

## JUECES Y JUEZAS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

*Ref: Amicus curiae, control de constitucionalidad del Decreto Ejecutivo No. 1052 -Estado de Excepción-*

Sylvia Bonilla Bolaños, presidenta de la Comisión Ecuménica de Derechos Humanos CEDHU; Vivian Isabel Idrovo Mora, abogada; Ana Cristina Vera, Directora Ejecutiva del Centro de Apoyo y Protección de los Derechos Humanos SURKUNA; Lina María Espinosa Villegas, coordinadora legal de Amazon Frontlines; Fernando Bastias Robayo, integrante del Comité Permanente de Derechos Humanos de Guayaquil; Victor Rivadeneira, integrante de la Asociación Americana de Juristas Rama Ecuador; comparecemos ante ustedes con el siguiente amicus curiae para referirnos al derecho a la protesta social pacífica y a la prohibición constitucional de su suspensión o limitación durante Estados de Excepción. Como es de conocimiento público los órganos Ejecutivo y Legislativo han adoptado medidas que han sido calificadas por varios sectores de la población como regresivas en derechos, a través de decretos, leyes y actos administrativos de efectos generales. Frente a las afectaciones de derechos constitucionales y a la vida digna de las personas, varios sectores de la población han manifestado su rechazo, lo que pone en evidencia futuras acciones de protesta y movilización pacíficas de carácter colectivo, como una forma de participación política y de defensa de derechos humanos. **Por lo dicho, ponemos en conocimiento de la Corte, varios argumentos jurídicos -constitucionales y de estándares internacionales- para que sean recogidos en la tramitación del control de constitucionalidad de la renovación de la declaratoria de estado de excepción contenida en el Decreto Ejecutivo No. 1052, de 15 de mayo de 2020;** en los siguientes términos:

### 1. PROTESTA SOCIAL Y ESTADOS DE EXCEPCIÓN

#### 1.1. Breves antecedentes

La Declaración Universal de Derechos Humanos reconoce el “*supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión*”. Asimismo, el artículo 98 de la Constitución de la República del Ecuador garantiza que “(l)os individuos y los colectivos podrán ejercer el derecho a la resistencia frente a acciones u omisiones del poder público o de las personas naturales o jurídicas no estatales que vulneren o puedan vulnerar sus derechos constitucionales, y demandar el reconocimiento de nuevos derechos”. El derecho a la protesta es base fundamental para el ejercicio de todos los derechos constitucionales, pues sobre este derecho se asienta el sentido mismo de los derechos humanos, como límites al poder, para hacerle frente a las desigualdades estructurales. Como sostendría Aníbal Quijano: “*La cuestión de los derechos humanos implica, finalmente, una cuestión de poder*”.

Como lo recordó en 2012, la Alta Comisionada para los derechos humanos: (...) *en diciembre de 2013 se conmemoraría el 65o aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Una de las consideraciones en que se fundamentaba la Declaración, enunciada en el preámbulo, era que las personas se rebelarían y protestarían si sus derechos humanos no estuvieran protegidos por el estado de derecho. Lo cierto era que la denegación de los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales, así como del derecho al desarrollo, había traído aparejadas manifestaciones populares en todo el mundo. Esas manifestaciones obedecían a*

*distintas cuestiones, como la relación entre los gobernantes y los gobernados, la promulgación de leyes, la reforma social, el aumento de los precios o la degradación del medio ambiente.”<sup>1</sup>*

La protesta social ha sido el motor de la evolución del reconocimiento y reivindicación de los derechos humanos. Gracias a la protesta social se han producido grandes transformaciones en la sociedades, así la independencia de países bajo dominación colonial, la eliminación de la segregación racial, el voto de las mujeres, la creación y la protección de la seguridad social, la jornada laboral de cuarenta horas, el pago de horas extras laborales, el salario digno; el derecho a la educación y salud pública; retornos a la democracia; los derechos de la naturaleza; derechos de las personas LGBTIQ+, derechos de las personas afrodescendientes etc. Las mujeres en América Latina y en el mundo siguen protagonizando grandes manifestaciones pacíficas con el fin de visibilizar violaciones a derechos humanos que nos siguen afectando, lo propio con los y las estudiantes, los y las trabajadores, pueblos indígenas, entre otros. Los derechos humanos no han sido **una concesión generosa del Estado, sino el producto de un proceso de lucha y de reivindicaciones permanente.**

En los últimos años, se ha seguido evidenciado que en todo el mundo, incluido Ecuador, las personas y colectivos salen a las calles y levantan la voz de forma creativa e innovadora para expresar su disconformidad con el orden establecido, las políticas económicas de ajuste, el cambio climático, la violencia patriarcal, las desigualdades sociales y económicas. Incluso antes de la pandemia por la COVID-19, América Latina vivió intensas jornadas de protestas contra la precarización de la vida y el aumento de la brecha de desigualdad.

En Ecuador, durante el mes de octubre pasado, miles de personas se manifestaron contra la eliminación de los subsidios a los combustibles, reformas laborales y otras medidas que no habían sido consultadas a la población afectada. El resultado de dichas manifestaciones fue la derogatoria de dichas medidas, en medio de momentos de gran represión, criminalización y hostigamiento por parte del Estado<sup>2</sup>. Como es de conocimiento público, y ha sido señalado por la Comisión interamericana de Derechos Humanos, el Estado hizo uso desproporcionado de la fuerza para reprimir las manifestaciones pacíficas, pese a que la Corte Constitucional había señalado “(...) *que los dictámenes No 5-19-EE/19 y 5-19-EE/19A no autorizan la disolución de concentración y manifestaciones de protesta pacífica*”<sup>3</sup>:

Durante el mes de octubre de 2020, y tal como sucedió en otros países, el gobierno nacional concibió el ejercicio de la protesta social como contrario a la seguridad ciudadana. Así, se afirmó que en el contexto de las manifestaciones se cometen actos delictivos que afectan a la integridad física de las personas o a la propiedad pública y privada. Usando este argumento las más altas autoridades del gobierno justifican el actuar inconstitucional de la fuerza pública y criminalizaron a la par, por supuestos “actos de violencia”, a dirigentes sociales, defensores y defensoras de derechos humanos.

---

<sup>1</sup> Declaración de la Alta Comisionada contenida en el informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, seminario sobre medidas efectivas y mejores prácticas para asegurar la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas, A/HRC/25/32, 29 de enero de 2014.

<sup>2</sup> Informe de verificación sobre Derechos Humanos, paro nacional y levantamiento indígena. Octubre 2019.

Disponible en: [https://ddh.ecuador.org/sites/default/files/documentos/2019-10/Informe%20Final%20Alianza%20DDHH%20Ecuador%202019\\_compressed.pdf](https://ddh.ecuador.org/sites/default/files/documentos/2019-10/Informe%20Final%20Alianza%20DDHH%20Ecuador%202019_compressed.pdf)

<sup>3</sup> Causa No. 0500-19-EE. Sentencia No. 500-19-SEE-CC

El Presidente de la República Lenin Moreno, con fecha 16 de marzo, decretó estado de excepción por la emergencia sanitaria producida por el virus COVID-19. En el período comprendido entre el 16 de marzo y el 16 de mayo del 2020 el gobierno nacional adoptó medidas que fueron duramente criticadas por diversos sectores de la población, entre ellas, la reducción del presupuesto para la educación, que fue objeto de plantones de estudiantes y docentes en varias ciudades del país. Asimismo, la Asamblea Nacional acaba de aprobar dos proyectos normativos que en han generado rechazo y anuncios de manifestaciones por parte de trabajadores, estudiantes, indígenas, sectores de izquierda, entre otros. En ese contexto, para reactivar el sector productivo. Por otra parte, ha habido omisiones estatales en relación con la atención de salud, con el manejo de personas fallecidas en la ciudad de Guayaquil, especialmente, hechos conocidos a nivel internacional que han generado indignación, rechazo y protestas.

Con fecha 26 de abril, el Presidente señaló que “(...) desde el 4 de mayo se pasará del aislamiento al distanciamiento social en Ecuador porque hay nuevos indicadores que así lo permiten dentro de la emergencia sanitaria por el coronavirus COVID-19”. Con fecha 16 de mayo, el COE nacional decidió, entre otras cosas “autorizar el inicio de actividades vinculadas a la cámara de comercio del Cantón Cuenca (...) autorizar el reinicio de autoridades productivas de la empresa EXPLOCEN C.A., con el mínimo de personal que garantice su operación y con las medidas de seguridad respectivas (...) emitir un enérgico llamado de atención al alcalde del cantón Zamora por impedir el transporte de concentrados del proyecto Fruta del Norte, cuya operación está autorizada en el marco del funcionamiento garantizado a los sectores estratégicos” (...) fase amarillo, se aprobaron protocolos especiales para el funcionamiento de centros comerciales. En estos establecimientos se autoriza el funcionamiento de los patios de comida con las adecuaciones físicas realizadas para garantizar el distanciamiento y en la aplicación de medidas biosanitarias y en un máximo del 30% del aforo permitido (...) aprobar el reinicio del entrenamiento del deporte profesional”.

Asimismo, la Alcaldesa de Guayaquil informó con fecha 16 de mayo en su cuenta de tuitter que: “Con los resultados que anunciemos mañana, solicitaremos al COE Nacional el traspaso a semáforo amarillo desde el día miércoles 20 de mayo y avisaremos cada 15 días la evolución de la situación de COVID-19 en Guayaquil”<sup>4</sup>

Mediante Decreto Ejecutivo No. 1052 de 15 de mayo de 2020, el Presidente de la República renovó el estado de excepción por calamidad pública por treinta días. En dicho decreto suspendió el ejercicio del derecho a la libertad de tránsito y el derecho a la libertad de asociación y reunión”, además señaló que “El Comité de Operaciones de Emergencia Nacional dispondrá los horarios y mecanismos de restricciones de cada uno de esos derechos en razón del color del semáforo adoptado por el gobierno autónomo descentralizado correspondiente a cada cantón (...)

Por ello, mientras por una parte se toma decisiones para volver a retomar las actividades productivas, por otro lado, el ejercicio de los derechos, vinculados a la defensa de derechos constitucionales, como es el derecho de manifestarse pacíficamente, se encuentra nuevamente dejado al arbitrio de las autoridades de la fuerza pública, por la poca claridad de la redacción del texto y la falta de referencia a las manifestaciones pacíficas. En contexto de COVID-19 y de medidas económicas que han sido consideradas por amplios sectores de la población como vulneradoras de derechos humanos, consideramos que es imperativo que la Corte Constitucional

---

<sup>4</sup> <https://twitter.com/CynthiaViteri6/status/1262101893196795905?s=20>

brinde certezas respecto del ejercicio del derecho a manifestarse pacíficamente y de la obligación del estado de garantizar este derecho si se lo ejerce guardando todas las normas de distanciamiento social y bioseguridad que garanticen la salud, y por lo tanto el bien común, de todas las persona.

Lo dicho nos obliga a insistir a la Corte Constitucional, la necesidad de garantizar el derecho que tenemos todas las personas que habitamos en el Ecuador, de protestar pacíficamente por el goce y ejercicio de los derechos humanos, por nuestro derecho su derecho a vivir con dignidad, como lo señala la Constitución.

## **1.2. Estándares nacionales e internacionales sobre el derecho a la protesta pacífica**

La Constitución ecuatoriana reconoce y garantiza, en su artículo 66.6, el derecho de toda persona “a opinar y expresar su pensamiento libremente y en todas sus formas y manifestaciones” Asimismo, en el artículo 66.13 reconoce y garantiza el derecho “a asociarse, reunirse y manifestarse en forma libre y voluntaria”. Por otro lado, el artículo 98 de la Constitución asegura el pleno ejercicio del derecho a la resistencia.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso *López Lone y otros vs. Honduras*, “*ha reconocido la relación existente entre los derechos políticos, la libertad de expresión, el derecho de reunión y la libertad de asociación, y que estos derechos, en conjunto, hacen posible el juego democrático*”. Asimismo, señaló que “*(e)n situaciones de ruptura institucional, tras un golpe de Estado, la relación entre estos derechos resulta aún más manifiesta, especialmente cuando se ejercen de manera conjunta con la finalidad de protestar contra la actuación de los poderes estatales contraria al orden constitucional y para reclamar el retorno de la democracia. Las manifestaciones y expresiones relacionadas a favor de la democracia deben tener la máxima protección posible y, dependiendo de las circunstancias, pueden estar vinculadas con todos o algunos de los derechos mencionados*”.

La Corte, en el mismo fallo, señaló también que “*el derecho de defender la democracia (...) constituye una específica concretización del derecho a participar en los asuntos públicos y comprende a su vez el ejercicio conjunto de otros derechos como la libertad de expresión y la libertad de reunión*”.

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que “*(l)a protesta social es un elemento esencial para la existencia y consolidación de sociedades democráticas y se encuentra protegida por una constelación de derechos y libertades que el sistema interamericano garantiza tanto en la Declaración Americana de los Derechos y Obligaciones del Hombre como la Convención Americana de Derechos humanos (...). La protesta también juega un papel central en la defensa de la democracia y los derechos humanos. (...)*”.<sup>5</sup>

El Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y asociación de las Naciones Unidas, en su informe de 2012 ha reiterado “*la extrema importancia de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación que son la piedra angular de toda democracia (...)* *desempeñan un papel decisivo en el surgimiento y la existencia de sistemas democráticos*”

---

<sup>5</sup> Informe “Protesta y Derechos Humanos” de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF.22/19. Septiembre 2019

*eficaces, pues constituyen un cauce para el diálogo, el pluralismo, la tolerancia y la amplitud de miras, en el que se respetan las convicciones o creencias minoritarias o disidentes”.*

Así, ha recomendado “(a)segurar que toda restricción de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación se imponga con arreglo a la ley, sea necesaria en una sociedad democrática y proporcional al objetivo propuesto, y no afecte a los principios del pluralismo, la tolerancia y la amplitud de miras. Toda restricción debe someterse a un examen judicial independiente, imparcial e inmediato”<sup>6</sup>

El mismo Relator ha reiterado que los derechos a la libertad de reunión pacífica y asociación “son un elemento esencial de la democracia dado que empoderan a las mujeres, los hombres y los jóvenes para expresar sus opiniones políticas, participar en proyectos literarios y artísticos y en otras actividades culturales, económicas y sociales, participar en cultos religiosos o practicar otras creencias, fundar sindicatos y aliarse a ellos, y elegir dirigentes que representen sus intereses y respondan de sus actos”<sup>7</sup>

Asimismo, el Relator Especial consideró “que la participación en manifestaciones pacíficas constituye una alternativa a la violencia y la fuerza armada como medio de expresión y cambio que debería respaldarse. Señaló que “todas las manifestaciones pacíficas deben protegerse”; y, por lo tanto recomendó a los Estados que “(a)seguren que todas las personas, todas las entidades inscritas o no inscritas, las mujeres, las víctimas de discriminación por su orientación sexual y su identidad de género, los jóvenes, las personas pertenecientes a minorías, los pueblos indígenas, los extranjeros, incluidos los apátridas, los refugiados o migrantes, y los miembros de grupos religiosos, así como los activistas que defienden los derechos económicos, sociales y culturales gocen de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación” Además, recomendó “(p)roporcionar a las personas que ejerzan sus derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación la protección inherente al derecho a la libertad de expresión”<sup>8</sup>

La interrelación entre los derechos a la libertad de expresión, reunión pacífica, libertad de asociación y derecho a participar en la conducción de los asuntos públicos, ha sido también destacada en Informes de Naciones Unidas<sup>9</sup>. Así, se ha señalado que “(e)l ejercicio de la manifestación pacífica guarda una estrecha relación con múltiples derechos, o los complementa, entre ellos los derechos a la libertad de expresión, reunión pacífica, libertad de asociación y el derecho de participar en la conducción de los asuntos públicos, como se dispone, entre otras partes, en los artículos 19, 21, 22 y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el artículo 7 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer”<sup>10</sup>.

---

<sup>6</sup> Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, A/HRC/20/27, 21 de mayo de 2012.

<sup>7</sup> ibid.

<sup>8</sup> ibid.

<sup>9</sup> Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, seminario sobre medidas efectivas y mejores prácticas para asegurar la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas, A/HRC/25/32, 29 de enero de 2014.

<sup>10</sup> Declaración de la Alta Comisionada contenida en el informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, seminario sobre medidas efectivas y mejores prácticas para asegurar la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas, A/HRC/25/32, 29 de enero de 2014.

El derecho a la protesta social, de acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, tiene relación estrecha con la actividad que desarrollan las y los defensores de derechos humanos, así: *“(e)l derecho de reunión se encuentra protegido por los artículos XXI de la Declaración y 15 de la Convención Americana. Este derecho, reconocido además en otros instrumentos internacionales, es básico para el goce de diversos derechos tales como la libertad de expresión; el derecho de asociación y el derecho a defender los derechos. La participación política y social a través del ejercicio del derecho de reunión es un elemento esencial para la consolidación de la vida democrática de las sociedades y por tanto, reviste un interés social imperativo”*<sup>11</sup>

Además, *“(…) es una herramienta fundamental para la labor de defensa de los derechos humanos, esencial para la expresión crítica política y social de las actividades de las autoridades, así como para la fijación de posiciones y planes de acción respecto de los derechos humanos. La CIDH ha señalado que sin el pleno goce de este derecho, difícilmente puede ejercerse la defensa de los derechos humanos y, en consecuencia, los Estados están obligados a asegurar que ningún defensor o defensora sea impedido de reunirse y manifestarse públicamente en forma pacífica, lo cual incluye tanto participar en la conducción de la manifestación como integrante de ella. El derecho a realizar manifestaciones públicas estará protegido por la Convención siempre que se ejercite en forma pacífica y sin armas”*<sup>12</sup>

La Comisión, también *“(…) ha identificado que, históricamente, la falta de cumplimiento a las obligaciones de respeto y garantía del derecho de reunión por parte de los Estados de la región, ha derivado en hechos de violencia generalizada en los que no sólo se afecta seriamente el ejercicio de este derecho, sino que también se vulneran los derechos a la vida, la integridad física, la libertad y la seguridad personal de las personas que participan en las manifestaciones de protesta social”*<sup>13</sup>

El Relator sobre Libertad de Expresión de Naciones Unidas ha señalado que *“(l)a importancia del derecho a la libertad de opinión y expresión para el desarrollo y el fortalecimiento de sistemas democráticos efectivos reside en el hecho de que este derecho se encuentra estrechamente ligado a los derechos a la libertad de asociación, de asamblea, de pensamiento, de conciencia y de religión, y al de la participación en los asuntos públicos. En efecto, simboliza, más que cualquier otro derecho, la indivisibilidad y la interdependencia de todos los derechos humanos. Como tal, el efectivo ejercicio de este derecho es un importante indicador sobre la protección de otros derechos humanos y libertades fundamentales”*<sup>14</sup>

Por su parte la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, relatoría para la libertad de expresión, ha señalado que *“(l)a protesta social es una de las formas colectivas más eficaces de expresión. Pero incluso, en algunas circunstancias resulta ser también la única forma a través de la cual ciertos grupos pueden ser escuchados. En efecto, cuando se está frente a marcos institucionales que no favorecen la participación, o frente a serias barreras de acceso a formas más tradicionales de comunicación de masas, la protesta pública parece ser el único medio que realmente permite que sectores tradicionalmente discriminados o marginados del debate público puedan lograr que su punto de vista resulte escuchado y valorado. En distintos informes anuales,*

---

<sup>11</sup> Segundo informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas, 2011. Comisión Interamericana de Derechos Humanos

<sup>12</sup> *ibid.*

<sup>13</sup> *ibid.*

<sup>14</sup> Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Frank la Rue, A/HRC/14/23, 20 de abril de 2010.

*la Relatoría Especial se refirió a la necesidad de diseñar marcos regulatorios que respeten el ejercicio de la protesta social y que la limiten sólo en aquellos aspectos que resultare necesario para proteger otros bienes sociales o individuales de la misma relevancia.(...) Los sectores más empobrecidos de nuestro hemisferio confrontan políticas y acciones discriminatorias, su acceso a la información sobre la planificación y ejecución de medidas que afectan sus vidas diarias es incipiente y en general los canales tradicionales de participación para hacer públicas sus denuncias se ven muchas veces cercenados. Ante este escenario, en muchos países del hemisferio, la protesta y la movilización social se han constituido como herramienta de petición a la autoridad pública y también como canal de denuncias públicas sobre abusos o violaciones a los derechos humanos*<sup>15</sup>

Se recalca además que “las manifestaciones pacíficas pueden contribuir al pleno disfrute de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales”<sup>16</sup>

### **1.3. Estándares sobre Estados de excepción**

El Relator de Naciones Unidas recomendó a los Estados “(a)umentar las exigencias para imponer restricciones legítimas a los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, es decir, asegurar que los estrictos criterios de necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática, y del principio de no discriminación, sean particularmente difíciles de cumplir”<sup>17</sup>

Señaló además que “la libertad debe ser la regla y las restricciones, la excepción (...) Cualquier restricción que se imponga debe estar estrictamente motivada por las limitaciones prescritas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. Es de primordial importancia, como ha afirmado el Comité de Derechos Humanos, que cuando se introduzcan dichas restricciones, los Estados deben demostrar su necesidad y adoptar únicamente las medidas que resulten proporcionales a la consecución de los legítimos objetivos para lograr una protección constante y eficaz de los derechos contemplados en el Pacto”. Asimismo, recalcó que las restricciones “no afecten a los principios del pluralismo, la tolerancia y la amplitud de miras”<sup>18</sup>.

En ese sentido, remarcó que “(l)os derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación son claves para permitir que los miembros de los grupos expuestos a mayores riesgos reivindiquen otros derechos y superen los problemas asociados a su marginación. Por tanto, estos derechos deben no solo protegerse, sino también promoverse. Es responsabilidad de todos los interesados garantizar que se escuchen y se tengan en cuenta las voces de quienes forman parte de los grupos expuestos a mayores riesgos, conforme a los principios de pluralismo de opiniones, tolerancia, amplitud de miras y equidad”.

---

<sup>15</sup> Agenda hemisférica para la defensa de la libertad de expresión. Relatoría especial para la libertad de expresión. Comisión Interamericana de Derechos Humanos

<sup>16</sup> Consejo de Derechos Humanos. La promoción y protección de los Derechos Humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas. Resolución A/HRC/25/L.20, 24 de marzo de 2011

<sup>17</sup> Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, A/68/299, 7 de agosto de 2013.

<sup>18</sup> Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, A/HRC/26/29, 14 de abril de 2014

Habida cuenta de que la “protesta social es una de las formas colectivas más eficaces de expresión”,<sup>19</sup> cabe señalar algunos de los principios sobre limitación al derecho a la libertad de expresión, como estándares de aplicación obligatoria, siempre que se limite derechos que estén vinculados o que sean interdependientes:

- a) *La restricción o limitación no debe menoscabar o poner en peligro la esencia del derecho a la libertad de expresión.*
- b) *La relación entre el derecho y la limitación/restricción, o entre la norma y la excepción, no puede invertirse.*
- c) *Cualquier restricción debe estar prevista por ley formal previa emitida por el órgano legislativo del Estado.*
- d) *La ley que establece una restricción o limitación debe ser accesible, concreta, precisa y sin ambigüedades, a fin de permitir el conocimiento y aplicación de la ley a todos. Y además debe ser compatible con la ley internacional de los derechos humanos, y le corresponde al Estado la carga de probar dicha congruencia.*
- e) *La ley que establece la restricción o limitación debe contener el recurso o mecanismos para impugnar su aplicación ilegal o abusiva de la limitación del derecho, incluyendo un pronto, completo y efectivo examen judicial de la validez de la restricción por un tribunal o corte independiente.*
- f) *Ninguna ley que establezca una restricción o limitación podrá ser arbitraria o irrazonable, ni podrá ser utilizada como mecanismo de censura política o para silenciar la crítica a funcionarios o políticas públicas.*
- g) *Toda restricción impuesta al derecho debe ser “necesaria”, lo que implica que ésta:*
  - i) *Se basa en uno de los fundamentos que justifican limitaciones reconocidas por el Pacto;*
  - ii) *Responde a una necesidad pública o social, apremiante para prevenir la vulneración de un bien jurídico tutelado superior;*
  - iii) *Persigue un fin legítimo;*
  - iv) *Es proporcional a dicho fin, y supone el instrumento menos intrusivo de entre los que conduzcan al resultado deseado. La carga de justificar la legitimidad y necesidad de una limitación o restricción recaerá en el Estado.*
- j) *En situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada socialmente, que ameriten que el Estado suspenda temporalmente algunos derechos, incluyendo la libertad de expresión, estas suspensiones serán legítimas si dicho estado de excepción se establece en congruencia con los criterios enunciados en el artículo 4 del Pacto y la Observación general No 29 del Comité de Derechos Humanos. En ningún caso el Estado de excepción podrá ser utilizado como un mecanismo que pretenda únicamente limitar la libertad de expresión y evitar la crítica de quienes ejercen el poder.*
- l) *Toda restricción o limitación deberá ser interpretada a la luz y en el contexto del derecho particular del que se trate. Cuando exista duda sobre la interpretación o alcance de una ley que establezca una limitación o restricción, debe prevalecer la protección de los derechos humanos fundamentales.*
  - i) *La discusión de políticas del gobierno y el debate político; la información sobre los derechos humanos, las actividades del gobierno y la corrupción en el*

---

<sup>19</sup> Agenda hemisférica para la defensa de la libertad de expresión. Relatoría especial para la libertad de expresión. Comisión Interamericana de Derechos Humanos

*gobierno; la participación en campañas electorales, manifestaciones pacíficas o actividades políticas, en pro de la paz y la democracia, en particular, y la expresión de opiniones o discrepancias, ideas religiosas o creencias, entre otros, por miembros de minorías o de grupos vulnerables;*

*ii) La libre circulación de la información y las ideas, comprendidas prácticas tales como la prohibición o el cierre injustificados de publicaciones u otros medios de difusión y el abuso de las medidas administrativas y la censura;*

*iii) El acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones, como la radio, la televisión e Internet, y la utilización de tales tecnologías.*

Tal como señaló el Tribunal Constitucional alemán, en reciente sentencia de 14 de abril de 2020 sobre la “*Prohibición de permanecer en espacios públicos, eventos y otras reuniones*” adoptada en Stuttgart por la emergencia sanitaria de COVID-19 y referida a un caso concreto: “(...) *La Cámara no deja de reconocer que, como afirma el demandado en el procedimiento principal, el número de infecciones ha aumentado considerablemente en Stuttgart en las últimas semanas. Sin embargo, esto no exonera al demandado en el procedimiento principal de considerar todas las medidas de protección posibles en un acuerdo de cooperación con el solicitante antes de rechazar la admisión a la asamblea, y de esta manera tratar de encontrar una solución que cree la concordancia práctica entre el objetivo de la protección contra las infecciones y la protección de la vida y las extremidades, por un lado, y la libertad de reunión, por otro lado*”.<sup>20</sup> (traducción libre)

Es importante señalar que, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con fecha 14 de enero de 2020, recomendó al Estado ecuatoriano a “(r)espetar y garantizar el goce pleno de los derechos a la protesta, a la libertad de expresión, a la reunión pacífica y a la participación política de la población. En esa misma medida, asegurar que los operativos de seguridad con respecto a protestas y manifestaciones se ejecuten según protocolos de actuación que sean congruentes con los estándares internacionales relativos al uso de la fuerza por los agentes encargados de hacer cumplir la ley”.

Nuestra Constitución reconoce y garantiza a la personas el derecho a opinar y expresar su pensamiento libremente y en todas sus formas y manifestaciones<sup>21</sup>. Es más, en estado de excepción, la Constitución protege los derechos fundamentales, al punto que cuando deben limitarse su ejercicio -solo los permitidos-, los funcionarios públicos deben argumentar ponderación la justificación de la afectación de algún derecho y, también, se responsabiliza al funcionario público por cualquier abuso que pudieren cometer en el ejercicio de sus facultades durante la vigencia del estado de excepción.<sup>22</sup>

En el actual estado de excepción renovado por Decreto Ejecutivo No. 1052, fruto de esta misiva, se advierte en el artículo 5 la implementación del plan de retorno a las actividades de forma progresiva, denominada semaforización que está a cargo del Comité de Operaciones de Emergencia Nacional, el cual podrá disponer si se puede o no circular en las vías y espacios públicos. Lo dicho debe ser corregido o aclarado, porque solo el presidente de la república puede limitar el derecho de movilidad mediante la declaratoria de estado de excepción, no así dicho

---

<sup>20</sup>[https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2020/04/qk20200417\\_1bvq003720.htm](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2020/04/qk20200417_1bvq003720.htm)

1

<sup>21</sup> Ecuador, Constitución de la República, art. 66, numeral 6.

<sup>22</sup> Ibidem, art. 166

Comité, así sea la limitación de forma parcial o menos rigurosa que en la actualidad. Lo mencionado, evidentemente, no debe afectar el ejercicio del derecho de protesta social pacífica y demás derechos.

Cuando el derecho a la protesta pacífica es protegido y ejercido de forma adecuada, es una herramienta poderosa para promover el diálogo, el pluralismo, la tolerancia y la participación cívica. Los ecuatorianos tenemos el derecho de hacer responsables a quienes nos gobiernan y pedirles rendición de cuentas. Estos derechos como tales no fomentan la violencia, sino nos resguardan de ella y es un ejercicio democrático, como ya se mencionó. Ignorar las reivindicaciones, la voz del pueblo, ya no es una opción en nuestra época; aún más, cuando nos encontramos en estado de emergencia sanitario y estado de excepción.

El gobierno, como ya lo demostró en octubre del año anterior, persiste en hacer uso excesivo de la fuerza cuando los ciudadanos de forma pacífica reclaman los retrocesos de varios derechos. Un ejemplo es lo sucedido en la ciudad de Guayaquil, el 14 de mayo.

## **2. NECESIDAD DE CONTAR CON UN PRONUNCIAMIENTO EXPRESO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

### **2.1. Caso Guayaquil, 14 de mayo del 2020.**

Traemos a su conocimiento circunstancias fácticas sucedidas en la ciudad de Guayaquil porque así demostramos la necesidad imperativa de su pronunciamiento expreso en la protección del derecho a la protesta pacífica en el control de constitucionalidad de dicho Decreto.

El jueves 14 de mayo, a las 9h00, en el centro de Guayaquil, se realizó un plantón pacífico con distanciamiento y medidas de protección, convocado por la Coordinadora de Organizaciones Sociales del Guayas, a la que se sumó el Frente Amplio Estudiantil. Pasado pocos minutos del inicio del plantón se registró una violenta incursión policial, perteneciente a la Unidad de Mantenimiento del Orden, UMO y del Grupo de Operaciones Motorizados, GOM.

La convocatoria a la acción pública pacífica tenía el propósito de manifestarse en contra del recorte presupuestario al sistema de la educación pública, la negligencia en el manejo de cuerpos de personas fallecidas y el pago a la deuda externa, en el contexto de la crisis humanitaria en el país.

El plantón reunió a aproximadamente 40 personas, entre representantes de organizaciones de defensores de derechos humanos, activistas, estudiantes, mujeres, personas trabajadoras y jubiladas, que se concentraron en una acera del parque Centenario, intersección de Lorenzo de Garaycoa y Avenida 9 de Octubre.

Minutos después de la activación del plantón, agentes de la Policía Nacional empujaron a una activista que estaba tocando un tambor, luego intentaron llevarse su bicicleta y otros ciudadanos intentaron impedirlo, preguntándole al uniformado la razón de la confiscación.

**Desde ese momento, la Policía Nacional rompió las medidas de bioseguridad de los manifestantes, pues los acorralaron y los desplazaban bruscamente con sus motos hacia la avenida 9 de octubre.** El delegado del Comité Permanente por la Defensa de Derechos Humanos-

CDH y periodistas, se acercaron para documentar el incidente pero varios agentes de la policía motorizados intentaron quitar sus celulares y las cámaras. Posteriormente, los manifestantes fueron desalojados forzosamente del plantón por la policía nacional con sus motos, quienes se desplazaron por la Av. 9 de octubre hasta la altura de la Av. García Avilés que fueron desviados hasta la calle Aguirre, de forma violenta. En esos momentos Fernando Bastias, del CDH, plenamente identificado con chaleco de la organización, sufrió la persecución por agentes policiales a lo largo de aproximadamente 5 cuadras, debido a que estaba registrando mediante video la represión que sufrían los que se encontraban en la manifestación pacífica. Además se registraron fuertes agresiones a Andrés Loor, fotógrafo del CDH, y a miembros del equipo del Diario Expreso.

Cuando el grupo de manifestantes estaba por dispersarse por el asedio policial, se registró la agresión a un menor de edad, en las calles Vélez y Rumichaca, por agentes de GOM de la Policía Nacional. Esta agresión provocó la intervención de sus padres Xavier Moreira Flores y Johanna Chévez Contreras. Además, acudió al sitio Paul Murillo Ontaneda y Antonio Hernández Borja, todos miembros y colaboradores del CDH y de la Coordinadora de Organización Sociales de Guayaquil. En estas circunstancias, a las 9h45, fueron detenidas las 4 personas nombradas, embarcadas en patrullas, llevadas al UPC de la Boyacá y Luis Urdaneta, y luego fueron trasladados al Cuartel Modelo de la Avenida de Las Américas.

Desde ese instante el CDH, junto a la Defensoría del Pueblo, pidió ver a los detenidos sin resultados. Los agentes de la Policía Nacional negaron tenerlos detenidos en Cuartel Modelo y señalaron que acudamos a la Policía Judicial. Acudimos al cuartel de la PJ aledaño al Puente Portete donde tampoco constaba el ingreso de los detenidos. Aproximadamente al mediodía observamos que los detenidos salen del Cuartel Modelo en una patrulla en dirección a la Unidad Judicial de La Florida. En esa dependencia judicial finalmente tomamos contacto directo con los detenidos que luego fueron trasladados a la Policía Judicial para la valoración médica y nuevamente llevados al Cuartel Modelo para elaboración del parte de detención.

Después de 12 horas de los incidentes, más o menos a las 21h00, los detenidos ingresaron nuevamente a la Unidad Judicial de La Florida a la espera de la audiencia de contravenciones que no se logró realizar hasta la medianoche. En ese lapso tuvimos acceso al Parte de Detención que incluye la versión de la Policía Nacional, sobre las supuestas agresiones verbales sufridas por 4 agentes policiales del GOM, tipificadas en el artículo 394 del Código Orgánico Integral Penal.

El viernes 15 de mayo a las 9h00 se instaló la audiencia ante el Juez de Garantías Penales y concluye a las 14h00 con la ratificación del estado de inocencia de los 4 defensores de Derechos Humanos detenidos arbitrariamente.

Es importante mencionar que el plantón como acción legítima de protesta social pacífica cumple con las restricciones del contacto entre particulares como medida de distanciamiento social que han sido consideradas y ampliamente difundidas por la OMS, como un mecanismo para evitar el contagio, pero la Policía Nacional y demás funcionarios públicos no cumplieron con esos parámetros al arremeter contra los manifestantes sin cumplir parámetros sanitarios y tampoco el inciso g. del dictamen favorable de constitucionalidad No. 1-20-EE/20.

## **2.2. Caso Cicleada de Guayaquil, Sábado 16 de mayo**

El día de sábado 16 de mayo a las 9:00 A.M más de 25 personas se concentraron con sus bicicletas para participar de la “cicleada por mis Derechos”, actividad organizada por el Foro Universitario por la Defensa de la Educación Superior, El Comité Permanente por la Defensa de los Derechos, la Coordinadora de Organizaciones Sociales del Guayas, y el Consejo Estudiantil de la Universidad de las Artes, para manifestar su rechazo al recorte presupuestario y el mal manejo de la crisis por parte del gobierno.

Con medidas de bioseguridad y de distanciamiento la actividad en un inicio tuvo respaldo de la ATM y la Policía Nacional, pues se conversó con ellos y se informó que era pacífico y no alteraba el orden público. Momentos después, cuando estaban listos para iniciar el recorrido, un gran número de policías motorizados y parte del grupo UMO cercaron a los ciclistas y el Teniente Mayor de la Policía Nacional informó que no iban a proceder a iniciar la cicleada porque "La libre movilidad en el estado de excepción está restringida".

Genera preocupación que la Policía Nacional no pueda garantizar el derecho a la protesta de los ciudadanos y ciudadanas en todas sus manifestaciones (desde marchas y plantones hasta cicleadas). La actividad fue interceptada e impedida de realizar por parte de los Tenientes y Mayores de la Policía y de la ATM de nombre: Coba Barreno Felipe Estuard, Carranco Panchana Marcos Alfredo y William Ricardo Tobar Abril.

Personal del Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos de la Ciudad de Guayaquil, trató de dialogar con ellos explicándole que el derecho a la protesta social pacífica y con medida de bioseguridad se puede ejercer con toda libertad aún en tiempos de estados de expedición, y que la cicleada era una actividad de protesta por tanto debía ser garantizada y resguardada por el cuerpo policial. Al final no hubo consenso alguno, y los policías estaban intimidando a los ciclistas quienes, para evitar enfrentamientos decidieron retirarse.

El CDH manifestó preocupación al observar que las instituciones de control como la ATM y Policía Nacional, no pueden aún identificar que las actividades de protesta social pacífica deben ser garantizadas y resguardadas.

## **2.3. Plantones convocados para el lunes 18 de mayo de 2020**

Frente a la aprobación de dos leyes en la Asamblea Nacional entre el viernes 15 y el sábado 16 de mayo de 2020; varias organizaciones sociales, colectivos y colectivas organizadas, personas afectadas por las medidas, estudiantes, etc; se han convocado en diversos sectores del país, para protestar pacíficamente. Luego de los acontecimientos en Guayaquil, es necesario y urgente que la Corte se pronuncie expresamente respecto a la no limitación del ejercicio del derecho a la protesta y movilización en el marco de cumplimiento de todas las medidas de distanciamiento social y de bioseguridad para prevenir el contagio comunitario de COVID-19.

## **3. PETICIÓN**

Ante los argumentos expuestos y los hechos fácticos evidenciados, nuestra petición en concreto es que en la parte resolutive del dictamen respecto al control de constitucionalidad del Decreto

No. 1052, el cual renueva el estado de excepción en el marco del COVID 19, se haga mención expresa de que no se encuentra suspendido el derecho de las y los ciudadanos a manifestarse pacíficamente, esto es que está plenamente vigente al derecho que nos asiste a la protesta social de forma pacífica y cumpliendo los parámetros de distanciamiento social determinados por la OMS. Así, su autoridad, mantendrán la línea jurisprudencial determinada en su dictamen del mes de octubre No. 5-19-EE/19 que establece: “(iv) la Policía Nacional y complementariamente las Fuerzas Armadas en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales deben respetar, el derecho de los ciudadanos a manifestarse, siempre que lo hagan de forma pacífica, sin alterar el orden público”; y, también, el dictamen No. 1-20-EE/20, en el cual no se excluye el derecho de protesta pacífica.

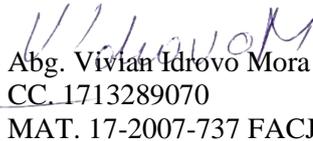
Lo dicho nos obliga a insistir a la Corte Constitucional que de acuerdo con los estándares establecidos en sus dictámenes No. 5-19-EE/19, 5-19-EE/19A y 500-19-SEE-CC referidos a la *suspensión y limitación de derechos durante estado de excepción, vuelva a ratificar expresamente imposibilidad constitucional del Estado ecuatoriano de suspender el ejercicio del derecho a manifestarse pacíficamente*

#### 4. NOTIFICACIONES

Notificaciones que nos correspondan las recibiremos en [sylviabonillab@hotmail.com](mailto:sylviabonillab@hotmail.com), [vidrovom@yahoo.com](mailto:vidrovom@yahoo.com), [surkuna.ec@gmail.com](mailto:surkuna.ec@gmail.com) y [maria@amazonfrontlines.com](mailto:maria@amazonfrontlines.com).



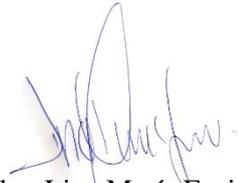
Abg. Sylvia Bonilla Bolaños  
CEDHU  
CC. 1714724539  
MAT. 17-2015-2014 FACJ



Abg. Vivian Idrovo Mora  
CC. 1713289070  
MAT. 17-2007-737 FACJ



Abg. Ana Cristina Vera  
SURKUNA  
CC. 1713738407  
MAT. 14592 CAP



Abg. Lina María Espinosa Villegas  
Coordinadora legal Amazon Frontlines  
CC. 1724747769  
MAT. 17-2012-630 FACJ



Fernando Adrian Bastias Robayo  
C.I. 0953345543

