

AMICUS CURIAE
CAUSA No. 4-22-RC

**SEÑORA XIMENA ALEJANDRA CÁRDENAS REYES, JUEZA PONENTE DE
LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

1.º. Los abajo firmantes, en calidad de Asambleístas de la República del Ecuador, por nuestros propios derechos, ante usted comparecemos con el presente escrito de Amicus Curiae dentro de la causa No. 4-22-RC de enmienda a la Constitución de la República, presentada por el señor Guillermo Lasso Mendoza, Presidente Constitucional de la República del Ecuador.

1. COMPARECIENTES

2.º. Comparecemos en calidad de terceros interesados al amparo de lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).

2. ANTECEDENTES

3.º. Con escrito de 12 de septiembre de 2022 y oficio No. T.299-SGJ-222-0185 de la misma fecha, suscritos por el señor Guillermo Alberto Lasso Mendoza, en su calidad de Presidente Constitucional de la República del Ecuador, se presentó a la Corte Constitucional “... *la solicitud de control constitucional previo y automático del proyecto de enmienda a la Constitución, de conformidad con lo previsto en el artículo 441 de la Constitución...*”.

4.º. Conforme Acta de Sorteo, la solicitud de control constitucional previo y automático del Proyecto de Enmienda a la Constitución, de conformidad con lo previsto en el artículo 441 de la Constitución, fue registrada con el No. 4-22-RC y su competencia radica en la magistrada Ximena Alejandra Cárdenas Reyes.

5.º. Según el Proyecto de Enmienda a la Constitución presentado por la Presidencia de la República, las ocho preguntas a ponerse a decisión de la ciudadanía “*tienen como finalidad buscar soluciones a uno de los problemas principales que ataca al Ecuador: el crimen organizado. Este es un problema complejo, y, como ocurre con los problemas complejos, no tiene una solución. El crimen organizado corrompe a las instituciones, se apodera de la clase política ecuatoriana y, atenta a través de mecanismos ilegales contra la naturaleza y los recursos de los ecuatorianos.*”

Ante esta realidad, la propuesta de enmienda constitucional prevé soluciones inmediatas y de largo plazo. Las primeras tres preguntas dotan de recursos inmediatos a las instituciones para cumplir con su rol de protección a la ciudadanía; ..." (lo subrayado nos corresponde).

- 6.º El Proyecto de Enmiendas incluye ocho preguntas, con sus respectivos anexos que, por su contenido, han sido clasificadas en tres grupos: Seguridad, Democracia y Medio Ambiente. En apego al Art. 12 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional presentamos *argumentos para mejor resolver* respecto de la **pregunta No. 1**, detallados a continuación:

3. EJE SEGURIDAD – PREGUNTA No: 1

- 7.º El proyecto de enmiendas a la Constitución de la República, establece:

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

¿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 a lo previsto en el Anexo 1?”

3.1. Estándar Internacional

- 8.º La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), a través de diversos fallos, ha desarrollado estándares relacionados con las Fuerzas Armadas y las labores de seguridad y orden público relevantes para cumplir con las obligaciones internacionales de los Estados sobre la materia. En ese sentido, la Corte IDH, en el caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México, en la sentencia emitida el 28 de noviembre de 2018, sostenía que se constató que en la época en que ocurrieron los hechos existía en el estado de Chihuahua un contexto de alta presencia militar, particularmente en el Ejido Benito Juárez, con motivo de la implementación del “Operativo Conjunto Chihuahua” como estrategia de respuesta estatal a la violencia criminal imperante en la zona [...], así como de las acciones de búsqueda para localizar a los responsables de la muerte de tres agentes de la Policía Federal, en los que el Estado atribuyó la autoría a integrantes de la delincuencia organizada [...]. Los efectivos militares desplegados con este propósito asumieron funciones relacionadas con el control del orden público y recurrieron, entre otros métodos de investigación, a la detención de pobladores que se sospechaba se encontraban asociados con actividades delictivas y con los homicidios referidos [...].

- 9.º. La Corte IDH tomó nota de los argumentos del Estado con relación a la alta complejidad del contexto de violencia que sucedía en la Chihuahua - México, respecto de la cual requería *“la implementación de acciones de seguridad y el despliegue legítimo del uso de la fuerza por parte del Estado”*. No obstante, la Corte IDH constata también que la implementación de las estrategias estatales de combate al crimen organizado basadas en el despliegue de efectivos militares en distintas zonas del territorio mexicano generó alerta y preocupación por parte de distintos organismos internacionales y mecanismos especiales nacionales e internacionales [...]. Tales alertas, que no fueron controvertidas por México mediante prueba que desvirtuara su contenido, han dado cuenta de alegadas graves violaciones a los derechos humanos asociadas a la actuación de elementos castrenses en el marco de dichas estrategias, entre las cuales se encontraban desapariciones forzadas, detenciones arbitrarias y ejecuciones extrajudiciales, así como la impunidad crónica, como patrones estructurales comunes en los casos en que ha sido comprobada la participación de agentes estatales, constituyendo un fenómeno de especial gravedad.
- 10.º. En concreto, la Corte IDH se ha referido en distintas ocasiones a la participación de Fuerzas Armadas en la alteración del orden público. En ese sentido, la Corte IDH recuerda que en el Caso Montero Aranguren y otros Vs. Venezuela (5 de julio de 2006) estableció que si bien los Estados partes de la Convención podrían desplegar a las Fuerzas Armadas para desempeñar tareas ajenas a las propiamente relacionadas con conflictos armados, dicho empleo debe **limitarse al máximo y responder a criterios de estricta excepcionalidad** (énfasis incorporado), para enfrentar situaciones de criminalidad o violencia interna, dado que el entrenamiento que reciben las fuerzas militares está dirigido a derrotar al enemigo y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales.
- 11.º. En el caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México (26 de noviembre de 2010), Por otra parte, la Corte IDH estableció que la intervención de Fuerzas Armadas en actividades de seguridad pública debe atender a criterios de **estricta proporcionalidad, excepcionalidad y debida diligencia en la salvaguarda de las garantías convencionales, dado que el régimen propio de las fuerzas militares no se concilia con las funciones propias de las autoridades civiles** (énfasis incorporado); asimismo, indicó que puede implicar la introducción de un riesgo para los derechos humanos y recordó lo señalado por los Relatores Especiales de la ONU sobre Tortura, sobre Ejecuciones Extrajudiciales y sobre Independencia de Jueces y Abogados, en el sentido de

que *“las funciones de investigación de la policía judicial [o ministerial] deberían estar a cargo de una entidad civil”*.

- 12.º. Adicionalmente, sobre este tema se han pronunciado el Comité de Derechos Humanos, el Comité contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias, conjuntamente los Relatores Especiales sobre la Tortura y sobre las Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, así como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, entre otros. Los referidos organismos y procedimientos especiales internacionales coinciden en señalar que **la participación de las Fuerzas Armadas en labores de policía judicial o ministerial puede resultar contrario a determinados principios del Estado de Derecho tales como la separación de poderes, independencia y autonomía de los tribunales judiciales y la subordinación a las autoridades civiles** (énfasis incorporado).
- 13.º. La Corte IDH reafirma que el mantenimiento del orden público interno y la seguridad ciudadana deben estar primariamente reservados a los cuerpos policiales civiles. No obstante, cuando excepcionalmente intervengan en tareas de seguridad, la participación de las fuerzas armadas debe ser:
- a) Extraordinaria, de manera que toda intervención se encuentre justificada y resulte excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias del caso;
 - b) Subordinada y complementaria, a las labores de las corporaciones civiles, sin que sus labores puedan extenderse a las facultades propias de las instituciones de procuración de justicia o policía judicial o ministerial;
 - c) Regulada, mediante mecanismos legales y protocolos sobre el uso de la fuerza, bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad y de acuerdo con la respectiva capacitación en la materia, y
 - d) Fiscalizada, por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces.

3.2. Antecedentes jurisprudenciales

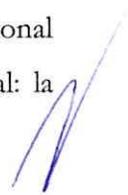
- 14.º. La Corte Constitucional ha establecido que conforme el Art. 99 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, ante propuestas de modificación constitucional, el Organismo puede intervenir en tres momentos: el primero en cuanto a la determinación de la vía para proceder 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 referendo 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).

- 15.º En esa perspectiva, la Corte Constitucional, conforme los Arts. 443 de la Constitución de la República, 99 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y 78 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte, debe emitir su dictamen a fin de determinar el procedimiento o vía que debe darse a la propuesta de modificación constitucional.
- 16.º En el presente caso, el Presidente de la República sugiere la enmienda constitucional como el mecanismo que debe operar para reformar el Art. 158 de la Constitución de la República. Al respecto, el Art. 441 de la Constitución establece:

“Art. 441.- 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 (...)”

- 17.º En atención a la disposición constitucional antes referida, la Corte Constitucional a través del Dictamen No. 1-18-RC/19 del 28 de mayo de 2019 sostiene que *“mediante su Dictamen N. 001-14-DRC-CC, expresó que la enmienda constituye el procedimiento menos riguroso, dado que procede en los casos en que la modificación, supresión o incorporación de uno o varios artículos no alteren la estructura de la Constitución, el carácter y elementos constitutivos del Estado, no establezcan restricciones a los derechos y garantías constitucionales, y no alteren el procedimiento de reforma a la Constitución. La Corte interpreta que la enmienda constitucional se distingue de los otros procesos, en razón del efecto que persigue, puesto que, **respeto el espíritu del constituyente al proponer cambios no significativos al texto constitucional**”*. (las negrillas nos corresponden).
- 18.º En el caso de la pregunta analizada, es pertinente recordar que nuestra Constitución se inscribe en los modelos de rigidez constitucional, dicho en otras palabras, la norma constitucional establece mecanismos agravados de reformar la Constitución, los llamados «candados constitucionales», en referencia a los mecanismos de reforma constitucional existentes, el constituyente de 2008 estableció dos tramites de reforma constitucional: la enmienda y la reforma parcial.
- 

19.º En el caso de las preguntas expuestas por el Ejecutivo, hay que considerar que la Corte Constitucional ya se manifestó a través de dictámenes sobre la vía adecuada para el cambio constitucional. Ante esto, nos permitimos recordar los dictámenes que tienen un análisis profundo respecto a la enmienda constitucional como mecanismo de cambio constitucional, que tendría una suerte de *stare decisis et quieta non movere*, que significa, **“estar a lo decidido y no perturbar lo ya establecido, lo que está quieto”**.

3.2.1. Dictamen No. 2-10-RC/22

20.º La Corte ha diferenciado los tres momentos en que este Organismo interviene frente a una modificación de la Constitución: 1. dictamen de procedimiento, 2. sentencia de constitucionalidad de la convocatoria a referendo, cuando este forme parte del procedimiento, y 3. sentencia de constitucionalidad de las enmiendas, reformas y cambios constitucionales, una vez que han sido aprobados.

21.º El primer momento, sobre el dictamen de procedimiento, consiste en la determinación del procedimiento de modificación constitucional y se encuentra regulado expresamente en los Arts. 100 y 101 de la LOGJCC. Por lo tanto, la Corte indica si el procedimiento señalado por el proponente es apto para tramitar el proyecto de modificación constitucional presentado, y las razones de derecho que justifican su decisión. En este contexto, si la propuesta sugiere la tramitación de una enmienda, le corresponde a este Organismo examinar si incurre o no en las limitaciones materiales previstas en el artículo 441 de la Constitución, es decir, que:

“no altere su estructura fundamental [de la Constitución], 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 (...)”.

22.º La enmienda, según la Constitución, procede cuando no altera la estructura fundamental de la norma suprema, el carácter y elementos constitutivos del Estado, no establece restricciones a los derechos y garantías, o no modifique el procedimiento de reforma de la Constitución. Corresponde determinar si la propuesta incurre en alguna de esas prohibiciones que impiden la vía de la enmienda.

“12. Al respecto, esta Corte Constitucional señaló: “La enmienda constitucional... respeta el espíritu del constituyente al proponer cambios no significativos al texto constitucional... En relación a la reforma parcial... a través de este mecanismo es posible efectuar modificaciones a la estructura de la Constitución o al carácter o elementos constitutivos del Estado, sin que esto pueda implicar una restricción de

derechos o garantías... el tercero y más riguroso de los mecanismos de modificación de la Constitución, es la Asamblea Constituyente”.

23.º En la sentencia No. 33-20-IN/21 se marca un horizonte en la jurisprudencia constitucional ecuatoriana, pues se busca desechar las huellas que la región heredó de las dictaduras latinoamericanas, en donde se normalizó que miembros del ejército, con armamento bélico, precautelen y mantengan el orden público y la seguridad ciudadana; todo esto, en plena vigencia de una democracia constitucional.

24.º En conexión con lo determinado por organismos internacionales de derechos humanos, esta función pertenece, naturalmente en situaciones ordinarias, pues el uso de la fuerza en esos escenarios está reservado para la Policía Nacional y, solo durante estados de excepción y cumpliendo un rol netamente complementario, a las Fuerzas Armadas.

25.º El Instituto Interamericano de Derechos Humanos en su Guía metodológica sobre Derechos humanos, seguridad ciudadana y funciones policiales, tiene el siguiente análisis:

Domínguez Vial, Andrés. *“Policía y Derechos Humanos”*. IIDH, Programa de Fuerzas de Seguridad y Derechos Humanos, PDI Chile, 1996, pág. 96

En los regímenes democráticos se han definido pautas para la actuación policial, que son útiles para reafirmar la función gravitante que en éstos cumplen los cuerpos policiales: 1. Ausencia de injerencia política en las actuaciones policiales. 2. Desmilitarización del servicio policial. 3. Respeto absoluto por los derechos fundamentales de la ciudadanía. 4. Transparencia de actuación, rendición de cuentas, control por parte del Poder Legislativo y del Poder Judicial de las actuaciones policiales. 5. Monopolio del uso de la fuerza en la sociedad. 6. Límites del accionar policial signados por la ley recuerda que en el Caso Montero Aranguren y otros Vs. Venezuela estableció que si bien los Estados partes de la Convención podrían desplegar a las fuerzas armadas para desempeñar tareas ajenas a las propiamente relacionadas con conflictos armados, dicho empleo debe limitarse al máximo y responder a criterios de estricta excepcionalidad para enfrentar situaciones de criminalidad o violencia interna, dado que el entrenamiento que reciben las fuerzas militares está dirigido a derrotar al enemigo y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales. [N.del E.: ver *Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2006. Serie C No. 150, párr. 78]*

26.º En el caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México, la Corte estableció que la intervención de Fuerzas Armadas en actividades de seguridad pública debe atender a criterios de estricta proporcionalidad, excepcionalidad y debida diligencia en la salvaguarda de las garantías convencionales, dado que el régimen propio de las fuerzas militares no se concilia con las funciones propias de las autoridades civiles; asimismo, indicó que puede

implicar la introducción de un riesgo para los derechos humanos y recordó lo señalado por los Relatores Especiales de la ONU sobre Tortura, sobre Ejecuciones Extrajudiciales y sobre Independencia de Jueces y Abogados, en el sentido de que *“las funciones de investigación de la policía judicial [o ministerial] deberían estar a cargo de un entidad civil”*.

La Corte reafirma que el mantenimiento del orden público interno y la seguridad ciudadana deben estar primariamente reservados a los cuerpos policiales civiles. No obstante, cuando excepcionalmente intervengan en tareas de seguridad, la participación de las Fuerzas Armadas debe ser:

- a) Extraordinaria, de manera que toda intervención se encuentre justificada y resulte excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias del caso ;
- b) Subordinada y complementaria, a las labores de las corporaciones civiles, sin que sus labores puedan extenderse a las facultades propias de las instituciones de procuración de justicia o policía judicial o ministerial;
- c) Regulada, mediante mecanismos legales y protocolos sobre el uso de la fuerza, bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad y de acuerdo con la respectiva capacitación en la materia, y
- d) Fiscalizada, por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces

27.º. Además, en el Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220, Párrafo 87]

“derecho de toda persona a la seguridad personal está consagrado en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) respecto del cual se despliegan las obligaciones de respeto, garantía y no discriminación. Estas obligaciones recaen sobre las acciones directas de agentes estatales encargados de la seguridad pública, policiales o militares, pero también sobre sus omisiones o actos de aquiescencia”.

28.º. El Ejecutivo tuvo la posibilidad de suscribir Estados de Excepción vía Decretos Ejecutivos, con el fin de viabilizar la seguridad en conjunto, la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas, a través de las requisiciones pertinentes. Sin embargo, la incapacidad del Ejecutivo en la administración pública se ve reflejada en la baja asignación, gasto y/o ejecución del Presupuesto General del Estado así como valores asignados a los entes de seguridad; por lo tanto, el Ejecutivo, con la Consulta Popular, optaría por beneficiarse de su propio dolo, pues su misma negligencia nos ha llevado a la inseguridad actual; pretender

subsanan su incapacidad en administrar un país a través de la pretendida Consulta Popular solo ahonda la crisis en nuestra nación.

- 29.º En definitiva, respecto de la pregunta No. 1, orientada a permitir el apoyo complementario de las Fuerzas Armadas a la Policía Nacional para combatir el crimen organizado, no constituye una medida idónea, necesaria, ni proporcional para poder resolver el problema de inseguridad que golpe a la sociedad ecuatoriana.
- 30.º La pregunta planteada por el señor Presidente de la República tiene **la finalidad de modificar la misión histórica y fundamental de las Fuerzas Armadas**, al establecer una enmienda a través de la cual autoriza a las Fuerzas Armadas, de manera complementaria, extraordinaria y regulada, el apoyo a la Policía Nacional en la lucha contra el crimen organizado, sin que medie un Estado de Excepción, bajo criterios de proporcionalidad y debida diligencia, conforme lo señalan los estándares jurisprudenciales de la Corte Constitucional y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En ese sentido, la enmienda propuesta plantea un cambio significativo al texto constitucional, fundamentalmente por sus eventuales efectos en la vigencia y respeto de los derechos humanos.
- 31.º Por las razones expuestas, al tratarse de una modificación constitucional relevante, desde una perspectiva institucional en el marco de la Fuerza Pública y social; y, desde la perspectiva de los derechos humanos, los mecanismos más adecuados para resolver la crisis de inseguridad se orientan a una política preventiva y no reactiva de la seguridad integral; y, consecuentemente se resumen en más inversión pública.

3.3. Control de los considerandos, la pregunta y el anexo

No. Pregunta	TEXTO VIGENTE	PROYECTO DE ENMIENDA
1	<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>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><i>Prevía 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.</i></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.	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.
Nota:	Textos eliminados: rojo y subrayado Textos incluidos: azul y cursiva	

3.3.1. Respeto del control constitucional de los considerandos generales, el Art. 104 de la LOGJCC dispone:

“Art. 104.- Control constitucional de los considerandos que introducen la pregunta. - Para controlar la constitucionalidad de los considerandos introductorios, la Corte Constitucional verificará el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- 1. No inducción de las respuestas en la electora o elector;*
- 2. Concordancia plena entre el considerando que introduce la pregunta y el texto normativo. Esta concordancia comprende la relación entre las finalidades que se señalan en el considerando que introduce la pregunta y el texto sometido a consideración del pueblo;*
- 3. Empleo de lenguaje valorativamente neutro y sin carga emotiva, sencillo y comprensible para el elector;*
- 4. Relación directa de causalidad entre el texto normativo sometido a aprobación del pueblo y la finalidad o propósito que se señala en el considerando que introduce la pregunta, de modo que una vez aprobada la disposición jurídica, la finalidad perseguida se obtenga con una alta probabilidad; y,*
- 5. No se proporcione información superflua o ninguna otra que no guarde relación con el texto normativo a ser aprobado por el electorado.”*

32.º Al respecto, el proyecto de enmiendas del señor Presidente de la República, en relación a la pregunta No. 1, establece:

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?”

33.º Respecto de la pregunta, cabe destacar que el que se pregunte sobre un solo tema implica que los anexos -cambios normativos- se lean como parte integral de la pregunta; por lo tanto, no se puede agregar temas que no se encuentren incluidos en esta. A su vez, las preguntas solamente pueden versar sobre un asunto, salvo que existiere interrelación o interdependencia en los componentes normativos.

34.º En esta línea de ideas, se puede determinar que el anexo desborda el alcance de la pregunta, es decir que **induce a la respuesta por parte del lector, viciando su libertad de decidir, pues convierten a la pregunta en compuesta**, es decir que contraviene lo establecido en el Art. 104 de la LOGJCC.

35.º De acuerdo a la justificación de los considerandos, se argumenta que:

“ante un problema generalizado, (...) 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 Nacional, el Sistema de Justicia Interamericano ha considerado que la amenaza delincinencial puede constituir una razón legítima para que un Estado despliegue sus fuerzas de seguridad en casos concretos; siempre que ocurra de manera extraordinaria, complementaria y regulada.”

“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.”

36.º En este sentido, según el proyecto de enmiendas, las propuestas presentadas:

“tienen como finalidad buscar soluciones a uno de los problemas principales que ataca al Ecuador: el crimen organizado. Este es un problema complejo, y, como ocurre con los problemas complejos, no tiene una sola solución. El crimen organizado corrompe a las instituciones, se apodera de la clase política ecuatoriana y, atenta a través de mecanismos ilegales contra la naturaleza y los recursos de los ecuatorianos.”

37.º La Constitución de la República establece que los ciudadanos ecuatorianos merecemos vivir en una cultura de paz y el incremento de inseguridad exige del Estado [y del gobierno] mecanismos efectivos para atacar la inseguridad; además, es obligación del Estado garantizar el goce efectivo de los derechos, y garantizar la seguridad ciudadana y orden público.

38.º Evidentemente, ante la inseguridad, la ciudadana pide al Gobierno mayores medidas para enfrentarla, pero se debe entender que las Fuerzas Armadas no están preparadas para las tareas de seguridad ciudadana, la preparación de Fuerzas Armadas es de combate, es decir para la guerra.

39.º Además, se debe considerar que recientemente se aprobó la Ley del Uso Legítimo de la Fuerza, en donde siguiendo los parámetros establecidos por la Corte Constitucional, se estableció una complementariedad excepcional de las Fuerzas Armadas en las acciones de

la Policía Nacional siempre que medie un estado de excepción. Además, el uso de la fuerza es de ultima ratio, es decir, debe ser estrictamente necesario.

- 40.º El numeral octavo del Art. 3 de la Constitución de la República del Ecuador, señala que es deber primordial del Estado garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción.
- 41.º En Sentencia No. 33-20-IN/21 y acumulados de la Corte Constitucional, se reafirma el importante rol que tienen las Fuerzas Armadas en nuestra democracia, pues para la vigencia del Estado de derecho, es necesario que cada **órgano estatal cumpla sus funciones de acuerdo a lo reconocido en la Constitución**, y en consideración a su preparación y especialidad.
- 42.º En virtud de lo antes señalado, es evidente que varios de los considerandos introductorios no guardan concordancia con el núcleo duro de la pregunta y, además, especialmente la *“frase introductoria”* por una lado induce al error, pues se afirma categóricamente que: *“Actualmente, las Fuerzas Armadas no pueden apoyar a la Policía Nacional en la protección interna y mantenimiento del orden público.”*, lo cual es falso, ya que el ordenamiento ecuatoriano prevé el apoyo complementario de las Fuerzas Armadas a la Policía Nacional siempre que medie un Estado de Excepción.

3.4. Respeto de la formulación del cuestionario - Art. 105 de la LOGJCC

- 43.º El artículo 105 de la LOGJCC señala:

“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.”*

- 44.º Complementando el análisis realizado en el numeral anterior, hay que manifestar que la justificación de la pregunta con el anexo se contradice a los considerandos que argumentan para justificar la pregunta. La pregunta establece: *“¿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?”*

45.º En el sentido de lo expuesto, es importante precisar que la referida pregunta, aunque persigue la complementariedad, pretende incorporar en el Anexo, una tipología penal que no se encuentra reconocida como tal en el ordenamiento jurídico ecuatoriano. El anexo de la pregunta incorpora la categoría de “*crimen organizado*”, sin embargo, en nuestra legislación no existe dicha referencia, lo que existe es el tipo penal “*delincuencia organizada*”; por tanto, la propuesta de modificación termina incorporando una cláusula abierta respecto de la definición de crimen organizado y los tipos penales que en la referida definición se subsumen, acción que claramente vulneraría el principio de seguridad jurídica, la naturaleza de la estricta tipicidad de los delitos penales; y, al no contar con un régimen de transición en el cambio propuesto, se volvería inminentemente riesgoso para la estabilidad constitucional y democrática del Estado.

3.5. Test de Proporcionalidad

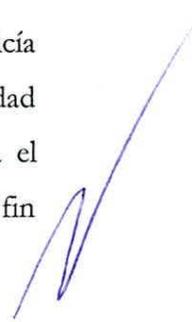
46.º En el marco del análisis, conviene analizar la propuesta de enmienda a la luz del test de proporcionalidad establecido por la Corte Constitucional; y, determinar si la enmienda constitucional incorporada en la pregunta No. 1 del Proyecto de Enmiendas enviado por el señor Presidente de la República, constituye una medida que persigue un fin constitucionalmente válido, es idónea, necesaria y proporcional.

47.º La Corte Constitucional, mediante Sentencia No. 42-21-CN/22, en el párrafo 21, señala que el test de proporcionalidad debe analizar: “(i) *persigue un fin constitucionalmente válido, (ii) es idónea para alcanzar dicho objetivo, (iii) es necesaria con relación al fin y (iv) es estrictamente proporcional entre el sacrificio y el beneficio obtenido, en su aplicación a la causa que origina la presente consulta de constitucionalidad de norma.*”

48.º Una vez establecidos los parámetros y descrita la pregunta a lo largo de este documento, conviene verificar lo siguiente:

3.5.1. ¿El núcleo de la enmienda persigue un fin constitucionalmente válido?

49.º El núcleo de la enmienda persigue la eliminación del Estado de Excepción como requisito previo a la actuación complementaria de las Fuerzas Armadas en apoyo de la Policía Nacional, justificando la intención de garantizar derechos conexos con la seguridad ciudadana de todas y todos. En ese sentido, aunque la propuesta *per se* no resuelva el problema de la inseguridad que afecta al país, el núcleo de la enmienda persigue un fin constitucionalmente válido.



3.5.2. ¿La enmienda es idónea para alcanzar el fin constitucionalmente válido?

- 50.º Sin lugar a dudas y como se reconoce en los propios argumentos expuestos para motivar la enmienda, el problema de la inseguridad, es un problema de carácter estructural, que debe ser abordado desde esa perspectiva y recordando que lo que demanda en el marco de un Estado de Derechos, es un despliegue de política pública y no un despliegue del poder punitivo del Estado.
- 51.º La carga argumental que se expone respecto de la enmienda lejos de justificar la idoneidad propuesta, lo que hace es entregar argumento de peso para afirmar categóricamente que: el apoyo complementario de las Fuerzas Armadas a la Policía Nacional sin que medie Estado de Excepción, con la intención de combatir el crimen organizado *per se*, no va a solucionar los problemas de inseguridad y precarización de la vida por los que atraviesa actualmente el Estado ecuatoriano. En definitiva, la modificación constitucional propuesta **no es idónea para** perseguir el fin constitucionalmente válido que se alega.

3.5.3. ¿La enmienda es necesaria con relación al fin que persigue?

- 52.º En la misma línea de lo que se ha sostenido con anterioridad, existen otras medidas que permitirían cumplir con el fin constitucionalmente válido, entre ellas, la creación y actualización a la realidad que vive el país del Plan Nacional de Seguridad Integral, mediante el cual se puedan establecer metas verificables; y, se requiere implementar medidas preventivas y únicamente reactivas para abordar el problema de inseguridad. En otras palabras, lo que se requiere es un mayor grado de inversión social efectiva y políticas públicas de atención que fortalezcan el tejido social y permitan superar las condiciones de vulnerabilidad estructural del Estado en relación a la seguridad/inseguridad.
- 53.º Además de lo señalado, el ordenamiento jurídico ecuatoriano ya establece la posibilidad de que las Fuerzas Armadas complementariamente apoyen a la Policía Nacional en el cumplimiento de sus deberes constitucionales; y, ha sido la propia Corte Constitucional quien ha establecido que para viabilizar esa complementariedad debe existir un Estado de Excepción, por lo que el cambio constitucional propuesto por el Presidente de la República deviene en innecesario.

3.5.4. ¿Es estrictamente proporcional el sacrificio y el beneficio obtenido, con la enmienda propuesta?

54.º En consecuencia a lo señalado respecto a la idoneidad y la necesidad del cambio constitucional, se puede colegir que no existe proporcionalidad propiamente dicha entre la eliminación de la mediación del Estado de Excepción para que pueda apoyar de manera complementaria las Fuerzas Armadas a la Policía Nacional para combatir el crimen organizado; y, la materialización del fin constitucionalmente válido perseguido, pues como se ha sostenido en este documento, la respuesta a la inseguridad no debe ser reactiva, sino integral.

55.º En definitiva, la propuesta de modificación constitucional pese a perseguir un fin constitucionalmente válido, no se justifica como idónea, necesaria y proporcional.

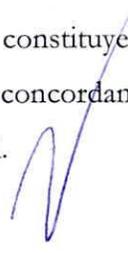
4. CONCLUSIONES

56.º En definitiva, considerando los argumentos para mejor resolver, expuesto en el presente Amicus Curiae, se colige lo siguiente:

1.º Los estándares internacionales sobre derechos humanos refuerzan estrictamente la participación **excepcional** de las Fuerzas Armadas en el cumplimiento de otros fines ajenos a su naturaleza; además, precisan el cumplimiento del carácter extraordinario, temporal y restringido de la intervención, la subordinación al poder civil, la profunda necesidad de regulación; y, la fiscalización del poder civil. En ese sentido, la propuesta de enmienda, al pretender eliminar el Estado de Excepción para activar el apoyo de las Fuerzas Armadas en el cumplimiento de los fines de la Policía Nacional para combatir el crimen organizado, implica una clara indeterminación temporal de la participación de las Fuerzas Armadas, en una clara contradicción con los estándares en el documento referido.

2.º Luego del análisis correspondiente de los alcances y el núcleo de la modificación constitucional propuesta en la pregunta No. 1 del Proyecto de Enmiendas del señor Presidente de la República, se evidencia que aquella modificación parte de premisas erradas y peligrosamente pretende eliminar el Estado de Excepción como condición previa para la actuación complementaria de las Fuerzas Armadas en apoyo a la Policía Nacional.

3.º Los considerandos y el cuestionario de la pregunta No. 1 del Proyecto de Enmiendas del señor Presidente de la República: 1) incumplen la prohibición de inducir una respuesta sobre todo en el caso de la fase introductoria; 2) constituyen falacias que pueden inducir al error; y, 3) evidencian una falta de concordancia entre los argumentos expuestos y la propuesta de cambio constitucional.



4.º. En consideración a los argumentos expuestos en el apartado 4.1. del presente Amicus, la propuesta de modificación constitucional, pese a perseguir un fin constitucionalmente válido no se justifica como idónea, necesaria y proporcional.

5. SOLICITUD

57.º. En virtud de los fundamentos expuestos, solicitamos atentamente que se admita el presente escrito de Amicus Curiae al expediente para mejor resolver, en cumplimiento a lo dispuesto en el Art. 12, inciso primero, de la LOGJCC. En igual sentido, solicitamos se sirva admitir la comparecencia de quienes suscribimos este Amicus Curiae, a la audiencia pública que se convoque oportunamente en esta causa.

6. NOTIFICACIONES

58.º. Las notificaciones que nos correspondan las recibiremos en los siguientes correos electrónicos:

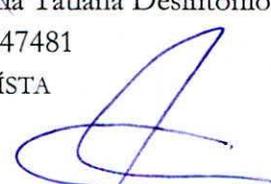
esther.cuesta@asambleanacional.gob.ec;
victoria.desintonio@asambleanacional.gob.ec; silvia.nunez@asambleanacional.gob.ec;
gustavo.mateus@asambleanacional.gob.ec; xavier.jurado@asambleanacional.gob.ec ;
ronny.aleaga@asambleanacional.gob.ec, roberto.cuero@asambleanacional.gob.ec;
ferdinan.alvarez@asambleanacional.gob.ec; ricardo.chavez@asambleanacional.gob.ec y
jahiren.noriega@asambleanacional.gob.ec



Silvia Patricia Núñez Ramos
C.I. 0601974793
ASAMBLEÍSTA



As. Victoria Tatiana Desintonio Malave
C.I. 0926047481
ASAMBLEÍSTA



As. Xavier Andrés Jurado Bedran
C.I. 1713408316

ASAMBLEÍSTA



As. Gustavo Enrique Mateus Acosta

C.I. 0906587696

ASAMBLEÍSTA



Ronny Xavier Aleaga Santos

C.I. 0913269544

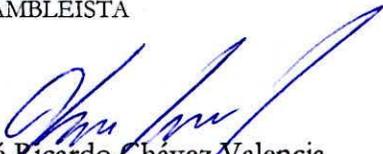
ASAMBLEÍSTA



Roberto Emilio Cuero Medina

C.I. 0912479821

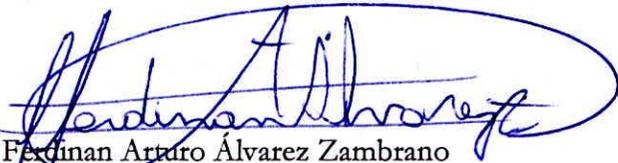
ASAMBLEÍSTA



José Ricardo Chávez Valencia

C.I. 0802303826

ASAMBLEÍSTA



Ferdinan Arturo Álvarez Zambrano

C.I. 1310161904

ASAMBLEÍSTA



Jahiren Elizabeth Noriega Donoso

C.I. 1721921359

ASAMBLEÍSTA

 SECRETARÍA GENERAL
DOCUMENTOLOGÍA
29 SEP 2022
Recibido el día de hoy a las
Por
Anexos
FIRMA RESPONSABLE

