JUECES Y JUEZAS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Referencia: Proceso 4-22-RC

Vivian Idrovo Mora, por sus propios derechos y como coordinadora de la Alianza de Organizaciones de Derechos Humanos del Ecuador, coalición de hecho de quince organizaciones de la sociedad civil[1], Billy Navarrete Benavidez como Director Ejecutivo y Fernando Bastias Robayo como coordinador del área de litigio estratégico del Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos, María Espinosa Villegas, por sus propios derechos y como miembro de la organización Amazon Frontlines, Sylvia Bonilla Bolaños, por sus propios derechos y miembro de la Alianza de Organizaciones de Derechos Humanos, Johanna Romero Larco, abogada, por sus propios derechos y como gerente de BOLENA comparecemos ante ustedes con el siguiente amicus curiae, en el que ponemos en conocimiento de la Corte, varios argumentos jurídicos -constitucionales y de estándares internacionales- y fundamentos de hecho para que sean recogidos en la tramitación del proceso en referencia, relativo a las modificaciones constitucionales planteadas por el Presidente de la República.

El amicus versará sobre la pregunta 1 y sus anexos.

I. ANTECEDENTES

El Presidente de la República pretende consultar a la ciudadanía la siguiente pregunta:

¿Está usted de acuerdo con que se permita el apoyo complementario de las Fuerzas Armadas en las funciones de la Policía Nacional para combatir el crimen organizado, enmendando la Constitución de conformidad con lo previsto en el Anexo 1?

[1] Comisión Ecuménica de Derechos Humanos (CEDHU); Amazon Frontlines; el Comité de Derechos Humanos de Guayaquil (CDH-GYE); el Centro de Apoyo y Protección de los Derechos Humanos, (SURKUNA); la Fundación Latinoamericana para el Desarrollo Alternativo (ALDEA); Acción Ecológica; la Fundación Alejandro Labaka; Amazon Watch; la Asociación de Propietarios de Tierras Rurales del Norte del Ecuador (APT-Norte); la Coordinadora Ecuatoriana de organizaciones para la Defensa de la Naturaleza y el Medio Ambiente; Extinction Rebellion Ecuador; el Colectivo de Geografía Crítica del Ecuador; el Observatorio Minero Ambiental y Social del Norte del Ecuador (OMASNE), el Colectivo Yasunidos, BOLENA-Género y Diversidades y la Colectiva de antropólogas.

La propuesta de enmienda de acuerdo con el ANEXO :

> ***Art. 158.-*** *Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional son instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos.*
>
> *Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial.*
>
> *La protección interna y el mantenimiento del orden público son funciones privativas del Estado y responsabilidad de la Policía Nacional.*
>
> ***Previa solicitud motivada de la Policía Nacional, la o el Presidente de la República del Ecuador podrá disponer el apoyo complementario de las Fuerzas Armadas a la Policía Nacional. Este apoyo complementario se brindará para combatir el crimen organizado de forma extraordinaria y regulada.***
>
> *Las servidoras y servidores de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional se formarán bajo los fundamentos de la democracia y de los derechos humanos, y respetarán la dignidad y los derechos de las personas sin discriminación alguna y con apego irrestricto al ordenamiento jurídico.*

En relación con la pregunta realizada por el Presidente de la República, y sus anexos, ponemos a consideración de la Corte Constitucional los siguientes criterios

II. LA MODIFICACIÓN CONSTITUCIONAL QUE PROPONE EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA NO PUEDE SER TRATADA VÍA ENMIENDA CONSTITUCIONAL

a) La modificación amenaza derechos constitucionales como la vida, la integridad personal o la libertad, significa un retroceso en relación con los estándares de uso de militares en asuntos de orden interno que precautelar dichos derechos e ignora la voluntad del constituyente

En la sentencia del caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador, la Corte Interamericana señaló estándares básicos relacionados con el derecho a la vida y la obligación correlativa de respetarlo y garantizarlo. Así, en su momento, la Corte estableció que:

> *78. La Corte ha considerado reiteradamente que el derecho a la vida es un derecho humano fundamental, cuyo goce pleno es un prerrequisito para el disfrute de todos los demás derechos humanos, en razón de lo cual, no son admisibles enfoques restrictivos del mismo. De conformidad con el artículo 27.2 de la Convención este derecho forma parte del núcleo inderogable, pues se encuentra consagrado como uno de los derechos que no puede ser*

suspendido en casos de guerra, peligro público u otras amenazas a la independencia o seguridad de los Estados Partes.

79. En virtud de este papel fundamental que se le asigna en la Convención, los Estados tienen la obligación de garantizar la creación de las condiciones necesarias para que no se produzcan violaciones de ese derecho inalienable, así como el deber de impedir que sus agentes, o particulares, atenten contra el mismo. El objeto y propósito de la Convención, como instrumento para la protección del ser humano, requiere que el derecho a la vida sea interpretado y aplicado de manera que sus salvaguardas sean prácticas y efectivas (effet utile).

80. La Corte ha señalado en su jurisprudencia que el cumplimiento de las obligaciones impuestas por el artículo 4 de la Convención Americana, relacionado con el artículo 1.1 de la misma, no sólo presupone que ninguna persona sea privada de su vida arbitrariamente (obligación negativa), sino que además requiere, a la luz de su obligación de garantizar el pleno y libre ejercicio de los derechos humanos, que los Estados adopten todas las medidas apropiadas para proteger y preservar el derecho a la vida (obligación positiva) de quienes se encuentren bajo su jurisdicción.

81. En razón de lo anterior, los Estados deben adoptar las medidas necesarias para crear un marco normativo adecuado que disuada cualquier amenaza al derecho a la vida; establecer un sistema de justicia efectivo capaz de investigar, castigar y dar reparación por la privación de la vida por parte de agentes estatales o particulares; y salvaguardar el derecho a que no se impida el acceso a las condiciones que garanticen una existencia digna. De manera especial los Estados deben vigilar que sus cuerpos de seguridad, a quienes les está atribuido el uso legítimo de la fuerza, respeten el derecho a la vida de quienes se encuentren bajo su jurisdicción. (énfasis añadido) [2]

En relación con estos estándares, y otros, se determinó la responsabilidad internacional del Estado ecuatoriano por violación del derecho a la vida en perjuicio de Wilmer Zambrano Vélez, Segundo Olmedo Caicedo Cobeña y José Miguel Caicedo Cobeña.

Desde la Alianza de organizaciones por los derechos humanos del Ecuador, recordamos a esta Corte Constitucional que los hechos[3] del caso Zambrano Velez,

[2] Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador . Sentencia de 4 de julio de 2007.

[3] El 6 de marzo de 1993 las tres ramas de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional realizaron un operativo conjunto en una zona suburbana de la ciudad de Guayaquil denominada “Barrio Batallón”. El propósito principal del operativo era la captura de delincuentes, narcotraficantes y terroristas. Durante el operativo, miembros de las

así como la justificación con la que el Presidente de República pretende realizar la "enmienda" constitucional, son similares.

Como se pudo constatar en dicho caso, la intervención de las fuerzas armadas no se realizó ajustándose a los estrictos estándares relativos al uso de fuerzas militares en el control interno de un Estado. El mismo estado ecuatoriano, al allanarse parcialmente en la audiencia ante la Corte Interamericana, señaló que:

> *[…] el Estado ecuatoriano expresa su buena fe y la voluntad de respetar y garantizar los derechos humanos. Reafirma su especial interés de contribuir en la construcción de precedentes jurisprudenciales que amplíen el estándar de protección que establece la Convención Americana [sobre] Derechos Humanos. Esta es la posición y la visión que […] sostiene y mantiene en esta coyuntura y para esta circunstancia, con la intención de modificar la concepción tradicional de un Estado represor en regímenes de excepción, que a nuestra manera de ver tiende a ser un escenario propicio para eventuales usos desproporcionados de la fuerza y de abusos de poder. Creemos que el sostenimiento del orden público de ninguna manera puede contraponerse, ni sobreponerse ni superponerse a la vigencia de los derechos fundamentales en la sociedad ecuatoriana y en general en las colectividades humanas.* [4] (énfasis añadido)
>
> *[…] El régimen de excepción va a ser debidamente regulado y estrictamente monitoreado por los asambleístas que van a participar en la próxima Asamblea Constituyente que está por conformarse en el Ecuador. Ese ha sido un compromiso asumido por el Gobierno Nacional, por la Procuraduría General del Estado, que va a presentar algunos proyectos de ley y proyectos de normas constitucionales que restrinjan el uso indiscriminado que en ciertas ocasiones se puede dar del estado de excepción […]. El Estado reitera su voluntad de cumplir con las eventuales medidas de reparación que la Corte Interamericana pueda fijar.*[5] (énfasis añadido)

Fuerzas Armadas encapuchados con pasamontañas utilizaron explosivos para abrir las puertas de las casas e ingresar a los domicilios de los señores Wilmer Zambrano Vélez, Segundo Olmedo Caicedo Cobeña y José Miguel Caicedo Cobeña. Las tres personas fallecieron debido a los disparos de los agentes estatales. Las víctimas del caso se encontraban junto con sus compañeras y algunos de sus hijos. A pesar de haberse interpuesto una serie de recursos, no se realizaron mayores investigaciones ni se sancionaron a los responsables."

[4] Ibídem. Párrafo 8
[5] Ibídem. Párrafo 27

Efectivamente, entonces como ahora se pretende, el estado de excepción, que significó la movilización de las fuerzas armadas para el control del orden interno, careció de control constitucional. En su momento, como la Constitución lo establecía, el Presidente solo debía informar al Congreso Nacional o al Tribunal de Garantías Constitucionales la declaratoria de emergencia.

Con la "enmienda" que se propone a través de la consulta popular ni siquiera está establecida la obligación de informar a institución alguna del Estado y, más bien, el uso de las fuerzas armadas se deja a la discrecionalidad del Presidente de la República; siendo él mismo su propio juez y parte, él decide cuándo procede el apoyo complementario -esto es cuándo en su criterio los hechos encajan en "crimen organizado"-, él decide su regulación, la complementariedad, y él por qué es extraordinaria.[6]

Señalamos que el verdadero riesgo que tiene la ciudadanía durante un estado de excepción, es justamente el uso de fuerzas militares para el control del orden interno, y la limitación de derechos que supone la actuación de fuerzas que no están preparadas para cumplir con esa función[7]. Cabe señalar que en este esquema de ausencia de control de constitucionalidad o control político, no solo es propicio para que se cometan violaciones a derechos humanos por parte de militares[8], sino que también es contrario a los estrictos estándares internacionales de Derechos Humanos sobre el derecho a la vida, y sobre uso de militares en relación con el orden interno, establecidos específicamente para el Ecuador:

> *Este Tribunal hace notar que en determinados estados de emergencia o en situaciones de alteración del orden público, los Estados utilizan las Fuerzas Armadas para controlar la situación. Al respecto, la Corte estima absolutamente necesario enfatizar en el extremo cuidado que los Estados deben observar al utilizar las Fuerzas Armadas como elemento de control de la protesta social, disturbios internos, violencia interna, situaciones excepcionales y criminalidad común. Tal como ha señalado este Tribunal, "los*

[6] En un sistema hiperpresidencialista como el ecuatoriano, es gravísimo permitir que el Presidente de la República carezca de control en sus actuaciones. Se recuerda a esta Corte, por ejemplo, la objeción de inconstitucionalidad, disfrazada de "parcial" mediante la cual el Presidente modificó enteramente la ley de aborto por violación.

[7] Lamentablemente en Ecuador, inclusive y tampoco la Policía Nacional aparece como entrenada para cumplir función de "garante de derechos" en el marco de su respeto estricto. Así lo evidencian los hechos ocurridos durante el Paro Nacional de junio de 2022, la represión a las familias de personas privadas de libertad, recientemente el 5 y 6 de octubre y tres años antes la represión durante el Paro Nacional de octubre de 2019. Cabe señalar que en estos dolorosos y aún impunes episodios de la historia nacional la Policía actuó junto con los militares.

[8] Incluso en contextos, dichos controlados, elementos militares cometen violaciones de derechos humanos. Al respecto las sentencias sobre detención ilegal y violación a la integridad personal de cuatro jóvenes de Cayambe en las manifestaciones de octubre de 2021. Ver en: https://inredh.org/corte-provincial-de-pichincha-ratifico-la-sentencia-que-reconoce-la-detencion-arbitraria-e-ilegitima-de-cuatro-jovenes-durante-las-protestas-sociales-en-cayambe/

Estados deben limitar al máximo el uso de las fuerzas armadas para el control de disturbios internos, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar al enemigo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales". El deslinde de las funciones militares y de policía debe guiar el estricto cumplimiento del deber de prevención y protección de los derechos en riesgo, a cargo de las autoridades internas. (énfasis añadido) [9]

Asimismo, la Corte señaló al Ecuador lo siguiente:

La Corte estima que, una vez determinada una intervención militar con tan amplios alcances y en función de objetivos a su vez tan amplios y difusos (supra párr. 48), la suspensión de garantías que en efecto operó en este caso, y que el Estado reconoció al allanarse a la alegada violación del artículo 27 de la Convención, sobrepasó la facultad reconocida a los Estados por la Convención en el primer inciso de esta disposición. Si bien los hechos del caso refieren únicamente a la aplicación del Decreto No. 86 mencionado, y a este contexto se limita este Tribunal, es fundamental recordar que la suspensión de garantías debe operar como una medida estrictamente excepcional para enfrentar reales situaciones de emergencia, "en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación", y no constituye un medio para enfrentar la criminalidad común. La Corte valora positivamente la manifestación del Estado en el sentido de que se encuentra "frente a un proceso […] de democratizar […] el régimen de excepción[, el cual] va a ser debidamente regulado y estrictamente monitoreado […] en la próxima Asamblea Constituyente que está por conformarse en el Ecuador […para que se] restrinja[…] el uso indiscriminado que en ciertas ocasiones se puede dar del estado de excepción, de esa facultad que tiene el Poder Ejecutivo para decretar un estado de emergencia".[10] *(énfasis añadido)*

Consecuentemente, con su compromiso ante la Corte Interamericana, el Estado ecuatoriano trabajó en la regulación del Estado de excepción (que conlleva la movilización de fuerzas armadas). Así, en el Informe de Mayoría de la Mesa No. 3[11] (Estructura e Instituciones del Estado), se señaló que:

"Los estados de emergencia han sido objeto de arbitrariedades en contra de la población involucrada en ellos, generando abusos cuando se suspende sus derechos y cuando dichos estados de emergencia se prolongan injustificadamente. Por ello la denominación de 'estados de excepción' no solo implica un cambio de nombre sino la definición de un

[9] Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador . Sentencia de 4 de julio de 2007. párr. 51.
[10] Ibídem Párrafo. 52
[11] Asamblea Constituyente, Acta No. 72, 2008.

marco normativo apegado a principios internacionales, con relación a necesidad, proporcionalidad, territorialidad, debiendo especificarse los derechos que se limitan y la forma cómo se los va a restringir. Se dispone que los únicos derechos que pueden restringirse son los de inviolabilidad de domicilio, inviolabilidad de correspondencia, libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión, y libertad de expresión. Se establece la facultad de la Asamblea Nacional de revocar el estado de excepción y la Corte Constitucional de pronunciarse sobre su constitucionalidad. Finalmente se especifica que los funcionarios y servidores públicos serán responsables por cualquier abuso que hubieren cometido en el ejercicio de sus facultades durante la vigencia del estado de excepción (...)" (énfasis añadido).

Finalmente, la Corte IDH ha sostenido que en la adopción de medidas frente a quienes se presume que atentan en contra de la seguridad interna o del orden público "*los Estados no pueden invocar la existencia de situaciones excepcionales como medio para suprimir o denegar derechos garantizados por la Convención, desnaturalizarlos o privarlos de contenido real, o como justificación para practicar o tolerar actos contrarios a normas imperativas de derecho internacional, tales como la tortura, desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales, entre otras graves violaciones*"[12]

La Corte IDH establece como regla general que el mantenimiento del orden público interno y la seguridad ciudadana deben estar primariamente reservados a los cuerpos policiales civiles. No obstante, cuando excepcionalmente intervengan en tareas de seguridad, la participación de las fuerzas armadas debe ser:

"a) Extraordinaria, de manera que toda intervención se encuentre justificada y resulte excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias del caso ;

b) Subordinada y complementaria, a las labores de las corporaciones civiles, sin que sus labores puedan extenderse a las facultades propias de las instituciones de procuración de justicia o policía judicial o ministerial ;

c) Regulada, mediante mecanismos legales y protocolos sobre el uso de la fuerza, bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad y de acuerdo con la respectiva capacitación en la materia, y

[12] Corte IDH. Caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México. Op. Cit., párr. 178.

d) Fiscalizada, por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces".[13]

El dejar nuevamente al "libre albedrío" del presidente de la República el uso de fuerzas militares en el control de orden interno significa un retroceso en la garantía del derecho a la vida, de la integridad personal y de la libertad, en principio, pues no se están creando las condiciones adecuadas para que estos derechos sean respetados, protegidos y garantizados.

Por ello esta modificación constitucional en el sentido que propone el Presidente , no puede ser tramitada ni mediante enmienda, ni mediante reforma parcial de la Constitución.

b) La justificación del "crimen organizado" no es un argumento válido para modificar los estándares de intervención de las fuerzas armadas en el control del orden interno.

En el caso Zambrano Velez y otros vs Ecuador, el uso de las fuerzas armadas se enmarcó *"(...) en un contexto en el cual algunas de las principales ciudades del Ecuador se vieron afectadas por graves hechos de delincuencia, lo cual generó un clima de inseguridad y conmoción interna. Ante dicha situación, en septiembre de 1992 se dictó el Decreto No. 86, el cual establecía la intervención de las Fuerzas Armadas en todo el territorio nacional."* [14]

Asimismo, el Estado manifestó que*: el "decreto de emergencia fue expedido en un contexto de violencia nacional [y] continental", "un contexto de alarmante inseguridad, incremento de la violencia y alarma ciudadana", y que el decreto "tiene su razón de ser dado que en el Ecuador de aquel entonces, el grupo subversivo "Puca Inti" o "Sol Rojo" iniciaba su gestación en territorio nacional". El Estado manifestó que "el concepto de seguridad nacional, definido en el artículo 2 de la Ley de la materia no sólo implica la conservación del orden interno, sino que implica la preservación de valores colectivos que tienen que ver con la supervivencia de la Nación[; el] hecho de que Ecuador en la actualidad sea un país con un exiguo grado de elementos subversivos se ha dado gracias a la pronta actuación de la Fuerza Pública en momentos precisos de la historia con el fin último de defender la paz social".* [15]

La justificación del Estado no prosperó, en razón de que, incluso en estas situaciones, la intervención de las fuerzas armadas respecto del control del orden interno debe cumplir con los estrictos parámetros que ya fueron anotados.

Así, si bien la Corte IDH ha señalado que *"(e)l crimen organizado en sus distintas formas constituye por sí mismo una grave amenaza para la comunidad internacional,*

[13] Corte IDH. Caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México. Op. Cit., párr. 182.
[14] Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador . Sentencia de 4 de julio de 2007. párr. 44
[15] Ibídem. Párr. 49

toda vez que atenta contra la seguridad, estabilidad y gobernabilidad democrática de los Estados, obstaculiza su desarrollo e impide la vigencia de los derechos humanos de las personas sujetas a su jurisdicción (...)" también dispuso *"que para enfrentar dicha problemática es preciso que los Estados actúen en todo momento dentro de los límites y conforme a los procedimientos que permitan preservar tanto la seguridad pública como los derechos humanos."*[16]La Corte IDH ha subrayado de forma reiterada *"el extremo cuidado que los Estados deben observar al utilizar las Fuerzas Armadas como elemento de control de la protesta social, disturbios internos, violencia interna, situaciones excepcionales y criminalidad común"*[17].

También ha sido enfática al señalar que *"(...) los Estados debe* ***limitar al máximo el uso de las Fuerzas Armadas para el control de disturbios internos****, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar al enemigo, y no a la protección y control de los civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales (...)"*[18]. (énfasis añadido).

Esta concepción de las Fuerzas Armadas fue motivo de debate en la Asamblea Constituyente. El Informe de Mayoría de la Mesa No. 33[19] (Estructura e Instituciones del Estado), manifiesta:

> *"La Mesa Constituyente Tres de Estructura e Instituciones del Estado luego de recabar propuestas de las instituciones involucradas, de procesar las que provinieron de la ciudadanía y demás elementos conceptuales relacionados a los temas de Fuerzas Armadas y Policía Nacional, se procedió a construir los articulados respectivos. Fundamentación. Continuar considerando a las Fuerzas Armadas y a la Policía Nacional como parte de la 'fuerza pública' como los establece la Constitución de 1998, privilegia la visión de un Estado represor, que asocia dos instituciones con misiones, estrategias y métodos de trabajo distintos. En el articulado sobre el carácter y elementos constitutivos del Estado, nuestra mesa propone que uno de los deberes primordiales del Estado es garantizar a sus habitantes el derecho a la paz y a la seguridad integral, por tanto la nueva concepción de las FFAA y la Policía Nacional debe definirse en función de este objetivo, frente a las amenazas de factores externos e internos respectivamente, en el marco del respeto a los*

[16] Corte IDH. Caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018. Serie C No. 370

[17] Corte IDH. Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2006. Serie C No. 150. párr. 78. Corte IDH. Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de julio de 2007. Serie C No. 166, párr. 51. Corte IDH. Corte IDH. Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs.México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010 Serie C No. 220. Párr. 87.

[18] Corte IDH. Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador. Op. cit., párr. 51

[19] Asamblea Constituyente, Acta No. 72, 2008

> *derechos humanos. De ahí que el cambio del concepto de fuerza pública al de protección pública sea el primer paso fundamental. Es importante también redefinir la misión fundamental de las Fuerzas Armadas, con el firme propósito de eliminar su rol de árbitro en los conflictos políticos, ya que no pueden ser los garantes del ordenamiento jurídico, como lo establece la Constitución de 1998, esto resulta un contrasentido para un Estado democrático cuya soberanía radica en el pueblo. Por ello se establece claramente que junto con la Policía Nacional, cumple su misión bajo la sujeción del poder civil democráticamente constituido y la Constitución Política del Estado. (...) Finalmente al referirse al rol de la Policía Nacional, se enfatiza en su carácter 'civil', asignándole como Policía Civil Nacional, como una institución técnica, profesional y altamente especializada, cuya misión fundamental es proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y la seguridad de las personas". (énfasis añadido).*

Por ello, de acuerdo con los anexos de la propuesta de Consulta popular[20] esta pregunta altera la voluntad del Constituyente, citando, además, la mesa constituyente No. 3 que expuso que la búsqueda de un sistema de seguridad debe contemplar:

> *"un esquema de seguridad humana y democrática que priorice la protección de las personas por encima del patrimonio del Estado como una entelequia o responda a las políticas de los organismos internacionales, un esquema que combata las distintas aristas que causan la violencia en todos sus niveles y que tenga como objetivo primordial el derecho de las personas a convivir en paz." (énfasis añadido)*

Entonces, la voluntad del constituyente fue (y es) promover la seguridad ciudadana, respetando los estándares internacionales de derechos humanos, *diferenciando claramente las funciones de las dos instituciones de la fuerza pública, en lugar de asimilar sus funciones, porque esta asimilación es propia de un estado represor y no de un estado garante de los derechos humanos.*

La intención de la presidencia con respecto a la enmienda, es que exista un mecanismo ausente de control para movilizar a las fuerzas armadas a combatir el crimen organizado.

En ese contexto, la figura del Estado de Excepción tiene sus parámetros rigurosos para su implementación[21], lo que refuerza la excepcionalidad de la movilización de

---

[20] Presidencia de la República del Ecuador, 12 de septiembre de 2022, Solicitud de control constitucional previo y automático del proyecto de enmienda a la Constitución, párr. 110

[21] **Requisitos formales**: (i) la identificación de los hechos y de la causal constitucional que se invoca; (ii) la justificación de la declaratoria; (iii) la definición del ámbito territorial y temporal de la declaratoria; (iv) que los derechos afectados sean susceptibles de limitación, cuando fuere el caso; y, (v) las

las fuerzas armadas. Sin mencionar, que existe la obligación de un control posterior de constitucionalidad donde debería de forma estricta y rigurosa verificarse la justificación constitucional, esto es todos los argumentos de hecho y de derecho para que proceda dicha movilización, en cada caso concreto, como establece la CorteIDH:

> [h]abida cuenta de que el artículo 27.1 contempla distintas situaciones y dado, además, que las medidas que se adopten en cualquiera de estas emergencias deben ser ajustadas a "las exigencias de la situación", resulta claro que lo permisible en unas de ellas podría no serlo en otras. La juridicidad de las medidas que se adopten para enfrentar cada una de las situaciones especiales a que se refiere el artículo 27.1 dependerá, entonces, del carácter, intensidad, profundidad y particular contexto de la emergencia, así como de la proporcionalidad y razonabilidad que guarden las medidas adoptadas respecto de ella[22]

Finalmente, la CIDH a propósito de la expedición de la sentencia de que declaraba la inconstitucionalidad de normas relacionadas con la participación de las Fuerzas Armadas (FFAA) en materia de seguridad ciudadana y orden público, a la luz de los estándares interamericanos de la materia señaló que:

> *"(...)se reitera que el mantenimiento del orden público interno y la seguridad ciudadana están primariamente reservadas a los cuerpos policiales civiles. Las fuerzas armadas podrán intervenir excepcionalmente en tareas de seguridad siempre que su participación se realice de modo extraordinario, subordinado y complementario, regulado y fiscalizado. En ese sentido, se resalta que la presente decisión judicial de la Corte Constitucional de Ecuador representa un avance en materia de seguridad ciudadana con perspectiva de derechos humanos y contribuye con la consolidación del control de convencionalidad en la región.*[23]

---

notificaciones que correspondan de acuerdo a la Constitución y a los tratados internacionales. (Corte Constitucional, dictámenes No. 9-21-EE/22, párr. 5; No. 1-22-EE/22, párr. 12).
Requisitos materiales: (i) que los hechos alegados en la motivación hayan tenido real ocurrencia; (ii) que los hechos constitutivos de la declaratoria configuren una agresión, un conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural; (iii) que los hechos constitutivos de la declaratoria no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario; (iv) que la declaratoria se decrete dentro de los límites temporales y espaciales establecidos en la Constitución de la República (Corte Constitucional, dictámenes No. 9-21-EE/22, párr. 14; No. 1-22-EE/22, párr. 21).

[22] El Hábeas Corpus bajo suspensión de garantías (arts. 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos), supra nota 25, párr. 22.

[23] Ver más en https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2021/120.asp
Ver Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2006. Serie C No. 150, párr. 78.
Ver Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220, Párrafo 87.

En este análisis, en base a la primera pregunta de la propuesta de consulta popular del presidente Guillermo Lasso a propósito de eliminar todo control del uso de las fuerzas armadas en el ámbito interno, contraviene el espíritu del constituyente, por lo tanto la única vía posible, y que inclusive sería cuestionada por las obligaciones adquiridas por el Ecuador en el ámbito de los derechos humanos, solamente podría ser -siendo el caso- una asamblea constituyente.

En relación con el uso de militares para el control del orden público, es necesario también que la Corte conozca cual es la posición de las organizaciones de drechos humanos. Así, para el Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos las medidas de militarización, especialmente en Guayaquil, han sido usadas para criminalizar a la población en extrema pobreza, quienes, además de carecer de políticas de prevención de violencia enfocadas en promoción de paz y fortalecimiento de tejido social, reciben medidas espontáneas y violentas como lo la militarización de una comunidad entera.

En el caso de Socio Vivienda, una comunidad de Guayaquil, la recurrente militarización de esa comunidad no ha constituido una solución real a la problemática de inseguridad, al contrario ha agudizado las condiciones de segregación y criminalización de sufren al menos 3.000 familias, pues imponen ambientes similares a “zonas de guerra”, violando el derecho a la integridad personal de niños, niñas, adolescentes, mujeres, personas con discapacidad, adultos mayores, entre otros grupos, al instaurar miedo e incertidumbre. Todo aquello como resultado de una política de seguridad que únicamente concibe a la violencia como respuesta y solución a la problemática compleja que tiene sus raíces en la ausencia del Estado para garantizar derechos básicos como lo estable el artículo 3 de la Constitución.[24]

Para la CIDH, la seguridad ciudadana se concibe:

> *como la situación social en la que todas las personas pueden gozar libremente de sus derechos fundamentales, a la vez que las instituciones públicas tienen la suficiente capacidad, en el marco de un Estado de Derecho, para garantizar su ejercicio y para responder con eficacia cuando éstos son vulnerados (...) De este modo, es la ciudadanía el principal objeto de la protección estatal. En suma, la seguridad ciudadana deviene una condición necesaria –aunque no suficiente- de la seguridad humana que, finalmente, es la última garantía del desarrollo humano. Por consiguiente, las intervenciones institucionales destinadas a prevenir y controlar el fenómeno del delito y la violencia (políticas de seguridad ciudadana) pueden considerarse una oportunidad indirecta pero significativa para, por*

Ver Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de julio de 2007. Serie C No. 166. párr. 44-52

[24] Véase más en https://www.cdh.org.ec/ultimos-pronunciamientos/565-socio-vivienda-ii-sometido-a-segregacion-y-criminalizacion.html

un lado, apuntalar el desarrollo económico sostenible y, por otro, fortalecer la gobernabilidad democrática y la vigencia de los derechos humanos[25] (énfasis añadido)

Cabe señalar que en el año de gobierno del presidente Lasso ha declarado sucesivos estados de excepción en relación con la inseguridad y masacres carcelarias, así el decreto 210 de 29 de septiembre de 2021 -luego de una de las peores masacres carcelarias con 125 personas asesinadas; decreto 224 de 18 de octubre de 2021 por grave conmoción interna por aumento de la actividad delictiva en todo el territorio nacional; decreto 257 de 18 de noviembre de 2021 donde decidió renovar el estado de excepción en las provincias de el Oro, Guayas, Santa Elena, Los Ríos, Esmeraldas, Santo Domingo de los Tsachilas, Pichincha y Sucumbíos; decreto 276 de 28 de noviembre de 2021, en el que se renueva el estado de excepción en todas los centros de privación de libertad del país; decreto 411 de 29 de abril de 2022 mediante el cual declara estado de excepción en las provincias de Guayas, Esmeraldas y Manabí. Las sucesivas declaratorias de estado de excepción, que incluyen la movilización de fuerzas armadas, no significaron respuestas efectivas y eficaces del gobierno frente a la crisis de seguridad, como evidencian las cifras del primer semestre de 2022[26] y las subsiguientes masacres carcelarias ocurridas a partir de dichas declaraciones[27]. Recordamos a la Corte Constitucional las nueve masacres carcelarias ocurridas en menos de dos años y sus más de 400 víctimas.

Por otro lado, si bien la pregunta se circunscribe a señalar que la justificación para el apoyo complementario sería el "combate al crimen organizado", cabe señalar que dejar sin control esta condición, en un contexto donde el propio Presidente de la República ha señalado, maliciosamente, a quienes disienten de sus políticas y actúan amparados bajo los derechos de protesta social (libertad de expresión, derecho de reunión, derecho de asociación) y derecho a la resistencia, como financiados por el narcotráfico, o terroristas[28] Inclusive, a partir de estas declaraciones la Fiscalía informó, secundando la peregrina suposición presidencial, una investigación de oficio sobre financiación del paro[29]

Por todo lo anterior la propuesta del presidente Guillermo Lasso como una alternativa para combatir los índices de inseguridad, no solo es inconvencional, sino que además representa una medida que pone en mayor riesgo a la población mas empobrecida del Ecuador y a las y los manifestantes u opositores . La lucha contra el crimen organizado debe suponer, en principio políticas sociales que refuercen el tejido

[25] CIDH, Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, 2009, párr. 22
[26] https://www.primicias.ec/noticias/en-exclusiva/ecuador-tasa-muertes-violentas-ultima-decada/
[27] https://gk.city/2022/07/18/seis-masacres-carcelarias-documentadas-ecuador/
[28] Declaraciones del Presidente Lasso de 8 de julio https://www.primicias.ec/noticias/politica/guillermo-lasso-millones-narcotrafico-paro-nacional-ecuador/
[29] https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/fiscalia-investigaciones-previas-financiamiento-paro-caso-iza.html

comunitario para la promoción de la paz y la garantía derechos económicos sociales y culturales de la población., así como la existencia de instituciones fortalecidas que respeten sus mandatos y los Derechos Humanos. Medidas superficiales, regresivas en derechos, violentas, y populistas, que responden a enfoques securistas ineficaces, son también responsables de la inseguridad y la crisis carcelaria.

El Presidente de la República, actualmente puede, ciñéndose a la Constitución, movilizar las fuerzas armadas. De hecho, en todas las ocasiones que ha declarado estado de excepción estos han sido declarados constitucionales por la Corte Constitucional, aun cuando algunos de éstos han sido derogados de manera desleal, y en muchos de ellos se haya denunciado violaciones de derechos humanos, que siguen impunes y a los que la Corte no ha dado seguimiento. Queda pendiente a la Corte Constitucional garantizar que la presencia de las fuerzas armadas en el control del orden interno sea "fiscalizada", como lo proclama en sus dictámenes..

Finalmente La Constitución actual exige al Presidente de la República justificar una causal para justificar debidamente la movilización de las FFAA, en razón de una situación concreta que luego pasa a ser controlada por la Corte Constitucional.. Con la modificación, que depende de un mero pedido de la policía con aprobación del ejecutivo, sin posibilidad de control, se flexibiliza a tal punto el mecanismo para utilizar las fuerzas armadas, que pone en grave riesgo derechos fundamentales como la vida, la integridad y la libertad de las personas, así como eventualmente los derechos de protesta social y resistencia. Constituye una medida inconvencional, regresiva en derechos, que en último caso -y muy cuestionablemente- sólo podría ser decidida por una Asamblea Constituyente

III. PRETENSIÓN

Se declare improcedente la consulta popular dispuesta por el presidente Guillermo Lasso en relación con la pregunta 1 y sus anexos en razón de que significa un retroceso de derechos que pone en grave riesgo el derecho a la vida y a la integridad personal, la libertad personal, y por que que incumple los estándares específicos señalados expresamente al Ecuador sobre uso de las fuerzas armadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por lo que no puede ser tramitada ni mediante enmienda ni mediante reforma parcial.

IV. Notificaciones:

Notificaciones a los correos: bnavarrete@cdh.org.ec, fbastias@cdh.org.ec , alianzaddhh.ecuador@gmail.com, jhoannamelyna@hotmail.com

Anexos: Fotos de la comunidad de Socio Vivienda II, comunidad de Guayaquil que presenta índices de inseguridad, pero también de inexistente de política pública enfocada a derechos humanos o erradicación de violencia y pobreza.

ATM

30
57