



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

GUILLERMO ALBERTO LASSO MENDOZA, en mi calidad de Presidente Constitucional de la República del Ecuador, me presento ante Ustedes con la siguiente solicitud del control previo constitucional del procedimiento del proyecto de reforma parcial a la Constitución, de conformidad con lo previsto en el artículo 442 de la Constitución, el numeral 1 del artículo 100 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el artículo 78 del Reglamento de Sustanciación de procesos de competencia de la Corte Constitucional; contenida en los siguientes términos:

I. CONTROL PREVIO

1. La presente solicitud busca que esta magistratura efectúe el primer momento de control previo al proyecto de reforma parcial a la Constitución que se presenta, y que, a través de un dictamen de procedimiento,¹ se pronuncie respecto de la vía a través de la cual se lo debe tramitar. Esto, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corte que ha señalado que existen:

“(…)[T]res momentos claramente diferenciados de la actuación de la Corte Constitucional, el primero en cuanto a la determinación de la vía para proceder a la modificación constitucional, esto es para establecer si el procedimiento es el de enmienda, reforma o cambio constitucional (dictamen de procedimiento); el segundo en referencia al control constitucional de la convocatoria a referéndum popular para que se apruebe la modificación constitucional (sentencia de constitucionalidad de la convocatoria a referendo); y, el tercero en relación al control de la constitucionalidad de la modificación constitucional ya aprobada (sentencia de constitucionalidad de las enmiendas, reformas y cambios constitucionales).”² (El subrayado no es del original)

2. Este primer control se realiza para que la Corte determine la vía adecuada para cada proyecto de reforma parcial. Para cumplir con esta función, esta magistratura ha manifestado que analiza el ‘escrito en el que se sugiere el procedimiento a seguir y las razones que justifican esta opción’³; añadiendo además que se efectúa un análisis material del contenido de la propuesta.⁴ En otras palabras, la Corte debe tener la información suficiente que le permita hacer un análisis de fondo respecto del contenido del proyecto de reforma parcial, para poder dictaminar la vía adecuada para su tramitación.

¹ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Artículo 99, numeral 1.

² Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 4-19-RC/19, párr. 17.

³ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 07-19-RC/19, párr. 19.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 01-19-RC/19, párr. 8.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

3. El presente escrito se efectúa en cumplimiento del numeral 1 y el inciso final del artículo 100 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC) que señala:

“Remisión de proyecto normativo.-Todo proyecto de enmienda o reforma constitucional debe ser enviado a la Corte Constitucional para que indique cuál de los procedimientos previstos en la Constitución corresponde, de acuerdo en los siguientes casos:

1. Cuando la iniciativa provenga de la Presidenta o Presidente de la República, antes de expedir el decreto por el cual se convoca a referendo, o antes de emitir el decreto por el cual se remite el proyecto a la Asamblea Nacional;
2. Cuando la iniciativa provenga de la ciudadanía, antes de dar inicio a la recolección de las firmas requeridas para la respectiva convocatoria a referendo o para la presentación a la Asamblea Nacional;
3. Cuando la iniciativa provenga de la Asamblea Nacional, antes de dar inicio al proceso de aprobación legislativa.

En todos los casos se deberá anexar un escrito en el que se sugiera el procedimiento a seguir, y las razones de derecho que justifican esta opción.”
(El subrayado no es del original)

4. Con lo cual, el presente escrito es un documento previo a que la Asamblea Nacional conozca el proyecto que remite el Presidente que se efectúa con la finalidad de otorgar toda la información necesaria para que esta magistratura emita el dictamen de procedimiento. Así, esta Corte ha señalado:

“19. El presente es un dictamen relativo al primero de los momentos descritos, por lo que esta Corte conforme lo dispone el inciso final del artículo 100 de la LOGJCC, analizará el ‘escrito en el que se sugiere el procedimiento a seguir y las razones que justifican esta opción’. En consecuencia, corresponde analizar en este dictamen las razones que justifican la opción de reforma parcial constitucional que sugieren los proponentes.”⁵ (El subrayado no es del original).

5. En el segundo momento de control constitucional que efectúa la Corte Constitucional -el control automático o formal-, se analizan los considerandos introductorios y el cuestionario. Este control se efectúa después de ser tramitada la reforma parcial por la Asamblea Nacional, y respecto del decreto que convoca a referéndum⁶ por lo que culmina con una ‘sentencia de constitucionalidad de la convocatoria a referendo’⁷. A pesar de que en este primer momento no se efectuará

⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen. No. 07-19-RC/19, párr. 17.

⁶ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Artículo 103.

⁷ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Artículo 99, numeral 2.



-4-
Auctus

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

este control, en el presente escrito se han incluido los considerandos y cuestionarios tentativos con la finalidad de brindar todos los elementos para el análisis material que efectuará esta magistratura para la emisión del dictamen de procedimiento.

6. El presente escrito se encuentra estructurado de la siguiente forma: primero, se recogen los criterios utilizados para la elaboración de los considerandos y cuestionarios tentativos. Posteriormente, se analiza la propuesta de reforma parcial y se explica de forma individual en cuatro subsecciones: (a) la fundamentación de la vía; (b) considerandos; (c) pregunta; y, (d) anexo. En la sección final de la solicitud, se incluye una matriz comparativa del texto de proyecto de reforma parcial y la normativa actual.

II. LA REFORMA PARCIAL PARA PROMOVER LA SEGURIDAD CIUDADANA

REFORMA PARCIAL: COMPLEMENTARIEDAD DE LAS FUERZAS ARMADAS.

(a) Fundamentación de la vía

7. La presente reforma parcial busca esencialmente, que las Fuerzas Armadas (FFAA) apoyen de manera complementaria a la Policía Nacional (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 los estándares internacionales que ha emitido el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH). Es necesario por tanto realizar el análisis de la vía para demostrar que efectivamente esta modificación constitucional puede tramitarse por reforma parcial.

8. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 442 de la Constitución de la República del Ecuador, una modificación constitucional se puede tramitar vía reforma parcial cuando:

“Art. 442.- La reforma parcial que no suponga una restricción en los derechos y garantías constitucionales, ni modifique el procedimiento de reforma de la Constitución tendrá lugar por iniciativa de la Presidenta o Presidente de la República, o a solicitud de la ciudadanía con el respaldo de al menos el uno por ciento de ciudadanas y ciudadanos inscritos en el registro electoral, o mediante resolución aprobada por la mayoría de los integrantes de la Asamblea Nacional. (...)”⁸

9. Por tanto, la propuesta tiene que por una parte no modificar el procedimiento de reforma de la Constitución que, como se puede notar de una lectura simple, la presente reforma parcial no busca modificar ninguno de los artículos que tratan los

⁸ Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 442.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

mecanismos de modificación de la Norma Suprema. Por tanto, se pasará al siguiente análisis respecto a como la propuesta de reforma parcial no establece restricciones a los derechos y garantías.

(i) La reforma parcial no establece restricciones a los derechos y garantías

10. La Corte Constitucional mediante dictamen 4-22-RC/22 conoció una propuesta de enmienda constitucional idéntica, -a excepción de la vía propuesta-, que buscaba que se permita el apoyo complementario de las Fuerzas Armadas a la Policía Nacional en la lucha contra el crimen organizado. En dicho dictamen la Corte Constitucional resolvió que:

“Por las consideraciones anteriores, la pregunta 1 no puede ser tramitada vía enmienda constitucional pues altera la estructura fundamental de la Constitución y el carácter y los elementos constitutivos del Estado. Por lo tanto, la vía adecuada para procesar la propuesta planteada por el presidente de la República podría tramitarse, al menos, por vía de reforma parcial.”⁹ (El subrayado no es del original).

11. La motivación de esta Magistratura para considerar que podía ser tramitada por reforma parcial la presente propuesta fue que:

“Ahora bien, esta Corte verifica que la modificación constitucional propuesta no restringe derechos y garantías por las razones que se exponen a continuación. Por un lado, el catálogo de derechos contenido en la Constitución (Título II) y su grado de satisfacción se encuentra inalterado con la propuesta de modificación del artículo 158. De igual manera, el catálogo de garantías (contenido en el Título III de la Constitución) y su grado de satisfacción no se ve alterado por la modificación del artículo 158. Por otro lado, la propuesta se refiere exclusivamente a las funciones que desempeñan las Fuerzas Armadas y no afecta el reconocimiento ni ejercicio de los derechos y garantías.”¹⁰ (El subrayado no es del original).

12. En consecuencia, la presente propuesta tampoco modifica el catálogo de derechos recogidos en el Título II de la Constitución ni tampoco las garantías recogidas en el Título III de la Constitución. Por otra parte, es importante considerar que además de valorarse que las consecuencias de esta modificación constitucional inciden en la práctica de derechos, es importante considerar la argumentación siguiente:

⁹ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen 4-22-RC/22, párr. 65.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen 4-22-RC722, párr. 63.



-5-
Cinder

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

13. La propuesta de reforma parcial 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 reforma parcial a la Constitución.¹¹ 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 (...).”¹²
(El subrayado no es del original)

14. 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).’¹³ El principio de proporcionalidad se encuentra recogido como un método de interpretación 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.”¹⁴
(El subrayado no es del original)

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

Fin constitucionalmente válido

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen 05-19-RC/19, párr. 21.

¹² Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 4-19-RC/19, párr. 15.

¹³ Atienza Manuel & García Juan Antonio, 2018, *Un debate sobre la ponderación*. Lima: Palestra. p. 14.

¹⁴ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, Registro Oficial Suplemento 52, 22 de octubre de 2009, art. 3 núm. 2.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

16. 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. (...)’¹⁵ 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, frente a la amenaza real del crimen organizado.

17. 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.’¹⁶ 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.”¹⁷

18. 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, de narcoterrorismo¹⁸, secuestros, son claros factores que evidencian como estas nuevas formas de amenazas afectan directamente la estabilidad nacional, demostrando que el

¹⁵ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia Nro. 11-18-CN/19, párr. 89.

¹⁶ Barriga Carrera Stalin, 1 de abril del 2022, *Las amenazas multidimensionales en un mundo globalizado el caso ecuatoriano*, Revista Academia de Guerra del Ejército Ecuatoriano, Volumen 15. Núm. 1, págs. 100 – 133, disponible en: ["https://journal.espe.edu.ec/ojs/index.php/Academia-de](https://journal.espe.edu.ec/ojs/index.php/Academia-de)

¹⁷ Ministerio de Defensa Nacional, diciembre de 2018, *Amenazas y riesgo globales, amenazas globales*, Política de la Defensa Nacional del Ecuador "Libro Blanco", pág. 98, disponible en: <https://www.defensa.gob.ec/vvp-content/uploads/2019/01/Pol%a3%aDtica-de-Defensa-Nacional-Libro-Blanco-2018-wcb.pdf>

¹⁸ 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 destrozó 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



-6-
Seis

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Ecuador no está libre de ningún tipo de amenaza multidimensional, sino que, más bien, esta continúa proliferándose.

19. Según detalla la Unidad Nacional de Investigación Antidelincuencial a partir del año 2022 registró en sus matrices de información el campo de identificación, determinación o afinidad a un grupo delictivo organizado, siendo así que, desde el 01 de enero del 2022 hasta el 03 de agosto del 2022, se registran 25 grupos delictivos organizados perteneciente a diferentes organizaciones criminales.¹⁹

20. 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.²⁰
- (ii) Proteger el derecho a la integridad personal que incluye el derecho a la vida libre de violencia en el ámbito público y privado.²¹
- (iii) Garantizar el derecho a la inviolabilidad de la vida.²²

21. 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 los que incurre el crimen organizado, pero también como una herramienta eficaz para enfrentar el grado de violencia y amenaza que constituye el crimen organizado.

22. Al respecto la Corte IDH ha señalado que el derecho a la vida comprende obligaciones de los Estados, que impone una obligación negativa que 'presupone que ninguna persona sea privada de su vida arbitrariamente',²³ y 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'.²⁴ En consecuencia, es necesario que el Estado active todas las herramientas 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 reforma parcial.

¹⁹ Policía Nacional del Ecuador, Informe No. PN-SCG-CyEOI-2022-228-INF de 22 de agosto de 2022 remitido por Oficio Nro. PN-CG-2022-0860-O de 23 de agosto de 2022, 3. Cuántas bandas existen en el Ecuador (internacionales y locales haciendo énfasis en las 5 más peligrosas o en aquellas con el numérico más grande conocido de miembros).

²⁰ Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 3, núm. 8.

²¹ Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 66.

²² Corte IDH. Caso de los "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63, párr. 144.

²³ Corte IDH. Caso García Ibarra y otros Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de noviembre de 2015. Serie C No. 306, párr. 97.

²⁴ Corte IDH. Caso García Ibarra y otros Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de noviembre de 2015. Serie C No. 306, párr. 97.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

23. El fin constitucionalmente válido respecto a la integridad personal, 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.’²⁵ 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’.²⁶ 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

24. 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)”²⁷

25. 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 y 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 reforma parcial 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,²⁸ misma que se implementará con los únicos fines de 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, proteger el derecho a la integridad personal que incluye el derecho a la vida libre de violencia en el ámbito público y privado y garantizar el derecho a la inviolabilidad de la vida.

26. Debido a que las FFAA en conjunto con la PN ‘son instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos’²⁹ el apoyo complementario

²⁵ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia Nro. 365-18-JH/21 y acumulado, párr. 69.

²⁶ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia Nro. 365-18-JH/21 y acumulado, párr. 69.

²⁷ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia Nro. 11-18-CN/19, párr. 110.

²⁸ Global Initiative Against Transnational Organized Crime. GLOBAL ORGANIZED CRIME INDEX. 2021, pág. 2.

²⁹ Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 158.



- 7 -
sieb

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

propuesto resulta la vía idónea para que las dos instituciones protectoras de derechos y garantías de los ciudadanos prevengan y combatan las amenazas que provienen del crimen organizado sin que implique un cambio en la separación de la naturaleza jurídica y atribuciones que tienen cada una de estas instituciones.

Necesidad

27. 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 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.’³⁰

28. En este sentido, la medida propuesta en el proyecto de reforma parcial 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.

29. 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”.³¹ (El subrayado no es del original)

30. 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.

³⁰ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia Nro. 11-18-CN/19, párr. 112.

³¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México. Sentencia de 28 de noviembre de 2018, párr. 182. Ver en: Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 33-20-IN/21 y acumulados, párr. 97.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Proporcionalidad en sentido estricto

31. La proporcionalidad es un principio por el cual se plantea y protege un debido equilibrio entre la protección y la restricción constitucional.³² 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 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.”³³ (el subrayado no es del original)

32. 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’³⁴ Pero sostiene que ‘estima absolutamente necesario 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.’³⁵ 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.

33. En atención a lo expuesto, esta 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 reforma parcial a la Constitución atendiendo de igual manera a las decisiones previas que ha emitido esta Magistratura

³² Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, art. 3 núm. 2.

³³ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia Nro. 11-18-CN/19, Párr. 118.

³⁴ Corte IDH, Caso Montero Aranguren y Otros (Retén de Catia). Sentencia de 5 de julio de 2006. Serie C No. 150, párr. 78.

³⁵ Corte IDH, Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 04 de julio de 2007, párr. 51.



-8-
jdw

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

en el dictamen 4-22-RC/22, por lo cual se debe atener a lo resuelto de conformidad con la doctrina *stare decisis*.³⁶

(b) 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.³⁷ 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.³⁸

Que, actualmente el único mecanismo que permite la cooperación de las Fuerzas Armadas con la Policía Nacional es la declaratoria del estado de excepción.³⁹ Esta es una figura que se aplica solamente en situaciones de emergencia y tiene como efecto la suspensión de los derechos de los ciudadanos.⁴⁰ Con lo cual, solamente procede en caso de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural.⁴¹ Al ser un régimen extraordinario, el estado de excepción tiene un límite temporal de hasta 60 días, prorrogables por 30 días más.⁴²

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.⁴³ 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.⁴⁴ Estas características han sido recogidas por el legislador ecuatoriano como delincuencia organizada.⁴⁵

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,

³⁶ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia Nro. 139-15-SEP-CC.

³⁷ Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 158.

³⁸ Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 158.

³⁹ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 5-19-EE/19A, 10 de octubre de 2019.

⁴⁰ Convención Americana de Derechos Humanos. Artículo 21.

⁴¹ Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 164.

⁴² Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 165.

⁴³ UNODC, s.f., *Crimen Organizado Transnacional*, Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito disponible en: <https://www.unodc.org/ropan/es/organized-crime.html>.

⁴⁴ *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, Palermo, art. 2.

⁴⁵ CODIGO ORGANICO INTEGRAL PENAL, Registro Oficial Suplemento 180 de 10 de febrero de 2014, Art. 369



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

obstrucción de justicia, trata de personas, tráfico ilícito de migrantes y tráfico de armas.⁴⁶

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.⁴⁷ 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.⁴⁸ 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.⁴⁹ 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.⁵⁰ 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.⁵¹

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, actualmente el país presenta una integridad territorial de 4.50 sobre 10.⁵² 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.⁵³

Que, se ha determinado que los grupos criminales más poderosos del Ecuador 'usan armas sofisticadas, munición y explosivos'.⁵⁴ 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.⁵⁵ La capacidad operativa de la Policía

⁴⁶ Universidad Nacional Autónoma de Honduras, agosto 2020, El papel de las fuerzas armadas en la seguridad pública en Honduras, Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad (IUDPAS) y Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), pág. 12, disponible en: <https://www.wola.org/wpcontent/uploads/2020/09/FFAA-HN-ESP-9.9.pdf>.

⁴⁷ Ministerio de Defensa Nacional y Ministerio del Interior, 2022, *Situación Regional*, Plan para la paz, pág. 8

⁴⁸ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Crimen Organizado Transnacional*. 2022. Disponible en: <https://www.unodc.org/ropan/cs/organized-crime.html>

⁴⁹ Ministerio de Defensa Nacional y Ministerio del Interior, 2022, *Situación Regional*, Plan para la paz, pág. 19.

⁵⁰ Ministerio de Defensa Nacional y Ministerio del Interior, 2022, *Situación Regional*, Plan para la paz, pág. 20.

⁵¹ Informe No. PN-SCG-CyEOI-2022-228-INF de 22 de agosto de 2022 remitido por la Policía Nacional del Ecuador.

⁵² Global Initiative Against Transnational Organized Crime. GLOBAL ORGANIZED CRIME INDEX. 2021. Pag 2

⁵³ Global Initiative Against Transnational Organized Crime. GLOBAL ORGANIZED CRIME INDEX. 2021. Pag 4

⁵⁴ Ministerio de Defensa Nacional y Ministerio del Interior, 2022, *Situación Regional*, Plan para la paz, pág. 24.

⁵⁵ Naciones Unidas, 2010, The Globalization of Crime: A Transnational Organized Crime Threat Assessment, núm. E.10.IV.6.2010, disponible en www.unodc.org/documents/data_and_analysis/tocta/TOCTA_Report_2010_low_res.pdf.



- 9 -
reord

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Nacional para neutralizarlas y combatir el crimen organizado es insuficiente.⁵⁶ 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 reforma parcial 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 Nacional⁵⁷ el Sistema de Interamericano de Derechos Humanos ha considerado que la amenaza delincinencial puede constituir una razón legítima para que un Estado despliegue sus fuerzas de seguridad en casos concretos;⁵⁸ siempre que ocurra de manera extraordinaria, complementaria y regulada.⁵⁹

(c) *Pregunta*

Frase introductoria: Actualmente, las Fuerzas Armadas no pueden apoyar a la Policía Nacional en la protección interna y mantenimiento del orden público, a menos que exista una declaratoria de estado de excepción.

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, reformando parcialmente la Constitución de conformidad con lo previsto en el Anexo 1?

(d) *Anexo*

Refórmese 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.

⁵⁶ Ministerio de Defensa Nacional y Ministerio del Interior, 2022, *Situación Regional*, Plan para la paz, pág. 45

⁵⁷ Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 158.

⁵⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Zambrano Vélez y Otros vs. Ecuador, 04 de julio de 2007.

⁵⁹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia no. 33-20-IN/21 y acumulados, 05 de mayo de 2021.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

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.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

III. MATRICES DE MODIFICACIÓN

La matriz de modificación muestra la norma vigente, en comparación del proyecto de reforma parcial del Presidente de la República.⁶⁰

PREGUNTA 1.

NO.	NORMAS VIGENTES	PROYECTO DE REFORMA PARCIAL
I	<p>Art. 158.- Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional son instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos.</p> <p>Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial.</p> <p>La protección interna y el mantenimiento del orden público son funciones privativas del Estado y responsabilidad de la Policía Nacional.</p> <p>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.</p>	<p>Art. 158.- Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional son instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos.</p> <p>Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial.</p> <p>La protección interna y el mantenimiento del orden público son funciones privativas del Estado y responsabilidad de la Policía Nacional.</p> <p><u>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.</u></p> <p>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.</p>

⁶⁰ *El rojo significa modificación

Exp
-10-



-11-
oncl

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

IV. PETICIÓN

De conformidad con lo previsto en el inciso final del artículo 104 y el numeral 2 del artículo 438 de la Constitución, en concordancia con el numeral 1 del artículo 100 y el artículo 101 de la LOGJCC, solicito que esta magistratura efectúe el control previo constitucional del procedimiento respecto del presente proyecto de reforma parcial a la Constitución, y de acuerdo con el numeral 1 del artículo 99 de la LOGJCC emita el correspondiente dictamen de procedimiento.

V. NOTIFICACIONES

Notificaciones que me correspondan, las recibiré en la casilla constitucional No. 001 y en las siguientes direcciones electrónicas: lassog@presidencia.gob.ec, pozof@presidencia.gob.ec, sichelk@presidencia.gob.ec sgj@presidencia.gob.ec, y nsj@presidencia.gob.ec.

Autorizo a los abogados Fabián Pozo Neira, Karen Soledad Sichel Arciniega y Yolanda Salgado Guerrón; Secretario General Jurídico y asesoras de la Presidencia de la República respectivamente para que suscriban cuanto escrito fuere necesario dentro del patrocinio de esta causa.

Guillermo Lasso Mendoza

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

	SECRETARÍA GENERAL
	DOCUMENTOLOGÍA
Recibido el día de hoy...	31 OCT. 2022
Por...	dohanna 16:30
Anexos...	1 hoja
FIRMA RESPONSABLE	

