

AMNISTÍA EN ECUADOR (2022): RIESGO DE IMPUNIDAD EN SU APLICACIÓN

*Amnesty in Ecuador (2022): risk of impunity in its
application*

DOI: <https://doi.org/10.69633/5y938760>

Recibido: 17/06/2025 Aceptado: 18/08/2025

* Mentor Trujillo Poveda

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6108-0962>

*Consejo de la Judicatura del Ecuador
Universidad Andina Simón Bolívar – Sede Central
menthortrujillo@gmail.com*

RESUMEN

En las últimas décadas, el análisis de la amnistía ha adquirido relevancia en las ciencias sociales y jurídicas, pues está referida a mecanismos estatales que buscan promover la paz y la reconciliación. No obstante, su implementación genera controversias respecto de su constitucionalidad, alcance y efectos en los derechos humanos.

En Ecuador, la amnistía otorgada a 268 personas por la Asamblea Nacional el 10 de marzo de 2022 se convirtió en un caso paradigmático, al situarse en la intersección entre la defensa de derechos fundamentales y la acusación de propiciar impunidad.

Este artículo examina dicho proceso desde un enfoque sociojurídico, enfatizando su relación con el derecho administrativo, el derecho penal y la protección de los derechos humanos. A través de un estudio documental, se analizan los debates académicos y políticos suscitados por esta decisión. Se concluye en que la medida, aunque concebida como un recurso de reconciliación, también puede caer en un hecho inconstitucional y generador de impunidad.

Palabras clave: *Amnistía; Asamblea Nacional de Ecuador; derecho administrativo público; derechos humanos; impunidad.*

* Licenciado en ciencias públicas y sociales, Doctor en jurisprudencia y abogado de los tribunales y juzgados de la República del Ecuador. Magister en especialista en derecho penal y justicia indígena en la universidad Regional Autónoma De Los Andes; Magister en derecho penal y criminología en la universidad Regional Autónoma de Los Andes; Diploma superior en derecho procesal en la universidad Tecnológica Indoamérica; Especialista en derecho procesal en la universidad Tecnológica Indoamérica; Magister en derecho procesal mención derecho penal en la universidad Tecnológica Indoamérica. Notario Público del Ecuador.

ABSTRACT

In recent decades, the analysis of amnesty has gained relevance in the social and legal sciences, as it refers to state mechanisms aimed at promoting peace and reconciliation. However, its implementation generates controversy regarding its constitutionality, scope, and effects on human rights.

In Ecuador, the amnesty granted to 268 people by the National Assembly on March 10, 2022, became a paradigmatic case, as it lies at the intersection between the defense of fundamental rights and accusations of fostering impunity. This article examines this process from a socio-legal perspective, emphasizing its relationship with administrative law, criminal law, and the protection of human rights. Through a documentary study, the academic and political debates raised by this decision are analyzed. It is concluded that the measure, although conceived as a means of reconciliation, can also become an unconstitutional act and a generator of impunity.

Keywords: *Amnesty; human rights; impunity; National Assembly of Ecuador; public administrative law.*

INTRODUCCIÓN

La amnistía ha sido recurrente en la historia política y jurídica de Ecuador, especialmente en momentos de alta conflictividad social y durante procesos de judicialización de líderes comunitarios, indígenas y defensores de derechos humanos. Tanto en los indultos concedidos tras la protesta de Dayuma en 2008, como en las demandas de amnistía vinculadas al levantamiento indígena de Saraguro en 2015, además de los procesos seguidos contra dirigentes amazónicos en 2018, se observa una constante tensión entre el ejercicio del derecho a la resistencia y la respuesta punitiva del Estado. Estas experiencias reavivaron el debate sobre el alcance constitucional de la amnistía y su papel en la protección de derechos frente a la criminalización de la protesta.

El ciclo de conflictividad social reciente tuvo su expresión más visible en el paro nacional del 3 al 13 de octubre de 2019. En esos días, diferentes organizaciones, especialmente comunidades indígenas, se concentraron en Quito para rechazar el Decreto Ejecutivo 883, que eliminaba el subsidio a los combustibles. Según Madrid (2022) y Ospina (2022), esta protesta reflejó una creciente insatisfacción ciudadana ante desigualdades, injusticias y exclusiones acumuladas en el tiempo. Asimismo, Iza et al. (2020) señalan que las causas del paro trascendieron el alza de precios, vinculándose con problemas estructurales que evidenciaron una crisis generalizada, cultural y sistémica.

El paro derivó en enfrentamientos entre manifestantes y fuerzas del orden, con el saldo de heridos, fallecidos y centenares de detenciones. Muchos de los aprehendidos fueron procesados por los delitos de rebelión, terrorismo, sabotaje, daño a la propiedad o paralización de servicios públicos. Organizaciones sociales y de derechos humanos denunciaron que estos procesos respondían a una estrategia de criminalización de la protesta, lo que multiplicó las demandas de amnistía para quienes participaron en las movilizaciones.

Así, el 10 de marzo de 2022 la Asamblea Nacional concedió amnistía a 268 personas, tras una prolongada sesión que culminó en la madrugada y que contó con 99 votos a favor, 16 en contra y 10 abstenciones. Según Yumi (2022), este hecho representa uno de los dilemas legales más relevantes de los últimos años, pues se sitúa en la intersección entre la defensa de derechos fundamentales y la acusación de favorecer la impunidad. La decisión generó una profunda polarización: para algunos, fue un mecanismo legítimo de protección de derechos y reparación frente a la criminalización de la protesta; para otros, implicó una violación del principio de igualdad ante

la ley, una desprotección a las víctimas y un riesgo para la vigencia del Estado de derecho.

Este artículo propone una reflexión sobre la amnistía otorgada en 2022, analizando sus implicaciones sociales, jurídicas y políticas. El estudio se enmarca en el derecho administrativo público y establece vínculos con el derecho penal y la defensa de los derechos humanos, con el objetivo de comprender cómo esta medida ha influido en la organización legal y social de Ecuador, así como en la percepción ciudadana sobre la justicia y la institucionalidad en democracia.

La palabra “amnistía” proviene del griego “amnestía”, o sea, “olvido”; está compuesta por el prefijo “a-”, que indica negación, y “mnestía”, que está asociada con la memoria. Desde tiempos pasados, la amnistía hace referencia a un acto por el cual se perdonan delitos o se exonera a un grupo de personas de sus responsabilidades penales, generalmente en un contexto político. A lo largo de los años, se la usó para facilitar la reconciliación y promover la paz en situaciones de conflicto o inestabilidad.

La amnistía, concebida como una medida administrativa de carácter político, tiene sus raíces en la antigua Grecia, particularmente en Atenas, según Bertolini (2019). Su fundamento se relaciona con el derecho natural de los seres humanos a decidir, en especial con su capacidad de recordar u olvidar determinados agravios. En ese contexto, la sociedad ateniense incorporó la amnistía como un mecanismo social para transitar de la guerra a la paz, llegando incluso a integrarla en su constitución del año 403 a. C.

Históricamente, la amnistía —cuyo significado etimológico es “no recuerdo”— se configuró como un acto mediante el cual el cuerpo político resolvía voluntariamente no aplicar la justicia frente a ofensas graves. En este sentido, las tragedias griegas desempeñaron un papel central como espacios de reflexión y educación política, donde se discutían soluciones a conflictos sociales. Esta dinámica favoreció la aceptación de la amnistía en ciudades-estado como Atenas y Esparta, donde se utilizaba para restablecer la paz y la estabilidad tras crisis internas, especialmente luego de guerras civiles.

Desde una perspectiva conceptual, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR, 2018) señala que en el derecho internacional hace falta una definición precisa de amnistía, aunque se puede entender como un acto oficial legislativo, ejecutivo o constitucional que impide, de manera anticipada o retroactiva, la investigación o el enjuiciamiento penal de un individuo, de un grupo o de determinados tipos de delitos, anulando cualquier posible sanción. En tales asuntos, la amnistía logra interrumpir juicios apremiantes o en curso, eliminar condenas previas y levantar sentencias anteriores. También puede manifestarse como un tratado o acuerdo político.

Al analizar a Salgado (1990, p. 103), se conoce que amnistía es una terminología griega que se refiere a la idea de “olvidar”, aludiendo al descuido de lo pasado. Esta figura se emplea en circunstancias de vital relevancia ante ciertos delitos, extendiendo un velo de olvido sobre los hechos ocurridos o, según otros autores, borrando la existencia del delito y sus consecuencias. Según Bruna (1991), la amnistía es la gracia que la autoridad concede a los autores, coautores o cómplices de un delito, lo que conlleva al olvido de su cometido y la exclusión de cualquier pena, siendo principalmente oportuna

en delitos políticos. Por otra parte, la Real Academia Española (2001) concibe a la amnistía como la supresión del compromiso penal por un delito, así como una acción jurídica promovida por el Poder Legislativo, que afecta a los responsables directos de delitos políticos.

En esta misma línea, Chávez (1995) argumenta que la amnistía es una figura jurídica objetiva que permite a los Estados, de manera discrecional a través del poder legislativo, a renunciar a su capacidad sancionadora en situaciones de gran conmoción social y por interés público. El olvido total de la condena por el poder público trata de eliminar el conflicto e impulsar la paz social; sin embargo, no se emplea en asuntos de graves violaciones a los derechos humanos.

Un aspecto clave de la amnistía, como herramienta de pacificación, es su contraposición con los principios esenciales del derecho penal, lo que lleva a cuestionar, por ejemplo, si tiene los elementos jurídicos necesarios para poner fin a un proceso penal o anular las penas por delitos cometidos. En este sentido, Ortúzar (1991) indica que la base del derecho penal es la ley; si un acto no está tipificado ni sancionado por la ley, no se considera un delito. Las leyes de amnistía, entonces, interfieren negativamente al despojar al derecho penal de su fundamento y priorizar el derecho a la libertad individual sobre la facultad de sancionar que tiene el Estado. Esto permite que el legislador aplique el olvido y el perdón total a ciertos delitos, no importando la etapa del proceso penal, suspendiendo sus efectos.

De acuerdo con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2009), las amnistías son medidas jurídicas que pueden tener dos principales efectos:

en primer lugar, detener el procedimiento penal, así como las acciones civiles contra determinadas personas relacionadas con comportamientos delictivos antes de la amnistía. En segundo lugar, cancelar de manera retroactiva el compromiso jurídico establecido con anterioridad.

Con todo, las teorías sobre la amnistía han avanzado en función de contextos legales, políticos y sociales. Algunos ejemplos de dichos enfoques son la teoría de la justicia transicional; teoría de la estabilidad social; la teoría de los derechos humanos y la teoría de la política pragmática. A continuación, se detallan sus características.

De acuerdo con Hannah (1974), la teoría del olvido o del silencio afirma que la amnistía puede ser empleada para poner fin a períodos dolorosos y complicados de la historia moderna de una sociedad. Con esta teoría se pondera el perdón y el olvido como mecanismos clave de la evolución social, sobre todo en contextos políticos afectados por conflictos y divisiones. Según esta teoría, la amnistía hace posible el progreso de las sociedades y el establecimiento de enfoques de reconciliación sin la carga permanente de un pasado de angustia y tensiones.

Se sugiere, entonces, que al soltar rencores y conflictos las comunidades se concentran en construir un futuro más unido y agradable. Por lo tanto, la amnistía se considera un medio legítimo para promover la paz y la estabilidad social, pues se va creando un espacio de cooperación y confianza entre los ciudadanos. Sin embargo, surgen dudas sobre las implicaciones éticas y morales que conlleva esta teoría, ya que el silencio respecto a injusticias pasadas podría, en muchos casos, favorecer a una cultura de impunidad y desprotección de las víctimas.

El Centro Internacional para la Justicia Transicional (2010), refiriéndose a la teoría de la justicia transicional, afirma que la amnistía es parte de un amplio proceso enfocado en curar las heridas causadas por conflictos o regímenes dictatoriales. Esta teoría se centra en la verdad, la justicia y la reparación; plantea que la amnistía se complementa con mecanismos de no repetición de las violaciones de derechos humanos. En Argentina y Chile, específicamente en las décadas de 1970 y 1980, se implementaron políticas de amnistía como parte de las transiciones hacia sistemas democráticos.

Por su parte, Dondé (2022) sostiene que en la teoría de la estabilidad social la amnistía es fundamental para evitar la violencia y el desequilibrio político, pues se la considera un medio para incentivar la paz y la cohesión social. Sin embargo, esta perspectiva contradice cómo los Estados manipulan esta figura en beneficio de ciertos grupos, conservando así la impunidad de delitos.

Algunos críticos argumentan que con la teoría de los derechos humanos la amnistía y estos derechos están en conflicto en la práctica. Aunque la amnistía trata de garantizar el perdón y el olvido de delitos con la noble intención de alcanzar la paz, esta situación compromete los derechos de las víctimas, sus familias y la sociedad, ya que permite que los responsables de crímenes graves eviten la justicia. También se pone en duda la legalidad y efectividad de la amnistía cuando se la promueve bajo intereses políticos del gobierno de turno.

En el caso de la teoría de la política pragmática, se puede afirmar que hay una conexión inherente entre amnistía y política pragmática, que ocurre cuando se cruzan con el fin de alcanzar un consentimiento social que resuelva las crisis internas en

un Estado. Según Darós (2009), esta perspectiva tiene sus fundamentos en momentos de crisis o desconfianza, cuando las sociedades necesitan encontrar soluciones efectivas y viables que promuevan la estabilidad social. En este contexto, el autor del presente estudio considera que la amnistía constituye una herramienta útil para reanudar la paz y la cohesión, al permitir que actores políticos y sociales del país lleguen a acuerdos que alivien los enfrentamientos existentes.

Con la aplicación de la amnistía, se logra un ambiente favorable para el diálogo y la reconciliación, cuando las partes afectadas dejan de lado conflictos existentes, facilitando el proceso de recuperación social. Desde esta perspectiva pragmática, se respalda la amnistía como un medio que permite acabar con disputas, al tiempo que prepondera la importancia de la política como un vehículo para la adaptación y respuesta efectiva a las acciones cambiantes de la realidad social. Así, la teoría de la política pragmática induce a reflexionar sobre cómo deben ser las decisiones políticas, buscando siempre el bienestar colectivo y la estabilidad a largo plazo.

Con base en el análisis de las teorías citadas, se puede afirmar que la amnistía es la facultad que se otorga al poder legislativo para suprimir penas y absolver responsabilidades a individuos implicados, en cualquier etapa del proceso penal, mediante normativas y especialmente cuando se trata de delitos políticos y conexos. El objetivo es lograr la pacificación social, atender las crisis internas de un país, facilitar transiciones hacia gobiernos democráticos y, básicamente, garantizar que el Estado no criminalice el derecho a protestar pacíficamente y a proteger los derechos humanos y el entorno.

Siguiendo a Mateus-Rugeles (2009), se ve que existen dos enfoques sobre la amnistía y su alcance legal: uno, que argumenta que la amnistía puede ser un abuso del poder estatal, que la utilice en ciertas circunstancias para asegurar la impunidad y eliminar la responsabilidad penal de ciertos individuos; una noción común en países como Ecuador; y, dos, la visión que considera que la amnistía salvaguarda los derechos humanos frente a la criminalización de acciones sociales con fines represivos.

Al analizar las citadas teorías de pacificación social, derechos humanos y política pragmática, se observa que resaltan los peligros de otorgar amnistía a quienes han cometido delitos, ya que esto resulta en la exoneración de responsabilidad penal, la interrupción de procesos judiciales y el olvido total de las sanciones, perjudicando así a los afectados, sus familias y al pueblo en general. Así, se puede afirmar que este mecanismo de perdón y olvido en muchas ocasiones ignora los intereses de las víctimas, convirtiéndose en una herramienta controversial que favorece el abuso del poder estatal.

Entre las manifestaciones de este abuso se encuentra la impunidad, que aparece cuando se concede amnistía a funcionarios o grupos implicados en la transgresión de derechos humanos, deteriorando el Estado de derecho. Un ejemplo es Sudáfrica, entre 1995 y 1998, cuando la Comisión de Verdad y Reconciliación llevó a cabo una acción controvertida al documentar las violaciones de derechos durante el Apartheid y proponer amnistía para sus responsables. Dicho intento de reconciliación generó en las víctimas un profundo sentido de injusticia y abandono por parte del Estado, ya que creyeron que esta figura jurídica propició impunidad. Otro caso clave es lo ocurrido en Sudán en 2019, después del fin del gobierno

de Omar al-Bashir, cuando se debatió la concesión de amnistía a líderes militares y paramilitares, sin tener en cuenta el grave daño ocasionado a civiles.

Aquí es oportuno citar a Marcuse (1965). Este autor argumenta que la amnistía es un mecanismo legal que oculta injusticias y mantiene el orden establecido, impidiendo encontrar las causas profundas de los problemas. De este modo, se demuestra cómo la amnistía puede utilizarse para mantener el control social, comprometiendo en ocasiones la justicia y la verdad. Aunque algunas veces puede facilitar la paz y la estabilidad temporales, sus efectos a largo plazo son cuestionados, especialmente por las víctimas.

La amnistía también puede generar desigualdad, sobre todo cuando se la aplica de manera selectiva, beneficiando a ciertos grupos al tiempo de ignorar a otros. Aquí se profundizan las divisiones sociales y se provoca el resentimiento en aquellos que se sienten discriminados, sea por su situación al momento de concederse la amnistía o por no haber logrado el reconocimiento de las víctimas. Al aplicar la amnistía de forma selectiva, se crean condiciones de desigualdad que afectan a las víctimas, quienes sienten que el Estado las olvida, sin que haya una justificación clara para esta concesión en escenarios de conflictos graves o transiciones políticas.

La amnistía desalienta a las víctimas en su búsqueda de justicia y compromete la legalidad del sistema judicial, socavando así los procesos judiciales. Esta situación se asocia frecuentemente al reconocimiento de la amnistía. Por tanto, es vital aplicar la amnistía en un contexto que respete los derechos humanos y promueva la reconciliación, así como que refuerce el Estado de derecho. Es esencial que su implementación siga

rigurosamente las normativas diseñadas para garantizar la paz sin menoscabar los derechos humanos.

Según Perdomo (2006), en el ámbito de los derechos humanos existía un acuerdo internacional que consideraba que el otorgamiento de amnistías era un asunto que competía principalmente a cada Estado y que dichos procesos no violaban las obligaciones punitivas. Sin embargo, este autor también indica que tal visión ha cambiado y que ahora se considera que hay una “obligación similar”, un concepto que ha ganado relevancia, sobre todo en relación con delitos como homicidio, desapariciones forzadas, tortura, peligrosas trasgresiones al derecho universal humanitario y culpas de lesa humanidad.

MÉTODOS

Para desarrollar el estudio se empleó el método documental, orientado a la recopilación, revisión y análisis de fuentes académicas relevantes sobre la amnistía de marzo de 2022. El enfoque adoptado es cualitativo, dado que se privilegia la interpretación crítica de textos, normas y estudios previos, con el fin de comprender las implicaciones sociales, jurídicas y políticas de la medida.

La investigación se apoyó en técnicas de análisis bibliográfico y hemerográfico, utilizando bases de datos académicas como Google Académico, SciELO y Redalyc. Los criterios de inclusión consideraron los estudios que abordan conceptualmente la amnistía y que, desde una perspectiva teórica, aportan conocimientos en torno al derecho administrativo público, al derecho penal y a la defensa de los derechos humanos.

Asimismo, se incorporaron análisis empíricos que examinaron directamente la disposición de opiniones en la Asamblea Nacional ecuatoriana.

A fin de mantener un carácter estrictamente académico en el corpus documental, se excluyeron artículos periodísticos.

La recopilación se limitó a publicaciones editadas entre 2019 y 2023. Para localizar los documentos, se aplicó la técnica de búsqueda sistemática de información a partir de palabras y frases clave como: “amnistía”, “amnistía otorgada a 268 individuos por el Pleno de la Asamblea Nacional del 10 de marzo de 2022”, “debate sobre la amnistía en Ecuador”, “constitucionalidad de la amnistía en Ecuador”, “fundamentos del derecho administrativo público” y “derecho penal y protección de los derechos humanos”.

Se examinaron, además, las reseñas bibliográficas de los artículos, para señalar otros que no se hallaron en las bases de datos consultadas. Luego, los estudios fueron clasificados conforme a la solidez de sus argumentos, cantidad de citas y coherencia con el diseño investigativo, generándose tres grupos: Grupo I (aportación altamente positiva), Grupo II (aportación medianamente positiva) y Grupo III (sin aportación). Definir los límites de aportación fue complicado, ya que cada estudio analizado tiene diferentes criterios; por ello, se estableció uno específico, alineado con la actual investigación, lo cual se detalla en la Tabla 1.

Tabla 1.
Criterio de clasificación de documentos, según su aporte.

Grupos	Variables de búsqueda	Criterios utilizados	Nivel de aportación
Grupo I	1.- Conceptualización de amnistía. 2.- Fundamentación argumental de la amnistía desde el derecho administrativo público, vinculado con el derecho penal y la defensa de los derechos humanos.	Elevado nivel de solidez argumentativa desde el punto de vista conceptual, teórico y empírico; alto número de citas, coherencia con el diseño seguido por la investigación.	Altamente positiva
Grupo II	3.- Criterios de apoyo a la concesión de la amnistía, así como su crítica y descalificación, como medida anticonstitucional y propugnadora de impunidad.	Nivel regular de solidez argumentativa desde el punto de vista conceptual, teórico y empírico; mediano número de citas, regular coherencia con el diseño seguido por la investigación.	Medianamente positiva
Grupo III		Los objetivos, alcances y aportaciones de los trabajos no se ajustan a los elementos asumidos en el diseño de la investigación.	Sin aportación

Nota. Elaboración propia

De cada estudio se extrajo la información relativa a cada variable de búsqueda establecida, organizándola en tres cuadros que detallan los resultados de 64 investigaciones, alineados con los grupos previamente definidos. En los cuadros de resultados, las asociaciones se clasificaron como “sin aportación” (negativa), lo que indica que la contribución a la presente investigación fue nula; o “altamente positiva”, cuando se observaban diferencias significativas en los argumentos con respecto a los otros dos grupos. Para considerar la diferencia o asociación de dichos estudios con la presente investigación, se tomó en cuenta que estos reportaran un valor de $p < 0.050$ o intervalos de confianza que no incluyeran la unidad. Se consideró que había asociación cuando existía una relación lineal entre los resultados de los estudios examinados y la lógica de diseño de la presente investigación.

RESULTADOS

Los estudios sobre la amnistía concedida a 268 personas en marzo de 2022 son contradictorios. Por un lado, se destaca el predominio del desacuerdo en cuanto a la definición de amnistía, lo que revela una pluralidad de opiniones al respecto. Por otro lado, entre los autores que examinan el proceso, existen diferencias en relación a su concesión y alcance. Estos temas fundamentales se abordarán en las páginas siguientes.

La Polémica Aplicación de la Amnistía en Ecuador

Con base en los conceptos expuestos, las siguientes secciones ofrecerán un análisis del contexto jurídico y del uso de la amnistía en Ecuador.

En Ecuador, la figura de la amnistía ha tenido un desarrollo semejante al de otros países de la región. Si bien en el plano jurídico su tipificación se formalizó con la Constitución de 2008 (que otorgó a la Asamblea Nacional la facultad de conceder amnistías por motivos políticos y humanitarios), en la práctica ya hubo antecedentes relevantes en décadas anteriores.

Con todo, uno de los primeros casos significativos se produjo en 2008, cuando la Asamblea Constituyente otorgó amnistía a 362 personas, en su mayoría líderes indígenas, campesinos y defensores de derechos humanos y de la naturaleza, procesados por su participación en la protesta de Dayuma (provincia de Orellana) durante el gobierno de Rafael Correa. Posteriormente, en 2015, comunidades de Saraguro (Loja) enfrentaron procesos judiciales tras un levantamiento indígena, lo que derivó en nuevas demandas de amnistía. En 2018, bajo la administración

de Lenín Moreno, se concedió amnistía a líderes amazónicos de Pastaza y Morona Santiago, encausados por protestar contra proyectos mineros y petroleros. Finalmente, en 2020, el Parlamento otorgó perdón a 20 líderes indígenas de San Pedro de Cañar por la aplicación de justicia indígena en sus territorios. Ver una relación de estos hechos en la Tabla 2.

Estos antecedentes muestran que en Ecuador la amnistía no ha sido utilizada solo como instrumento político, en ocasiones vinculada a la impunidad de ciertos delitos, sino que también fue un recurso de protección de derechos humanos, especialmente en contextos de protesta social y defensa del territorio frente a proyectos extractivos. Ello ha generado intensos debates sobre su alcance constitucional, el derecho a la resistencia pacífica y las competencias del poder legislativo frente a situaciones de conflictividad social.

La facultad de la Asamblea Nacional para otorgar perdón por motivos políticos e indulto por razones humanitarias está formalmente establecida en la Constitución de la República del Ecuador (2008), específicamente en el numeral 13 del artículo 120. Esta disposición se complementa con el Ministerio de Defensa Nacional del Ecuador (2021), que, en los artículos 72, numeral 7, 73 y 416, establece que la amnistía también puede extinguir la acción penal y sus sanciones.

Tabla 2.

Solicitudes de amnistía para líderes sociales e indígenas, y defensores de derechos humanos y de la naturaleza.

Año	Amnistía
2008	La Asamblea Constituyente otorga la amnistía a 362 personas, en su mayoría defensores de derechos humanos y de la naturaleza. Dentro del grupo se hallaban campesinos que participaron en la protesta de Dayuma, en Orellana, durante el gobierno de Rafael Correa.
2017	En el comienzo del gobierno de Lenin Moreno, la CONAIE requirió la amnistía para 117 y el indulto para 20. La mayor parte de los involucrados eran personas judicializadas por las acusaciones del levantamiento indígena de 2015, en el gobierno de Rafael Correa, cuando nativos de Saraguro fueron maltratados e internados; diversos líderes amazónicos fueron acusados del delito de ataque y firmeza. Esta amnistía no llegó a darse.
2018	Lenin Moreno dio amnistía a 7 líderes sentenciados por agresión y aguante en Pastaza y a Pepe Acacho, líder Shuar de Morona Santiago, condenado por sabotaje y terrorismo a 12 años de privación de libertad por las protestas contra la minería durante el gobierno de Rafael Correa.
2020	El parlamento otorgó perdón para 20 líderes nativos de San Pedro del Cañar, por la aplicación de justicia indígena.

Nota. Erazo y Acosta (2022)

En el contexto ecuatoriano, se plantea una pregunta crucial: ¿se ha convertido la amnistía en una herramienta política que favorece la impunidad para ciertos delitos, o es un mecanismo legítimo para la defensa de los derechos humanos? La respuesta requiere evaluar su eficacia como institución que garantiza los derechos humanos y si en realidad permite al poder legislativo reducir el abuso del poder estatal que deriva de actos ilegítimos de criminalización.

Es fundamental reconsiderar la amnistía como un instrumento de perdón y absolución de penas individuales. Esta potestad, como se dijo, es otorgada al legislador ecuatoriano por el marco constitucional y legal, pero resulta esencial analizar los casos específicos en que, según la normativa vigente, se puede conceder esta medida, lo cual depende más del tipo de delito que del sujeto involucrado.

La Ley Orgánica de la Función Legislativa (2021), en su artículo 99, establece que la Asamblea tiene la atribución

de declarar amnistía tanto en la fase pre-procesal como en la procesal penal, lo que suspende los efectos de la acción penal en cualquier etapa, resultando en un perdón y olvido irrevocables. Además, la ley define los delitos políticos como aquellos perpetrados, o supuestamente perpetrados, contra la organización y funcionamiento del Estado, cometidos con fines de derecho social en contextos de agitación interna o conflicto social.

Borja (2018) recuerda que hay dos criterios respecto a la noción de delitos políticos: el objetivo y el subjetivo. El criterio objetivo se refiere a los bienes jurídicos afectados; si estos pertenecen al Estado como entidad soberana, la infracción tiene carácter político, independientemente de la intención con la que se cometió. En contraste, el criterio subjetivo considera determinantes los motivos que llevaron al infractor a cometer el delito; si se actuó por razones altruistas, típicas del delito político puro, la acción tendrá tal caracterización; si, en cambio, se procedió por intereses egoístas, el ilícito será considerado de delincuencia común, aun cuando se hayan vulnerado bienes y derechos públicos.

Al revisar el Código Orgánico Integral Penal, la Constitución y la Ley Orgánica de la Función Legislativa, no se identifican claramente las agresiones tipificadas como delitos políticos. Sin embargo, el legislador ha especificado ciertas circunstancias en las que no se debe conceder amnistía, tales como delitos contra la administración pública, genocidio, tortura, desapariciones forzadas, secuestros y homicidios por motivos políticos o de conciencia, además de los crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra y ataques a un Estado.

Este enfoque jurídico, que posibilita recopilar información sistemática y precisa a partir de fuentes oficiales y documentos

pertinentes, proporciona una mejor comprensión de la amnistía y su propósito de pacificación social, favoreciendo así a la eficacia del discurso legislativo y a la aplicación de la amnistía en situaciones concretas, como ocurrió con los 268 perdones aprobados por la Asamblea en 2022.

Witkler (1996), plantea que el método sociológico permite evaluar la efectividad social de la norma que regula la amnistía, utilizando técnicas de campo y compilando datos de fuentes directas, como la resolución No. RL-2021-2023-053, la Constitución y la Ley Orgánica del Poder Legislativo. Igualmente, ayuda a indagar si en 2022 las amnistías concedidas se efectivizaron completamente y qué ha sucedido con los beneficiarios.

El presente estudio considera que el análisis de tales problemas sociopolíticos debe ser integral, a fin de comprender su contenido y describir su contexto, evaluar el comportamiento de los actores involucrados, identificar intenciones y desenmarañar realidades sociales. Solo de este modo se reconocerá la amnistía desde la perspectiva de la Asamblea y la Corte, junto con los principios constitucionales.

De manera general, el derecho muestra los retos y exigencias que enfrenta una sociedad en determinado momento histórico, lo cual se refleja en investigaciones socio-jurídicas como la que aquí se desarrolla. En la presente, se busca establecer si las amnistías en verdad expresaron políticas sociales enfocadas a la pacificación social y a la equidad de las conductas. Así, se aclaran las actuaciones del poder público que desobedecen la normativa y los principios esenciales de la amnistía como institución jurídica.

La presente investigación asume que a través de una recopilación crítica de datos se puede determinar si las amnistías otorgadas

a figuras políticas acusadas de rebelión, retención y terrorismo se alinean con lo estipulado por la Ley Orgánica del Poder Legislativo y la Constitución. De igual forma, se necesita confirmar que la resolución de amnistía esté fundamentada adecuadamente, a fin de prevenir que acciones que violen la ley queden impunes.

En Ecuador, la capacidad exclusiva de la Asamblea de otorgar amnistías parece estar influida por intereses y criterio del legislador, a pesar de claras prohibiciones legales, lo que facilitaría actos de corrupción y abuso de poder. La inseguridad en la normativa sobre qué delitos se clasifican como políticos limita la aplicación de la amnistía, pudiendo ampliarse la discrecionalidad parlamentaria para favorecer a que autores de ciertos delitos escapen a la justicia.

Si no se ajustan a los requerimientos legales, las amnistías podrían, como ha advertido la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, transformarse en instrumentos de impunidad y en mecanismos que ponen en riesgo la democracia dentro de un Estado de derecho. De acuerdo con Rodríguez (2011), esto supone una ofensa a la sociedad, que resulta de la inacción del Estado para resguardar los derechos de las personas, convirtiendo a los ciudadanos en víctimas de una corrupción que impide el castigo de delitos, a cambio de sobornos o por presiones políticas.

Por otro lado, Cazar (2022), periodista de la red de medios independientes Mongabay, critica la excesiva burocracia en Ecuador, que ha entorpecido la efectividad de las amnistías concedidas a 268 personas, incluidos líderes ambientalistas y defensores de la naturaleza, quienes fueron sancionados por ejercer su derecho a protestar contra la falta de alineación de

las prioridades gubernamentales y las necesidades del sector rural. Las amnistías se han dividido en varios grupos, lo cual se expone en la Tabla 3.

Tabla 3.

Grupos en los que se dividen las amnistías.

Grupo	Cantidad de personas	Mujeres	Hombres	Causas judiciales	Delitos
Defensores de territorios comunitarios	126	40	86	27	Usurpación, ocupación, uso ilícito del suelo, comercio de tierras, violación organizada, amenaza, hurto, paralización de servicios públicos, perjuicio al bien ajeno, acción ilícita de recursos mineros, asociación ilícita, delincuencia organizada, ataque y resistencia.
Defensores y defensoras de la naturaleza	33	25	8	12	Sabotaje, daño al bien ajeno, paralización de servicios públicos, rebelión, ataque y resistencia, calumnia, daños y perjuicios.
Derecho a protestar y resistir	60	55	5	16	Quebranto, paralización de un servicio público, falta de disposiciones, grupos rebeldes, rebelión, secuestro, terrorismo, instigación, actos de odio, perjuicios de un bien ajeno.
Por ejercer la Justicia Indígena	12	9	3	4	Secuestro, ocupación ilegal del suelo, tráfico de tierras y robo.

Nota. Registro Oficial. Órgano de la República del Ecuador (2022), Erazo y Acosta (2022), Paz (2022).

DISCUSIÓN

El presente estudio permite evaluar si las amnistías otorgadas a políticos acusados de rebelión, secuestro y terrorismo cumplen con lo señalado por la Constitución y la Ley Orgánica del Poder Legislativo. Igualmente, hace posible comprobar si la resolución que las autoriza está debidamente fundamentada para impedir que actos que violaron la normativa resulten en impunidad.

En Ecuador, la Asamblea tiene la autoridad de conceder amnistías, pero esto podría verse afectado por la discrecionalidad del parlamentario, que puede ir contra evidentes prohibiciones legales, pudiendo haber de por medio actos de soborno y abuso de poder. La ausencia de una definición normativa sobre qué delitos deben ser considerados políticos limita la aplicación de la amnistía; existiendo el riesgo de que ciertas decisiones del parlamento faciliten la impunidad en determinados casos.

Las amnistías, como ha señalado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, si no están acorde con parámetros legales, se convertirán en una herramienta de ilegalidad y en un mecanismo que amenaza la democracia en el Estado de derecho. Rodríguez (2011) considera el mal uso de la amnistía como una ofensa a la sociedad, resultado de la falta de acción del Estado para resguardar los derechos de los individuos, transformando a los ciudadanos en víctimas de la corrupción que evita el castigo de delitos a cambio de sobornos o por presiones políticas.

Por otro lado, Cazar (2022) cuestiona la excesiva burocracia en Ecuador, que ha dificultado la efectividad de las amnistías concedidas a 268 personas, incluidos líderes ambientalistas y defensores de la naturaleza, quienes fueron sancionados por

ejercer su derecho a protestar contra el distanciamiento entre las prioridades gubernamentales y las necesidades del sector rural.

Asimismo, un aspecto a considerar es la conexión entre la amnistía (como instrumento de pacificación) y los principios esenciales del derecho penal. Es importante analizar si la amnistía incluye los argumentos jurídicos necesarios para poder cancelar el proceso penal y anular las penas impuestas por la comisión de un delito. Este análisis sugiere la necesidad de investigar los mecanismos específicos a través de los cuales la amnistía impacta en las condenas que se imponen, especialmente en situaciones de delitos graves que lesionan derechos humanos. Las diferencias en la aplicación de la amnistía podrían estar reflejando la falta de acceso de personas de pocos recursos, incluidos los pueblos indígenas, a los servicios que garantizan la defensa y salvaguardia de sus derechos básicos.

Algunos autores, como Yumi (2022), argumentan que, en el contexto de la amnistía estudiada, una persona que es amnistiada en un proceso dentro de una jurisdicción, podría enfrentarse a otro en una jurisdicción diferente por los mismos hechos. Por ejemplo, si alguien comete actos de vandalismo durante una protesta y es amnistiada por la Asamblea por el delito de daño a la propiedad, con base en el mismo hecho, podría ser objeto de un proceso civil por daños y perjuicios. Este asunto ilustra las diversas brechas que existen en el sistema jurídico ecuatoriano.

Asimismo, Fiallo (2009) aclara que en el caso de la amnistía el concepto de delito político puro pertenece únicamente a la teoría, mientras que en la práctica dicho delito se manifiesta a

través de la conexión entre casos, la cual está restringida por el motivo político que debe guiarla y por la prevalencia del daño político sobre el daño privado. Con este enfoque, se ignora el ímpetu que impulsa al autor al perpetrar el acto, lo que le podría conferir un tratamiento distinto y beneficios legales, siendo la amnistía uno de ellos. Este enfoque abre la puerta a la interpretación subjetiva tanto de la motivación política que guía la acción del individuo como de la mayor gravedad del daño político causado. Debido a esto, diversos estudios sugieren que se necesita una mayor clarificación en la definición de delitos políticos y su conexión con la concesión de amnistías en el contexto ecuatoriano (Paz, 2022; Yumi, 2022).

Con respecto a la protección y defensa de los derechos humanos, la evidencia indica que la utilización y eficacia de la amnistía están claramente estratificadas según la posición socioeconómica de las personas. Los resultados de esta investigación deben servir como una alerta a los planificadores sobre la necesidad de fomentar tanto el uso como la efectividad de estos servicios entre poblaciones de bajos recursos. En lo individual, en el caso de los trabajadores del ámbito jurídico, estos hallazgos invitan a una reflexión profunda sobre su formación profesional, sugiriendo que sería beneficioso incluir en los métodos de estudio de las labores jurídicas un análisis de las desigualdades sociales que se presentan en este ámbito, con el fin de sensibilizar a los futuros profesionales sobre las problemáticas con las que se enfrentarán en su práctica diaria, especialmente si se insertan en los servicios públicos.

Asimismo, esta formación les debería ayudar a reconocer que gran parte de la población ecuatoriana se enfrenta a serios obstáculos económicos y sociales, lo que representa una barrera significativa para acceder a tales servicios. Por estas razones,

se reconoce la necesidad de implementar intervenciones más seguras y adaptadas a las necesidades de grupos poblacionales vulnerables, especialmente pueblos indígenas, defensores de territorios comunitarios y defensores y defensoras de la naturaleza, entre otros (Yumi, 2022; Cazar, 2022; Erazo & Acosta, 2022; Madrid, 2022; Ospina, 2022; Colectivo de Geografía Crítica del Ecuador, 2019).

Sin embargo, al definir la agenda pública y las acciones del Estado, el debate no debe limitarse a la mera constitucionalidad de las decisiones de la unidad legislativa. Es indispensable abordar la desigualdad social estructural que caracteriza a la sociedad ecuatoriana, la cual se refleja no solo en el acceso desigual a servicios jurídicos, sino también en las limitaciones educativas sobre la protección de los derechos humanos. Estos factores están estrechamente vinculados con la persistencia de la pobreza y las brechas de desigualdad.

En este contexto, aunque los programas focalizados puedan mejorar la representación en materia de justicia y en ciertos aspectos legales, la existencia de profundas irregularidades estructurales hace poco probable que las amnistías, tal como se han planteado, contribuyan de manera efectiva a la reconciliación, la cohesión social y la paz. Por tanto, aquí se adopta una postura crítica frente a su implementación, considerando que sin atender las causas de fondo estas medidas podrían resultar más simbólicas que transformadoras.

Conclusiones

La Asamblea Nacional de Ecuador en marzo de 2022 concedió amnistía a un total de 268 personas, lo cual representó un punto de inflexión significativo en la historia jurídica del país. Este acto creó una difícil polarización en el ámbito social y

político, causando disímiles debates sobre su legalidad. Por una parte, varias personas se opusieron a esta decisión, debido a que muchos cuestionaron este instrumento legal del poder legislativo, ya que se utilizó como un medio para facilitar la impunidad. Por otro lado, existieron quienes aprovecharon este fallo como una ventaja para la protección y aseguramiento de los derechos humanos en Ecuador.

La amnistía se concibe como un esfuerzo de la Asamblea Nacional para potenciar la reconciliación social en un país que ha atravesado múltiples resistencias políticas y conflictos sociales. Como fueron liberados individuos detenidos por protestas o crisis sociales, la intención fue la de calmar las divisiones existentes y fomentar un ambiente de plática entre diferentes partes de la sociedad ecuatoriana. El autor del presente estudio interpreta la amnistía como una respuesta a la presión de los movimientos sociales que consideraban injustas dichas detenciones, así como la necesidad de enfrentar las críticas sobre cómo se manejaron las protestas y se restringieron los derechos humanos durante esos períodos.

Estas decisiones favorecen a la compensación simbólica de las víctimas, al tiempo que establecen un marco enfocado en el respeto y el fomento de los derechos humanos para el futuro. Aunque también se abre un abanico de debates sobre cómo equilibrar la justicia con la posibilidad de impunidad. En este orden de información, la amnistía otorgada plantea desafíos importantes en relación con la gobernanza y al Estado de derecho.

La confrontación política y social continua, evidenciada en las distintas posturas respecto a estas amnistías, pone de relieve la existencia de raíces de inequidad e injusticia social que afectan

al país. Esto sugiere que, en un horizonte de mediano plazo, la insatisfacción social con el modelo económico vigente, junto con la discapacidad del gobierno para comprender debidamente las causas detrás de las movilizaciones, podrían contribuir a la precariedad de las políticas económicas. Estos problemas han excluido las necesidades y solicitudes de los sectores más vulnerables de la población. A su vez, se suma la creciente sensación de anomia, así como la falta de expectativas de movilidad social, especialmente entre los jóvenes, en un contexto marcado por la escasez de recursos. Todo esto podría ser un indicativo de que las tensiones sociales, que podrían resultar en nuevas protestas, continuarán haciendo eco en la sociedad ecuatoriana en el futuro cercano.

REFERENCIAS

- Bertolini, C. R. (2019). Amnistía- el recuerdo y el olvido como libertad de elección. En M. A. Mollá y J. M. Llanos (eds.), *La mujer en la literatura y en la jurisprudencia: de Roma a la actualidad* (55-68). Editorial Dykinson. <http://dx.doi.org/10.2307/j.ctv102bm76.5>
- Bruna, C. (1991). La Amnistía en la Constitución. *Revista Chilena de Derecho*, 18(1), 101- 113. Recuperado de <https://revistachilenadederecho.uc.cl/index.php/Rchd/article/view/80028/60794>
- Cazar, B. D. (2022, 10 de junio). Ecuador: comunidades denuncian incumplimientos de amnistías otorgadas a defensores de derechos humanos y naturaleza. <https://es.mongabay.com/2022/06/defensores-ambientales-denuncian-incumplimientos-de-amnistias-en-ecuador/>
- Centro Internacional para la Justicia Transicional. (2010). *Transiciones en contienda: Disyuntivas de la justicia transicional en Colombia desde la experiencia comparada*. Gráficas editores. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r26510.pdf>

- CICR (2018, 13 de junio). Informe anual de actividad 2017. <https://www.icrc.org/es/document/informe-anual-de-actividad-2017>
- Chávez, M.J. (1995). Estudio sobre la ley de amnistía y su ley interpretativa. *THEMIS Revista De Derecho*, (32), 121-135. Recuperado de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/11540>
- Colectivo de Geografía Crítica del Ecuador. (2019, 21 de octubre). Análisis espacial de la resistencia, protesta social y represión vividas en Ecuador entre el 7 y 14 de octubre de 2019. https://geografiacriticaecuador.org/wp-content/uploads/2019/10/Informe_Geografi%CC%81aCri%CC%81tica_ParoEcuador-29OCT2019.pdf
- Darós, W. R. (2001). La propuesta filosófica de Richard Rorty. *Daimon Revista Internacional de Filosofía*, (23), 95–122. Recuperado a partir de <https://revistas.um.es/daimon/article/view/11701>
- Dondé, M. J. (2022). El Concepto de Impunidad: Leyes de Amnistía y otras formas estudiadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Revista de Filosofía*, (23), 95-121. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r37924.pdf>
- Erazo, V. & Acosta, A. (2022, 18 de marzo). Los rostros de las amnistías. <https://wambra.ec/los-rostros-de-las-amnistias-en-ecuador/>
- Fiallo, E. (2009). El delito político y la amnistía: vigencia en la legislación ecuatoriana. [Tesis de Maestría en Derecho, Mención constitucional. Universidad Andina “Simón Bolívar Sede Ecuador]. Repositorio de la uasbse. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/373/1/T692-MDE-Fiallos-El%20delito%20pol%c3%adtico%20y%20la%20amnist%c3%ada.pdf>
- García, O. (2022). El Control social de Michel Foucault. https://uvadoc.uva.es/bitstream/handle/10324/57613/TFG-D_01454.pdf?sequence=1

- Hannah, A. (1974). Los orígenes del totalitarismo. Taurus Ediciones. https://ens9004-inf.d.mendoza.edu.ar/sitio/historia-contemporanea/upload/02-%20Arendt,%20H.%20-%20LIBRO%20-%20Los_origenes_del_totalitarismo.PDF
- Marcuse, H. (1965). Repressive tolerance. A critique of philosophical thought, 1(1), 1-8. Recuperado de <https://www.marcuse.org/herbert/publications/1960s/1965-repressive-tolerance-1969.pdf>
- Iza, L., Tapia, A. y Madrid, A. (2020). Estallido. La rebelión de octubre en Ecuador. Red Kapari.
- Madrid A. (2022). La movilización nacional de octubre de 2019 en Ecuador. Un acercamiento desde el análisis etnográfico. *Disparidades. Revista de Antropología*, 77(2), e034. <https://doi.org/10.3989/dra.2022.034>
- Mateus-Rugeles, A., & Martínez-Vargas, J.R. (2009). Aproximación al tratamiento de la amnistía en el derecho internacional. *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 11, (2), 133-179. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3227961.pdf>
- Ministerio de Defensa Nacional del Ecuador. Código Integral Penal (2021, 17 de febrero). https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/03/COIP_act_feb-2021.pdf
- Naciones Unidas (2009, 13 de enero). Informe anual del alto comisionado de las naciones unidas para los derechos humanos e informes de la oficina del alto comisionado y del secretario general. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2009/7033.pdf>
- Ortúzar, L. W. (1991). La Amnistía desde el punto de vista del Derecho Procesal Penal. *Revista Chilena de Derecho*, 18 (1), 125-136. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2649752.pdf>
- Ospina, P. (2022). El levantamiento de octubre en Ecuador el más reciente disturbio FMI. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/7966/1/CON-PAP-Ospina%20P-EI%20levantamiento.pdf>

- Paz, A. (2022). La Asamblea dio amnistía a líderes ambientales y sociales pero la criminalización persiste en Ecuador. <https://es.mongabay.com/2022/04/asamblea-dio-amnistia-a-268-defensores-pero-la-criminalizacion-persiste-en-ecuador/>
- Perdomo, J. F. (2006). Corte Penal Internacional y Amnistía. *Derecho Penal y Criminología*, 27(81), 159-172. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3308844.pdf>
- Real Academia de la Lengua Española. (2001). Diccionario de la lengua española. <https://www.rae.es/drae2001/>
- Registro Oficial. Órgano de la República del Ecuador. (2022). Resolución de la Asamblea Nacional: RL-2021-2023-053. Tercer Suplemento, Año I (21).
- Rodriguez, Z. J. (2011). Impunidad: Síntoma de un Estado ausente. *Dfensor Revista de Derechos Humanos*, (11), 8-11. http://dfensor.cd hdf.org.mx/DFensor_11_2011.pdf
- Salgado, P. H. (1990). La Amnistia y su Doctrina. https://www.revistajuridicaonline.com/wp-content/uploads/1990/09/2_La_Amnistia_Y_Su_Doctrina.pdf
- Transporte y obras públicas (2021, 3 de mayo). Ley Orgánica de la Función Legislativa. https://www.obraspublicas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/08/LOTAIP_6_Ley-Organica-de-la-Funcion-Legislativa-2021.pdf
- Witkier, J. (1996). *Técnicas de Investigación Jurídica*. Editorial McGraw-Hill Interamericana.
- Yumi, F. J. (2022). Prejudicialidad y sentencias contradictorias respecto de un mismo hecho, en la justicia laboral y penal. Trabajo de titulación. Universidad del Azuay. Facultad de Ciencias Jurídicas, Carrera de Derecho. <https://dspace.uazuay.edu.ec/bitstream/datos/11887/1/17414.pdf>