia de 1894 desarrollaba en lo principal tres aspectos: (1) las prohibiciones para acceder, (2) la solicitud en la que se incluye un informe del juez que dicta la sentencia, acerca de la pertinencia o no de la gracia y que también toma en cuenta dos instituciones más que son el Instituto de Ciminolología y la Dirección Nacional de Rehabilitación Social para los documentos habilitantes y (3) el trámite que corresponde al control judicial, son requisitos que debían ser recogidos de nuevo en el COIP.

### **2.3 El indulto en el Código Orgánico Integral Penal**

Según el considerando siete del Decreto Ejecutivo No. 461, la disposición derogatoria vigésimo sexta del COIP ha derogado tácitamente la vigencia de la Ley de gracia, es decir que el COIP es ahora la norma jurídica que debería regular el indulto.



El COIP se refiere en tres artículos de su codificación al indulto. En el artículo 72, es una de las formas de extinguir la pena. En el artículo 73 se establece los motivos por los cuales la Asamblea Nacional puede otorgar amnistía y los motivos por los cuales se puede otorgar indultos. Pero las limitaciones de estas dos figuras deben entenderse de una manera global, porque según Carpio (2017, p. 5), Ramiro García Falconí y Joffre Campaña afirman que el ejecutivo no debería otorgar indultos por delitos cometidos en contra de la administración pública, que es así una limitación de la asamblea para otorgar amnistía.

De modo que, al entenderse de una manera global las limitaciones de ambas figuras se está haciendo una interpretación de la norma conforme a derecho, ya que los delitos contra la administración pública no solo que no prescriben, sino que, además, en el caso del peculado perjudican a las arcas públicas, que es dinero que debe ser destinado para otros fines como la educación, salud, u obra pública para los administrados. Por lo tanto, los delitos cometidos en contra de la administración pública al ser una limitación para otorgar amnistía, también deberían configurar como una limitación para el indulto en el COIP.

Finalmente, en el artículo 74 se establece que le corresponde al Presidente de la República conceder indultos a personas privadas de la libertad con sentencias ejecutoriadas y que se observe buena conducta después del cometimiento del delito. Este artículo también desarrolla un nuevo escenario: si la solicitud de indulto es negada, se puede presentar de nuevo después de haber transcurrido un año más del cumplimiento de la pena, siempre y cuando se haya observado conducta ejemplar. Es decir que el COIP, establece las siguientes condiciones para el indulto:

1. Se otorgará en sentencias ejecutoriadas.
2. Se concederá a la persona sentenciada, privada de la libertad y que observe buena conducta después del cometimiento del delito.
3. Si la solicitud es negada, debe transcurrir un año más del cumplimiento de la pena para volver a presentarla.

Pero, como se puede notar, el COIP deja muchos vacíos sobre la regulación del indulto. Deberían estar enunciadas más precisas las limitaciones y de manera taxativa dentro de los artículos de este cuerpo legal porque únicamente se refiere a quién podrá otorgarlo, es el Presidente, y que supone solo el perdón del cumplimiento de la pena. Pero no se refiere a las personas que no pueden acceder a este beneficio ni las limitaciones y condiciones a las que se debe atender para su otorgamiento. Hay que tomar en cuenta que todas las regulaciones relevantes sobre el indulto tienen reserva de ley, es decir que no pueden ser desarrolladas reglamentariamente.

#### **2.4 Los Decreto No.461 y No.481 que regula la concesión de indultos, conmutación o rebaja de penas**

El Decreto Ejecutivo No.461 del 29 de septiembre de 2014, fue promulgado en el Registro Oficial No. 351 el 9 de octubre de 2014, en el cual se expidió el reglamento para la concesión de indultos, el mismo que cuenta con nueve considerandos y seis artículos. El Decreto Ejecutivo No.461 fue reformado por el Decreto Ejecutivo No. 861 publicado en el Registro Oficial Suplemento No.674 de 21 de enero de 2016.

Respecto a las características para acceder al indulto en el Decreto 461 se establece que se otorgará a personas privadas de la libertad con sentencia ejecutoriada, y que demuestren buena conducta posterior al cometimiento del delito. La solicitud deberá ser por escrito dirigida al Presidente, pero presentada ante Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos. Esta cartera de Estado emitirá un informe motivado no vinculante sobre la pertinencia del indulto para el Presidente. Por último, la decisión del Presidente no está sujeta a silencio administrativo.

El Decreto Ejecutivo No. 861 reformó el artículo 1, 2 y 3 del Decreto No. 461. En cuanto a las modificaciones en el artículo dos, añade dos definiciones: (1) conmutación de pena, referente a la sustitución de pena privativa de libertad

por una no privativa de libertad y (2) rebaja de pena, que se refiere a la disminución del tiempo de la pena privativa de libertad. El artículo 3 agrega dos párrafos que se refieren al indulto de oficio, y se establece que en ese caso no se requerirá de arrepentimiento expreso, ni el pedido de disculpas a la víctima por parte del posible beneficiario.

De modo que en el Decreto 461, se evidencia que la regulación que existe respecto del indulto es insuficiente. No se aborda las limitaciones ni condiciones de una manera detallada, también en el único momento que se hace referencia a la motivación que debe estar inmersa en todas las actuaciones del Estado como lo establece el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución. En el mismo decreto se establece que será un informe no vinculante, lo cual es contrario a derecho. Además, como ya se estableció dentro de las limitaciones del primer capítulo debería estar prohibido el indulto de oficio por lo que el artículo 3 del Decreto No.861 no debería existir, porque este tipo de indulto vulnera la seguridad jurídica y el debido proceso, y resulta ser arbitrario.

Finalmente, los Decretos 461 y 861 son institucionales, la poca materia que regulan debe tener rango legal, y no reglamentario, por la reserva de ley establecida expresamente en el artículo 147 numeral 18 de la Constitución ecuatoriana.

## **2.5 El Decreto No.1440 referente al procedimiento**

El Decreto Ejecutivo 1440 está compuesto por nueve considerandos y cinco artículos que desarrollan nuevos y diferentes escenarios. El considerando cuarto establece que le corresponde al Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos emitir un informe motivado no vinculante que busca generar una recomendación acerca de la pertinencia de otorgar indulto al posible beneficiario. Dicho informe debería ser vinculante, ya que en ningún otro considerando se menciona la motivación que es necesaria respecto al artículo 76, numeral 7, literal I, de la Constitución.

Si bien es cierto que la facultad de conceder indultos es discrecional del Presidente, no es menos cierto que todas las decisiones que emanen de la administración pública y que afecten derechos deben ser motivadas, ya que la administración debe rendir cuentas de sus actos y esto se consigue a través de la motivación que: “deberá ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado” (Coviello, 2016, p. 6).

Por otra parte, en el considerando nueve del decreto No.1440 se establece que las personas privadas de libertad demandan la toma de acciones adicionales que permitan la reducción de las penas de aquellas personas que no representan riesgo o peligro para lo sociedad. Por lo tanto, dentro de las alternativas para la solucionar la sobrepoblación carcelaria y las condiciones de hacinamiento se establece que: “la respuesta que se ha dado históricamente es dictar leyes de amnistía para determinados delitos y otorgar indultos y conmutación de penas de otros” (Draeger, 2014, p. 79). De modo que, el indulto y la amnistía pueden considerarse como una respuesta para descongestionar la población carcelaria, siempre y cuando los posibles beneficiarios tengan un bajo impacto en las tasas delictivas o que la condena por la cual están sentenciados se encuentre prácticamente cumplida.

El artículo 1 del Decreto 1440, respecto a los nuevos escenarios que se plantea, establece que se concede rebaja de la pena de 360 días a las personas privadas de la libertad, que han cometido un delito en el que la pena sea máxima de 5 años y que haya cumplido por lo menos 30% de la pena. En el artículo 2 se establece que podrán acceder al indulto las personas que se consideren mulas del narcotráfico. Porque como se establece en el considerando séptimo del decreto, estas personas son víctimas directas del narcotráfico, y no son traficantes y/o micro traficantes. Por último, en el artículo 5, numeral 6, se detalla las restricciones para ser beneficiario del indulto y se puntualizan los delitos por los cuales no se puede acceder, en los que se

encuentra inmerso los delitos en contra de la administración pública como el peculado o el cohecho, delitos que no se encontraban como una limitación para acceder en el Decreto 461.

Por último, el Decreto No.1440 establece el instructivo para la ejecución del indulto presidencial, que en la disposición final del mismo le encarga al Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos la ejecución de dicho decreto ejecutivo, y establece que esta cartera de Estado emitirá un informe de verificación del cumplimiento de los requisitos, según cada caso. El diario El Telégrafo (2017, p. 1), afirma que, según la Ministra de Justicia de ese entonces, Rosana Alvarado, existían alrededor de 3.000 personas que podrían beneficiarse del Decreto 1440.

Dentro del instructivo se establece la documentación que se debe acompañar, como lo es: la copia certificada de la sentencia, el certificado de permanencia en el centro de rehabilitación social, el certificado de conducta entre otros. Además, para acogerse al indulto la pena máxima del delito deberá ser de cinco años, el cumplimiento del al menos 30% de la pena hasta el 23 de mayo de 2017, y que la Comisión de Beneficios Penitenciarios, Indultos y Repatriaciones, emitirá un informe del cumplimiento de requisitos del Decreto 1440.

El Decreto 1440 trae consigo problemas para la regulación del indulto, pues se presenta como una reforma del COIP mediante reglamento, ya que establece reglas generales para conceder indulto a ciertos sentenciados y privados de la libertad. En este Decreto se puede ver el uso abusivo de la facultad reglamentaria del poder Ejecutivo para vulnerar las normas de nivel legal.

### **3 INCONSTITUCIONALIDAD DEL DECRETO 461 Y EL CASO COFIEC**

Este tercer apartado está compuesto de dos partes, el primero se refiere a la inconstitucionalidad del decreto No. 461, porque disciplina materias que

deberían ser reguladas mediante ley y no mediante reglamento del Presidente de la República como es el decreto y, aun así, no cuenta con límites suficientes que permitan una aplicación adecuada. Y, la segunda parte se refiere al caso COFIEC, sus antecedentes, el juicio, la sentencia, la exposición de motivos y la improcedencia del indulto, que es un buen ejemplo de cómo la falta de una adecuada regulación del indulto puede generar abusos en la toma de decisiones por parte del poder ejecutivo.

### **3.1 Problemas constitucionales del indulto en Ecuador**

La figura del indulto es antigua, pero se utiliza en la actualidad, lo que trae consigo problemas tanto en la forma en la que debe regularse, como en su aplicación. Es decir, que la manera de adaptarse del indulto al paso del tiempo resulta ser insuficiente, porque no se toma en cuenta todas las garantías que debe cumplir en la actualidad y que deben corresponder a un Estado constitucional de derecho. De modo que, a continuación, se enlistan los problemas que presenta el indulto en Ecuador.

#### **3.1.1 El indulto debe ser regulado de acuerdo con la ley**

En Ecuador, el indulto se encuentra regulado a través de Decreto Ejecutivo lo que es contrario a la Constitución. El artículo 147, numeral 18, ordena que el indulto se otorgue conforme a la ley. Aunque el artículo 74 del COIP regula el indulto presidencial, lo hace de manera deficiente e incompleta, dejando varios aspectos importantes sin regulación legal. El ex Presidente Correa expide el Decreto 461 argumentando que el COIP derogó tácitamente la Ley de Gracia que estaba vigente desde 1894, por lo que el contenido del Decreto debería estar protegido por la reserva de ley.

En primer lugar, respecto al orden jerárquico al que debe responder el ordenamiento jurídico ecuatoriano, este corresponde a un modelo positivista que atiende a la pirámide de Kelsen que responde a la estructura escalonada

del mismo. De modo que, el artículo 425 de la Constitución se refiere al orden jerárquico de aplicación de las normas y establece que la Constitución es Norma Suprema, posteriormente siguen las leyes orgánicas y, debajo están los reglamentos administrativos.

Por lo tanto, la manera en la que está regulado el indulto es jerárquicamente incompatible, porque (1) la Constitución es Norma Suprema y establece taxativamente que el Presidente puede indultar de acuerdo con la ley. (2) La forma adecuada de regular el indulto es a través de ley y no de Decreto Ejecutivo como es el caso ecuatoriano (3) Tiene que ser ley orgánica, pues afecta derechos constitucionales, como lo establece el numeral 2 del artículo 133 de la Carta Magna. (4) El decreto 461 es inconstitucional, es una inconstitucionalidad formal porque viola la reserva de ley respecto de la materia que regula. Por lo tanto el indulto es inconstitucional porque no es una ley, mucho menos es orgánica, no respeta la reserva de ley en cuanto a su regulación, entonces es incompatible con lo que establece la Constitución.

Además, el reglamento y la ley difieren como anota Muñoz (2010, p. 28) en el procedimiento de su creación, ya que la ley responde a la voluntad general soberana del pueblo y el reglamento corresponde a la voluntad de los órganos del poder administrativo. De modo que, la administración no es representante de la voluntad de la comunidad y está, por tanto, al servicio de la misma. Por lo que, el reglamento y la ley no pueden tener ambos el mismo alcance, ni por el órgano que los expide ni por la materia que regulan. Por lo tanto, el reglamento debe encontrarse con sujeción a la ley, además de estar jerárquicamente en un rango inferior.

En segundo lugar, respecto al procedimiento, el indulto según la Constitución, puede ser otorgado a través del decreto, pero debe ser regulado conforme a ley. Es decir, siguiendo el procedimiento normativo que corresponde al proceso de formación de una ley (Díaz, 2015, p. 5) considera que se debe atender a dos aspectos importantes en la formación de leyes, (1) la limitación del poder político que se refiere al proceder del gobierno y que este se encuentra

delimitado dentro de la misma Constitución, y (2) se refiere a una técnica de protección de la Constitución frente a actos del poder público como procedimiento a seguir en la aplicación de las normas.

La iniciativa para presentar proyectos de ley le corresponde además de otros órganos al Presidente según el artículo 134, numeral 2, de la Constitución. Para que el indulto sea catalogado como una Ley orgánica debe someterse a los dos debates legislativos, una vez aprobado el proyecto de Ley, se procede con el envío al Presidente para su sanción y, finalmente, la publicación en el Registro Oficial. Este es el procedimiento que debió haber seguido la regulación del indulto para estar de acuerdo a la Constitución y ser regulado conforme a Ley, y así no contradecir a la misma. La forma en que se regula esta figura es a través de decreto y como se ha visto jerárquicamente es inferior e inconstitucional, la inconstitucionalidad de estos decretos es formal porque se viola la reserva de ley por la materia.

Por otra parte, respecto a la doctrina, se establece que dentro de las facultades del Presidente se encuentra la de dictar reglamentos a las leyes vigentes que: “podría suponer un camino fácil al establecimiento de un presidencialismo peligroso a la vida constitucional y democrática del Ecuador” (Chalco, 2016, p. 2). El abuso en esta figura por parte del Presidente radica en que no cuenta con la competencia en razón de la materia en cuanto a la regulación. Ya que el reglamento al invadir las competencias legislativas se puede convertir en un presidencialismo peligroso, además de que el Presidente mediante reglamento no puede marcar las directrices de una facultad propia.

### **3.1.2 Amplias facultades del Presidente para otorgar indultos**

Aunque el COIP establece algunas limitaciones al indulto, el Legislador deja muchos aspectos relevantes sin regulación. Incluso la regulación reglamentaria del indulto presenta muchos vacíos. Por lo que la expresión “amplias facultades” responde al sentido laxo en el que se detallan las condiciones para conceder un indulto en el Decreto No. 461. Las pocas limitaciones para otorgar



indultos se encuentran descritas en los artículos 1 y 2 del Decreto y se refiere a personas privadas de la libertad, que tengan sentencia ejecutoriada, y que observen buena conducta posterior al cometimiento del delito, sin importar la gravedad del delito.

Después de enunciar estas tres limitaciones el Decreto, en el artículo 2 establece las personas que podrán ser solicitantes y quienes no podrán ser posibles beneficiarios que son personas que hayan cometido delitos de lesa humanidad, pero no toma en cuenta los delitos contra la administración pública, que son delitos que no prescriben.

Después de haber enunciado las razones para acceder al indulto y los posibles beneficiarios, el Decreto en el artículo 3 continúa exclusivamente con el procedimiento de la solicitud. Pero en ningún momento el decreto se refiere a la motivación, transparencia e igualdad que deben estar presentes en el ejercicio del poder ejecutivo para otorgarlo, ni mucho menos se toma en cuenta las limitaciones ni restricciones a las que debe obedecer esta figura.

En el Estado Constitucional no hay espacio para la duda de las razones por las cuales se otorga un indulto y la motivación que debe estar concatenada con los hechos y la norma. Los motivos deben ser claros, válidos y suficientes para que las consecuencias que traiga el indulto no sean contrarias a la justicia y no se encuentren en tela de duda y así disipar toda idea de desconfianza, irregularidad o abuso del poder.

Las razones para otorgar un indulto, según Villena (2017, p. 3), al referirse indulto humanitario se encuentran ligadas con la salud y que a su vez puedan poner en riesgo la vida de la persona privada de la libertad. Esta claro que, aunque e indulto sea una facultad discrecional del poder ejecutivo, esto no quiere decir que pueda convertirse en un ejercicio arbitrario del mismo e incurrir en irregularidades, por el contrario debe estar enmarcado en marco legal vigente, constitucional e internacional.

Según Salomé (2013, p. 16), no es constitucional la discrecionalidad absoluta con la que cuenta el Presidente para otorgar o denegar un indulto, ya que la falta de todo tipo de control lo convierte en una potestad arbitraria y ya no discrecional. La decisión discrecional implica limitaciones constitucionales y legales y la falta de razones que no se encuentran claramente establecidas generan desconfianza incurriendo en la abuso del poder.

En conclusión no existe facultad que aunque sea discrecional se encuentre exenta del control constitucional, ya que la Constitucional es norma suprema, por lo tanto el indulto debe estar supeditado a esta, además esta figura no puede transgredir ningún principio, derecho ni mucho menos menoscabar el Estado constitucional y democrático.

### **3.1.3 Falta de limitaciones a los beneficiarios del indulto**

El indulto presidencial es una facultad que no puede responder a razones que produzcan desconfianza, irregularidad o abuso del poder por parte del ejecutivo. Por lo tanto, no se puede concebir la idea de que se puedan otorgar indultos que generen impunidad por delitos cometidos en contra de la administración pública, que no prescriben como lo ordena el artículo 233, inciso 2 de la Norma Suprema. De modo que, de acuerdo con la Constitución se refuerza la idea de que el artículo 147, numeral 18, y el artículo 120, numeral 13, deben entenderse de una manera global de acuerdo a las limitaciones.

El indulto no es una figura que pueda tener relación con el azar o la suerte, y al no estar claros los motivos por los que se concede, no se puede dilucidar en qué casos es correcto o no su otorgamiento. Cuando se mira un determinado periodo de tiempo respecto de la coyuntura política de un país las razones para el otorgamiento del indulto pueden variar, aún más al estar sujetas a la vida política o al régimen imperante de ese momento, lo cual es totalmente inaceptable y lleno de irregularidad.

Los delitos en contra la administración pública tienen dos aspectos a considerar (1) no prescriben, según el inciso 2 del artículo 233 de la Norma Suprema, (2) en la mayoría de los casos resultan en una grave afectación a las arcas públicas. En resumidas cuentas, estos delitos conciernen a todos, porque es dinero que no va a llegar nunca a su destino que es la salud, la educación o la infraestructura que hace falta para todos. Además, la malversación de estos fondos es totalmente reprochable, preocupante e inaceptable, por lo que en estos delitos no debería caber el indulto, pero la gravedad de estos delitos se centra en la afectación de las arcas públicas y en la confianza de los administrados.

Finalmente, es pertinente acotar que según Santana (2016, p. 82) se debería tomar en cuenta que el momento en el que se otorga indultos a delitos cometidos en contra de la administración pública, se genera desmoralización en jueces y fiscales que con su trabajo luchan contra la corrupción y que a su vez al ser dinero del Estado proveniente de las arcas públicas tiene estrecha relación con todos y todas.

Tabla 3

*Deficiencia de la regulación del indulto en Ecuador*

	<b>Limitaciones</b>	<b>Indulto en Ecuador</b>
1.	Carácter Excepcional	No se cumple, porque el Decreto 1440 se refiere a un indulto general.
2.	Sujetos	No se encuentran bien delimitados.
3.	Procedimiento	No es completo y deja muchas situaciones sin regular.
4.	Motivación	No es suficiente, no se realiza caso por caso determinando al beneficiario y las circunstancias.
5.	Informe precio vinculante	No existe por parte del tribunal que dicta la sentencia.
6.	Prohibición	No se cumple, porque se puede otorgar indultos de oficio.
7.	Control jurisdiccional	No existe.

La tabla 3 resume las deficiencias de la regulación del indulto en el Ecuador respecto de las limitaciones que debería cumplir. De acuerdo con las limitaciones que se establecen no se cumple con ninguna de ellas porque la regulación es insuficiente y no prevé todos los escenarios necesarios.

1. El carácter excepcional del indulto se ve vulnerado porque el Decreto 1440 se refiere a un indulto general al regular de manera abstracta las personas que podrán ser beneficiarios.
2. Los sujetos de acuerdo con la regulación en Ecuador no se encuentran taxativamente delimitados por lo que deberían estar descritos con detalle en la ley las personas que no pueden acceder al indulto.
3. El procedimiento no prevé los informes que deben estar adjuntos como documentos habilitantes para cumplir con el debido proceso, como lo es el informe del centro penitenciario para verificar el buen comportamiento de la persona privada de libertad después del cometimiento del delito.
4. La motivación que es necesaria es insuficiente porque no responde al caso por caso, ni tampoco individualiza al beneficiario ni la pena, por lo que no cumple con la relación que debe tener los hechos con la norma.
5. No se cumple con el informe previo vinculante por parte del tribunal que dicta la sentencia, en su lugar lo hace el Ministerio de Justicia que es parte de la misma función ejecutiva.
6. Respecto de la regulación del indulto debería estar prohibido el indulto de oficio, ya que el Presidente de la República no puede presentar una solicitud y al mismo tiempo resolver sobre la misma.
7. No existe control jurisdiccional que revise que el Presidente de la República cumpla con la esfera procedimental respecto al ámbito formal para otorgar un indulto.

### **3.2 La aplicación indebida del indulto: Caso COFIEC**

Se afirma que la aplicación del indulto al caso COFIEC es indebida, porque se trata del perdón de la pena por un delito de peculado que es imprescriptible

según el artículo 233 inciso 2 de la Constitución ecuatoriana. También se debe tomar en cuenta la falta de motivación, ya que la razón que el ex Presidente Correa toma en cuenta para otorgar el indulto responde únicamente al arrepentimiento profundo del sentenciado.

### **3.2.1 El Caso COFIEC**

El caso COFIEC inicia en diciembre de 2011 cuando el ciudadano argentino Duzac solicita un crédito por USD 800.000 al Banco COFIEC. En esta investigación se realiza un análisis de los antecedentes del caso, el proceso judicial, el indulto a Antonio Buñay presidente ejecutivo del banco por el delito de peculado en contra la administración pública, el Decreto 1415 con relación al Decreto 461 y la improcedencia del indulto para Antonio Buñay.

#### **3.2.1.1 Antecedentes**

COFIEC era un banco privado que, a raíz de la debacle bancaria, devino mayoritariamente en manos del Estado ecuatoriano (El Comercio, 2012). En el año 2011 el presidente de este banco era Antonio Edmundo Buñay Dongilio, quien otorgó al ciudadano argentino Gastón Duzac un crédito de USD 800.000 para participar en un concurso de billetera móvil promovido por el Banco Central del Ecuador.

En tanto que, según declaraciones de Duzac, su propósito en el país era incursionar en la provisión de maquinaria e insumos agrícolas e incluso pretendía negociar con tractores iraníes. Tal parecería ser la razón para que el ciudadano argentino fuera parte de la comitiva de la delegación que viajó a Irán en febrero de 2012 (El Universo, 2012).

En una entrevista realizada por en el diario El Universo (2012) a Duzac, se establece que él entregó como garantía del préstamo las acciones de la compañía Scanbuy. Duzac afirmó conocer a Pedro Eleosegui también

implicado en el proceso y es él quien le propone la idea de implementar el proyecto de agricultura que estaba realizando Duzac en Santa Cruz, Bolivia para el Ministerio de Agricultura en Ecuador. Así es como afirma Duzac que todo inicia y, por último, asegura que quien tiene que pagar por el dinero del préstamo es Scanbuy.

El diario El Universo (2012) sostiene que Duzac obtiene el crédito el 19 de diciembre de 2011. El día siguiente, 20 de diciembre del 2011, pidió que ese dinero se transfiera a dos cuentas en el extranjero en dos intervalos para comprar acciones de la compañía Scanbuy. La primera transacción es de USD 380.997,50 a Juan Antonio Hussey a través del Banco JP Morgan Chase de Nueva York y otra transacción al mismo Hussey, pero por medio del Banco de Nueva York. Scanbuy Holding Argentina es una compañía fabricante de Software que:

“había sido convocada previamente por el Banco Central dirigido por Pedro Delgado a una licitación cerrada, limitada a seis compañías, la ganadora de la cual se haría cargo de diseñar un sistema de software para la instalación de un sistema llamado Billetera Virtual, que permitirá a los ecuatorianos hacer compras por teléfono” (Gallegos, 2012).

Según el diario El Universo (2012), Scanbuy es una compañía que fue constituida en agosto del 2011, cuyo presidente es Juan Antonio Hussey y vicepresidente Carlos Cristian Galán. Esta compañía sostiene que se deslinda de toda responsabilidad, porque el crédito fue ilícito, y que los problemas que surjan después son responsabilidad de Duzac como de cualquier otro inversor al ser él quien compró las acciones.

Pero, los problemas surgen ya que el Estado ecuatoriano en representación de sus administrados no puede aceptar la pérdida de USD 800.000 por lo que comienza a buscar responsables a través del Dr. Galo Chiriboga Zambrano

Fiscal General del Estado, quien presenta la denuncia y se inicia la indagación previa No.119-2012 el día 15 de agosto de 2013. El Banco COFIEC pertenecía en su mayoría al Estado ecuatoriano es decir que era dinero correspondiente a las arcas públicas, de modo que, el primer implicado y responsable en el otorgamiento del crédito es Antonio Buñay presidente ejecutivo en aquellos entonces del Banco COFIEC.

### **3.2.1.2 Proceso judicial**

El juicio penal No. 17721-2013-1142 por peculado, inicia con la denuncia del Fiscal General del Estado de aquel entonces Dr. Galo Chiriboga Zambrano, el día 15 de agosto de 2013, y a su vez se inicia con la indagación previa No.119-2012 con Fuero de Corte Nacional. Chiriboga solicita día y hora para la audiencia de formulación de cargos en contra de Jaime Francisco Endara Clavijo, Pedro Santiago Zapac Quevedo, Diana María Macancela Vaca, Germánico Maya Rivadeneira, Roberto Sandoval Cevallos, Pedro Delgado Campaña, Ivan Patricio Guerrero Rodriguez, Esteban Ramiro Garzon Cisneros, Antonio Buñay Dongilio, Zoila Maria Montalvo Palacios, Emma Patricia Zambrano Sandoval, Jakeline Jimenez Zambrano y Omar Gabriel Unda Izurieta.

El proceso se desarrolla y se dicta sentencia de primera instancia el día 09 de abril de 2015, donde el Tribunal de Garantías Penales de la Corte Nacional de Justicia dicta sentencia condenatoria declarando la culpabilidad de los acusados: Pedro Miguel Delgado Campaña, Jaime Francisco Endara Clavijo, Antonio Edmundo Buñay Dongilio Gaston Heberto Duzac, Pedro Santiago Zapac Quevedo y Marcelo Ordoñez Astudillo en calidad de autores del delito de peculado tipificado en el artículo 257 del Código Penal por lo que se ordena ocho años de reclusión mayor ordinaria sin atenuantes.

Tabla 4  
*Procesados caso COFIEC*

	<b>Procesado</b>	<b>Función</b>
1	Gaston Duzac	Ciudadano argentino que solicita y adquiere un crédito por USD 800.000 en diciembre de 2011
2	Antonio Edmundo Buñay Dongilio	Presidente ejecutivo del Banco COFIEC, otorga el crédito.
3	Pedro Zapac Quevedo	Presidente ejecutivo y representante legal de Seguros Rocafuerte S.A.
4	Marcelo Ordonez Astudillo	Gerente de operaciones del Banco COFIEC.
5	Jaime Francisco Endara Clavijo	Secretario Técnico del Fideicomiso AGF-CFN “no más impunidad” y cuñado de Pedro Delgado
6	Pedro Delgado Campaña	Representante legal de la AGD, Presidente del directorio del Banco Central del Ecuador, Presidente de la junta de Fideicomiso AGD-CFN no más impunidad , y tenía el 93% de acciones del Banco COFIEC

La tabla 4 resume a los procesados del caso COFIEC, todos ellos fueron sentenciados a 8 años reclusión mayor ordinaria sin atenuantes en calidad de autores del delito de peculado tipificado en el artículo 257 del Código Penal.

Los sentenciados quedan prohibidos de desempeñar cargos públicos, pérdida de los derechos políticos y pago de daños y perjuicios en el monto parcial de 614.655,17 dólares de los Estados Unidos de Norteamérica que deben ser cancelados de manera solidaria entre los sentenciados. En cuanto a Emma Patricia Sandoval Zambrano y Jackeline Jimenez Cevallos el tribunal establece que su grado de participación es de encubridoras imponiéndoles dos años de prisión correccional, en tanto que a Zolia María Montalvo Palacios no se comprueba su conducta en el delito y se ratifica el estado de inocencia.

En el juicio de primera instancia lo que se quería determinar era la responsabilidad de la concesión del crédito, lo que trae como resultado el delito de peculado porque se trataba de funcionarios del Estado que lo otorgaron un crédito sin las debidas garantía, más no se trataba del pago o no del crédito por parte de Duzac. La defensa de Buñay pretendía que fuera juzgado en la esfera civil y no en el ámbito penal, pero tenía que tomarse en cuenta que no se trataba de la obligación impaga derivada de una letra de cambio.



Los procesados Jaime Francisco Endara Clavijo, Antonio Edmundo Buñay Dongilio y Pedro Delgado Campaña recurren del fallo de primera instancia e interponen recurso de nulidad y apelación por cuanto alegan falta de motivación y que se requería de informe previo de Contraloría para iniciar la acción penal. El tribunal desecha el recurso de nulidad por cuanto manifiesta en sentencia de 14 de diciembre de 2015 que en los casos de peculado bancario o que estén vinculadas instituciones del Sistema Financiero, no se requiere de informe previo de Contraloría, por lo tanto no constituye un requisito de procedibilidad.

Por otra parte, se interpone recurso de apelación por: Pedro Delgado, Antonio Buñay, Jaime Endara Clavijo, Marcelo Ordoñez Astudillo, Gaston Duzac y Pedro Zapac en el que se confirma la sentencia venida en grado y se rechaza el recurso de apelación por cuanto los recurrentes son sujetos activos del delito de peculado que mediante actos directos fueron quienes generaron la acción penal. Así también el 11 de abril de 2016 Pedro Zapac solicita ampliación y aclaración de la sentencia de 11 de abril de 2016, recurso horizontal que es negado.

Finalmente, el día 12 de enero de 2017 los recurrentes Pedro Zapac, Marcelo Ordoñez Astudillo, Francisco Endara Clavijo Antonio Buñay, Gastón Duzac, y Pedro Delgado presentan recurso de casación por cuanto querían que se revisaran de nuevo las pruebas lo cual no es procedente en este recurso por lo que en sentencia se resuelve que es improcedente.

### **3.2.2 El indulto a Buñay por el delito cometido contra la administración pública**

El ex Presidente Rafael Correa indultó Antonio Buñay por medio del Decreto Ejecutivo No. 1415 emitido el 16 de mayo de 2017. En el decreto se señaló que se concede el perdón de la pena por el “arrepentimiento profundo” que Buñay expresó en una carta. El Decreto 1415 se expide una semana antes de que el

expresidente termine su mandato y poco antes de que se cambie el decreto donde se establecen las limitaciones en cuanto a la prohibición de las personas a las que pueden acceder al indulto. A esta lista se agregue los delitos cometidos en contra la administración pública como es el caso del peculado.

El Decreto Ejecutivo No.1415 está compuesto por cinco considerandos y dos artículos, de los cuales cabe recalcar que Antonio Buñay presenta la solicitud para el otorgamiento del indulto al Presidente en el que declaró de manera expresa “su arrepentimiento profundo y por los daños que se produjeron como consecuencias” (Decreto Ejecutivo 1415, 2017, considerando 7). Dicha solicitud es analizada mediante un oficio sin número por la Ministra de Justicia, Derechos Humanos y Cultos el 12 de mayo de 2017 y que, a su vez, emite un informe en el que recomienda el otorgamiento del indulto presidencial.

### 3.2.3 Análisis del Decreto 1415

En este apartado se procede a analizar si el decreto No. 1415 a través del cual se otorga el indulto a Antonio Buñay cumple con el Decreto No. 461.

Tabla 5  
*Adecuación del Decreto No. 1415 al Decreto No. 461*

Art.	Decreto No.461	Decreto No.1415
1	Objeto	Si cumple, porque Buñay era una persona privada de libertad con sentencia ejecutoriada.
2	Definiciones	La solicitud por parte de Buñay es presentada al Presidente, pero no se puede determinar si se observó buena conducta después del cometimiento del delito.
3	Solicitud	No se tuvo acceso al documento escrito presentado.
4	Análisis de la solicitud	No se presentan los documentos que debe revisar el Ministerio de Justicia.
5	Procedimiento	Si existe informe del Ministerio de justicia sobre la pertinencia del indulto
6	Decisión presidencial	El Presidente al estar de acuerdo emite el decreto concediendo el indulto a Buñay

La tabla 5 resume los parámetros que se cumplen del Decreto 1415 respecto del Decreto 461, por lo que en el indulto que se otorga a Buñay, se observa que:

1. A través del Decreto 1415 se otorga un indulto a una persona privada de la libertad con sentencia ejecutoriada es decir que cumple con el artículo 1 del Decreto 461, pero es un indulto que se otorga por un delito contra la administración pública que es imprescriptible y que afecta a las arcas públicas y a la confianza de los administrados.
2. En artículo 2 se establece que el otorgamiento del indulto estará sujeto a que se observe buena conducta de la persona privada de la libertad después del cometimiento del delito. Esto, a su vez, debería ser avalado por un certificado del centro penitenciario al cual pertenece y debería también constar como documento habilitante y adjunto, pero no se cuenta con esta información porque no consta como un documento habilitante al decreto 1415, por lo cual no se puede llegar a determinar si la información cumple con dicho requisito.
3. En el Decreto 461 se establece que la solicitud que se presenta al Presidente debe ser de manera escrita y debería ser anexada como documento habilitante. Dentro de todos los requisitos en el literal f del Decreto 461 se establece que se detalle los motivos por los que se solicita el indulto y será entendido como una obligación que el procesado manifieste expresamente su arrepentimiento. En este caso se cumple con manifestar el arrepentimiento profundo, pero resulta insuficiente al ser la única razón para motivar la petición.
4. Todos los documentos que se establecen en el Decreto 461 deben adjuntarse como la copia certificada de la sentencia condenatoria, el certificado de no tener causas pendientes. Deben necesariamente constar como documentos habitantes que son y estar anexos para que así el Ministerio de Justicia los analice y resuelva de manera motivada su

informe, pero en este caso solo al contar con el arrepentimiento profundo resulta insuficiente.

5. Respecto del procedimiento, en el Decreto 1415 si se cumple con este requisito del Decreto 461, porque el Ministerio de Justicia sí realizó el informe que debe emitir y que en este caso recomienda que sí debería otorgado el indulto a Buñay, mismo que se realizó el 12 de mayo de 2017, todo esto según el considerando quinto del Decreto 1415. El informe no es vinculante, pero necesariamente debe ser motivado y también debería constar como un documento adjunto. Sin embargo, este informe no debería ser emitido por el Ministerio de Justicia porque gira en torno a la misma esfera del poder ejecutivo, por lo tanto, quien recibe la solicitud, quien emite el informe y quien resuelve pertenecen a la misma función del Estado.
6. El Decreto 1415 si cumple con el último artículo del Decreto 461, ya que el Presidente al estar de acuerdo con el informe del ministerio de justicia, decide otorgar el indulto a Buñay y emitir el Decreto.

Por otra parte, el indulto otorgado a Antonio Buñay fue de fecha 16 de mayo de 2017 correspondiente al decreto No.1415, de acuerdo con el decreto 461. Dentro de las restricciones de este último no se encontraba la prohibición de otorgar indultos a las personas que hayan cometido delitos en contra la administración pública, como es el delito de peculado que corresponde al caso. Esto resulta curioso, ya que siete días después del otorgamiento del indulto a Buñay se expide el decreto 1440 en el cual si se encuentra limitado que las personas que hayan cometido delitos contra la administración pública no puedan acceder a esta figura.

Como una consideración adicional se solicitó al Ministerio de Justicia el día 25 de enero de 2019 una copia de la solicitud presentada a dicha cartera de Estado por parte del señor Antonio Buñay para acceder al indulto presidencial del cual fue beneficiario, además de una copia del informe motivado emitido por

este Ministerio respecto del indulto otorgado mediante Decreto Ejecutivo No.1415 a Buñay como se evidencia en el Anexo 1.

Todo esto con el fin de analizar la pertinencia respecto a la motivación del informe y si este se encontraba de conformidad a los hechos y la norma, para que la motivación fuera válida y suficiente. Se reitera la posición de que el informe del Ministerio de Justicia y la solicitud del beneficiario deben constar por escrito y estar adjuntos al Decreto en el que se otorga el indulto como documentos habilitantes. Finalmente nunca se obtuvo una respuesta por parte del Ministerio de Justicia respecto de la solicitud como se evidencia en el Anexo No.2.

#### **3.2.4 Improcedencia del indulto**

Desde el principio es errada la manera en la que se regula el indulto. Ya que el indulto debe ser regulado a través de ley, por lo tanto, no debería ser regulado a través de decreto como se lo hace. De modo que, se llega a la conclusión que es inconstitucional el decreto 461 que regula la concesión de indultos. Las razones que sustentan esta afirmación versan en que las materias reguladas por el Decreto 461 son de rango legal y que la motivación debe darse caso por caso, individualizando al beneficiario y la pena. La regulación que existe es insuficiente, lo que conlleva a que el Presidente pueda otorgar indultos en un sentido muy amplio, que ya no sería una facultad discrecional sino arbitraria y se refleja en el abuso del poder.

Respecto al caso COFIEC, el indulto que se otorga a Buñay se lo realiza a través del Decreto 1415 esta regulación del indulto contradice la Constitución porque debe ser conforme a ley, es decir que desde un primer momento es inconstitucional. Además, se debe tomar en cuenta la falta de limitaciones que refleja la mala regulación, que a su vez es producto de las amplias facultades con las que cuenta el Presidente para otorgar indultos, al no estar delimitadas taxativamente en el texto legal, ya que no se deben otorgar indultos por delitos cometidos en contra de la administración pública como lo es el peculado.

Por último, la falta de motivación por la cual se otorga el indulto a Buñay es inaceptable ya que en la exposición de motivos por los que se otorga el indulto responde al arrepentimiento profundo manifestado por Buñay. Es decir, que no se observa la pertinencia de los hechos que configuraron todo el proceso judicial con la norma. Tampoco se toma en cuenta la individualización que debe darse caso por caso, es decir que no se analiza por parte del Presidente las razones por la que Buñay debía ser posible beneficiario porque no las hay, únicamente responde a la coyuntura política del momento.

## CONCLUSIONES

De esta investigación se extraen las siguientes conclusiones:

El indulto es una figura antigua, correspondiente a las monarquías absolutas, otorgado por el Rey y orientado por la clemencia. Esta figura ha subsistido en el Estado Constitucional moderno lo que ha generado problemas en su aplicación y regulación. El indulto en la actualidad es una facultad discrecional del Presidente, pero esto no significa que puede ser una decisión arbitraria. Los motivos para otorgar un indulto deben ser taxativos con sujeción y concordancia a la Constitución y la Ley. La motivación debe ser clara, válida y suficiente, caso por caso, identificando al beneficiario, para evitar la arbitrariedad y el abuso del poder.

Los problemas del indulto en el Estado constitucional se evidencian en la falta de límites y condiciones suficientes, lo que se ve reflejado en la deficiente aplicación y la casi nula regulación. El principal problema del indulto en el Estado Constitución se manifiesta en la injerencia del poder ejecutivo en el ámbito jurisdiccional lo cual afecta la independencia de cada función, por lo que las limitaciones para acceder a esta figura son taxativas.

El Presidente de la República parte de la afirmación de que el COIP derogó tácitamente la Ley de Gracia, dejando por fuera los límites respecto al control judicial que no contempla nuevamente el COIP, por lo que regula deficientemente el indulto, dejando temas indelegables a la regulación reglamentaria. Ese hecho produce una violación del principio de reserva de ley.

La normativa reglamentaria respecto de la regulación del indulto, a más de ser inconstitucional, es incompleta. No se encuentran establecidas las limitaciones y condiciones de manera taxativa, lo que vulnera el principio de legalidad, debido proceso y seguridad jurídica. Se debe tomar en cuenta que las decisiones que emanan del poder público siempre deben ser motivadas, lo que

supone la relación y pertinencia de los hechos con la norma. De modo que, la motivación debe ser expresa ya que es lo que diferencia un acto jurídico discrecional de uno arbitrario, por lo que se debe identificar al beneficiario y la pena para realizar un análisis caso por caso.

El decreto 461 que regula la concesión de indultos es inconstitucional y produce una indebida aplicación. En Ecuador, de acuerdo con la Constitución, el indulto debería regularse conforme a Ley, y otorgarse a través de decreto, pero en el caso ecuatoriano tanto la regulación como el otorgamiento de esta figura se realizan por Decreto lo que contraviene la Constitución. Además, el Presidente por medio de decreto no puede marcar las directrices de una facultad propia.

El caso COFIEC, en el que se indulta a Antonio Buñay, es un ejemplo de la falta de motivación, la deficiente regulación que no prevé todas las condiciones y limitaciones a las que debe atender esta figura y que al no ser regulado por Ley es contrario a la Constitución lo que produce su indebida aplicación. El Presidente de la República incurre en un abuso de poder al otorgar el indulto, ya que no está motivado, pero además se refiere al perdón de la pena de un delito en contra de la administración pública lo cual es cuestionable, y en lo absoluto atiende a la conveniencia social.



## REFERENCIAS

- Aguirre Guzmán, V. (2010). El derecho a la tutela judicial efectiva: una aproximación a su aplicación por los tribunales ecuatorianos. Recuperado el 4 de septiembre de 2018 de <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/2976/1/03-Aguirre.pdf>
- Beca, J. (2013). Indulto particular: perfeccionamiento de una institución arcaica hacia la protección de derechos fundamentales. Recuperado el 15 de agosto de 2018 de [http://www.scileo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-52002013000100013](http://www.scileo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-52002013000100013)
- Borrero, A. (2014). El legado de Cádiz: ciudadanía y cultura política en la Gobernación de Cuenca, 1812-1814. Quito: Corporación Editora Nacional
- Carbonell, M. (2004). Las sentencias de la suprema corte: una reflexión general y un caso concreto. Recuperado el 25 de febrero de 2019 de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2725/19.pdf>
- Carpio, R. (2017). Los indultos selectivos de Correa: perdón al peculado y cárcel a la protesta. Recuperado el 15 de mayo de 2018 de <http://www.planv.com.ec/investigacion/investigacion/indultos-selectivos-correa-perdon-al-peculado-y-carcel-la-protesta>
- Carrillo, F. (1894). Critica de la ley de Gracia de 1887. Recuperado el 19 de septiembre de 2018 de <http://repositorio.casadelacultura.gob.ec/bitstream/34000/9336/2/LBNCCE-Anon-PUBCOM.pdf>
- Chalco, J. (2016). La facultad reglamentaria del Ejecutivo como instrumento de presidencialismo asentado en Ecuador. Recuperado el 28 de noviembre de 2018 de <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/4377/1/20-OT-Chalco.pdf>
- Chaparro, N. (2012). Amnistía e indulto. Recuperado el 23 de noviembre de 2018 de <http://www.bdigital.unal.edu.co/39944/1/1052380923.2013.pdf>

- Código Orgánico Integral Penal. (2014). Registro Oficial Suplemento 180 de 10 de febrero de 2014
- Constitución de Cádiz. (1812). Constitución de Cádiz de 1812. Recuperado el 10 de diciembre de 2018 de [http://www.dircost.unito.it/cs/pdf/spagna\\_constitucion\\_1812\\_esp.pdf](http://www.dircost.unito.it/cs/pdf/spagna_constitucion_1812_esp.pdf)
- Constitución de la República del Ecuador. (2008). Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008 y Registro Oficial 490, Suplemento, de 13 de julio de 2011
- Decreto No.1440. (2017). Registro Oficial 19 d junio de 2017 suplemento
- Decreto No.461. (2014). Registro Oficial 351 de 9 de octubre de 2014
- Defensoría del Pueblo Perú. (2018). Indulto y derecho de gracia otorgados al expresidente Alberto Fujmori evaluación jurídica y jurisprudencial. Recuperado el 20 de septiembre de 2018 de <http://blog.pucp.edu.pe/blog/jaimedavidabantotorres/wp-content/uploads/sites/125/2018/01/Informe-Defensorial-177-18-Indulto-y-derecho-de-gracia.pdf>
- Díaz, E. (2015). Análisis y reflexiones sobre el control de constitucionalidad de las leyes. Recuperado el 17 de junio de 2018 de <file:///C:/Users/User/Downloads/Dialnet-AnalisisYReflexionesSobreElControlDeConstitucional-5888313.pdf>
- Draeger, R. (2014). El indulto, la amnistía y la implementación del cuerpo carcelario: alternativas para solucionar la sobrepoblación carcelaria. Buenos Aires: Siglo veintiuno
- El Comercio. (2012). Caso Cofiec-Duzac. Recuperado el 7 de diciembre de 2018 de <https://www.elcomercio.com/opinion/editorial/caso-cofiyec-duzac.html>
- El Telégrafo. (2017). Ministerio de Justicia aprobó reglamento de aplicación para Decreto 1440. Recuperado el 11 de noviembre de 2018 de <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/judicial/13/ministerio-de-justicia-aprobo-reglamento-de-aplicacion-para-decreto-1440>
- El Universo. (2012). Compañía en la que Duzac es inversor dice que crédito fue lícito. Recuperado el 10 de septiembre de 2018 de

<https://www.eluniverso.com/2012/09/26/1/1355/compania-duzac-inversor-dice-credito-fue-licito.html>

El Universo. (2012). Gastón Duzac: 'A mí se me utilizó para un objetivo mayor, que era el presidente'. Recuperado el 20 de octubre de 2018 de <https://www.luniverso.com/2012/10/01/1/1355/a-me-utilizo-un-objetivo-mayor-era-presidente.html>

Ferrajoli, L. (2009). El constitucionalismo garantista. Recuperado el 23 de septiembre de 2018 de [https://www.boe.es/publicaciones/anuarios\\_derecho/abrir\\_pdf.php?id=ANU-F-2013-10001300034\\_ANUARIO\\_DE\\_FILOSOF%C3A9\\_CDA\\_DEL\\_DERRECHO\\_Jurisdicci%C3%B3n\\_y\\_Estado\\_constitucional\\_en\\_Luigi\\_Ferrajoli](https://www.boe.es/publicaciones/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-F-2013-10001300034_ANUARIO_DE_FILOSOF%C3A9_CDA_DEL_DERRECHO_Jurisdicci%C3%B3n_y_Estado_constitucional_en_Luigi_Ferrajoli)

Fliquete, E. (2015). El indulto un enfoque jurídico-constitucional. Recuperado el 19 de junio de 2018 de <http://dspace.umh.es/bitstream/11000/1953/1/TD%20Fliquete%20Lliso%2C%20Enrique%20Fco..pdf>

Gallegos, E. (2012). Qué feos parientes. Recuperado el 27 de octubre de 2018 de [http://www.revistaelobservadorec.com/revista.php?id\\_edi=CvHKRpXVmr&id\\_cat=NnCM2RTTab&id\\_item=dEaGEyDLul](http://www.revistaelobservadorec.com/revista.php?id_edi=CvHKRpXVmr&id_cat=NnCM2RTTab&id_item=dEaGEyDLul)

García, D. (2016). El indulto. Recuperado el 13 de julio de 2018 de <https://uvadoc.uva.es/bitstream/10324/18447/1/TFG-N.498.pdf>

García, J. (2006). El control jurisdiccional del indulto particular. Recuperado el 18 de agosto de 2018 de [http://www.papelesdesociedad.info/IMG/pdf/tesis\\_doctoral\\_el\\_control\\_jurisdiccional.pdf](http://www.papelesdesociedad.info/IMG/pdf/tesis_doctoral_el_control_jurisdiccional.pdf)

Guerrero, V. (2004). Foro Constitucional Iberoamericano. Recuperado el 12 de octubre de 2018 de <https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/19156/FCI-2004-6-guerrero.pdf?sequence=1>

Herrero Bernabé, I. (2012). Antecedentes históricos del indulto. Recuperado el 19 de julio de 2018 de: <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:RDUNED-2012-10->

5260&dsID=Documento.pdf

Herrero, B. (2012). El derecho de gracia indultos. Recuperado el 23 de noviembre de 2018 de <file:///C:/Users/User/Downloads/Documento.pdf>

Islas, R. (2009). Sobre el principio de legalidad. Recuperado el 15 de junio de 2018 de <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/anuario-derecho-constitucional/article/view/3864/3397>

Jiménez, C. (2012). El Indulto. Recuperado el 9 de mayo de 2018 de [https://www.google.com.ec/search?q=limites+del+indulto+pdf&rlz=1C1CHBD\\_esEC785EC785&oq=limites+del+indulto+pdf&aqs=chrome..69i57.5955j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8](https://www.google.com.ec/search?q=limites+del+indulto+pdf&rlz=1C1CHBD_esEC785EC785&oq=limites+del+indulto+pdf&aqs=chrome..69i57.5955j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8)

Muñoz, G. (2010). La potestad reglamentaria del presidente en el Ecuador y los reglamentos administrativos aplicados al derecho Ecuatoriano. Recuperado el 27 de julio de 2018 de <http://dspace.udla.edu.ec/bitstream/33000/427/1/UDLA-EC-TAB-2010-49.pdf>

Muñoz, I. (2017). La falta de limitaciones del indulto presidencial en el Ecuador, contenido en el artículo 74 del COIP. Recuperado el 21 de agosto de 2018 de <http://dspace.uhemisferios.edu.ec:8080/jspui/bitstream/123456789/590/1/LA%20FALTA%20DE%20LIMITACIONES%20DEL%20INDULTO%20PRESIDENCIAL%20EN%20EL%20ECUADOR%2C%20CONTENIDO%20EN%20EL%20ART%2074%20DEL%20.pdf>

Pérez del Valle, C. (2001). Amnistía, constitución y justicia material. Recuperado el 11 de mayo de 2018 de <file:///C:/Users/User/Downloads/Dialnet-AmnistiaConstitucionYJusticiaMaterial-79695.pdf>

Pérez, L. (2002). El indulto como acto de gobierno una perspectiva constitucional. Recuperado el 21 de junio de 2018 de <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:Derechopolitico-2002-53-2E94E173/PDF>

- Requejo, J. (2001). Amnistía e indulto en el constitucionalismo histórico español. Recuperado el 23 de mayo de 2018 de <file:///C:/Users/User/Downloads/amnistia-e-indulto-en-el-constitucionalismo-espanol.pdf>
- Ruiz, A. (2018). Gracia y justicia: Soberanía y excepcionalidad . Recuperado el 10 de julio de 2018 de <https://mail.google.com/mail/u/0/#search/r.ortiz%40udlanet.ec?projector=1>
- Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito. Sentencia de 09 de abril de 2015
- Salomé, J. (2013). Notas sobre el indulto presidencial. Recuperado el 15 de diciembre de 2018 de [file:///C:/Users/User/Downloads/410-1683-1-PB%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/410-1683-1-PB%20(1).pdf)
- Santana, D. (2016). Desmontando el indulto (especial referencia a los delitos de corrupción). Recuperado el 21 de diciembre de 2018 de <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/redc.108.02>
- Sequeros, F. (2016). El control sobre la razonabilidad del indulto desde el plano constitucional. Recuperado el 11 de julio de 2018 de <https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2017/06/Lectura-11-EI-control-sobre-la-razonabilidad-del-indulto-Fernando-Sequeros-Sazatornil.pdf>
- Universidad de Valencia . (2014). La potestad de gracia. Recuperado el 13 de agosto de 2018 de <https://www.uv.es/ivasp/LA%20POTESTAD%20DE%20GRACIA.doc.pdf>
- Villena, V. (2017). De los límites constitucionales al indulto. Recuperado el 26 de noviembre de 2018 de <http://www.parthenon.pe/editorial/de-los-limites-constitucionales-al-indulto/>

## **ANEXOS**

Quito, 25 de enero de 2019

**Señor Doctor  
Ernesto Pazmiño  
Secretario Nacional  
Secretaría Nacional de Derechos Humanos  
Presente.-**



Yo, Tatiana Libertad Miñaca Escobar, con número de cédula de ciudadanía 1725567158, alumna de la Facultad de Derecho de la Universidad de la Américas, realizo el Trabajo de Titulación denominado: "El INDULTO PRESIDENCIAL Y SU INDEBIDA APLICACIÓN: EL CASO COFIEC" para optar por el título de ABOGADO DE LOS TRIBUNALES DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, por lo que ante usted me presento respetuosamente y le solicito se me conceda:

- 1. Una copia de la solicitud presentada ante esta cartera de estado por parte del señor Antonio Buñay para acceder al indulto presidencial del cual fue beneficiario.**
- 2. Una copia del informe motivado emitido por esta cartera de Estado, respecto del indulto otorgado mediante Decreto Ejecutivo No.1415 a Antonio Buñay.**

Hago esta solicitud respecto del Decreto Ejecutivo No. 461 en el cual se establece que estos documentos serán necesarios para acceder al indulto presidencial, y fundamento mi petición en los siguientes artículos:

- *"Art. 18.- Todas las personas, en forma individual o colectiva, tienen derecho a:  
1. Buscar, recibir, intercambiar, producir y difundir información veraz, verificada, oportuna, contextualizada, plural, sin censura previa acerca de los hechos, acontecimientos y procesos de interés general, y con responsabilidad ulterior.  
2. Acceder libremente a la información generada en entidades públicas, o en las privadas que manejen fondos del Estado o realicen funciones públicas. No existirá reserva de información excepto en los casos expresamente establecidos en la ley. En caso de violación a los derechos humanos, ninguna entidad pública negará la información"*
- *"Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas: 23. El derecho a dirigir quejas y peticiones individuales y colectivas a las autoridades y a recibir atención o respuestas motivadas. No se podrá dirigir peticiones a nombre del pueblo."*
- *"Art. 91.- La acción de acceso a la información pública tendrá por objeto garantizar el acceso a ella cuando ha sido denegada expresa o tácitamente, o cuando la que se ha proporcionado no sea completa o fidedigna. Podrá ser interpuesta incluso si la negativa se sustenta en el carácter secreto, reservado, confidencial o cualquiera otra clasificación de la información. El carácter reservado de la información deberá ser declarado con anterioridad a la petición, por autoridad competente y de acuerdo con la ley."*

En espera de la información solicitada quedo de usted. Para futuras notificaciones solicito se realice al correo electrónico: [tminaca@udlanet.ec](mailto:tminaca@udlanet.ec) o [tatianalibertad.me@gmail.com](mailto:tatianalibertad.me@gmail.com)

Atentamente,

*Tat. Libertad Miñaca*  
**Tatiana Libertad Miñaca E**  
CC. 1725567158

## Anexo No.2



**Gobierno Nacional de la República del Ecuador**  
v. 6.0.1





Usuario: **(Ciu.) Tatiana Libertad Miñaca Escobar / Institución: / Puesto:**

**Bandejas**

- Enviados
- Recibidos

**Administración**

- Cambiar Contraseña
- Firmar/Enviar Acuerdo

Desde Fecha (yyyy-mm-dd): **2018-11-22**
Hasta Fecha (yyyy-mm-dd): **2019-02-22**

Texto a Buscar: 
Asunto, Número de Documento, Número de Referencia

Buscar

 Regresar
 Comentar

No Leídos
  Leídos
  Todos

Bandeja: Enviados

No. de registros encontrados: 1

	Para	Institución	Asunto	Fecha Documento	Número Documento	No. Referencia	Estado
<input type="checkbox"/>	 Ricardo Hernan Camacho Zeas	Secretaría de Derechos Humanos	SOLICITA SE CONCEDA COPIAS DE LA SOLICITUDE INDULTO PRESENTADA POR EL SEÑOR ANTONIO BUÑAY ASI COMO DEL DECRETO EJECUTIVO No 1415 AL MISMO, INFORMACIÓN QUE SOLICITA POR MOTIVOS ACADÉMICOS.	2019-01-25 14:43:49 (GMT-5)	SDH-CGAF- DSG-2019- 0711-E	S/N	En Trámite

Página 1/1



