SEÑORES JUECES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Caso No. 0033-20-IN y acumulados

CATERINA COSTA VON BUCHWALD, mayor de edad, estado civil casada, con domiclio en Guayaquil, de profesión abogada, con cédula de ciudadanía No. 0906229083, en mi calidad de Presidente del **COMITÉ EMPRESARIAL ECUATORIANO** (RUC No. 0992356871001, con domicilio en Quito)**; ROBERTO ASPIAZU ESTRADA**, ciudadano ecuatoriano, mayor de edad, de estado civil casado, con cédula de ciudadanía No. 0902509694, con domicilio en Quito, en mi calidad de Director Ejecutivo y representante legal del **COMITÉ EMPRESARIAL ECUATORIANO** (RUC No. 0992356871001, con domicilio en Quito); ante ustedes comparezco y dentro de la causa **No. 0033-20-IN y acumulados**, de conformidad con lo establecido en el artículo 12 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, presento el siguiente **AMICUS CURIAE**:

I. LEGITIMACIÓN ACTIVA DEL COMITÉ EMPRESARIAL ECUATORIANO. –

El Comité Empresarial Ecuatoriano es una organización empresarial de derecho privado, sin fines de lucro, de ámbito nacional, que agrupa a distintos organismos empresariales, tales como Federaciones, Cámaras, Asociaciones, entre otras, legalmente establecidas en el país. Actualmente, tiene 102 organizaciones afiliadas de distintos sectores productivos y provincias. El CEE, dentro de sus finalidades se encuentra ser la expresión de la unidad de los sectores productivos ecuatorianos, impulsar y defender los principios de libre empresa, libre mercado, propiedad privada, el estado de derecho, la promoción del desarrollo económico del país, el fortalecimiento de su institucionalidad y la seguridad jurídica a todo nivel.

Av. Amazonas y República . Edif. Las Cámaras . piso 9
Telf: (593-2) 226 4627 . **Fax:** (593-2) 245 6761 . Quito.Ecuador

El Comité Empresarial Ecuatoriano interviene con un legítimo interés en la presente causa, para presentar un *amicus curiae*, conforme al Art. 12 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Nuestro interés en los procesos actuales de acciones públicas de inconstitucionalidad iniciadas en contra del Acuerdo Ministerial No. 179 del Ministerio de Defensa[1], en el cual se expide el *Reglamento de Uso Progresivo, Racional y Diferenciado de la Fuerza por parte de los Miembros de las Fuerzas Armadas* (en adelante, el "Reglamento" o "Acuerdo Ministerial") se mantenga vigente por cumplir con las normas constitucionales, puesto que se debe a la imperativa necesidad de que los miembros de las Fuerzas Armadas del Ecuador, cuenten con lineamientos legales, específicos, claros, y precisos respecto al uso progresivo, racional y diferenciado de la fuerza en el desarrollo de sus funciones. También, destacamos, que estos lineamientos, como lo explicaremos en el presente documento, sirven de límites a ese uso de la fuerza, que siempre debe estar basados y dentro del marco del respeto de los derechos y principios constitucionales y aquellos que forman parte de los tratados internacionales.

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL ACUERDO MINISTERIAL 179. –

2.1. Aspectos generales sobre la constitucionalidad de la potestad normativa en la emisión del Acuerdo Ministerial No. 179. –

Como primer aspecto, el Acuerdo Ministerial cumple con los aspectos formales para su expedición y objeto de regulación. Ahora bien, en esa misma línea, la Constitución establece que el Estado debe garantizar una cultura de paz y de seguridad integral[2], por lo que dicha forma de garantizarse es a través de políticas públicas y normativa clara, que cumpla con los

[1] Registro Oficial Edición Especial No. 610 de 29 de mayo de 2020)

[2] Art. 3, Constitución: "*Artículo 3.- Son deberes primordiales del Estado: (…) 8. 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.*"

Av. Amazonas y República . Edif. Las Cámaras . piso 9
Telf: (593-2) 226 4627 . Fax: (593-2) 245 6761 . Quito.Ecuador

criterios de proporcionalidad en función del respeto de los derechos de los ciudadanos. En concordancia con lo expresado, cabe citar el art. 393 de la Constitución:

> "***Artículo 393.-*** *El Estado garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una* ***cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos. La planificación y aplicación de estas políticas*** *se encargará a órganos especializados en los diferentes niveles de gobierno."* (el subrayado en negrillas es nuestro)

En este mismo sentido, la Carta Fundamental establece que las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional son instituciones que deben proteger los derechos y libertades de los ciudadanos; y específicamente, las Fuerzas Armadas tienen una misión fundamental de la defensa de la soberanía y protección de la integridad territorial.[3]

A su vez, la norma constitucional establece que distintas autoridades, como los Ministros de Estado, tienen potestad normativa para emitir regulaciones dentro de sus competencias. El art. 154 de la Constitución señala lo siguiente:

> ***Art. 154.-*** *A las ministras y ministros de Estado, además de las atribuciones establecidas en la ley, les corresponde: 1. Ejercer la rectoría de las políticas públicas del área a su cargo y expedir los acuerdos y resoluciones administrativas que requiera su gestión. (…)*

El artículo constitucional transcrito puede verse aplicado en la materia que estamos analizando, en el artículo 10 literal g) de la Ley Orgánica de la Defensa Nacional, que establece que el Ministro de Defensa Nacional tiene la atribución de: "*Expedir las normas,*

---

[3] Art. 158, Constitución: *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.
(…)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."

Av. Amazonas y República . Edif. Las Cámaras . piso 9
Telf: (593-2) 226 4627 . Fax: (593-2) 245 6761 . Quito.Ecuador

acuerdos, reglamentos internos de gestión de aplicación general en las tres Ramas de las Fuerzas Armadas, así como los reglamentos internos de gestión de cada Fuerza". Ente este sentido, el Reglamento emitido por el Ministro de Defensa se fundamenta constitucional y legalmente.

En consideración a lo expresado, las normas constitucionales establecen los parámetros en referencia a las Fuerzas Armadas, las cuales deben tener una regulación de aplicación, a fin de cumplir con las finalidades y garantizarse los derechos y la seguridad de los ciudadanos. En ese sentido, el Acuerdo Ministerial se emite para establecer un Reglamento que regule las actuaciones, siendo este un *"instrumento que guíe a sus miembros en la aplicación de el uso progresivo, racional y diferenciado de la fuerza"*[4] en el ámbito de *"las operaciones militares dispuestas por autoridad competente"*[5]. Por lo tanto, la expedición de la normativa se encuentra con un procedimiento normativo debido, cumpliendo incluso con los principios de legalidad y seguridad jurídica[6].

2.2. Constitucionalidad del contenido de la regulación del Acuerdo Ministerial No. 179. –

2.2.1. El uso progresivo, racional y diferenciado. –

Como fue mencionado en el acápite anterior, el Ministro de Defensa tiene la potestad normativa para emitir una regulación que regule las actuaciones de las Fuerzas Armadas. Ahora bien, es importante destacar que esa regulación está circunscrita a un uso progresivo, racional y diferenciado en el desarrollo de operaciones militares, cuando por sus circunstancias lo exija, o en un Estado de Excepción.[7]

[4] Art. 1, Acuerdo Ministerial No. 179.
[5] Art. 2, Ibídem.
[6] Art. 82, Constitución: "*Art. 82.- El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.*"
[7] Art. 5, Acuerdo Ministerial No. 179.

Av. Amazonas y República . Edif. Las Cámaras . piso 9
Telf: (593-2) 226 4627 . **Fax:** (593-2) 245 6761 . Quito.Ecuador

El uso racional de la fuerza no es una atribución amplia que permite o avala la arbitrariedad de las Fuerzas Armadas, sino más bien, uno de los elementos principales para determinar en los casos concretos el mecanismo de utilización de la fuerza. El propio Reglamento, en su art. 6, establece que éstos deben cumplir con los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad. En otras palabras, si el uso de la fuerza en situaciones concretas no cumple con dichos principios, será considerado una violación a los derechos fundamentales. Es por eso, que es imperativo que las Fuerzas Armadas tengan un instrumento que los guíe en sus actuaciones, así como también, sirve para evaluar que aquellas se hayan enmarcadas dentro del ordenamiento jurídico.

Dentro de la jurisprudencia de derechos humanos puede observase que los estados deben tener una regulación clara que especifique el uso de la fuerza ante situaciones especificas, como disturbios internos excepcionales. La necesidad de ese marco normativo permite no solo su actuación como tal, sino también que puedan tener un entrenamiento bajo esas consideraciones. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en al caso *Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador*[8], ha señalo lo siguiente:

> "*2.2. Existencia de un marco normativo que regule el uso de la fuerza*
> *86. La legislación interna debe establecer pautas lo suficientemente claras para la utilización de fuerza letal y armas de fuego por parte de los agentes estatales, así como para asegurar un control independiente acerca de la legalidad de la misma.*
>
> *2.3. Planificación del uso de la fuerza - capacitación y entrenamiento a los miembros de los cuerpos armados y organismos de seguridad estatales. (...) Es imprescindible que los agentes del Estado conozcan las disposiciones legales que permiten el uso de las armas de fuego y que tengan el entrenamiento adecuado para que en el evento en que deban decidir acerca de su uso posean los elementos de juicio para hacerlo.*"

[8] Corte Interamericana de Derechos Humanos; Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador; Sentencia de 4 de julio de 2007.

Av. Amazonas y República . Edif. Las Cámaras . piso 9
Telf: (593-2) 226 4627 . **Fax:** (593-2) 245 6761 . Quito.Ecuador

En definitiva, el Acuerdo Ministerial señala claramente que el uso de la fuerza solo es procedente en los supuestos indicados (operaciones militares, circunstancias que lo ameriten y estado de excepción) siempre que sea necesario para neutralizar o reducir una amenaza. Consideramos que las acciones de inconstitucionalidad presentadas erróneamente afirman la violación constitucional por parte del Acuerdo Ministerial, cuando lo que realmente este instrumento servirá de guía para las Fuerzas Armadas para actuar en dichas medidas, así como también como límites de su actuación.

2.2.2. El uso de la fuerza en estado de excepción

De acuerdo con el Reglamento, el uso racional de la fuerza dentro de un estado de excepción será utilizado acorde a las circunstancias que lo exija (art. 5). Esta posibilidad dentro del labor de las fuerzas armadas se encuentra amparado en la propia Constitución, pues en ella se establece que el Presidente de la República puede declarar dicho estado de excepción en casos de *"agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural"*[9].

Una vez declarado el Estado de Excepción, el Presidente de la República, dentro del marco jurídico constitucional, puede disponer el uso de las Fuerzas Armadas. Evidentemente, ese uso de las fuerzas armadas debe ampararse en las circunstancias concretas, siendo proporcional y progresivo. El art. 165 numeral sexto de la Constitución señala lo siguiente:

> "***Art. 165.-*** *Durante el estado de excepción la Presidenta o Presidente de la República únicamente podrá suspender o limitar el ejercicio del derecho a la inviolabilidad de domicilio, inviolabilidad de correspondencia, libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión, y libertad de información, en los términos que señala la Constitución. Declarado el estado de excepción, la Presidenta o Presidente de la República podrá:* (...)
> *6. Disponer el empleo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional y llamar a servicio activo a toda la reserva o a una parte de ella, así como al personal de otras instituciones* (...)".

[9] Art. 164, Constitución.

Av. Amazonas y República . Edif. Las Cámaras . piso 9
Telf: (593-2) 226 4627 . **Fax:** (593-2) 245 6761 . Quito.Ecuador

Es importante mencionar que los estados de excepción no son una carta abierta para suspender las garantías ciudadanas, pues tiene limitantes, requisitos y plazos específicos; en el cual, tanto la Asamblea Nacional y la Corte Constitucional actúan como contrapeso, a fin de verificar los motivos y razones que lleva al Poder Ejecutivo emitir un Estado de Excepción[10]. De la misma forma, los servidores públicos, incluyendo los integrantes de las Fuerzas Armadas, son responsables de cualquier abuso dentro del estado de excepción[11].

Por parte de los accionantes, se ha señalado hay limitaciones inconstitucionales a la libertad de expresión y derecho a reunión, lo cual consideramos que no es correcto. El Reglamento materia de las demandas de inconstitucionalidad, establecen que, dentro del estado de excepción, pueden intervenir con *"(a)nte reuniones, manifestaciones, disturbios internos y otras situaciones de violencia interna, que deriven en grave conmoción interna o calamidad pública"*[12], la cual debe leerse en el contexto del Acuerdo Ministerial y la Constitución. Ese uso de la fuerza es únicamente cuando cumpla con los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad. Por ende, no existe una infracción constitucional en ese sentido.

III. PETICIÓN. –

En consideración de los fundamentos expuestos en el presente documento solicitamos se acepte el presente documento de *amicus curiae* dentro de la presente causa, así como también se nieguen las pretensiones de las acciones de inconstitucionalidad presentadas en contra del Acuerdo Ministerial No. 179, puesto que cumplen las normas de la Constitución del Ecuador y no existe vulneración alguna como ha pretendido argumentar los accionantes.

---

[10] ***Art. 166.***- *La Presidenta o Presidente de la República notificará la declaración del estado de excepción a la Asamblea Nacional, a la Corte Constitucional y a los organismos internacionales que corresponda dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la firma del decreto correspondiente. Si las circunstancias lo justifican, la Asamblea Nacional podrá revocar el decreto en cualquier tiempo, sin perjuicio del pronunciamiento que sobre su constitucionalidad pueda realizar la Corte Constitucional. (…)*

[11] Art. 166, último inciso, Constitución: *"Las servidoras y servidores públicos serán responsables por cualquier abuso que hubieran cometido en el ejercicio de sus facultades durante la vigencia del estado de excepción."*

[12] Art. 7, Acuerdo Ministerial No. 179.

Av. Amazonas y República . Edif. Las Cámaras . piso 9
Telf: (593-2) 226 4627 . Fax: (593-2) 245 6761 . Quito.Ecuador

IV. AUTORIZACIONES Y NOTIFICACIONES. –

Autorizo expresamente al abogado Emilio Gallardo Cornejo, para que presente cuanto escrito sea necesario en defensa de mis intereses e intervenga en mi nombre y representación en cualquier diligencia que sea ordenada dentro de la presente.

Las notificaciones las recibiré a los correos electrónicos egallardo@industrias.ec

Firmo con mi abogado patrocinador.

p. Comité Empresarial Ecuatoriano

Ab. Caterina Costa von Buchwald
Presidente
Comité Empresarial Ecuatoriano

Ing. Roberto Aspiazu Estrada
Director Ejecutivo
Comité Empresarial Ecuatoriano

Ab. Emilio Gallardo Cornejo
Mat.: 09-2010-264

SECRETARÍA GENERAL
DOCUMENTOLOGÍA
Recibido el día de hoy jueves 27 de agosto 2020 a las 10h10
Por Fernando Jaramillo
Anexos 05 (cinco) fojas
FIRMA RESPONSABLE

Av. Amazonas y República . Edif. Las Cámaras . piso 9
Telf: (593-2) 226 4627 . Fax: (593-2) 245 6761 . Quito.Ecuador