



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

“Control constitucional del cuestionario.-Para garantizar la libertad del elector o electora, la Corte Constitucional verificará que el cuestionario sometido a votación cumpla, entre otros, con los siguientes parámetros:

1. La formulación de una sola cuestión por cada pregunta, salvo que exista una interrelación e interdependencia entre los distintos componentes normativos;
2. La posibilidad de aceptar o negar varios temas individualmente en la misma consulta. Se prohíbe la aprobación o rechazo en bloque;
3. La propuesta normativa no esté encaminada a establecer excepciones puntuales que beneficien un proyecto político específico; y,
4. La propuesta normativa tenga efectos jurídicos y modificaciones al sistema jurídico.”
(El subrayado no es del original)

33. Respecto del cuestionario, cabe destacar que el que se pregunte sobre un solo tema implica que los anexos -cambios normativos- se leen como parte integral de la pregunta; por lo tanto, no se puede agregar temas que no se encuentran incluidos en esta.³⁹ A su vez, las preguntas solamente pueden versar sobre un asunto, salvo que existiere interrelación o interdependencia en los componentes normativos. En esta línea, esta magistratura ha señalado que los anexos que ‘desbordan el alcance de la pregunta’ afectan la libertad del elector, pues convierten a la pregunta en compuesta.⁴⁰ Así mismo, cuando la pregunta esté redactada de tal forma que impida que el elector acepte una o niegue a otra, se estaría obligando al elector a votar en bloque, limitando su libertad de decidir.⁴¹

V. LAS ENMIENDAS PARA PROMOVER LA SEGURIDAD CIUDADANA

ENMIENDA 1: COMPLEMENTARIEDAD DE LAS FUERZAS ARMADAS.

(a) *Situación actual*

Sobre el rol de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional

34. Las Fuerzas Armadas (FFAA) y la Policía Nacional (PN) por disposición constitucional son ‘instituciones de protección de derechos, libertades y garantías de los ciudadanos’⁴² deben contar con una formación en democracia y derechos humanos⁴³ y ‘serán obedientes y no deliberantes, y cumplirán su misión con estricta sujeción al poder civil y a la Constitución’.⁴⁴ La misión de los organismos mencionados se encuentra delimitada de forma específica en la Constitución; es así como, la PN debe llevar a cabo, de forma privativa, la protección interna y el mantenimiento del orden público,⁴⁵ mientras que las FFAA deben encargarse de la soberanía y la integridad territorial del Ecuador.⁴⁶



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

35. Si bien existen parámetros en común acerca de su deber de protección de derechos y la formación que reciben, las misiones fundamentales de cada institución son absolutamente diferentes; lo que implica que, sin perjuicio de la formación común que reciben, tanto la PN como las FFAA tienen una marcada diferencia de capacitación que obedece a la naturaleza distinta que se le atribuye a cada una. Lo manifestado ha sido enfatizado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) al señalar que ‘los 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’.⁴⁷

36. En este sentido, la distinción que debe existir entre las FFAA y la PN no es meramente conceptual, pues la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha referido que una política pública sobre seguridad ciudadana, que sea en efecto eficiente para que los Estados Miembros cumplan realmente sus obligaciones de:

“(...) contar con una institucionalidad y una estructura operativa profesional adecuadas a esos fines. La distinción entre las funciones que le competen a las fuerzas armadas, limitadas a la defensa de la soberanía nacional, y las que le competen a las fuerzas policiales, como responsables exclusivas de la seguridad ciudadana, resulta un punto de partida esencial (...)”.⁴⁸

37. De lo mencionado se observa que la delimitación del rol de las FFAA y de la PN constitucionalmente prevista, se encuentra en absoluta consonancia con los criterios que el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) ha establecido para el efecto; por lo que, por regla general estas dos instituciones obedecen a diferente naturaleza, preparación y misión.

38. De acuerdo la normativa constitucional actual, la única forma de que estas instituciones cooperen entre sí es la declaratoria del régimen de excepción. Este régimen, se encuentra regulado por la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) como un mecanismo de suspensión de derechos humanos, y, por lo tanto, su utilización obedece a causas extraordinarias, no normales en el desarrollo de los estados. Al respecto el Capítulo IV sobre la ‘Suspensión de Garantías, Interpretación y Aplicación’ de la CADH, en el artículo 27 señala:

“Suspensión de Garantías

1. En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social. (...)”⁴⁹ (El subrayado no es del original). s

39. Bajo este esquema, la Constitución ecuatoriana prevé el ‘régimen de excepción’ solamente en caso de:

“(…) agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural. (...)

El decreto que establezca el estado de excepción contendrá la determinación de la causal y su motivación, ámbito territorial de aplicación, el periodo de duración, las medidas que deberán aplicarse, los derechos que podrán suspenderse o limitarse y las notificaciones que correspondan de acuerdo a la Constitución y a los tratados internacionales.”⁵⁰ (El subrayado no es del original)

40. Con el cumplimiento de estas condiciones, el Presidente puede: ‘disponer el empleo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional’⁵¹. Se resalta que esta figura tiene naturaleza extraordinaria y se encuentra prevista como un mecanismo de suspensión de derechos de los ciudadanos; por lo cual, no puede ser utilizada como una solución de problemas estructurales; sino, al contrario, se trata de un mecanismo para solventar situaciones específicas que se escapan de la normalidad.

Sobre el crimen organizado

41. Aunque el crimen organizado no tiene una definición específica los instrumentos internacionales aportan características para comprender el alcance de esta figura delictiva, es así que la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (UNTOC) define como grupo delictivo organizado al ‘grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados (...) con miras a obtener, directa o indirectamente un beneficio económico u otro beneficio de orden material’^{2,52} La falta de una definición puntual acerca del crimen organizado obedece a ‘la complejidad global del problema’,⁵³ debido a ‘los nuevos tipos de delito que emergen constantemente, a medida que las condiciones locales, regionales y globales se modifican en el tiempo’.⁵⁴ Lo que se traduce en una posibilidad de regulación y control mucho más amplia, que depende del contexto en el que se desenvuelvan estos grupos delictivos organizados.

42. En el del régimen interno penal ecuatoriano se encuentra tipificado el tipo penal de la delincuencia organizada, en los siguientes términos:

² Este concepto fue recogido por la Corte Constitucional en la Sentencia No. 13-14-IN/21, párr. 50.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

“La persona que mediante acuerdo o concertación forme un grupo estructurado de dos o más personas que, de forma permanente o reiterada, financien de cualquier forma, ejerzan el mando o dirección o planifiquen las actividades de una organización delictiva, con el propósito de cometer uno o más delitos sancionados con pena privativa de libertad de más de cinco años, que tenga como objetivo final la obtención de beneficios económicos u otros de orden material (...)”⁵⁵

43. De los elementos contenidos en el tipo penal referido, se verifica que este guarda relación con los criterios antes expuestos acerca de la existencia de grupos estructurados, la permanencia de sus actividades y la comisión de diferentes delitos relacionados con la obtención de beneficios materiales o económicos. De lo que se evidencia que el crimen organizado es un concepto global que se aplica a legislaciones internas con la finalidad de ubicar y determinar estos grupos delictivos estructurados.

44. Ahora bien, ‘el crimen organizado está identificado como amenaza a la seguridad nacional y regional, derivándose de este el narcotráfico y tráfico de personas y lavado de activos.’⁵⁶ Ya de por sí el Libro Blanco del Ecuador, así como el Plan Nacional de Seguridad Integral 2019-2030 plantean una necesidad de abordaje de la multidimensionalidad de la lucha contra el crimen. En este respecto el Plan Nacional de Seguridad refiere que, para dar un giro a la concepción política y de estrategia respecto de la política pública de seguridad y defensa, que:

“(...) Para este propósito es condición *sine qua non* contar con marco jurídico que garantice el empleo efectivo de las unidades en sus diferentes niveles, y en las distintas dimensiones (tierra, mar, aire, espacio y ciberespacio); toda vez que el accionar de las amenazas surge desde la complejidad, sus técnicas y tácticas sustentadas en redes delincuenciales, con carácter multidimensional; y, que por no existir una delimitación territorial exacta que discrimine entre lo interno y externo, las capacidades y competencias de dichos órganos se verán obligadas a ser redefinidas.”⁵⁷

45. Al respecto la multidimensionalidad del Ecuador, como se demostrará en la sección a continuación, ya evidencia cómo se han elevado tanto los casos de violencia, el accionar de los grupos organizados, el aumento del narcotráfico y demás otros elementos que aportan a una situación de extrema complejidad en materia de seguridad. Factores como la cercanía a la franja llamada ‘zona roja’ por donde se movilizan las disidencias de las FARC en la frontera norte, los cultivos ilícitos de coca, así como los varios pasos de tráfico ilegal, los hechos de sicariato,



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

de narcoterrorismo³, secuestros, son claros factores que evidencian como estos nuevos tipos de amenazas afectan directamente a la estabilidad nacional, demostrando que el Ecuador no está libre de ningún tipo de amenaza multidimensional, sino que, más bien, esta ha y continúa proliferando.

46. Según detalla la Unidad Nacional de Investigación Antidelincuencial a partir del año 2022 registro en sus matrices de información el campo de identificación, determinación o afinidad a un grupo delictivo organizado, siendo así que, a desde el 01 de enero del 2022 hasta el 03 de agosto del 2022, se registra 25 grupos delictivos organizados perteneciente a diferentes organizaciones criminales.⁵⁸

(b) Identificación de la problemática

47. La situación actual de violencia e inseguridad que vive el Ecuador es en gran parte causada gracias a la presencia del crimen organizado que ha tomado cada vez más fuerza en los últimos años.⁵⁹ Esto, tal como se expondrá más adelante, constituye un fenómeno a nivel global y regional, así como también local. Tan continua y emergente se ha vuelto la situación que requiere de nuevas perspectivas para combatirla. Por lo que, a manera de problemática, se presentará a continuación un análisis respecto de:

- (i) Los nuevos tipos de amenazas que representa el crimen organizado;
- (ii) Las amenazas del crimen organizado en el Ecuador;
- (iii) La violencia y el aumento de las tasas de homicidios en el Ecuador; y,
- (iv) La insuficiencia de las instituciones de protección frente al crimen organizado.

i. Los nuevos tipos de amenazas que representa el crimen organizado

48. Respecto de la evolución del crimen organizado, se observa que existe un proceso de transición de estas agrupaciones en el país en los últimos años, ‘esta amenaza empezó expresándose en fenómenos como las pandillas y agrupaciones locales, (...) inicialmente estas organizaciones estaban involucradas en la delincuencia común, pero han ido evolucionado - por medio de procesos de expansión, autorregulación y diversificación de grupos delictivos-motivados especialmente por el narcotráfico’.⁶⁰ Proceso que ha terminado desbordando la lucha contra el crimen, lo que se ha convertido en una amenaza latente.

³ Un acontecimiento que demostró la presencia de una amenaza multidimensional, representada en el narcoterrorismo fue el perpetrado el 28 de enero de 2018 en el cuartel de policía de San Lorenzo, un artefacto explosivo causó su destrucción y el destrozo de 37 casas vecinas. El balance fue de 28 heridos leves y 576 personas tuvieron que abandonar sus viviendas. Este atentado se le atribuyó a Walter Patricio Artizala, alias Guacho, ecuatoriano originario de Limones ligado a las FARC desde 2007, que se supone que es el comandante del Frente Olivier Sinisterra



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

49. El crimen organizado se caracteriza por los miembros y las actividades de un grupo. Aunque el crimen organizado podría estar potencialmente involucrado en muchos delitos, lo que separa el crimen individual de los crímenes cometidos por grupos de personas es el término organizado u organización.⁶¹ En esa misma línea, es importante considerar que: '[A]l igual que con las organizaciones legítimas, no hay dos grupos del crimen organizado exactamente iguales. Cada grupo evoluciona a su manera. Las organizaciones criminales requieren supervisión y gestión para implementar estrategias que logren el objetivo de lucro'.⁶²

50. Al respecto, se debe tomar en consideración que las amenazas que provienen por parte del crimen organizado trascienden ya los roles tradicionales tanto de la Policía Nacional como los de las FFAA, tal es el caso de las amenazas multidimensionales, pues es necesario tomar en cuenta que la globalización ha fungido como una de las causales evolutivas de las amenazas a las que se enfrentan los Estados Nación, lo que, requiere de un proceso evolutivo igual de trascendente por parte de las fuerzas del orden para enfrentarlos.⁶³

51. En el Ecuador se entiende que '(...) la nueva concepción de la seguridad en el hemisferio es de alcance multidimensional, incluye las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del hemisferio'.⁶⁴ Dentro de estas amenazas se encuentran el 'narcotráfico, crimen organizado, proliferación de armas de destrucción masiva y concesionales y de tecnología militar y el tráfico de armas'⁶⁵ que han sido consideradas como 'fenómenos de comprensión multidimensional que afecta a la problemática de la seguridad'.⁶⁶ Han sido entendidas como un 'riesgo inmediato para la nación, instituciones democráticas y la vida'⁶⁷ y se las ha identificado además como 'actores que pueden debilitar la estructura social y que ahora se están convirtiendo en la principal y más activa 'nueva amenaza' para el Estado y la sociedad (...) cuyos modos de operación escapan al control del Estado-nación'.⁶⁸

52. En 2003, durante la Conferencia Especial sobre Seguridad de la Organización de los Estados Americanos, la Declaración sobre Seguridad de las Américas reconoció que: '[L]as amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el Hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional y el concepto y los enfoques tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales'. (El subrayado no es del original)⁶⁹ Así pues, se consideró dentro de este tipo de amenazas '(...) el crimen organizado, el narcotráfico, el tráfico de armas, entre otros, y se concluye afirmando que estas amenazas constituyen nuevas y complejas amenazas que rebasan las fronteras nacionales, por lo que requieren de la cooperación de todos para enfrentarlas exitosamente'.⁷⁰

53. Es decir, desde hace nueve años, en América ya se identificó la necesidad de adaptar las nociones de seguridad y defensa a una nueva situación global con amenazas no tradicionales



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

y en constante cambio. Por tanto, ‘la noción de amenaza se diversifica e incluye nuevos fenómenos propios del desarrollo (...). Con este razonamiento lo que se requiere es que el concepto de Seguridad se vuelva multidimensional.’⁷¹

ii. Las amenazas del crimen organizado en el Ecuador

54. Frente la problemática del crimen organizado del Ecuador, según datos remitidos por la Fiscalía General del Estado, los tres delitos con mayor número de denuncias por años son: el tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización, la tenencia y porte de armas; y el secuestro.⁷² Delitos que van de la mano con el crimen organizado por su naturaleza y ejecución, data que vislumbra de manera inequívoca la problemática estructural que el Ecuador como Estado enfrenta por la naturalización de comportamientos de la delincuencia organizada que actualmente representan verdaderas amenazas a la seguridad ciudadana.

55. En tal sentido, se puede pensar en el narcotráfico como ‘el eje articulador de otros delitos conexos en los que incurren las organizaciones transnacionales con el fin de diversificar, aumentar y ocultar sus ingresos económicos.’⁷³ El narcotráfico es uno de los delitos por medio del cual el crimen organizado se beneficia en mayor medida, pues se estima que el narcotráfico genera anualmente de \$426 mil millones a \$652 mil millones de dólares.⁷⁴ La UNODC calculó que, aproximadamente en los mercados mundiales, la principal droga comercializada, la cocaína, produce alrededor de 85.000 millones de dólares, mientras que, los opiáceos representan para la economía global un valor de 68.000 millones de dólares.⁷⁵ El mercado de la droga no se circunscribe a un solo espacio territorial, sino que tiene presencia en todo el mundo, ya que existen países productores, de paso y de consumo. En este sentido medidas de cooperación internacional son necesarias para combatir estos delitos que se consuman en distintos países de manera coordinada.⁷⁶

56. El Ecuador, debido a su posición geográfica se encuentra en una situación de alto riesgo en lo que al tráfico ilícito de drogas se refiere, pues el país ‘(...) pretende ser utilizado como una de las principales rutas del tráfico ilícito de cocaína (...), al estar situado entre los países que concentran la mayor parte de la producción global de cultivos ilícitos de hoja de coca (Colombia y Perú), y el océano Pacífico.(...)’;⁷⁷ así también, cabe señalar que el tráfico mencionado se encuentra principalmente bajo el control de carteles y grupos irregulares armados.⁷⁸ La problemática del narcotráfico en Ecuador se ha acentuado al punto que según el Informe Mundial sobre Drogas 2021 de la UNODC,⁷⁹ en el año 2021 se incautó 210 toneladas de droga, ubicándose el Ecuador como el tercer país del mundo con más cocaína incautada.⁸⁰ Desde el mes de enero hasta el 28 de junio de 2022 se incautó 107,5 toneladas de narcóticos; y, hasta el 29 de julio de 2022 se destruyeron 135,5 toneladas de drogas y químicos.⁸¹



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

57. El valor monetario de la droga decomisada en el Ecuador en los últimos cinco años ha sido de \$1.360.744.344,91 de dólares. Para lo que va de 2022 el valor total es de \$261.047.923,38 de dólares, el cual ya ha superado al valor de los años 2017, 2018, 2019 y 2020. La información descrita evidencia la gran cantidad de droga que ingresa al país, y el cambio de escenario que representa el Ecuador dentro de la región, pues dejó de ser un país de tránsito para convertirse en un centro de distribución y exportación de droga.⁸² Lo mencionado refleja la presencia de organizaciones delictivas consolidadas que cuentan con vínculos de poder incluso internacionales, que ya no solo están ‘(...) fuertemente arraigadas en los barrios marginales y desatendidos de las principales ciudades de la costa, sino que poseen un gran poder e influencia dentro de los centros de privación de libertad’,⁸³ verificándose además el alto beneficio económico que se obtiene de las diferentes actividades relacionadas con este tipo de ilícitos.

58. En definitiva, el narcotráfico es el elemento catalizador de otros delitos estrechamente relacionados, algunos de los cuales serán expuestos seguidamente, los que en conjunto comprometen la estabilidad democrática del Ecuador ‘contaminan su economía, depredan sus recursos naturales y alteran la convivencia pacífica de sus ciudadanos; debido a que sus ingresos económicos permiten la corrupción estructural de la sociedad (...)’.⁸⁴

59. En esta línea de análisis, cabe abordar la amenaza que representa el blanqueo del producto del delito, comúnmente conocido como el blanqueo de capitales, pues es una de las formas en las que el dinero, producto de la mayoría de los delitos, ingresa a la economía legítima. Esto obstaculiza la intervención policial debido a que borra cualquier rastro o huella que deja el dinero producto de la comisión de delitos. Por consiguiente, los delincuentes se esfuerzan de manera desmedida para que no exista cualquier rastro de sus actuaciones y así impedir que ese dinero despierte sospechas.⁸⁵

60. Por ejemplo, al trasladar el capital al extranjero, se utiliza es utilizado para adquirir bienes, o se busca introducirlo en la economía legítima por medio de negocios que generen grandes beneficios. ‘Como parte integral de la delincuencia organizada transnacional, se calcula que se puede haber blanqueado por medio del sistema financiero alrededor del 70% de las ganancias ilícitas, pese a lo cual, menos del 1% del producto blanqueado fue interceptado e incautado.’⁸⁶ Lo manifestado permite evidenciar que a través de transacciones comerciales regulares los miembros de grupos delictuales organizados logran el beneficio económico o material que buscan obtener a través de sus actos delictivos y permanecer en la impunidad.

61. En Ecuador la Unidad Nacional de Delitos contra el Sistema Financiero y Económico, ha determinado que en los últimos dos años se han incautado bienes por ‘(...)’(...) un monto total de \$9.291.787,56 de dólares, la incautación de dinero en efectivo por un monto total de \$1.710.759,00 de dólares y la inmovilización en cuentas bancarias por un monto total de



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

\$7.644.902,62'.62.' de dólares.⁸⁷ Valores que ratifican que el blanqueo de capitales es una actividad que forma parte del régimen delincencial del país y que claramente repercute en nuestra economía, al implicar altos valores de dinero que circulan de manera normalizada cuando fueron producto de un delito.

62. Por otro lado, el delito de tráfico de armas genera aproximadamente entre \$ 170 millones a \$ 320 millones de dólares al año.⁸⁸ Estos valores exorbitantes que denotan lo lucrativo, desarrollado y generalizado que se muestra el delito de tráfico de armas, problemática que se encuentra ligada con el cometimiento de delitos por parte de la delincuencia.⁸⁹ El problema de las armas se ha vuelto tan apremiante en el Ecuador que la presencia de las mismas, así como su uso, es cada vez más evidenciable no solo en las calles del país sino también en sus cárceles con una relación directa con el crimen organizado; es así que, la PN, en su calidad de ente de seguridad, ha reportado un total de 539 homicidios en los centros de detención entre 2018 y lo que ha transcurrido de 2022.⁹⁰ De estos, 219 han sido perpetrados con armas de fuego, es decir el 40,63% de todas las muertes de personas privadas de la libertad se deben al uso de armas en espacios donde, en principio, no deberían existir.

63. En la lucha contra la delincuencia, el rol de la PN es vital para la paz y seguridad del Estado, 'en el periodo comprendido desde el 01 de enero del 2020 hasta el 14 de agosto de 2022, la Policía Nacional del Ecuador con todas sus unidades han logrado incautar 18.923 armas de fuegos a nivel nacional',⁹¹ para el año 2022, se han incautado 5.281 armas, un valor que se acerca rápidamente al 7.532 de armas incautadas en 2021;⁹² es decir, a pesar de las gestiones de control que efectúa la PN, la lucha contra el crimen se ha complejizado cada vez más, al punto en que los resultados de las actividades de incautación solo reflejan que el problema se agudiza en el país con velocidad.

64. Además, la amenaza que representa el tráfico ilegal de armas afecta directamente a la seguridad del Estado desde la perspectiva del fácil ingreso de las mismas a territorio ecuatoriano, lo que implica 'permeabilidad y déficit de control de nuestras fronteras',⁹³ esto permite solventar la necesidad de flujo de explosivos, armas y municiones que tienen las organizaciones narco-delictivas nacionales y los grupos armados irregulares, en las condiciones actuales de enfrentamiento y de crecimiento, con la finalidad de enfrentarse entre sí y contra personal, instalaciones y medios de la PN y FFAA.⁹⁴ Tal es así que ya han existido atentados en contra de instalaciones de la Policía, en los que se han utilizado artefactos explosivos, los que han tenido como resultado incluso la muerte de civiles, actos delictivos que, por medio de las investigaciones respectivas, se han atribuido a diferentes grupos delictivos cuyo móvil ha sido la represalia por incautación de droga.⁹⁵

iii. La violencia y el aumento de las tasas de homicidios en el Ecuador



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

65. Es válido mencionar cómo debido a la potenciación de las organizaciones criminales, la violencia rápidamente se ha convertido en un problema de seguridad a nivel global, regional y local para Ecuador. En lo que respecta al endémico problema de la violencia, la región sigue a la cabeza de los homicidios dolosos en el mundo. Con tan sólo el 8% de la población mundial, el hemisferio contabiliza el 33% de todos los homicidios del mundo, 17 de los 20 países con las tasas más altas de homicidios a nivel global, están en América Latina y El Caribe (ALC). Mientras que la Organización Mundial de la Salud (OMS) clasifica 10 homicidios por cada 100.000 habitantes como una epidemia, el promedio en ALC fue de 21,6 en 2018,⁹⁶ de manera específica el Ecuador se ubica en el octavo lugar con una tasa de 14,06,⁹⁷ es decir, las tasas de homicidio en el país rebasan la clasificación de epidemia, bajo los estándares internacionales pertinentes.

66. Se estima que cerca del 19% de los homicidios que se comenten en el mundo, están relacionados al crimen organizado y a organizaciones criminales; sin embargo, estos porcentajes tienden a ser más elevados en los países de América Latina y El Caribe.⁹⁸ Es relevante mencionar que, después del levantamiento de algunos de los confinamientos por la enfermedad causada por el SARS-CoV-2 (COVID-19), ‘(...) la mayor parte de los países de América Latina experimentaron un acentuado aumento en los asesinatos. (...)’.⁹⁹

67. El año 2021 en el Ecuador estuvo marcado por los efectos post pandemia y la crisis financiera, lo que tuvo como resultado un incremento de la inseguridad; el principal indicador que lo demuestra es la tasa de homicidios intencionales, que subió de 5.7 en 2015 a 14,06 en 2022; la más alta en una década. De estos casos, los homicidios subieron de 1.361 en 2020 a 2.496 el 2021,¹⁰⁰ en el mismo año 2021, el microtráfico de drogas fue la principal motivación para perpetrar los homicidios intencionales, pasando de un porcentaje de 22,2% en el año 2020 a 31,8% en 2021. En concordancia, cabe indicar que la violencia criminal tiene un mayor porcentaje que la violencia interpersonal, solo en el 2021 se registraron 1.531 homicidios por violencia criminal (61,83%) y 945 por violencia interpersonal (38,17%), de esto se evidencia un incremento de homicidios por violencia criminal de un 98% con respecto al año 2020 en el que se registraron 774 homicidios por este tipo de violencia.¹⁰¹ De lo indicado queda claro que el narcotráfico, forma parte en gran medida del incremento de la violencia reflejada en una tasa de homicidios intencionados por violencia criminal que cada día aumenta.

iv. La insuficiencia de las instituciones de protección frente al crimen organizado

68. En el marco de un estudio realizado para determinar la capacidad de resiliencia de los Estados para enfrentar el fenómeno del crimen organizado, existe un parámetro de evaluación denominado integridad territorial, el mismo que constituye un grado de medida utilizado para verificar la capacidad que tienen los Estados de controlar su territorio e infraestructura, respecto a la constante amenaza de la actividad del crimen organizado.¹⁰² Un elemento



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

determinante para efectuar el análisis de integridad territorial de un Estado es la ubicación física y geográfica del mismo como un factor que incide directamente en el nivel de riesgo que tiene el país para ser explotado por grupos de delincuencia organizada, debido a la factibilidad que posee para movilizar bienes y personas de forma legítima e ilegítima.¹⁰³

69. Bajo este análisis, se verifica que el Ecuador presenta una puntuación de integridad territorial de 4.50 sobre 10,¹⁰⁴ en consecuencia el control territorial y de infraestructura del país para hacer frente y superar las problemáticas del crimen organizado a las que se encuentra expuesto en la actualidad, es insuficiente. Ahora bien, de lo dicho se desprende que respecto al control interno la PN como institución de protección, responsable de la protección interna y mantenimiento del orden público¹⁰⁵ ha sido rebasada por el crimen organizado, pues el desarrollo de sus funciones de prevención, disuasión, reacción, uso legítimo de la fuerza, investigación de la infracción e inteligencia antidelinquencial¹⁰⁶ no han logrado contener el avance de dicha problemática en el territorio ecuatoriano.

70. Ante esta falta de capacidad de resiliencia para enfrentar el crimen organizado, surge la necesidad de que la institución de protección encargada de implementar una respuesta, - la PN-, reciba el apoyo necesario para efectuar de manera eficiente su función de protección y orden; para el efecto, resulta apenas lógico se recurra a la otra institución de protección que tiene el Estado, las FFAA, para brinde el mencionado apoyo.

71. No obstante, actualmente la actuación de las FFAA se encuentra restringida y regulada en la Constitución y la ley, limitándose, principalmente, a la defensa de la soberanía nacional y de la integridad territorial;¹⁰⁷ y, bajo estado de emergencia en situaciones excepcionales.¹⁰⁸ Por lo que tales limitaciones no guardan coherencia la evolución constante del crimen que obedece a la complejidad global a la que pertenece a la sociedad ecuatoriana.

72. Como se ha indicado, al ser la declaratoria de estado de excepción¹⁰⁹ el único campo de acción que se les da a las FFAA para actuar de manera extraordinaria, más allá de las constricciones constitucionales y ante la fuerza que han adquirido las bandas delincuenciales relacionadas al crimen organizado, el Presidente de la República del Ecuador, en el ejercicio de sus atribuciones, ha declarado en lo que va de su periodo presidencial, comprendido del 24 de mayo del 2021 a la actualidad, un total de 13 Decretos Ejecutivos sobre la declaratoria o renovación de estados de excepción,¹¹⁰ de estos un total de seis han sido relacionados con materias de seguridad y orden público¹¹¹, manteniendo al Ecuador bajo estado de excepción por un total de 240 días. Lo que implica que la declaratoria de estado de excepción deviene en una figura insuficiente, que no genera una solución definitiva para las amenazas generadas por el crimen organizado.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

(c) Fundamentación del proyecto

73. A lo largo de la historia del Ecuador diversas zonas territoriales se han visto abandonadas en el ámbito de la seguridad, ausencia que en varias ocasiones se ha reemplazado por organizaciones vinculadas a grupos criminales, ocasionando que la ciudadanía incurra en actividades delictivas de manera común en su diario vivir.¹¹² De lo dicho se desprende que el crimen organizado ha calado en la vida de los ecuatorianos al punto en el que a lo largo del territorio dicha incidencia se ha convertido en un parámetro de normalidad en el desarrollo de la vida de cada ciudadano.

74. Así también y una vez que se ha expuesto la problemática que representa el narcotráfico en el Ecuador, no se puede dejar de observar problemáticas conexas en las que tienen un rol protagónico las organizaciones criminales ecuatorianas como lo son la constante pugna por territorio, el alza de la proporción de homicidios intencionales, las matanzas en los Centros de Privación de Libertad (CPL),¹¹³ convirtiendo al Ecuador en el país con mayor porcentaje de incremento en la tasa de homicidios intencionales a nivel regional.¹¹⁴ Adicional, es de relevancia puntualizar que el 73,1% de muertes violentas en el 2021 se efectuaron con armas de fuego, lo que no es una coincidencia pues las organizaciones criminales nacionales, de manera cada vez más frecuente, se han visto inmersas en actividades terroristas,¹¹⁵ pues se encuentran dotadas de armamento, municiones y explosivos suficientes para enfrentarse entre sí y en contra de personal, instalaciones y medios de la PN y las FFAA.¹¹⁶

75. De lo mencionado se desprende que, la inseguridad consecuencia de la delincuencia organizada y los múltiples delitos conexas a la misma, que se han tornado parte de la cotidianidad delincriminal del Ecuador, lo que exige la participación activa del Estado y sus instituciones.¹¹⁷ En tal virtud, a través del presente proyecto de enmienda se plantea la posibilidad de que las FFAA apoyen complementariamente a la PN para combatir el crimen organizado, en virtud del rol que tiene el Estado ecuatoriano respecto del deber de protección de la comunidad civil y del derecho a la vida de los ciudadanos ecuatorianos.¹¹⁸ En el marco de lo señalado el proyecto de enmienda referido, se fundamenta en los siguientes puntos de análisis:

- (i) La seguridad humana como deber y garantía del Ecuador;
- (ii) Colaboración de las FFAA con la PN en el Ecuador; y,
- (iii) Lineamientos para que las FFAA brinden apoyo complementario a la PN.

i. La seguridad humana como deber y garantía del Ecuador

76. En este contexto cabe indicar que la seguridad humana consiste en: ‘(...) proteger, de las amenazas críticas (graves) y omnipresentes (generalizadas), la esencia vital de todas las vidas humanas de forma que se realcen las libertades humanas y la plena realización del ser



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

humano'.¹¹⁹ En lo pertinente, dentro de las libertades que integran la seguridad humana se encuentran la libertad del miedo y la libertad para vivir con dignidad.

77. La libertad del miedo 'implica proteger a las personas de las amenazas directas a su seguridad y a su integridad física, se incluyen las diversas formas de violencia que pueden surgir (...), de las acciones de unos grupos contra otros, y de las acciones de personas contra otras personas';¹²⁰ por otro lado, la libertad para vivir con dignidad 'se refiere a la protección y al empoderamiento de las personas para librarse de la violencia, la discriminación y la exclusión. (...) la seguridad humana (...) reconoce la existencia de otras amenazas a los seres humanos, que pueden afectar su sobrevivencia (abusos físicos, violencia, persecución o muerte), o su dignidad (violación a los derechos humanos, inequidad, exclusión, discriminación)¹²¹ (el subrayado no pertenece al original).

78. Respecto a lo manifestado es necesario conocer que las estrategias de acción que pueden implementarse acerca de la seguridad humana, son las de protección y empoderamiento; de manera específica, las estrategias de protección pueden ser implementadas, entre otros, por los Estados en consideración de que las personas se enfrentan a amenazas que no se encuentran en su esfera de control, en tal virtud es responsabilidad de los Estados proveer protección sistemática, integral y preventiva.¹²² De lo indicado se evidencia que el proyecto de enmienda propuesta busca el realce de la libertad del miedo y la libertad para vivir con dignidad de los ciudadanos a través de la implementación de estrategias de protección debido a que el nivel de inseguridad y violencia que se ha desplegado a lo largo del territorio ecuatoriano, producto del crimen organizado son amenazas que no se encuentran bajo el control de los ciudadanos y que pueden afectar su sobrevivencia y su dignidad.

79. Esta implementación de estrategias que fomentan la seguridad ciudadana es un deber del Estado ecuatoriano, visto así incluso desde el marco de la protección del derecho a la vida,¹²³ el cual es inderogable y sobre el que los Estados no pueden en ninguna circunstancia adoptar medidas que suspendan su protección.¹²⁴ El mencionado deber puede verse incumplido 'cuando el Estado no adopta las medidas de protección eficaces frente a las acciones de particulares que pueden amenazar o vulnerar el derecho a la vida de las personas que habitan en su territorio (...).'¹²⁵

80. Ahora bien, acerca de las amenazas del derecho a la vida, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), ha manifestado que '[E]l incremento del delito en la región, en especial de aquellas modalidades que incorporan un mayor grado de violencia contra las personas, se constituye en una de las principales amenazas al derecho a la vida (...) de todas las personas que integran la sociedad (...)',¹²⁶ en ese sentido en el cumplimiento de las obligaciones que los Estados tienen acerca de la protección y garantía de los derechos humanos, específicamente el derecho a la vida se deben efectivizar '(...) todos los recursos



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

necesarios para perseguir y poner a disposición de los organismos del sistema judicial a los autores de crímenes, en especial, aquellos que implican violencia contra las personas'.¹²⁷

81. Lo descrito en párrafos anteriores permite comprender el alcance y la importancia que tiene la seguridad humana vista como un deber y garantía del Estado para con los ciudadanos, la misma que se encuentra estrechamente ligada con los derechos a la libertad y a la vida; más aún en un escenario de incremento de delincuencia y consecuente violencia como es el caso del Ecuador. Por lo manifestado, y tomando en consideración además que el Estado ecuatoriano, de conformidad con la Constitución, tiene el deber primordial de '(...) garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral (...)';¹²⁸ se ha planteado el proyecto de enmienda descrito con el fin de cumplir con las obligaciones que como Estado garantista de derechos humanos debe efectuar.

ii. Colaboración de las Fuerzas Armadas con la Policía Nacional en el Ecuador

82. Una vez que se ha indicado cual es el objetivo principal de la propuesta de enmienda, respecto de la protección de derechos humanos y el cumplimiento del deber y garantía de seguridad ciudadana, cabe entonces indicar cuál es la estrategia de protección que amerita la enmienda constitucional descrita. Así pues, en el Ecuador las FFAA y la PN deben proteger los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos;¹²⁹ no obstante la Constitución delimita el ámbito de acción de ambas instituciones estableciendo que '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'.¹³⁰ Es decir, por regla general las FFAA y la PN no comparten facultades ni ejercen atribuciones en complementariedad.

83. Por tal razón, históricamente en el país, la política de seguridad ha funcionado a partir de una separación entre el rol ejecutado por las FFAA y el rol llevado a cabo por la PN, 'en la tradicional segmentación de la Seguridad 'Externa' del Estado con una visión que en términos de defensa contribuían a la integridad territorial y soberanía ante amenazas interestatales; y, una denominada 'Seguridad Interior' que coadyuva la seguridad de la ciudadanía y el control del orden público en el ámbito interno'.¹³¹

84. No obstante, existe un escenario, constitucionalmente previsto, en el cual cabe la posibilidad de que las FFAA actúen de manera complementaria con la PN, es el caso del estado de excepción, situación en la cual el Presidente o Presidenta de la República puede 'Disponer el empleo de las FFAA y de la PN (...)'.¹³² Al respecto, la Corte Constitucional ha manifestado que '(...) toda acción de las Fuerzas Armadas debe ser complementaria y de manera coordinada con la Policía Nacional (...)'.¹³³



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

85. En concordancia, acerca de la proporcionalidad en la movilización de las FFAA para llevar a cabo acciones coordinadas con la PN a fin de mantener el orden y prevenir situaciones de violencia, esta magistratura basándose en los criterios emitidos por la Corte IDH ha señalado que el actuar de la PN y de las FFAA debe ceñirse al deber de prevención y protección de los derechos en riesgo, factor que no se vería afectado siempre y cuando se cumpla con los elementos de complementariedad y de coordinación.¹³⁴

86. Ahora bien, resulta necesario destacar por qué la propuesta de enmienda no es ni puede ser equivalente a la declaratoria de estado de excepción en la que la Constitución y la Corte Constitucional prevén la posibilidad de una actuación complementaria de las FFAA para la restitución del orden. La institución jurídica del estado de excepción:

“(…) tiene como objeto principal proteger el Estado de derecho y, los derechos constitucionales de las personas mientras dura la circunstancia extrema que amenaza con colapsar la institucionalidad jurídica (…) Entonces, el estado de excepción constituye la legítima defensa del Estado frente a situaciones de extrema complejidad y peligro”¹³⁵

87. Es así que, el estado de excepción debe observar ciertos parámetros propios de la excepcionalidad que lo rige, estos son: vigencia temporal y limitada -hasta de 90 días en el Ecuador-,¹³⁶ razonabilidad; y, restitución y normalización inmediata del orden, el cual ha sido alterado por circunstancias extraordinarias e imprevisibles, hasta retornar a la normalidad la facultad de declaratoria de estado de excepción le corresponde al Ejecutivo y se encuentra sujeta a controles de índole política, constitucional e internacional.¹³⁷

88. Bajo las delimitaciones descritas, se puede inferir que el proyecto de enmienda planteado no cumpliría con la temporalidad máxima que exige la Constitución para la vigencia de un estado de excepción, pues como se ha indicado a lo largo de la problemática, la falta de seguridad y el creciente índice de violencia en el país, consecuencia de la delincuencia organizada, tiene tales proporciones que se ha convertido en parte de la vida cotidiana de los ecuatorianos; por lo que, ya no es posible considerarla como una situación extrema y excepcional que pueda finalizar en un periodo de 90 días, más cuando es una situación que se agrava con el pasar de los años.

89. La razonabilidad implica que exista un ‘equilibrio entre las circunstancias de peligro y las medidas adoptadas para repeler o subsanar las mismas’,¹³⁸ cabe entonces destacar que la propuesta de enmienda busca precisamente equilibrar la lucha por reestablecer la seguridad y el orden que vive actualmente el Ecuador, pues frente a las amenazas del narcotráfico y el crimen organizado, la capacidad operativa de la PN, para neutralizarlas, se ha tornado limitada,¹³⁹ debido a que las organizaciones delictivas ‘mantienen vínculos con grupos armados



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

irregulares asociados con el narcotráfico (...) generando acciones de caos y violencia (...) bajo la fachada de luchas sociales',¹⁴⁰ con tales fuentes de recursos 'la dinámica criminal que se manifiesta en el país (...) trasciende también en un espectro territorial generalizado.'¹⁴¹ De esto se verifica que la realidad del Ecuador devela precisamente un desequilibrio entre las estrategias de protección, la violencia y falta de seguridad ciudadana, desproporcionalidad que debe ser equilibrada fortaleciendo las estrategias de protección estatales.

90. Como se abordó en el análisis sobre la temporalidad, la restitución y normalización inmediata del orden no podrá efectuarse con ese carácter, pues el crimen organizado y sus demás delitos conexos no son aspectos que puedan erradicarse de forma inmediata, es precisamente por esto que el proyecto de enmienda busca la posibilidad de que la cooperación de las FFAA con la PN coadyuve a la protección de los derechos, libertades y garantías de todos los ciudadanos, mismos que como se ha expuesto se encuentran en constante amenaza como parte de la realidad delincencial actual del Ecuador y que ya no son una excepcionalidad.

91. Conforme a lo analizado, pretender equiparar la figura del estado de excepción con la estrategia de protección contenida en este proyecto de enmienda no resulta lógico, debido a que no cuentan con los mismos elementos intrínsecos; de esta manera, se desnaturalizaría la institución del estado de excepción si se utilizaría de forma constante para equiparar las consecuencias de la delincuencia organizada y la capacidad de control que tienen el Estado frente a estas, pues debido a que no se pueden solucionar de manera inmediata, el tiempo máximo de vigencia del estado de excepción resultaría insuficiente y debería decretarse de manera simultánea, hasta que las problemáticas de violencia y seguridad referidas desaparezcán.¹⁴²

92. La CIDH ha manifestado '(...) los estados de excepción no pueden ser utilizados reiteradamente para superar una crisis de tipo estructural (...)'.¹⁴³ Esta continuidad en la necesidad de la cooperación de las FFAA es precisamente lo que denota que no se trata de una excepcionalidad, ni de situaciones temporales, ni de solución inmediata, ni siquiera de hechos que no son previsibles, pues el contexto delictivo del Ecuador es algo que no solo se conoce, sino que preocupa y que debe ser atendido.

iii. Lineamientos para que las Fuerzas Armadas brinden apoyo complementario a la Policía Nacional.

93. Una vez que se ha separado la institución del estado de excepción del apoyo complementario de las FFAA a la PN, contenida en el proyecto de enmienda propuesto, es importante indicar que, sobre la pertinencia de este para solucionar las problemáticas planteadas en párrafos anteriores, la Corte IDH, en un caso en el que Ecuador fue parte, indicó de forma expresa que:



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

“(…) la amenaza ‘delincuencial’, ‘subversiva’ o ‘terrorista’ invocada por el Estado como justificación de las acciones desarrolladas puede ciertamente constituir una razón legítima para que un Estado despliegue sus fuerzas de seguridad en casos concretos. Sin embargo, la lucha de los Estados contra el crimen debe desarrollarse dentro de los límites y conforme a los procedimientos que permitan preservar tanto la seguridad pública como el pleno respeto a los derechos humanos de quienes se hallen sometidos a su jurisdicción”¹⁴⁴

94. Es decir, en el sistema interamericano de justicia se contempla la posibilidad de que la delincuencia sea una razón legítima para que las FFAA puedan efectivamente intervenir; no obstante, esta intervención se encuentra condicionada al cumplimiento de diferentes criterios que la misma Corte ha desarrollado y que han sido adoptados por esta magistratura en casos en los que se ha pronunciado acerca del uso de las FFAA para reestablecer el orden interno. Es así como, resulta necesario detallar cuáles serán los lineamientos que debe observar esta atribución de apoyo complementario, para el efecto la Corte Constitucional del Ecuador ha establecido que las FFAA de manera ‘temporal, extraordinaria, coordinada, y complementaria’¹⁴⁵ podrán coadyuvar a la PN en el control interno, siempre que se cumpla con los siguientes criterios:

- “(i) Extraordinaria: de manera que toda intervención se encuentre justificada y resulte excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias del caso;
- (ii) 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;
- (iii) 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,
- (iv) Fiscalizada: por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces”¹⁴⁶

95. El apoyo complementario que las FFAA brindarán a la PN es extraordinaria debido a que no forma parte de las atribuciones generales de las FFAA y por tanto no corresponden a la naturaleza de dicha institución, en ese sentido, cabe indicar también que no se podría aplicar en cualquier tipo de circunstancias de delincuencia común, sino que deberá concretarse en el marco de la amenaza que representa el crimen organizado para la protección de los derechos humanos de los ciudadanos, lo que se traduce en la excepcionalidad con la que debe llevarse a cabo; el apoyo que se pueda efectuar, necesariamente deberá tener un límite de tiempo, el cual se ceñirá al desvanecimiento de la amenaza que motivó su implementación, es decir la



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

temporalidad de del apoyo brindado dependerá de la complejidad de cada caso concreto en el que sea utilizada, factor que permite cumplir además con el hecho de que sea restringida pues la necesidad de cada medida adoptada solo podrá verificarse en cada caso analizado.

96. En este sentido la Corte IDH ha establecido que ‘El uso de la fuerza por parte de los cuerpos de seguridad estatales debe estar definido por la excepcionalidad, (...) el Tribunal ha estimado que sólo podrá hacerse uso de la fuerza o de instrumentos de coerción cuando se hayan agotado y hayan fracasado todos los demás medios de control’,¹⁴⁷ hecho que no es ajeno a la realidad ecuatoriana, pues el crecimiento exponencial de los índices de crimen organizado implica que se han conformado grupos que cuentan con armamento y tecnología que superan las capacidades de la Policía, siendo en este contexto necesaria la intervención de las FFAA.¹⁴⁸ La excepcionalidad en la intervención de las FFAA, está marcada entonces por el nivel de violencia y amenaza a la ciudadanía que no ha podido ser contenida por la PN y que requiere el fortalecimiento de los procesos de control interno a través de las instituciones de defensa y seguridad ciudadana.¹⁴⁹

97. Al hablar de que las FFAA apoyarán de forma complementaria a la PN, se puede evidenciar que del simple tenor literal de las palabras dicha participación se encontrará sujeta a la gestión que realice la institución competente para salvaguardar el orden público y en ese sentido se verifica además que las actividades que la PN efectúe deberán implicar combate al crimen organizado, pues se efectuará en el marco de las necesidades que cada caso amerite.

98. La fiscalización de lo planteado en la medida de protección contenida en el proyecto de enmienda propuesto de forma necesaria debe cumplirse, de conformidad con los artículos 159 y 160 de la Constitución; pues, tanto la PN como las FFAA deben proceder con sujeción al poder civil y ‘serán juzgados por los órganos de la Función Judicial; en el caso de delitos cometidos dentro de su misión específica, serán juzgados por salas especializadas en materia militar y policial, pertenecientes a la misma Función Judicial. Las infracciones disciplinarias serán juzgadas por los órganos competentes establecidos en la ley’.¹⁵⁰ Es decir, el actuar de las instituciones mencionadas, siempre estará sujeto a la fiscalización de los diferentes órganos que la Constitución y las leyes prevén para el efecto, por lo que las actividades de apoyo que realicen las FFAA para coadyuvar a la PN no son una excepción del régimen de fiscalización al que están sometidas.

99. Una vez abordados los estándares internacionales acerca de la cooperación de las FFAA en temas de seguridad interna, es necesario manifestar que el proyecto de enmienda no solo se ajusta a dichos estándares, sino que plantea además un parámetro adicional para que proceda dicha cooperación, pues la misma podrá ordenarse por el Ejecutivo en calidad de máxima autoridad de las FFAA y de la PN.¹⁵¹ Únicamente previa solicitud motivada de la PN el Presidente de la República podrá permitir la movilización de las FFAA. Dicha petición



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

necesariamente deberá recoger de manera fundamentada las circunstancias extraordinarias relacionadas con el combate al crimen organizado, que requieran del apoyo complementario, regulado y fiscalizado de las FFAA.

100. Debido a que la propuesta de enmienda se ajusta a los criterios que las altas cortes nacionales e internacionales han delimitado como necesarios para llevar a cabo una cooperación entre las FFAA y la PN a fin de apoyar en la protección interna y el mantenimiento del orden público cuando -se vean perturbados por consecuencia de la delincuencia organizada y los delitos conexos a esta-, la misma guarda coherencia con el avance que ha tenido el Ecuador en el ámbito de seguridad ciudadana con perspectiva de derechos humanos y lo por tanto goza de legitimidad.¹⁵²

101. Es importante recalcar que la estrategia de protección contenida en la enmienda propuesta ha sido implementada de diversas formas en países con niveles de violencia y delincuencia organizada alarmantes alrededor de la región, como respuesta a ‘la demanda de respuestas y soluciones a la violencia, la inseguridad y el crimen organizado’¹⁵³ tal es el caso de Brasil, México, Honduras, Guatemala y Chile¹⁵⁴. En el caso de México su implementación se dio a través de la creación de la Guardia Nacional, a la cual se incorporaron elementos de la policía militar y la policía naval; y, la militarización de la seguridad pública mediante la cual el Presidente de la República puede disponer de las FFAA para fines de seguridad pública.¹⁵⁵ En Chile, los llamados carabineros de Chile son una ‘(...) policía preventiva, con un mando unificado de organización y carácter militar, obediente, no deliberante, profesional, jerarquizada y disciplinada, subordinada al gobierno nacional’¹⁵⁶ dicha policía se desarrolla en temas de orden y seguridad pública. El Estado de Honduras mediante la creación de la Policía Militar del Orden Público, conformada por efectivos de las FFAA busca combatir la violencia y el crimen organizado.¹⁵⁷

102. En el caso de Guatemala la colaboración de las FFAA en temas de seguridad se ha implementado mediante los llamados Batallones Estratégicos de Reservas Militares conformados por soldados designados por el ejército, cuyas funciones son ‘prevenir y combatir el crimen organizado, la delincuencia común y el restablecimiento o mantenimiento de la seguridad ciudadana cuando las circunstancias de seguridad del país demanden el apoyo complementario, o los medios ordinarios de que dispongan las fuerzas de seguridad civil se estimaren insuficientes’.¹⁵⁸ Finalmente, a partir de la Constitución de 1998, Brasil tuvo la posibilidad del uso de las FFAA en actividades de seguridad pública, ‘(...) esta participación parte de la prerrogativa de que se hayan agotado todos los medios que normalmente son empleados para estos fines’.¹⁵⁹

103. De lo indicado se verifica que, si bien en la región las FFAA no tienen dentro de su misión la seguridad pública, los problemas propios de los países de América Latina y las nuevas



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

amenazas a las que se enfrentan -como el crimen organizado y el narcotráfico- han provocado que la inseguridad se incremente y se requiera de la colaboración de las FFAA con la PN.¹⁶⁰ Lo dicho bajo ninguna circunstancia implica que a través de la propuesta de enmienda se busca replicar soluciones o medidas que se han tomado en diferentes países de la región, sino que procura evidenciar que la necesidad que existe en el Ecuador acerca del mencionado apoyo de las FFAA, no es una realidad aislada sino que obedece a problemáticas de tales proporciones que han trascendido a la región.

(d) Fundamentación de la vía

104. La presente enmienda busca, esencialmente, que las FFAA apoyen de manera complementaria a la PN en la protección interna y el mantenimiento del orden público siempre y cuando se encamine a combatir la delincuencia organizada. Este apoyo complementario se realizará tomando en consideración estándares que se desarrollaron previamente en la fundamentación del proyecto. Es necesario por tanto realizar el análisis de la vía para demostrar que efectivamente esta modificación constitucional se puede tramitar por enmienda constitucional.

105. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 441 de la Constitución de la República del Ecuador, una modificación constitucional se puede tramitar vía enmienda cuando:

“La enmienda de uno o varios artículos de la Constitución que no altere su estructura fundamental, o el carácter y elementos constitutivos del Estado, que no establezca restricciones a los derechos y garantías, o que no modifique el procedimiento de reforma de la Constitución, se realizará:

1. Mediante referéndum solicitado por la Presidenta o Presidente de la República, o por la ciudadanía con el respaldo de al menos el ocho por ciento de las personas inscritas en el registro electoral.”¹⁶¹ (El subrayado no es del original)

Adicionalmente la Corte Constitucional mediante Dictamen No. 1-20-RC/20 ha dicho que “[l]a enmienda constitucional (...) respeta el espíritu del constituyente al proponer cambios no significativos al texto constitucional (...).”¹⁶² De lo anterior, se desprende que la enmienda constitucional procede cuando:

- (i) Respeta el espíritu del constituyente;
- (ii) No se altera la estructura fundamental de la Constitución;
- (iii) No se altera el carácter y los elementos constitutivos del Estado;
- (iv) No se establezcan restricciones a los derechos y garantías; y,
- (v) No se modifique el procedimiento de reforma de la Constitución.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

106. Es importante considerar, antes de pasar al respectivo análisis, que la Corte Constitucional conoció anteriormente una propuesta de modificación constitucional que superó el dictamen de vía. Esta enmienda fue aprobada mediante dictamen 001-14-DRC-CC, en la que la Corte Constitucional señaló que esta propuesta extremadamente amplia que reformaba el segundo inciso del artículo 158 de la Constitución de la República del Ecuador para que este diga: ‘Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía e integridad territorial y, complementariamente, apoyar en la seguridad integral del Estado de conformidad con la ley’¹⁶³ procedía mediante enmienda constitucional. En el caso concreto la Corte Constitucional dictaminó que:

“En conclusión, la propuesta remitida por los asambleístas no altera la estructura fundamental, el carácter y elementos constitutivos del Estado, no restringe derechos o garantías constitucionales y tampoco modifica el proceso de reforma de la Constitución de la República, más bien permite que a través de este cambio se dé cumplimiento a uno de los objetivos primordiales del ente estatal, como es la seguridad integral, lo cual va acorde al modelo de Estado vigente, razón por la cual, la Corte Constitucional determina que la modificación del texto establecido en el artículo 158 inciso segundo procede que sea tramitada a través de enmienda constitucional, conforme lo determina el artículo 441 numeral 2 de la Constitución de la República.”¹⁶⁴

107. Luego estas enmiendas fueron declaradas inconstitucionales por la forma por la Corte Constitucional mediante Sentencia 018-18-SIN-CC, sin analizar el fondo de cada una de las preguntas. No obstante, se debe enfatizar que existen marcadas diferencias entre la propuesta de enmienda presentada en ese entonces por la Asamblea Nacional y la propuesta de enmienda que se plantea a esta magistratura. Las diferencias radican esencialmente en que esta propuesta toma en consideración la jurisprudencia tanto de la Corte Constitucional y la Corte IDH y realiza un balance efectivo de proporcionalidad frente a la imperante necesidad que tiene el Ecuador de que las fuerzas de seguridad se apoyen mutuamente para combatir el crimen organizado.

108. A continuación, se expone cómo cada uno de los criterios generales que esta magistratura ha determinado sobre cada límite, se cumplen en el presente caso, excepto del último, ya que, de la simple lectura del proyecto de enmienda, se desprende que no modifica el procedimiento de reforma de la Constitución.

i. La enmienda respeta el espíritu del constituyente

109. La propuesta respeta el espíritu constituyente debido a que este buscó que el rol de las FFAA no tenga una atribución relativa con la ‘defensa de la democracia’.¹⁶⁵ . En este sentido, la Mesa Constituyente No. 3 encargada de este procedimiento dijo: ‘[e]s importante



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

también redefinir la misión fundamental de las FFAA, 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 1998'.¹⁶⁶ Concepción que se mantiene, pues no se pretende cambiar el rol de las FFAA ni tampoco otorgarle atribuciones respecto de conflictos políticos, la enmienda propone la posibilidad de un apoyo complementario de las FFAA en las funciones de la PN para combatir el crimen organizado.

110. Adicionalmente el constituyente remarcó la necesidad de la búsqueda de una vida de paz y de protección de las personas por lo que se aclaró que se requería construir un sistema de seguridad bajo los siguientes parámetros esenciales:

“(…) 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.”¹⁶⁷ (El subrayado no es del original).

111. Como se ha podido demostrar, esencialmente la modificación constitucional busca cumplir con los parámetros del constituyente, el que las fuerzas de seguridad puedan apoyar en un problema estructural de gran magnitud, como es el caso actual del crimen organizado, que escapa de la situación de emergencia por lo que no puede ser abordada mediante la declaratoria de estado de excepción. En la actual modificación se busca garantizar el derecho de las personas a la vida, la libertad y la seguridad ciudadana.¹⁶⁸

112. Por otra parte, la Asamblea Constituyente consideró que ‘(…) es fundamental entender que debe haber una correlación tanto de las Fuerzas Armadas como de la Policía y que no se las puede tratar de manera separada, como que no tuvieran nada que ver.’¹⁶⁹ Es decir, el constituyente no concebía de forma completamente aislada el ejercicio de las funciones de las instituciones de protección que tiene el Estado. Así también, desde el proceso constituyente, se evidenció la situación grave de seguridad que se ha esparcido en la sociedad, para lo cual se debería contar con el apoyo de las FFAA para combatirla, criterio que se aportó en los siguientes términos:

“La delincuencia está que arremete contra el ciudadano que trabaja todos los días para sacar adelante a sus familia[s], está que pide a gritos que alguien vaya a garantizar la vida de este ciudadano o ciudadana. Señor Presidente, la realidad al momento es una y este articulado no soluciona nada, cuando dice, artículo seis: ‘Las Fuerzas Armadas tendrán como misión fundamental la defensa de la soberanía nacional y la integridad territorial’ (..) Hace rato que la delincuencia, (...) ya sobrepasó la facultad de la Policía Nacional.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Entonces, comprometámonos con la sociedad y vayamos a garantizar, a precautelar la vida de la patria que es la familia ecuatoriana, dándole a las Fuerzas Armadas un compromiso con el desarrollo, con la seguridad ciudadana y con el desarrollo del país.¹⁷⁰

113. De lo expuesto, queda claro que la preocupación principal del constituyente fue que tanto FFAA como PN sean entes de protección que garanticen la paz y la seguridad en el Ecuador. Con relación a la PN el constituyente concibió como su naturaleza y misión la siguiente:

“Por eso he planteado enfatizar la naturaleza civil de la Policía, cuya misión fundamental es la protección de los y las ciudadanas para el libre ejercicio de sus derechos, con una formación basada en los derechos humanos, la prevención del delito y el uso de los medios de conciliación como alternativas al uso de la fuerza, lo que no significa que dejarán de usar armas y que tendrán que también combatir al crimen organizado, quiero dejarlo súper claro para no dar lugar a mal interpretaciones.”¹⁷¹ (El subrayado no es del original).

114. De lo manifestado se desprende que, para el constituyente, una de las misiones esenciales de la PN es la de combatir el crimen organizado, por lo que resulta lógico que con el fin de que la PN efectivamente cumpla con dicha función, se utilicen los recursos e instituciones estatales que también obedecen a una naturaleza de protección en un marco de complementariedad y apoyo, en los casos que la PN lo requiera. En consecuencia, esta propuesta respeta la voluntad del constituyente y por tanto podría ser tramitada vía enmienda ya que propone cambios no significativos al texto constitucional.

ii. La enmienda no altera la estructura fundamental de la Constitución

115. En este punto, resulta importante indicar que mediante Dictamen 04-18-RC/19, esta Corte se apartó expresamente del criterio de la magistratura anterior que consideró que la estructura fundamental de la Constitución se refería a las cinco funciones del Estado,¹⁷² señalando que en “[L]a estructura fundamental de la Constitución, no hay disposición alguna que indique en qué consiste. Esta Corte Constitucional observa que no puede referirse a sólo un tema formal referente a la división de su texto en títulos, capítulos, y secciones, sino que su análisis debe profundizarse.”¹⁷³ En esta línea la Corte Constitucional a través de su jurisprudencia ha señalado que la estructura fundamental se compone de las instituciones ya creadas con una finalidad específica para la que fue concebida y competencias recogidas en el texto constitucional.¹⁷⁴ Adicionalmente señala que, si existe el traspaso de atribuciones de un órgano a otro, este es posible de tramitarlo mediante enmienda siempre y cuando no sea una potestad definitoria de dicho órgano.¹⁷⁵



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

116. En el caso concreto, la modificación propuesta no traspasa las facultades de un órgano a otro, sino más bien permite que, en el caso específico de combatir el crimen organizado, las FFAA pueda brindar apoyo complementario a la PN para ejecutar sus responsabilidades de protección interna y el mantenimiento del orden público. Por lo tanto, se respetarán la estructura fundamental y las mismas facultades, constitucionalmente previstas, de las FFAA y de la PN. Como se indicó en párrafos anteriores, la Constitución enmarca a las FFAA y la PN como ‘instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos’.¹⁷⁶ Estos parámetros no serán cambiados en el marco de la enmienda propuesta, sino que su cumplimiento debe garantizarse en todo momento, debido a que la concepción de apoyo complementario contenida en la propuesta de enmienda permitirá esencialmente proteger los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos que actualmente se encuentran en un estado de amenaza constante debido al desmedido ataque del crimen organizado.

117. Adicionalmente, es importante tomar en cuenta que el marco de la actuación de las FFAA se regirá a las características de ser una actuación de apoyo extraordinaria, complementaria, regulada y fiscalizada; de esta manera, se logrará combatir al crimen organizado en el Ecuador de forma sostenida, sin que se omita principios esenciales y respeto de derechos. Por tanto, esta modificación constitucional no altera la estructura fundamental de la Constitución.

iii. La enmienda no altera el carácter y los elementos constitutivos del Estado

118. La enmienda no altera el carácter y los elementos constitutivos del Estado ya que, en esencia, se mantiene el carácter civil de la seguridad pública, lo cual se considera de extrema importancia. Al respecto, el constituyente consideró importante que la seguridad se caracterice por ser civil, y esencialmente se referían a que no estén por encima del soberano,¹⁷⁷ por lo cual idearon que el Presidente de la República del Ecuador sea tanto la máxima autoridad del Ejecutivo, Jefe del Estado y Jefe de Gobierno, por lo que, de acuerdo con la Constitución el Presidente de la República ejerce ‘(...) la máxima autoridad de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional.’¹⁷⁸ Por lo tanto, esta modificación no altera este elemento constitutivo del Estado ni modifica el carácter de las fuerzas de seguridad y su cadena de mando.

119. Por otra parte, el artículo 1 de la Constitución del Ecuador dispone que el Estado será ‘constitucional de derechos y justicia’, lo cual implica que es un tipo de Estado de Derecho,¹⁷⁹ aunque con ciertas características adicionales. Acerca del carácter del Estado, la Corte Constitucional ha indicado que consiste en ‘(...) que el objetivo prioritario de este modelo estatal constituye la tutela y protección de los derechos de las personas y de la naturaleza, estableciéndose a lo largo del texto constitucional un conjunto de artículos que tienden a implementar tal acometida’.¹⁸⁰



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

120. En consecuencia, el rol es garantizar el goce de los derechos, para el efecto la Corte ha indicado que ‘(...)el Estado requiere de un ejercicio multiorgánico del poder, en el cual, sus distintas funciones actúan de manera coordinada y conjunta para la satisfacción de los derechos de las personas, de manera eficaz y eficiente.’¹⁸¹ (El subrayado no es del original). Por tanto, al realizar la modificación propuesta se mantendrá la división estricta de poderes ya que, las instituciones de protección se mantendrán en la Función Ejecutiva y bajo el mando del Presidente de la República del Ecuador como Jefe de Estado y de Gobierno.

121. Esta modificación al promover que las FFAA apoyen a la PN para promover la satisfacción de los derechos de las personas a vivir una cultura de paz y a la seguridad integral,¹⁸² cumple con el mandato referente al carácter del Estado constitucional de derechos y justicia ya que, de manera conjunta y activa se tomarán las medidas para la satisfacción de los derechos de las personas. En consecuencia, la propuesta de enmienda no altera ni el carácter ni los elementos del Estado constitucional de derechos y justicia, por tanto, es pertinente que la modificación pueda ser tramitada vía enmienda constitucional.

iv. La enmienda no establece restricciones a los derechos y garantías

122. La propuesta de enmienda no establece restricciones a los derechos y garantías, esto debido a que mediante Dictamen 04-19-RC/19, esta Corte Constitucional señaló que al referirse a este requisito la limitación a un derecho o garantía tenía que ser ‘injustificado’ para que no proceda vía enmienda constitucional.¹⁸³ Ahora bien, para determinar cuándo existe una restricción -léase una limitación injustificada- esta magistratura ha señalado que, primero debe considerarse si es que los derechos y garantías se encuentran dados por una regla, o, por un principio; y, luego se debe efectuar el test de proporcionalidad:

“15. (...) Toda limitación a una regla tal —cuya validez no ha sido cuestionada a partir de principios— constituye siempre una limitación injustificada y, por tanto, una restricción. En cambio, si se trata de un principio, su limitación será injustificada, es decir, habrá restricción, solo si aquella es desproporcionada. Para saber si lo es, resulta apropiado usar el test de proporcionalidad (...).”¹⁸⁴ (El subrayado no es del original)

123. Al respecto, los derechos que podrían verse afectados por la presente propuesta, son: el derecho a la vida y a la integridad personal, por lo que es importante mencionar que de acuerdo con doctrinarios los derechos constitucionales se conciben como principios y a su vez los principios son mandatos de optimización ‘que ordenan que algo debe realizarse en la mayor medida posible (de acuerdo con las posibilidades fácticas y normativas existentes).’¹⁸⁵ El principio de proporcionalidad se encuentra recogido como un método de interpretación



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

constitucional. en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC) de la siguiente manera:

“(…) 2. Principio de proporcionalidad.- Cuando existan contradicciones entre principios o normas, y no sea posible resolverlas a través de las reglas de solución de antinomias, se aplicará el principio de proporcionalidad. Para tal efecto, se verificará que la medida en cuestión proteja un fin constitucionalmente válido, que sea idónea, necesaria para garantizarlo, y que exista un debido equilibrio entre la protección y la restricción constitucional.”¹⁸⁶ (El subrayado no es del original)

124. Entonces, bajo los criterios que conforman el principio de proporcionalidad, es importante destacar lo siguiente:

Fin constitucionalmente válido

125. Respecto al fin constitucionalmente válido es necesario señalar que la Corte Constitucional ha valorado que ‘(…) es un concepto abierto que permite un margen de interpretación. (...)’¹⁸⁷ El fin constitucionalmente válido, por tanto, es aquel objetivo que encuentre su fuente en la propia Constitución. Respecto a esta propuesta en específico, el fin constitucionalmente válido se configura en el deber del Estado de tomar todas las medidas adecuadas y eficaces para combatir el crimen organizado y así garantizar la seguridad y la paz de las personas que habitan en el Ecuador de acuerdo con la Constitución.

126. Por tanto, los fines constitucionalmente válidos que se han identificado son los siguientes:

- (i) Garantizar la seguridad ciudadana y la cultura de paz de las personas en general como obligación del Estado, pero también como fundamento para el goce de otros derechos como la libertad del miedo y la libertad a una vida digna.¹⁸⁸
- (ii) Proteger el derecho a la integridad personal que incluye el derecho a la vida libre de violencia en el ámbito público y privado.¹⁸⁹
- (iii) Garantizar el derecho a la inviolabilidad de la vida.¹⁹⁰

127. Es imperante que el Estado tome todas las medidas a su alcance para combatir el crimen organizado que afecta a la integridad personal del resto de habitantes del país. La medida servirá, además, como función disuasiva para la comisión de los delitos en las que incurre el crimen organizado, pero también una herramienta eficaz para enfrentar el grado de violencia y amenaza en la que se constituye el crimen organizado.

128. Al respecto la Corte IDH ha señalado que el derecho a la vida comprende obligaciones de los Estados, que comprenden tanto una obligación negativa que ‘presupone que ninguna



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

persona sea privada de su vida arbitrariamente’,¹⁹¹ además, que también una obligación positiva por medio de la cual los Estados deberán adoptar ‘todas las medidas apropiadas para proteger y preservar el derecho a la vida’.¹⁹² En consecuencia, es necesario que el Estado active todas las herramientas de las que dispone para poder afrontar la lucha en contra del crimen organizado y que esta se dirija y maneje por todas las autoridades de seguridad que incluye a las FFAA que brindará apoyo a la PN con esta enmienda.

129. El fin constitucionalmente válido respecto a la integridad personal, engloba según la Corte Constitucional ‘no solo se centra en la protección individual de este derecho, sino que busca erradicar los entornos sociales violentos en los cuales se propician las vulneraciones a la integridad personal.’¹⁹³ Por lo que el Estado tiene la obligación de ‘prevenir, eliminar y sancionar toda forma de violencia, en especial aquella que se ejerce sobre grupos de atención prioritaria y otros grupos en desventaja’.¹⁹⁴ Por lo que, a través de esta medida se busca resguardar los derechos a la integridad personal de aquellas personas que se encuentran afectadas por la violencia surtida por el crimen organizado.

Idoneidad

130. Al respecto la Corte Constitucional ha señalado que una medida es idónea cuando:

“(…) la medida tomada sea adecuada para cumplir el fin constitucional. La restricción de un derecho debe ser un medio que contribuya a alcanzar el fin constitucional. En consecuencia, una medida no es idónea si es que no contribuye de forma alguna al fin constitucional. Existe, pues, una relación estrecha entre el medio o la medida y el fin constitucional. Si el fin constitucional se produce gracias al medio escogido, entonces éste es idóneo. (el subrayado no es del original)”¹⁹⁵

131. Como se mencionó anteriormente el apoyo complementario de las FFAA se permitirá en el ordenamiento constitucional únicamente para abordar la problemática del crimen organizado que no es un problema excepcional, sino que forma parte del modo de vida de los ecuatorianos, sino que, como se ha expuesto ampliamente en la problemática de este documento es un fenómeno creciente que ha sobrepasado el ejercicio de las facultades de la institución de protección interna. Es decir, lo que la propuesta de enmienda plantea es una medida de protección de la seguridad ciudadana que se ha visto vulnerada por la falta de resiliencia del Estado frente al crimen organizado.¹⁹⁶

Necesidad

132. Por otra parte, la medida tiene que ser necesaria para que la limitación sea proporcional. La Corte Constitucional ha dispuesto que una medida cumple con el requisito de necesidad



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

cuando ‘(...) la medida escogida tiene que ser, entre todas las posibles a tomar, la menos gravosa para el ejercicio de derechos, la que provoque el menos daño posible para lograr el fin constitucional, la mejor alternativa entre las disponibles.’¹⁹⁷

133. En este sentido, la medida propuesta en el proyecto de enmienda es necesaria ya que buscará que la colaboración de las FFAA se realice en un marco de apoyo, sin que esto cambie el rol predominante que tiene la PN respecto al control del orden interno del Estado, pues este apoyo complementario se enfocará en combatir el crimen organizado cuando la PN considere oportuna dicha intervención.

134. Esta medida es la menos gravosa entre varias, ya que respeta los presupuestos establecidos por la Corte IDH y la Corte Constitucional:

“Las FF.AA. pueden coadyuvar a la Policía Nacional en el control del orden interno, de acuerdo a los siguientes criterios:

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

(ii) 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;

(iii) 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,

(iv) Fiscalizada: por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces”.¹⁹⁸ (El subrayado no es del original)

135. En consecuencia, esta medida no solo es necesaria como respuesta a las diferentes amenazas que provienen del crimen organizado, sino que es una medida legítima en tanto cumpla con los parámetros de internacionales y constitucionales, desarrollados para la cooperación entre FFAA y PN.

Proporcionalidad en sentido estricto

136. La proporcionalidad es un principio por el cual se plantea y protege un debido equilibrio entre la protección y la restricción constitucional.¹⁹⁹ Al respecto, la Corte Constitucional ha valorado que:

“En la proporcionalidad se aprecia los derechos de unos titulares con otros titulares, cuyo ejercicio entra en colisión, tensión o podría provocar una restricción. Para que



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

una restricción de derechos sea legítima, la realización de otros derechos debe ser mayor o al menos equivalente. Se trata de una comparación entre la realización de un derecho con la afectación de otro derecho. Si la medida restrictiva tiene consecuencias desventajosas para un grupo humano comparado con el goce o realización del grupo que ejerce derechos, entonces la afectación al derecho a la igualdad será mayor.²⁰⁰ (el subrayado no es del original)

137. La Corte IDH ha indicado que: ‘los Estados deben limitar al máximo el uso de las FFAA 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’²⁰¹ Pero que, en consecuencia, sostiene que ‘estima absolutamente necesaria enfatizar en el extremo cuidado que los Estados deben observar al utilizar las FFAA como elemento de control de la protesta social, disturbios internos, violencia interna, situaciones excepcionales y criminalidad común.’²⁰² Es decir se contemplan escenarios analizados en esta propuesta, considerados amenazas a la seguridad ciudadana, como las circunstancias excepcionales y de violencia interna en las que es viable el uso de las FFAA, cuyo apoyo se implementará para el cumplimiento efectivo de las funciones de la PN en el marco de la lucha contra el crimen organizado, es decir para efectos de que las medidas de protección sean proporcionales a las amenazas que provienen de las organizaciones delincuenciales, respetando los estándares internacionales de DDHH.

138. En atención a lo expuesto, esta propuesta no modifica ni altera la estructura fundamental de la Constitución, ni los elementos constitutivos de la Norma Suprema. La propuesta busca optimizar las capacidades de las FFAA enfocadas en el crimen organizado sujeto a los estándares establecidos por la Corte Constitucional con el único fin de brindar mayor seguridad a todas y todos los ecuatorianos. En este sentido la presente modificación, de conformidad con la fundamentación realizada se debería tramitar vía enmienda constitucional.

(e) Considerandos

Que, la Constitución reconoce que las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional son instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos con una formación en democracia y derechos humanos.²⁰³ No obstante, son instituciones con misiones distintas: las Fuerzas Armadas se encargan de la defensa de la soberanía y la integridad territorial; mientras que la Policía Nacional de la protección interna y mantenimiento del orden público.²⁰⁴

Que, actualmente el único mecanismo que permite la cooperación de las Fuerzas Armadas con la Policía Nacional es la declaratoria del estado de excepción.²⁰⁵ Esta es



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

una figura que se aplica solamente en situaciones de emergencia y tiene como efecto la suspensión de los derechos de los ciudadanos.²⁰⁶ Con lo cual, solamente procede en caso de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural.²⁰⁷ Al ser un régimen extraordinario, el estado de excepción tiene un límite temporal de hasta 60 días, prorrogables por 30 días más.²⁰⁸

Que, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional intencionalmente no define ‘crimen organizado’, debido a la naturaleza cambiante de estas actividades delictivas.²⁰⁹ Sin embargo, existen elementos definitorios para reconocerlos como: (i) la existencia de un grupo estructurado; (ii) que actúe con el propósito de cometer uno o más delitos graves; (iii) para obtener directa o indirectamente un beneficio económico u otro beneficio de orden material.²¹⁰ Estas características han sido recogidas por el legislador ecuatoriano como delincuencia organizada.²¹¹

Que, consecuentemente, no existe una lista taxativa de los delitos que comprenden ‘crimen organizado’. Hasta el momento, se consideran como delitos de crimen organizado al narcotráfico, participación en un grupo delictivo organizado, blanqueo del producto del delito, corrupción, obstrucción de justicia, trata de personas, tráfico ilícito de migrantes y tráfico de armas.²¹²

Que, en el Ecuador la presencia de grupos criminales organizados no es un asunto excepcional, sino que se ha convertido en parte de la vida cotidiana de los ecuatorianos.²¹³ De conformidad con el Índice Global de Crimen Organizado, el Ecuador se encuentra dentro del 16% de los Estados en donde existe mayor presencia de criminalidad.²¹⁴ Por lo cual, las estrategias estatales de protección no pueden sujetarse a regímenes de emergencia temporales, como el estado de excepción.

Que, en los últimos cinco años la situación del crimen organizado nacional se ha tornado cada vez más grave debido a que organizaciones criminales transnacionales como carteles y grupos irregulares armados, han captado organizaciones criminales ecuatorianas, los que a la fecha libran enfrentamientos violentos entre sí por el control territorial.²¹⁵ En el 2021 el Ecuador alcanzó la tasa de homicidios intencionales más alta de la década, estos fueron principalmente motivados por el microtráfico de drogas.²¹⁶ Los conflictos armados se han extendido incluso en los centros de privación de la libertad, en los que el 46,63% de delitos cometidos se han perpetrado con armas de fuego.²¹⁷

Que, la ubicación física y geográfica del Ecuador aumenta las amenazas a las que se encuentra expuesto el país frente a grupos delictivos parte del crimen organizado,



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

actualmente el país presenta una integridad territorial de 4.50 sobre 10.²¹⁸ Este criterio de evaluación representa el grado en el que los Estados son capaces de controlar y proteger sus territorios e infraestructuras frente a la actividad del crimen organizado.²¹⁹

Que, se ha determinado que los grupos criminales más poderosos del Ecuador ‘usan armas sofisticadas, munición y explosivos’.²²⁰ Tal es así, que se estima que el mercado ilícito más grande en el Ecuador es el dedicado al tráfico de armas; superando incluso al narcotráfico.²²¹ La capacidad operativa de la Policía Nacional para neutralizarlas y combatir el crimen organizado es insuficiente.²²² Con lo cual, existe un desequilibrio entre la amenaza del crimen organizado y la institución encargada de la protección interna.

Que, ante un problema generalizado, persistente y que pone en peligro la dignidad humana, se requiere la implementación de estrategias estructurales. Por lo que, el objetivo principal de esta propuesta de enmienda, es la protección de derechos humanos a través de un mecanismo de protección que no dependa de la declaratoria de estados de emergencia.

Que, la protección interna y el mantenimiento del orden público son funciones privativas del Estado y si bien son responsabilidad de la Policía Nacional²²³ el Sistema de Justicia Interamericano ha considerado que la amenaza delincriminal puede constituir una razón legítima para que un Estado despliegue sus fuerzas de seguridad en casos concretos;²²⁴ siempre que ocurra de manera extraordinaria, complementaria y regulada.²²⁵

Que, se requiere de apoyo adicional de las instituciones de protección del Estado a la Policía Nacional, esta medida ha sido implementada a nivel regional como respuesta a las amenazas que provienen del crimen organizado.²²⁶

(f) Pregunta 1

Frase introductoria: Actualmente, las Fuerzas Armadas no pueden apoyar a la Policía Nacional en la protección interna y mantenimiento del orden público.

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?



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

(g) Anexo 1

Enmiéndese el artículo 158 de la Constitución de la República del Ecuador para que este diga:

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.