

Quito, D.M., 05 de mayo de 2021

CASO No. 33-20-IN y acumulados

**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y
LEGALES, EMITE LA SIGUIENTE**

SENTENCIA

Tema: La Corte analiza la constitucionalidad del Acuerdo Ministerial No. 179 que contiene el “Reglamento del Uso Progresivo, Racional y Diferenciado de la Fuerza por parte de los Miembros de las Fuerzas Armadas” y los artículos innumerado posterior al 11 y el 35 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado. Luego del análisis correspondiente se resuelve declarar la inconstitucionalidad por la forma del Acuerdo en virtud de que incumple con el principio de reserva legal y que el Ministro era incompetente en razón de la materia para emitir el Acuerdo. De igual manera, se declara la inconstitucionalidad por el fondo del artículo innumerado posterior al 11 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado al ser contrario a la naturaleza de las Fuerzas Armadas prevista en el artículo 158 de la Constitución de la República del Ecuador. Finalmente, por cuanto el Acuerdo impugnado regula derechos, esta Corte establece estándares mínimos que deben ser observados al momento de legislar respecto a este tema.

I. ANTECEDENTES PROCESALES.....	2
II. COMPETENCIA	3
III. NORMA RESPECTO DE LA CUAL SE DEMANDA LA INCONSTITUCIONALIDAD	3
IV. PRETENSIÓN Y SUS FUNDAMENTOS	4
4.1. Argumentos sobre la inconstitucionalidad por la forma.....	4
4.2. Argumentos sobre la inconstitucionalidad por el fondo.....	4
4.3. Contestación del Ministerio de Defensa.....	7
4.4. Contestación de la Procuraduría General del Estado	9
4.5. Contestación de la Presidencia de la República respecto de las normas de la Ley Reformatoria de Seguridad Pública y del Estado.....	10
4.6. <i>Amici Curiae</i>	11
4.7. Audiencia pública del presente caso	12
V. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL	13
5.1. Análisis de constitucionalidad por la forma	13
¿El Acuerdo Ministerial es inconstitucional por la forma al contravenir el principio de reserva de ley previsto en el artículo 132 y 133 numerales 1 y 2 de la CRE y las competencias de los ministros de conformidad con el artículo 154 de la CRE?.....	13
5.2. Análisis de constitucionalidad por el fondo	21
¿El artículo innumerado contiguo al 11 de la LSEP es contrario al artículo 158 de la CRE?.....	21
¿El artículo 35 de la LSEP es contrario al artículo 158 de la CRE?.....	24
5.3. Sobre el análisis de constitucionalidad por conexidad del Acuerdo Ministerial N° 272.....	25
5.4. Consideraciones adicionales	26
(A) El uso progresivo de la fuerza y principios aplicables.....	27
(B) El uso progresivo de la fuerza y derecho a la protesta.....	29
(C) Derechos a la vida y a la integridad personal en relación con el uso progresivo de la fuerza....	31
VI. DECISIÓN.....	35

I. ANTECEDENTES PROCESALES

1. El 03 de junio de 2020, Alejandro Ponce Villacís, por sus propios derechos, presentó acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 2, 3, 5, 7, 8, 9, 11 y la segunda disposición general del Acuerdo No. 179 del Ministerio de Defensa que contiene el “Reglamento del Uso Progresivo, Racional y Diferenciado de la Fuerza por parte de los Miembros de las Fuerzas Armadas” (“**Acuerdo o Acuerdo Ministerial**”) publicado en el Registro Oficial Edición Especial N° 610 de 29 de mayo de 2020 (**causa N°. 29-20-IN**).
2. El 04 de junio de 2020, Freddy Vinicio Carrión Intriago, en calidad de defensor del pueblo; Harold Andrés Burbano Villareal, en calidad de coordinador general de protección de derechos humanos y de la naturaleza de la Defensoría del Pueblo; y, María Isabel Espinosa Ortega, en calidad de directora nacional del mecanismo nacional de personas desaparecidas y reparación a víctimas documentadas por la Comisión de la Verdad, presentaron acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 5 y 7 literal a) del Acuerdo (**causa N°. 30-20-IN**).
3. El 06 de junio de 2020, Edgar Paúl Jácome Segovia, en calidad de representante legal del Colectivo de Derechos Humanos “Kyntyñan” y Nelson Armando Erazo Hidalgo, representante del “Frente Popular” presentaron acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 5 y 8 del Acuerdo, y el artículo innumerado de la Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Pública y del Estado (“**LSPE**”) publicada en el Registro Oficial Suplemento 263 de 09 de junio de 2014 (**causa N°. 32-20-IN**).
4. El 09 de junio de 2020, Alejandra Barba García, por sus propios derechos, y Martín Felipe Ogaz, en calidad de miembro del “Colectivo Acción Jurídico Popular” presentaron acción pública de inconstitucionalidad contra el Acuerdo (**causa N°. 33-20-IN**). Por sorteo electrónico correspondió la sustanciación de la causa a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.
5. El 10 de junio de 2020, Sylvia Bonilla Bolaños, presidenta de la Comisión Ecuaménica de Derechos Humanos; Ana Cristina Vera Sánchez, directora ejecutiva del Centro de Apoyo y Protección de los Derechos Humanos “SURKUNA”; Vivian Isabel Idrovo Mora, por sus propios derechos; Vianca Gavilanes, integrante de la Fundación Dignidad; y, Lina María Espinosa Villegas, coordinadora legal de Amazon Frontlines presentaron acción pública de inconstitucionalidad en contra de los artículos 1, 2, 3 y 7 del Acuerdo. Por conexidad, impugnaron la constitucionalidad del artículo innumerado posterior al 11 de la LSPE; del capítulo III del Acuerdo Ministerial No. 272 del Ministerio de Defensa que contiene el Manual de Derecho en Operaciones Militares y del Artículo 35 de la LSPE, publicada en el Registro Oficial No. 35, de 28 de septiembre de 2019 (**causa N°. 34-20-IN**).

6. El 01 de julio de 2020, Marcos Alexander Ortiz, Karen Dayanna Ochoa Moreira, Diego Rafael Andrade Morales, David Alejandro Samaniego Rojas, Daniel Rea, Andrea Marilú León Segura, Cristina Isabel Escobar Montalvo, Marcela Fuentes Ortiz y Alfredo Mosquera Yerovi, en representación del “Colectivo Jurídico Universitario”, presentaron acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 5, 6, 7, 8, 9 y 12 del Acuerdo (**causa N°. 47-20-IN**).
7. Con fecha 17 de junio de 2020, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la causa N° 33-20-IN, correspondiendo su sustanciación a la jueza Karla Andrade Quevedo. Adicionalmente, el Tribunal de Admisión aceptó el pedido de suspensión provisional de la norma demandada hasta que se emita la correspondiente sentencia. Al haber prevenido en el conocimiento de la misma, las demás acciones con identidad de objeto y causa, una vez admitidas por los diversos Tribunales de la Sala de Admisión, se acumularon a ésta.
8. En sesión de 01 de julio de 2020, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó la priorización de la causa y sus acumulados.
9. El 21 de julio de 2020, la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo avocó conocimiento del caso 33-20-IN y acumulados y convocó a las partes procesales a audiencia pública que se celebró el 03 de agosto de 2020.

II. COMPETENCIA

10. La Corte Constitucional del Ecuador es competente para conocer y resolver acciones públicas de inconstitucionalidad por el fondo y por la forma, contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado, de conformidad con el numeral 2, artículo 436 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”), en concordancia con los artículos 3 numeral 2, literal d), y 74 al 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).

III. NORMA RESPECTO DE LA CUAL SE DEMANDA LA INCONSTITUCIONALIDAD

11. Conforme se describió en los antecedentes procesales, los legitimados activos impugnan los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 y la disposición general segunda del Acuerdo en cuestión. También impugnan el artículo innumerado posterior al 11¹ y el 35 de la LSPE y el capítulo III del Acuerdo Ministerial No. 272 expedido por el Ministerio de Defensa.

¹ Este artículo fue incorporado en el artículo único de la Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Pública y del Estado publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 263 de 09 de junio de 2014.

IV. PRETENSIÓN Y SUS FUNDAMENTOS

12. Debido a la similitud de las pretensiones por parte de los accionantes de las distintas demandas, esta Corte las sistematizará y las dividirá en argumentos que se refieren a la forma y al fondo del Acuerdo impugnado.

4.1. Argumentos sobre la inconstitucionalidad por la forma

13. Manifiestan que el Acuerdo no es compatible con las disposiciones que reconocen el principio de reserva de ley (**art. 132 y 133.1 de la CRE**); en tanto regula y limita el ejercicio de los derechos constitucionales a la vida y a la integridad personal. En este sentido, consideran que la deliberación de restricciones a derechos constitucionales le corresponde a la Asamblea y no a una sola persona, como es el Ministro de Defensa. Entonces, a su decir, se incumple el principio de reserva de ley al regular derechos constitucionales mediante un Acuerdo cuando corresponde hacerlo únicamente por medio de ley orgánica.

14. Afirman que el Acuerdo desconoce la norma constitucional de reserva legal concerniente a que deberán regularse por ley orgánica aquellos temas referidos a la organización y funcionamiento de las instituciones creadas por la CRE (**art. 133.1 de la CRE**). Así, al ser las Fuerzas Armadas (“**FF.AA.**”) una institución creada por la CRE no procede que esta regulación tenga origen en un acuerdo ministerial.

15. Añaden que el Acuerdo contraviene el principio de legalidad y la norma constitucional referente a las atribuciones de los ministros de estado (**art. 154 y 226 de la CRE**) en virtud que estas normas constitucionales únicamente permiten a los ministros ejercer la rectoría de las políticas públicas del área a su cargo y expedir los acuerdos y resoluciones administrativas que requiera su gestión, mas no autorizan a regular el funcionamiento de las FF.AA.

16. Aluden que el uso de la fuerza letal no está reconocido por la CRE ni por las leyes y que su utilización, en todo caso, debe ser regulada por una Asamblea Constituyente o por la Asamblea Nacional por cuanto puede conllevar una afectación directa a los derechos a la vida e integridad física.

17. Agregan que el Acuerdo desconoce la garantía de adecuación normativa (**art. 84 de la CRE**) que ordena que ningún acto normativo puede atentar contra los derechos de los ciudadanos y que ninguna autoridad puede arrogarse funciones, en este caso la de legislador. Por lo que solicitan que se declare su inconstitucionalidad por la forma y se expulse al Acuerdo del ordenamiento jurídico.

4.2. Argumentos sobre la inconstitucionalidad por el fondo

18. Señalan que el Acuerdo permite el uso de la fuerza por parte de las FF.AA. por fuera de las circunstancias previstas en el Derecho Internacional Humanitario (“**DIH**”). Al

respecto, aducen que no es compatible con la norma que regula el funcionamiento de las FF.AA. y la Policía Nacional (**art. 158 de la CRE**) dado que, a su juicio, las funciones de las FF.AA. se limitan a la defensa de la soberanía nacional y que el uso de la fuerza se puede dar solo ante la existencia de una agresión externa, no siendo su competencia intervenir frente a disturbios internos. Agregan que el mantenimiento del orden público corresponde exclusivamente a la Policía Nacional.

19. Manifiestan que el artículo 2 del Acuerdo desconoce las normas de DIH aplicables a los conflictos armados, pues estas establecen una clara prohibición respecto del uso de la fuerza militar en contra de la población civil. Además, que es contrario al derecho a libertad de expresión dado que permite “[...] *considerar una operación militar el desalojo de una protesta pacífica que se desarrolle en medio de un estado de excepción.*”.
20. Los accionantes aluden que las normas impugnadas regulan funciones no reconocidas constitucionalmente a las FF.AA., relativas al mantenimiento del orden público interno, la seguridad ciudadana y a la actuación frente a reuniones y manifestaciones. Así, estiman que estas normas vulneran el derecho a la seguridad jurídica (**art. 82 CRE**) en su dimensión de confianza legítima en el Estado y las instituciones, que consideran incluye un ámbito de certeza para que no se cometan abusos y arbitrariedades.
21. En cuanto al artículo 3 del Acuerdo, los accionantes señalan que es contrario a los artículos 158 y 226² de la CRE, puesto que permite que cualquier autoridad militar que goce de mando y pueda disponer la intervención de las FF.AA. por fuera del ámbito de su competencia.
22. Respecto al artículo 5 del Acuerdo consideran que es inconstitucional, pues autoriza el uso de la fuerza “*cuando las circunstancias así lo exijan y/o durante un estado de excepción*” y ampliar ese límite del uso de la fuerza contraviene el artículo 226 de la CRE. Aluden que el adiestramiento que reciben las FF.AA. y la Policía Nacional es distinto “*debido a los objetivos constitucionales que deben cumplir. El ejercicio de la fuerza es diferente, no es lo mismo que lo hagan para repeler a un agresor externo armado para respetar la soberanía y el territorio a que lo hagan para repeler manifestantes civiles no armados*”.
23. Enfatizaron que en la sentencia del caso Zambrano Vélez vs. Ecuador, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (“**Corte IDH**”) estableció que “*el uso de la fuerza militar es excepcional y bajo condiciones muy estrictas. Sin embargo, nuestra Constitución ha otorgado la facultad de restablecer el orden público*”.

² CRE, Artículo 226 “*Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la CRE y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la CRE*”.

solamente a la Policía Nacional”. De conformidad con lo anterior, se refirieron a la sentencia N°. 018-18-SIN-CC de esta Corte en la que se declaró inconstitucional la enmienda que estableció que el rol de las FF.AA., a más de la defensa nacional, incluía la protección complementaria de la seguridad interna.

24. Señalan que ni aún durante un estado de excepción se pueden modificar las potestades que la CRE le asigna a las FF.AA. y que, aun cuando el texto constitucional en el art. 165 le atribuye la potestad a la presidenta o presidente de la República para disponer el empleo de las FF.AA. y de la Policía Nacional durante un estado de excepción, no le otorga expresamente facultades excepcionales o extraordinarias a las FF.AA., ni siquiera de forma complementaria para el mantenimiento del orden público interno o la seguridad ciudadana. En esta línea, añadieron que en relación con el artículo innumerado posterior al 11 de la LSPE debería ser declarado inconstitucional.
25. Aducen también, que el Acuerdo constituye una amenaza para los derechos a la vida, reunión y libertad de expresión porque *“el hecho de que las fuerzas militares estén listas para dispersar a los manifestantes que ejercer (sic) libertad de expresión, simplemente anula los derechos constitucionales mencionados”*.
26. Acerca del derecho a la vida (**art. 66. 1 de la CRE**) mencionan que *“es un derecho inherente a todo ser humano, de ahí que su vigencia y respeto deban ser tutelados por el máximo órgano de garantías constitucionales del Ecuador, tanto más si de parte de la administración pública se pretende la habilitación de un medio que atenta gravemente contra la integridad de este derecho”*.
27. Con relación al artículo 5 también indican que para legitimar el uso de las armas letales bastaría que se haya determinado como objetivo legal el control del orden social para equiparar al accionar de las FF.AA. *“a un ajusticiamiento a quienes supuestamente alteren el orden social (tomando como ejemplo una protesta pacífica o simple reunión.), y aplicar una pena de muerte, la cual, se encuentra expresamente prohibida por la CRE ecuatoriana”*.
28. En relación al artículo 6, los accionantes determinan que éste vulnera el principio de proporcionalidad descrito en varios instrumentos internacionales de derechos humanos y de DIH. En este sentido, a su decir, el Acuerdo no define correctamente el principio de proporcionalidad orientado a guiar el actuar de las FF.AA. al momento de cumplir sus funciones ordinarias y extraordinarias
29. De igual modo, respecto de los artículos 5 y 7 del Acuerdo, consideran que son contrarios al derecho a la resistencia (**art. 98 CRE**) en tanto buscan usar la fuerza para neutralizar o reducir el ejercicio de este derecho que no puede ser restringido. Además, sostienen que incluso durante la declaratoria de un estado de excepción no se pueden limitar los derechos a la integridad personal y a la vida.

30. Sostienen que los artículos 8 y 9 del Acuerdo son contrarios a los derechos a la integridad física y vida (**art. 66 numerales 1 y 3 CRE**), pues se trata de derechos que no son susceptibles de ser suspendidos o limitados. Esto, puesto que dichas disposiciones permiten a las FF.AA. causar un dolor leve o moderado, abriéndose la puerta a la aplicación de tratos crueles o inhumanos como mecanismos de uso de la fuerza. Además, arguyen que el artículo 8 del Acuerdo permite que, “[...] *de forma discrecional, las Fuerzas Armadas atenten contra la vida a pretexto de custodiar el orden social es completamente inadmisibile en un país constitucional y democrático*” y el artículo 9, al permitir el uso de la fuerza letal frente al uso de “*réplicas de armas de fuego y de otros instrumentos de mera apariencia*”, no responde al criterio de proporcionalidad, pues la amenaza no es real ni inminente ya que son instrumentos que no pueden causar daño ni generan riesgo, lo que conlleva a una ejecución extrajudicial.
31. Sobre la fuerza letal, mencionan que la utilización de armamento para controlar actos que causen alteración de la seguridad ciudadana debe “*estar autorizada únicamente cuando se cometen delitos que pueden afectar derechos como la vida propia o de terceros. El dar permiso para que se lo haga en un contexto de protesta social es instaurar un régimen represivo que destruye las bases de un Estado democrático y que no se justifica por ser inidóneo (sic), innecesario y desproporcional [...]*”.
32. Agregan que el numeral 4 del artículo 7 del Acuerdo es inconstitucional en tanto permite el uso de la fuerza en operaciones de apoyo a otras instituciones del Estado, pues las FF.AA. no están destinadas al servicio de entidades públicas ni tampoco a la protección del orden público; por lo que, no se les puede conferir una potestad ajena a la conferida por la CRE (**art. 158 de la CRE**).
33. Manifiestan que el artículo 11 del Acuerdo pretende modificar tácitamente el Código Orgánico Integral Penal en lo atinente a la legítima defensa como causal de exclusión de la antijuridicidad porque establece requisitos diferentes y más amplios, afectando el orden jerárquico de aplicación de las normas (**art. 425 de la CRE**).
34. Finalmente, alegan que la disposición general segunda es contraria al artículo 191 de la CRE, pues “*al existir la Defensoría Pública con atribuciones específicas para la defensa y patrocinio de quienes requieran la representación profesional en juicio, el Ministerio de Defensa no puede asumir la potestad pública otorgada a otra institución creada por la CRE*”. En este sentido, solicitan que se declare la inconstitucionalidad por el fondo.

4.3. Contestación del Ministerio de Defensa

35. El 02 de julio de 2020, Katya Paola Andrade Vallejo, en calidad de coordinadora general de asesoría jurídica del Ministerio de Defensa, contestó la demanda en el sentido de que el Acuerdo no busca restringir, suspender o limitar el ejercicio de

derechos reconocidos en la CRE. Alude que se debe tomar en consideración que el objeto del Acuerdo es la aplicación del uso de la fuerza *“lo que implica que las Fuerzas Armadas ante protestas sociales pacíficas no podrá jamás hacer uso de la fuerza”*.

36. Enfatiza el rol que han cumplido las FF.AA. a través de la historia, de su misión en el mantenimiento de las condiciones estructurales de seguridad integral del Estado y manifiesta que su educación se enmarca en los fundamentos del DIH y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (**“DIDH”**). En ese marco, en ausencia de conflicto armado no se aplica el DIH, por lo que las fuerzas de seguridad tienen la obligación de aplicar el uso progresivo y diferenciado de la fuerza, y su inobservancia *“[...] se encuentra tipificada en el Código Orgánico Integral Penal en su Art. 293 como delito de extralimitación en la ejecución de un acto de servicio por parte de un servidor de Fuerzas Armadas”*.
37. Sobre la inconstitucionalidad por la forma del Acuerdo indica que el Ministerio de Defensa puede expedir actos normativos, más aún cuando la sentencia del Caso Zambrano Vélez vs. Ecuador y los dictámenes de estado de excepción disponen la aplicación del uso de la fuerza, por lo que es necesaria la reglamentación del procedimiento del uso de ésta *“puesto que [El Ministerio de Defensa], al ser parte del sector público y de la Administración Central, debe dar cumplimiento integral e inmediato a las disposiciones antes enunciadas y de manera específica a las órdenes emitidas por esta Corte Constitucional”*.
38. Arguye que el Acuerdo es compatible con el derecho a la seguridad jurídica y al principio de legalidad (**art. 82 y 226 de la CRE**) en virtud de que pretende regular los procedimientos a seguirse en las operaciones que ejecutan los miembros de las FF.AA.
39. En lo referente a la escala racional del uso diferenciado de la fuerza, señala que la CRE consagra el principio de seguridad integral (**art. 3 numeral 8 de la CRE**) y que en ese contexto *“el Estado a través de sus fuerzas de seguridad contribuyen a otorgar a los sujetos ese anhelo de tranquilidad, ausencia de miedo y de violencia, consecuentemente tienen la potestad de generar órdenes y normas que limitan a los sujetos por su voluntad propia”*.
40. Explica el proceso de uso progresivo de la fuerza, señalando que consiste en el incremento gradual o repentino del primer nivel hasta el máximo nivel o viceversa, lo cual representa la necesidad de una permanente evaluación por parte del personal sobre la evolución de la situación en cuanto a la intensidad potencial del riesgo; de modo tal, que la fuerza pueda ascender o descender en función del correspondiente ascenso o descenso de la intensidad de la resistencia o amenaza e, incluso, que se pueda obviar una serie de niveles intermedios si la amenaza o resistencia eleva o disminuye su intensidad drástica y sustancialmente.

41. Finalmente, señala que el artículo 7 numeral 1 del Acuerdo respeta el derecho a la protesta por cuanto las FF.AA. están facultadas a actuar únicamente ante reuniones, manifestaciones, disturbios internos y otras situaciones de violencia interna que deriven en grave conmoción interna o calamidad pública previa declaración de estado de excepción y que se evidencia que *“no pueden intervenir en marchas, reuniones o protestas pacíficas, su accionar se activa cuando estas protestas o reuniones han desencadenado acciones de violencia, previa la emisión del respectivo decreto de estado de excepción”*.
42. Por las consideraciones expuestas, solicita que se rechace la acción pública de inconstitucionalidad.

4.4. Contestación de la Procuraduría General del Estado

43. El 13 de julio de 2020, Marco Proaño Durán, en calidad de director nacional de patrocinio y delegado del Procurador General del Estado, en lo principal, afirmó que la CRE no establece ningún parámetro para el uso de la fuerza y por ello es necesario que aquellos contenidos en instrumentos internacionales se desarrollen en normativa infraconstitucional.
44. Precisó que la norma demandada no regula una materia que requiera ley de conformidad con la CRE porque no reglamenta derechos o garantías constitucionales, *“su ámbito de aplicación tiene relación con el uso de la fuerza, dentro de las atribuciones constitucionales y legales que poseen las Fuerzas Armadas, como parte de sus operaciones”*. En ese marco, afirmó que no es correcto sostener que todas las actuaciones de la Fuerza Pública deban desarrollarse a través de una ley.
45. Señaló que los ministerios, de conformidad con el literal g) del artículo 10 de la Ley Orgánica de la Defensa Nacional (**“LODN”**), gozan de competencia para expedir los acuerdos que requiera su gestión en lo que respecta a la rectoría, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas y, en ese marco, el Ministro de Defensa expidió la norma impugnada. Refirió que dicha disposición busca cohesionar el uso de la fuerza por parte de las FF.AA. con los criterios esbozados por la jurisprudencia e informes de los organismos internacionales de protección de derechos humanos y que sus acciones de fuerza militar siempre deben dirigirse a personas que representen una amenaza de muerte o lesiones graves.
46. En lo concerniente a los parámetros para el uso de las armas letales, a su decir, el Acuerdo establece claras diferencias en relación con el tipo de amenaza que se trate y señala las causas de justificación del uso de la fuerza vinculadas con los parámetros establecidos en instrumentos internacionales de derechos humanos.
47. Afirmó que la norma no pretende otorgar funciones que no están en la CRE; al contrario, el contenido del artículo 158 de la CRE tendría una visión más amplia

sobre la misión de las FF.AA., esto es “[...] *la protección de los derechos, entre los cuales podemos observar el derecho a la vida, a la seguridad personal, a la integridad, la prohibición de la tortura y de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, entre otros*”. En esta línea, precisó que las disposiciones impugnadas son normas de excepción pues prevén la intervención de las FF.AA. únicamente en momentos de grave conmoción interna, previa declaratoria de estado de excepción.

48. Finalmente, aseveró que el Acuerdo no es contrario a la CRE porque en el Ecuador ya se han emitido normas expresas sobre la participación complementaria de las FF.AA., tal es el caso del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público que, en su artículo 3 establece, como una de sus funciones, la de apoyar en situaciones de emergencia, a fin de precautelar la seguridad integral de la población y garantizar sus derechos constitucionales, así como la convivencia social pacífica. Por lo expuesto, solicita que se rechace la demanda.

4.5. Contestación de la Presidencia de la República respecto de las normas de la Ley Reformatoria de Seguridad Pública y del Estado

49. El 14 de julio de 2020, Johana Pesantez, en calidad de secretaria jurídica de la Presidencia de la República del Ecuador, contestó la demanda y acerca de la complementariedad de las FF.AA. a la Policía Nacional incorporada en el artículo único de la LSPE, argumentó que tiene el objetivo de adoptar un enfoque multisectorial e integral de análisis de las amenazas a la seguridad humana.
50. Respecto de la condición de participación extraordinaria, señaló que, ni el artículo innumerado acusado de inconstitucional ni el artículo 35 de la LSPE establecen permanencia alguna de la complementariedad de las acciones. En concreto, sobre el artículo 35, indicó que este hace referencia a la participación complementaria durante estados de excepción.
51. En lo referente a la subordinación y complementariedad, alegó que las normas acusadas tampoco atribuyen competencias constitucionales ni legales que le corresponden a la Policía Nacional puesto que no disponen subrogación o traslado de competencias; por el contrario, lo que determinan las normas aludidas “[...] *es el apoyo que puede existir de las Fuerzas Armadas a la Policía Nacional en el mantenimiento y control del orden público y la seguridad ciudadana, recordando que las amenazas a la seguridad ciudadana pueden presentarse, por ejemplo, en consonancia con alguna amenaza a la soberanía*”.
52. Sobre la condición de participación regulada manifestó que la norma acusada ya dispone que para efectos de intervención de las fuerzas policiales las FF.AA. deberán establecer directivas y protocolos, así como capacitación para su personal. Agregó que se cumple la fiscalización porque las acciones de complementariedad deberán ser informadas a la Asamblea Nacional y en el caso de estado de excepción la movilización y la finalidad de las FF.AA. tiene su propio control constitucional.

53. Finalmente, señaló que ninguna de las normas acusadas suspende la sujeción de las acciones complementarias a la CRE y a las leyes ecuatorianas incluyendo la ley penal. En caso de existir presunción de algún delito deberá ser investigado y sancionado por los órganos correspondientes.

4.6. *Amici Curiae*

54. Esta Corte deja constancia de que se presentaron diversos *amici curiae* que serán considerados por esta Corte para la resolución de la causa, de las siguientes personas: Rodrigo Moreno, por sus propios derechos; Rafael Oyarte, por sus propios derechos; Pablo Zambrano, en calidad de presidente de la Federación de Cámara de Industrias del Ecuador y de la Cámara de Industrias del Ecuador; Pablo Villagómez, en representación del Frente Patriótico Nacional; Marlon Martínez Molina, por sus propios derechos; María Dolores Miño, Astrid Alejandra Cabrera Triviño, Daniel Fernando Mejía Terán, María José Mogrovejo e Isabella María Palacios Ordoñez, en sus calidades de directora ejecutiva del Observatorio de Derechos y Justicia y de representantes del Centro de Transparencia y Derechos Humanos de la Universidad Internacional del Ecuador; Héctor Javier Rojas, en representación de la Plataforma de Derechos y Justicia; Efrén Guerrero Salgado, en calidad de docente de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (“PUCE”); Eduardo Guerrero, en representación del Colectivo de Abogados Antifascistas; María Helena Carbonell y Alejandra Cárdenas, en calidad de docentes de la Universidad de las Américas; Billy Navarrete, en representación del Comité Permanente por la Defensa de Derechos Humanos; Gonzalo Callejas Herdoiza, en representación de la Curtiduría Tungurahua S.A.; Caterina Costa Von Buchwald y Roberto Aspiazú, en sus calidades de presidenta y director ejecutivo del Comité Empresarial Ecuatoriano; Bruno Leone Pignataro, en calidad de presidente de la Cámara Nacional de Pesquería; Freddy Mauricio Paredes Cáceres, por sus propios derechos; Gustavo Ruiz, en calidad de presidente de la Cámara de Pequeña y Mediana Empresa de Pichincha; Diego Xavier Mosqueda García, en calidad de presidente de la Cámara de Comercio de Ambato; Gonzalo Callejas Herdoiza, en calidad de presidente de la Cámara de Industrias y Productividad de Tungurahua; Farith Simon, Juan Pablo Albán, Hugo Cahueñas, Pedro Pinos, Doménica Jiménez y María Paula Marroquín, en representación de la Clínica Jurídica de la Universidad San Francisco de Quito; Rodrigo Antonio Gómez de la Torre Bonifaz, en calidad de presidente de la Cámara de Agricultura de la Primera Zona; Pamela Chiriboga Arroyo y María Raquel Gonzales, en representación de la Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos; Christopher Iván Riofrío Cortéz, por sus propios derechos; Christian Pérez Escobar, por sus propios derechos; Christian Alexander Paula Aguirre, por sus propios derechos; Carlos Fernando Castellanos Ballesteros, en calidad de presidente de la Confederación Unitaria de Comerciantes Minoristas y Trabajadores Autónomos del Ecuador; Clara Merino Serrano, por sus propios derechos; Nayra Chalán, en calidad de vicepresidenta de la ECUARUNARI; Jorge Alejandro Baño, por sus propios derechos; Rosa Andrea Bolaños Arellano, por sus propios derechos;

Luis Xavier Solis Tenesaca, en representación de la Fundación Alejandro Labaka; Doménico Carrillo, por sus propios derechos; Lorena Villavicencio, por sus propios derechos; Skarleth Lisbeth Tamayo Verdesoto y Jaime Israel Vaca Castillo, en representación de la Federación Nacional de Estudiantes Secundarios del Ecuador; y, Adriana Rodas Merino, Juan Diego Arregui y Bernarda Carrera, en representación del Comité para la Investigación y Fomento de Estudios Humanitarios.

4.7. Audiencia pública del presente caso

55. El 03 de agosto de 2020, se celebró la audiencia telemática en el presente caso. En dicha diligencia participaron las siguientes personas: **(i) accionantes:** Alejandro Ponce Villacís; Freddy Carrión, en calidad de Defensor del Pueblo; Edgar Paúl Jácome, en calidad de representante del Colectivo de Derechos Humanos “Kyntyñan” y Nelson Armando Erazo Hidalgo, representante del Frente Popular; Angélica Porras, en representación del Colectivo Jurídico Popular; Sylvia Bonilla, en calidad de presidente de la Comisión Ecuménica de Derechos Humanos, Ana Vera, en calidad de directora de SURKUNA, Vivían Idrovo y Vianca Gavilanes, en representación de la Fundación Dignidad; Lina Espinosa, en calidad de coordinadora de Amazon Frontlines; y, Marcos Ortiz Muños y Karen Moreira, en representación del Colectivo Jurídico Universitario; **(ii) entidades demandadas:** Gabriela Peñafiel, Luis Iván Coello, Vanessa Cárdenas, en representación del Ministerio de Defensa Nacional; Marco Proaño Durán, en calidad de delegado del Procurador General del Estado; Johanna Pesantes, en calidad de secretaria jurídica de la Presidencia de la República (tercero con interés en la causa); y, Daniel Acero, en calidad de delegado del Presidente de la Asamblea Nacional; **(iii) amici curiae:** Pablo Villagomez, en representación del Frente Patriótico Nacional; Efrén Guerrero Salgado, en calidad de docente de la PUCE; Chistopher Iván Riofrío Cortéz, por sus propios derechos; Alejandra Cárdenas Reyes y María Elena Carbonell Yáñez, en calidad de docentes de la Universidad de las Américas; María José Mogrovejo Serna y Daniel Fernando Mejía Terán, en sus calidades de directora ejecutiva del Observatorio de Derechos y Justicia y representantes del Centro de Transparencia y Derechos Humanos De la Universidad Internacional del Ecuador; Fernando Adrián Bastias Robayo y Abraham Aguirre García, por sus propios derechos; Christian Pérez Escobar, por sus propios derechos; Jorge Cáceres, por sus propios derechos; Gayne Villagómez, por sus propios derechos; Ricardo Fabián Pascumal Luna, por sus propios derechos; Vladimir Andocilla, por sus propios derechos; Marlon Manuel Martínez Molina, por sus propios derechos; Rafael Oyarte e Ismael Quintana Garzón, por sus propios derechos; Pablo Zambrano, en calidad de presidente de la Federación de Cámara de Industrias; Rodrigo Moreno, por sus propios derechos; José Valenzuela, en representación del Centro de Derechos Humanos de la PUCE; Christian Alexander Paula Aguirre, por sus propios derechos; Carlos Fernando Castellanos Ballesteros, en calidad de presidente de la Confederación Unitaria de Comerciantes Minoristas y Trabajadores Autónomos del Ecuador; Pamela Chiriboga y María Raquel Gonzales, en representación de la Fundación Regional de

Asesoría en Derechos Humanos; Clara Merino Serrano, por sus propios derechos; Hugo Washington Cahueñas Muñoz, María Paula Marroquin Ruiz y Doménica Jiménez Álvarez, en representación de la Clínica Jurídica de la Universidad San Francisco de Quito; Héctor Javier Rojas García, en representación de la Plataforma de Derechos y Justicia; Nayra Chalán Quishpe, en calidad de vicepresidenta de la ECUARUNARI; Jorge Alejandro Baño Salcedo, por sus propios derechos; Rosa Andrea Bolaños Arellano, por sus propios derechos; Andrés Tapia Arias, por sus propios derechos; Luis Xavier Solis Tenesaca, en representación de la Fundación Alejandro Labaka; Eduardo Ricardo Guerrero, Ana Michelle Mora y Jorge Luiz Almeida Estrella, en representación del colectivo de Abogados Antifascistas; Doménico Victoriano Carrillo Abad, por sus propios derechos; Lorena Villavicencio, por sus propios derechos; Skarleth Lisbeth Tamayo Verdesoto y Jaime Israel Vaca Castillo en representación de la Federación Nacional de Estudiantes Secundarios del Ecuador; Adriana Rodas, Juan Diego Arregui y Bernarda Carrera, en representación del Comité para la Investigación y Fomento de Estudios Humanitarios.

V. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

5.1. Análisis de constitucionalidad por la forma

56. En función de las alegaciones presentadas, corresponde a esta Corte pronunciarse, en primer lugar, respecto a la constitucionalidad del Acuerdo por la **forma** y para tal efecto se formula el siguiente problema jurídico:

¿El Acuerdo Ministerial es inconstitucional por la forma al contravenir el principio de reserva de ley previsto en el artículo 132 y 133 numerales 1 y 2 de la CRE y las competencias de los ministros de conformidad con el artículo 154 de la CRE?

57. Esta Corte ha definido que el control constitucional por la forma comprende, principalmente, la verificación de que una disposición normativa haya observado los requisitos constitucionales para la formación y emisión de una disposición jurídica³.

58. La LOGJCC, en su artículo 76 (7) condiciona la declaratoria de inconstitucionalidad por la forma de una disposición jurídica a que aquella implique “*la transgresión de los principios o fines sustanciales para los cuales fue instituida la respectiva regla*”.

59. Los legitimados activos, en su demanda, consideran que el Acuerdo contraviene el principio de **reserva legal** puesto que las disposiciones del Acuerdo: (i) tienen una repercusión directa en los derechos a la vida y a la integridad física y deberían ser regulados mediante ley orgánica, (ii) regulan el funcionamiento y organización de

³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 9-20-IA/20, 31 de agosto de 2020, párr. 67.

una institución creada por la CRE; e, **(iii)** irrespeta el **principio de legalidad** dado que el Ministro de Defensa no tenía competencia para emitir un acuerdo en razón de la materia. En este orden de ideas, se analizará la constitucionalidad por la forma:

a. Sobre el principio de reserva legal

- 60.** El **principio de reserva legal** se encuentra consagrado en los artículos 132 y 133 de la Carta Constitucional. En estas normas constitucionales se postula qué tipo de asuntos deben ser regulados obligatoriamente mediante ley y, además, se distingue qué asuntos -en específico- deben regularse a través de una ley orgánica.
- 61.** Así, es pertinente para la resolución de este caso mencionar que el artículo 133 de la CRE determina, de forma taxativa, qué asuntos deben ser regulados únicamente por medio de leyes orgánicas, en el entendido que, por su importancia, requieren mayor deliberación y legitimación democrática sometiénolas a un proceso de formación agravada. En este sentido, se requiere este tipo de regulación cuando verse sobre los siguientes asuntos: **(i)** la organización y funcionamiento de las instituciones creadas por la CRE; **(ii)** el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales; **(iii)** la organización de competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados, y, **(iv)** el régimen de partido de políticos y sistema electoral.
- 62.** Este Organismo ha resaltado que el principio de *reserva legal* busca asegurar la protección de los derechos y garantías encargando la regulación de su ejercicio a una norma de carácter general emanada del órgano legislativo -la Asamblea Nacional-, constitucionalmente previsto y democráticamente elegido⁴.
- 63.** El Acuerdo Ministerial bajo análisis regula el uso progresivo, racional y diferenciado de la fuerza por parte de los miembros de las FF.AA. En este sentido, se aprecia que: **(i)** los artículos 2 y 3 se refieren en específico a las operaciones militares para el cumplimiento de las misiones constitucionales asignadas a las FF.AA.; **(ii)** el artículo 4 establece conceptos generales para la aplicación del uso progresivo de la fuerza; **(iii)** los artículos 5, 6, 7 -respectivamente- establecen la facultad de las FF.AA. para el uso progresivo de la fuerza, sus principios y los escenarios en los que están autorizados para ejercerla; **(iv)** los artículos 8, 9, 10, 11 y 12 determinan la escala para el uso progresivo de la fuerza, especifican los escenarios en los que una amenaza se torna letal para el empleo del uso progresivo de la fuerza, describen cuándo es justificado el uso de la fuerza y determinan los materiales y medios para el uso de la fuerza; y, **(v)** los artículos 13 y 14 regulan la capacitación y evaluación de los agentes de las FF.AA.

i. Reserva de ley en cuanto a la regulación de derechos y garantías

⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 002-14-SIN-CC (Casos No. 56-12-IN y 003-12-IA acumulados), 14 de agosto de 2014. Véase también Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-8/86, 09 de mayo de 1986, párr.24

64. Como ya quedó establecido y así lo ha ratificado también este Organismo en su dictamen No. 4-19-RC/19, por prescripción del principio de reserva de ley orgánica, *“ninguna otra autoridad (que no sea el legislador orgánico) puede introducir limitaciones justificadas en el ordenamiento jurídico, como parte la señalada competencia de configuración o regulación. Lo que constituye una garantía institucional de los derechos y garantías fundamentales”*⁵. Por lo que, para determinar si se ha irrespetado el principio de reserva de ley orgánica, corresponde examinar si las disposiciones contenidas en el Acuerdo restringen derechos más allá de lo establecido en la CRE y la ley.
65. En este caso, los legitimados activos sostienen que el Acuerdo contiene regulaciones respecto de los derechos a la vida e integridad física.
66. En relación al derecho a la vida, el artículo 66 de la CRE prescribe lo siguiente: *“Se reconoce y garantizará a las personas: 1. El derecho a la inviolabilidad de la vida. No habrá pena de muerte”*. De igual forma el numeral 3 del mencionado artículo consagra el derecho a la integridad personal. La Convención Americana sobre Derechos Humanos (“CADH”) -en relación al derecho a la vida- prescribe en el numeral 1 de su artículo 4 que *“[t]oda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente”*. En este mismo sentido, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (“PIDCP”) en el numeral 1 de su artículo 6 determina que *“[e]l derecho a la vida es inherente a la persona humana. Este derecho estará protegido por la ley. Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente”*.
67. Como se puede observar, ambas normas convencionales establecen la obligación de proteger el derecho a la vida mediante ley y particularmente de regular aquellos supuestos en que la privación de la vida no será considerada arbitraria. Lo anterior ha sido ratificado por el Comité de Derechos Humanos en su Observación General N°. 36, relacionada con el derecho a la vida, que en su parte pertinente destaca:

*El deber de proteger por ley el derecho a la vida supone que toda razón sustantiva invocada para justificar la privación de la vida debe estar prescrita por ley y quedar definida con suficiente precisión para evitar una interpretación o una aplicación excesivamente amplias o arbitrarias. Como la privación de la vida por parte de las autoridades del Estado es una cuestión de suma gravedad, la ley debe controlar y limitar estrictamente las circunstancias en que dichas autoridades pueden privar de la vida a una persona, y los Estados partes deben garantizar el pleno cumplimiento de todas las disposiciones jurídicas pertinentes*⁶.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No.4-19-RC, 21 de agosto de 2019, párr. 38.

⁶ Comité de Derechos Humanos. Observación general No. 36 sobre el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, relativo al derecho a la vida, párr. 23.

68. Por consiguiente, a la luz de los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos citados, el derecho a la vida debe estar protegido a través de una ley con suficiente precisión, para evitar interpretaciones extensivas. Además, de que se debe incorporar la obligación concerniente a que nadie puede ser privado de la vida de forma arbitraria.
69. Así también, de acuerdo a los considerandos primero, segundo y tercero de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley (“PBUF”)⁷, el uso progresivo de la fuerza encargada a la Policía Nacional y FF.AA., tiene una relación intrínseca con los derechos a la vida, a la integridad personal y a la seguridad de las personas encargadas de cumplir la ley y la ciudadanía. Así, destaca:

“Considerando que la labor de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley constituye un servicio social de gran importancia y, en consecuencia, es preciso mantener y, siempre que sea necesario, mejorar las condiciones de trabajo y la situación de estos funcionarios,

Considerando que la amenaza a la vida y a la seguridad de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley debe considerarse como una amenaza a la estabilidad de toda la sociedad,

Considerando que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley desempeñan un papel fundamental en la protección del derecho a la vida, la libertad y la seguridad de las personas, tal como se garantiza en la Declaración Universal de Derechos Humanos y se reafirma en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos [...]”.

70. Como se evidencia de los considerandos citados, la regulación del uso de la fuerza, y más aún de armas de fuego, busca tanto la protección de los derechos de las personas como de los agentes encargados de hacer cumplir la ley, en situaciones en las que se altere el orden público o se afecten derechos de otras personas.
71. En este sentido, por sus implicaciones y riesgos frente a los derechos de las personas involucradas - en especial a la vida y a la integridad personal- el primer principio de los PBUF, en su parte pertinente, obliga a los Estados a adoptar leyes y reglamentaciones sobre el uso progresivo de la fuerza. Así:

“Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley adoptarán y aplicarán normas y reglamentaciones sobre el empleo de la fuerza y armas de fuego contra personas por parte de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Al establecer esas normas y disposiciones, los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley examinarán continuamente las cuestiones éticas relacionadas con el empleo de la fuerza y de armas de fuego”.

⁷ Adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990.

72. En esa misma línea, y justamente por su vinculación con estos derechos fundamentales, la Corte IDH, en diversas sentencias, ha establecido que el uso de la fuerza letal y de las armas de fuego, por parte de agentes de seguridad, “*deberá estar formulado por ley, y ser interpretado restrictivamente de manera que sea minimizado en toda circunstancia, no siendo más que el ‘absolutamente necesario’ en relación con la fuerza o amenaza que se pretende repeler. Cuando se usa fuerza excesiva toda privación de la vida resultante es arbitraria*”⁸. Esto también fue señalado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (“**CIDH**”), que alertó que el uso de la fuerza letal “[...] *puede constituir una privación arbitraria de la vida o una ejecución sumaria*”⁹.

73. En concordancia con lo anterior, la Corte IDH en el caso *Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) vs. Venezuela* enfatizó la necesidad de crear un marco normativo que disuada de cualquier amenaza del derecho a la vida. En especial, determinó que en la legislación interna se deben establecer pautas para la utilización de la fuerza letal y armas de fuego por parte de los agentes estatales, de acuerdo a las siguientes directrices:

a) especifiquen las circunstancias en que tales funcionarios estarían autorizados a portar armas de fuego y prescriban los tipos de armas de fuego o municiones autorizados;

b) aseguren que las armas de fuego se utilicen solamente en circunstancias apropiadas y de manera tal que disminuya el riesgo de daños innecesarios;

c) prohíban el empleo de armas de fuego y municiones que puedan provocar lesiones no deseadas o signifiquen un riesgo injustificado;

d) reglamenten el control, almacenamiento y distribución de armas de fuego, así como los procedimientos para asegurar que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respondan de las armas de fuego o municiones que se les hayan entregado; e) señalen los avisos de advertencia que deberán darse, siempre que proceda, cuando se vaya a hacer uso de un arma de fuego, y

⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela*, 05 de julio de 2006, párr. 68. Véase también. ECHR, *Case of Erdogan and Others v. Turkey*. Judgment of 25 April 2006. Application No. 19807/92, párr. 67; ECHR, *Case of Kakoulli v. Turkey*. Judgment of 22 November 2005. Application No. 38595/97, párr. 107-108; ECHR, *Case of McCann and Others v. the United Kingdom*. Judgment of 27 September 1995. Series A No. 324, párr. 148-150 y 194. Código de Conducta para Oficiales de Seguridad Pública adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, resolución 34/169, del 17 de diciembre de 1979, artículo 3.

⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe sobre Terrorismos y Derechos Humanos. Washington: OEA/Ser.L/V/11.116, 2002, numerales 88 y 90.

f) establezcan un sistema de presentación de informes siempre que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley recurran al empleo de armas de fuego en el desempeño de sus funciones”¹⁰.

74. Analizados los artículos 5 al 12 del Acuerdo impugnado se puede observar que estos establecen de forma articulada la definición, el ámbito de aplicación, condiciones, niveles y medios referentes al uso progresivo de la fuerza, incluso letal, que efectuarían las FF.AA. en aquellos casos excepcionales en los que la CRE permite su intervención complementaria. Por lo tanto, aplicando lo contenido en el artículo 66 numeral 1 de la CRE y los instrumentos internacionales y jurisprudencia que configuran nuestro bloque constitucionalidad y que establecen criterios aplicables, es claro que el Acuerdo regula temas que involucran directamente derechos constitucionales, pues aún cuando su propósito central es la protección de los derechos y seguridad de las personas y de los agentes del orden, aquello conlleva, a su vez, una posible restricción y afectación de los derechos a la vida e integridad personal.

75. Por ello, esta Corte encuentra que las disposiciones contenidas en el Acuerdo impugnado -al generar consecuencias directas sobre los derechos constitucionales a la vida e integridad personal- deben ser reguladas por medio de una ley orgánica. Esto, sin perjuicio de la existencia y posterior emisión de reglamentos, protocolos, manuales operacionales, entre otras normas infra legales necesarias para instrumentalizar la regulación legal y guiar a los funcionarios en la aplicación del régimen de uso de la fuerza.

76. En consecuencia, al no cumplir con el principio de reserva de ley, respecto a la regulación de derechos y garantías, previsto en el artículo 133 numeral 2, la norma deviene en inconstitucional por la forma.

ii. Reserva de ley orgánica en cuanto a la regulación de la organización y funcionamiento de instituciones creadas por la CRE

77. La segunda alegación expuesta por los accionantes es que el Acuerdo examinado es inconstitucional por la forma al regular el funcionamiento y organización de las FF.AA. en contraposición con la reserva de ley orgánica contenida en el artículo 133 numeral 1 de la CRE¹¹.

78. Para analizar este cargo se debe partir por recordar que la CRE es, en su parte orgánica, el estatuto jurídico del poder¹². Esto implica que es la norma que

¹⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela*, 05 de julio de 2006.

¹¹ Así, el artículo dispone: “*las que regulen la organización y funcionamiento de las instituciones creadas por la CRE*”.

¹² Véase H. Schneider, “La CRE: función y estructura”, *Democracia y CRE*. Revista del Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992, p. 42.

distribuye las competencias y atribuciones a los distintos órganos de la administración pública y las demás funciones del Estado. Por ello, además, la propia CRE prevé que la regulación infra constitucional de su organización y funcionamiento le corresponde al legislador. Así por ejemplo, corresponde regular a través de ley orgánica, la forma en la que se distribuyen las competencias dentro de las distintas instituciones.

79. En el caso de las FF.AA., al ser una institución que nace de la CRE su funcionamiento y organización debe necesariamente ser regulado mediante ley orgánica.
80. Analizado el contenido del Acuerdo impugnado, esta Corte verifica que este no se orienta a regular aspectos organizacionales o administrativos ni del funcionamiento de las FF.AA. sino solo a delimitar una de las atribuciones que esta institución tiene, según la propia CRE; esto es el uso progresivo de la fuerza de forma complementaria a la Policía Nacional durante estados de excepción. Así también, se observa que la regulación prevista en el Acuerdo regula los principios del uso de la fuerza, faculta a los agentes de las FF.AA. a ejercer el uso de la fuerza en circunstancias establecidas en la CRE y la ley, y determina las circunstancias y los niveles en las que los agentes de las FF.AA. pueden ejercer esta atribución complementaria. Entonces, no se encuentra que bajo esta alegación el contenido del Acuerdo transgreda el principio de reserva de ley orgánica contenida en el artículo 133 numeral 1 de la CRE.

b. Sobre la competencia del Ministro de Defensa para expedir Acuerdos Ministeriales

81. El tercer argumento de los accionantes radica en que el Ministro de Defensa no tenía competencia para expedir un Acuerdo respecto al uso progresivo de la fuerza en virtud de que su función se limita a expedir acuerdos y resoluciones administrativas que se requieran para su gestión. A su juicio, el Acuerdo no habría respetado las normas de competencia para la producción de acuerdos prevista en los artículos 154 y 226 de la CRE.
82. Según el artículo 226 de la CRE, todos quienes actúan en virtud de una potestad estatal pueden ejercer solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la CRE y la ley, teniendo además el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y de hacer efectivo el goce de los derechos constitucionales. Ello configura una de las principales aristas del principio de legalidad.
83. Adicionalmente, conforme al artículo 141 numeral 2 de la CRE, la Función Ejecutiva, de la cual el presidente o presidenta de la República es el titular, está integrada por los organismos e instituciones necesarios para cumplir, en el ámbito

de sus competencias, las atribuciones de rectoría, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas nacionales.

84. Por otra parte, la CRE, en su artículo 151, prescribe que las ministras y ministros representan al presidente de la República en los asuntos propios del ministerio a su cargo, entre los cuales -según el artículo 154 de la Carta Fundamental- está la rectoría de las políticas públicas propias de su área, así como la expedición de acuerdos y resoluciones administrativas requeridas por su gestión.¹³
85. El Ministerio de Defensa justificó su competencia para dictar el Acuerdo en cuestión en el artículo 10 literal a) de la LODN que establece que el Ministerio de Defensa está facultado para expedir normas, acuerdos, reglamentos internos *“de gestión de aplicación de las tres ramas de las Fuerzas Armadas, así como los reglamentos internos de gestión de cada Fuerza”* (énfasis añadido).
86. Frente a lo alegado por los legitimados activos, se debe considerar que, de conformidad con las normas citadas, el ministro de defensa nacional sí tiene la competencia para dictar acuerdos requeridos para su gestión. Esto comprende las operaciones necesarias para dar vialidad a las políticas públicas a su cargo, dirigir y administrar internamente dicha cartera de Estado. No obstante, aquella competencia no le confiere automáticamente la potestad de expedir acuerdos en cualquier materia - en este caso el uso progresivo de la fuerza que tiene implicaciones en los derechos a la vida e integridad personal-, pues se encuentra obligado a respetar el principio de reserva de ley y la jerarquía que la CRE le atribuye a las normas jurídicas. En este menester, se debe anotar que los acuerdos se encuentran subordinados formal y materialmente a la CRE, los tratados y a las leyes orgánicas y ordinarias.
87. Ahora bien, se debe reiterar que, conforme se determinó en acápites previos, el Acuerdo impugnado contiene una regulación cuyo propósito es modular el monopolio del uso progresivo de la fuerza por parte de los agentes de las FF.AA. que, a su vez, tiene repercusión directa en la protección y restricción de los derechos constitucionales a la vida e integridad, tanto de los agentes de las FF.AA. como de las personas de forma individual y colectiva. De modo que, como ya quedó establecido, aquello requiere ser regulado, obligatoriamente, por una ley dictada por la Asamblea Nacional, al tenor de los artículos 132 y 133 de la CRE.
88. Es así, que el ministro de defensa nacional se encontraba vedado de expedir una regulación sobre el uso progresivo de la fuerza, al tener esta una injerencia directa en el ejercicio de los derechos a la vida e integridad física. Por ende, el Acuerdo contraviene los artículos 132, 133 y 226 de la CRE.
89. Por las consideraciones expuestas y en directa aplicación de la CRE y de los estándares del DIDH -anteriormente descritos-, esta Corte concluye que el Acuerdo

¹³ Corte Constitucional. Sentencia 9-20-IA/20 de 31 de agosto de 2020, párr. 75.

Ministerial es inconstitucional por la forma pues el Ministro de Defensa no tenía competencia, en razón de la materia, para expedir una regulación sobre este tema a través de un Acuerdo Ministerial.

5.2. Análisis de constitucionalidad por el fondo

90. Dado que el Acuerdo Ministerial N°. 179 ha sido declarado inconstitucional por la forma -y aquello acarrea su expulsión del ordenamiento jurídico- ya no es necesario que esta Corte se pronuncie respecto a las alegaciones de inconstitucionalidad por el fondo presentadas por los diferentes accionantes -respecto de las normas que contiene el Acuerdo-. No obstante, corresponde a esta Magistratura pronunciarse sobre los cargos relacionados con la presunta inconstitucionalidad por el fondo del artículo innumerado contiguo al 11 y el artículo 35 de la LSEP que también fueron impugnados.

¿El artículo innumerado contiguo al 11 de la LSEP es contrario al artículo 158 de la CRE?

91. Los accionantes han impugnado, por el fondo, el artículo innumerado contiguo al 11 de la LSEP, por cuanto consideran que es contrario al rol de las FF.AA. asignado en el artículo 158 de la CRE. En este sentido, el argumento central de los accionantes se dirige a sostener que constitucionalmente no se les ha asignado a las FF.AA. la función de brindar apoyo complementario a la Policía Nacional para el mantenimiento del orden público o de la seguridad ciudadana.

92. El artículo innumerado contiguo al 11 de la LSEP prescribe lo siguiente:

“Art. ...- Complementariedad de acciones de Fuerzas Armadas a la Policía Nacional.- Con el fin de precautelar la protección interna, el mantenimiento y control del orden público y la seguridad ciudadana, las Fuerzas Armadas podrán apoyar de forma complementaria las operaciones que en esta materia competen a la Policía Nacional. Para tal efecto, los/las Ministros/as responsables de la Defensa Nacional y del Interior, coordinarán la oportunidad y nivel de la intervención de las fuerzas bajo su mando, estableciendo las directivas y protocolos necesarios.

El Ministerio de Finanzas asignará los recursos necesarios para el entrenamiento, equipamiento y empleo de las Fuerzas Armadas para proteger la seguridad ciudadana, en base a los planes que diseñará el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.

El Ministerio de Defensa Nacional informará a la Asamblea Nacional sobre la ejecución de los planes de empleo militar en las operaciones de complementariedad que realice en apoyo a la Policía Nacional.

En casos de grave conmoción interna, la aplicación de los planes para el uso de las fuerzas militares, será expedida mediante Decreto Ejecutivo que declare el Estado de Excepción, de conformidad con la CRE y la ley”.

93. El artículo 158 de la CRE establece que:

“Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional son instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos. Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial. La protección interna y el mantenimiento del orden público son funciones privativas del Estado y responsabilidad de la Policía Nacional. 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”.

94. La CRE, en su artículo 165 (6) establece que las FF.AA. podrán ejercer un rol complementario a la Policía Nacional en el mantenimiento del orden público y seguridad ciudadana¹⁴, pues dispone que, al dictarse estado de excepción, el presidente de la república podrá, entre otras medidas, “[d]isponer 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”.

95. El postulado de este artículo permite evidenciar que la CRE, pese a que define a las FF.AA. y a la Policía Nacional como instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de las personas cuya formación se debe impartir bajo los fundamentos de la democracia y los DD.HH, les otorga misiones y atribuciones distintas; es decir, les da una naturaleza jurídica diferente. De este modo, la CRE establece que el rol principal de las FF.AA. se encuentra ligado a la protección de la soberanía, la integridad territorial y en circunstancias excepcionales, del control del orden interno de forma complementaria, mientras que la protección interna y el mantenimiento del orden público son funciones privativas del Estado y responsabilidad de la Policía Nacional, para lo cual el artículo 163 de la CRE prescribe lo siguiente:

“La Policía Nacional es una institución estatal de carácter civil, armada, técnica, jerarquizada, disciplinada, profesional y altamente especializada, cuya misión es atender la seguridad ciudadana y el orden público, y proteger el libre ejercicio de los derechos y la seguridad de las personas dentro del territorio nacional. Los miembros de la Policía Nacional tendrán una formación basada en derechos humanos, investigación especializada, prevención, control y prevención del delito y utilización de medios de disuasión y conciliación como alternativas al uso de la fuerza. Para el desarrollo de sus tareas la Policía Nacional coordinará sus funciones con los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados”.

¹⁴ Esta Corte toma nota de otras atribuciones reconocidas en normativa legal. Por ejemplo: la LSPE establece las funciones de protección de zonas de seguridad de fronteras y áreas reservadas de seguridad (art. 41) y protección de sectores estratégicos (art. 43); la LODN contempla las funciones de control de armas, municiones y explosivos (art. 16 literal n)) y; el Código de la Democracia contempla el apoyo de las FF.AA en procesos electorales (art. 16), entre otras.

96. En esa línea, al ser instituciones con una naturaleza jurídica totalmente diferente y que tienen misiones distintas, cuando la CRE y la ley establecen que las FF.AA. tendrán un rol complementario a la Policía Nacional en casos específicos, excepcionales y especiales; sus acciones estarán limitadas y acotadas exclusivamente a su rol complementario - en estados de excepción y de conformidad con lo prescrito en la CRE-.
97. Además, debemos considerar que la Corte IDH ha establecido que *“los estados deben limitar al máximo el uso de las fuerzas armadas para el control de disturbios internos, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar al enemigo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales”*¹⁵. En esa línea, ha señalado que solo de manera temporal, extraordinaria, coordinada y complementaria, las FF.AA. pueden coadyuvar a la Policía Nacional en el control del orden interno, de acuerdo a los siguientes criterios¹⁶:
- (i) **Extraordinaria:** de manera que toda intervención se encuentre justificada y resulte excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias del caso;
 - (ii) **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;
 - (iii) **Regulada:** mediante mecanismos legales y protocolos sobre el uso de la fuerza, bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad y de acuerdo con la respectiva capacitación en la materia; y,
 - (iv) **Fiscalizada:** por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces.
98. Así, cuando las FF.AA. ejercen funciones de apoyo, estas deben estar siempre alineadas y supeditadas también a los criterios establecidos por la Corte IDH.
99. En consecuencia, cuando el artículo innumerado posterior al 11 se refiere de manera general e indeterminada al mantenimiento del orden público y seguridad ciudadana, omite considerar las competencias privativas de las FF.AA. establecidas en la CRE y también omite establecer criterios relativos a la temporalidad y a la excepcionalidad en los que tendría lugar la complementariedad de su actuación. Por lo que, invade la esfera de competencias regulada por el artículo 158 de la CRE.

¹⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 04 de julio de 2007, párr. 51.

¹⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México. Sentencia de 28 de noviembre de 2018, párr. 182.

- 100.** Como se indicó anteriormente el artículo 165 (6) contempla el apoyo complementario de las FF.AA a la Policía Nacional dentro de estados de excepción. En este sentido, por mandato constitucional, las operaciones efectuadas por las FF.AA. en apoyo de la Policía Nacional -por fuera de su rol ordinario¹⁷- deberán realizarse siempre dentro de un estado de excepción, en estricto apego de la ley y bajo las órdenes de la autoridad civil competente -el presidente o presidenta de la república- pues es el único caso en el que la CRE autoriza su actuación respecto al mantenimiento del orden público y seguridad ciudadana.
- 101.** Por otra parte, cuando este artículo determina que las autoridades militares y policiales “*coordinarán la oportunidad y nivel de la intervención de las fuerzas bajo su mando, estableciendo las directivas y protocolos necesarios*”, aquello también excede lo previsto en los artículos 158 y 165 de la CRE puesto que, como ya ha quedado establecido, la intervención de las FF.AA. en el mantenimiento del orden público y seguridad ciudadana está expresamente subordinada al mandato del presidente o presidenta de la república como única autoridad competente para disponer su participación y determinar la oportunidad y su nivel de intervención durante un estado de excepción. Además, de que -como ya se advirtió previamente- la norma impugnada está configurada de forma general e indeterminada excediendo el ámbito de competencias asignado a las FF.AA.
- 102.** En razón del análisis previo, esta Corte Constitucional encuentra que el inciso primero del artículo innumerado posterior al 11 de la LSEP es inconstitucional al ser contrario a las disposiciones constitucionales referentes al rol de las FF.AA y a su actuación en estados de excepción consagradas en los artículos 158 y 165 de la CRE.

¿El artículo 35 de la LSEP es contrario al artículo 158 de la CRE?

- 103.** Por su parte, el artículo 35 de la LSEP prescribe lo siguiente:

“De la complementariedad de acciones de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional.- Declarado el estado de excepción y siempre que el Presidente de la República haya dispuesto el empleo de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, deberán coordinar acciones para que las Fuerzas Armadas apoyen a la Policía Nacional, responsable del mantenimiento del orden público, hasta que éste haya sido restablecido. Será el Ministro de Gobierno, Policía y Cultos el responsable de la coordinación de las acciones entre la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas”.

- 104.** De la lectura del artículo 35, este Organismo observa que éste determina la forma en que se llevará a cabo la coordinación entre la Policía Nacional y las FF.AA. -durante

¹⁷ Esta Corte toma nota de otras atribuciones reconocidas en normativa legal. Por ejemplo: la LSPE establece las funciones de protección de zonas de seguridad de fronteras y áreas reservadas de seguridad (art. 41) y protección de sectores estratégicos (art. 43); la LODN contempla las funciones de control de armas, municiones y explosivos (art. 16 literal n)) y; el Código de la Democracia contempla el apoyo de las FF.AA en procesos electorales (art. 16), entre otras.

la declaratoria de un estado de excepción-, estableciendo que será el Ministro del Interior (denominación actual) el encargado de dicha coordinación. En consecuencia, al ser esta una competencia dispuesta por mandato constitucional y dado que solo regula la necesaria coordinación entre las dos instituciones esta disposición guarda concordancia con los artículos 165 y 166 de la CRE.

- 105.** En consecuencia, contrario a lo señalado por los legitimados activos, en este caso no se evidencia injerencia dentro de las competencias ordinarias previstas en el artículo 158 de la CRE y por tanto la norma es constitucional.

5.3. Sobre el análisis de constitucionalidad por conexidad del Acuerdo Ministerial N° 272

- 106.** Los accionantes solicitan a la Corte Constitucional que, por conexidad, se pronuncie sobre el Acuerdo Ministerial N° 272 de fecha 11 de septiembre de 2014.
- 107.** Al respecto, cabe señalar que de conformidad con el artículo 436 numeral 3 de la CRE, el análisis de constitucionalidad por conexidad constituye una facultad de oficio de la Corte Constitucional, en aquellos casos sometidos a su conocimiento. De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corte, el análisis de constitucionalidad de otras normas por conexidad, procede ante la existencia de unidad normativa entre la norma analizada y otras no impugnadas. Así, de acuerdo con el artículo 76 numeral 9 de la LOGJCC, esta unidad normativa ocurre cuando:

“a) Cuando la disposición acusada o su contenido se encuentran reproducidos en otros textos normativos no demandados;

b) Cuando no es posible producir un fallo sobre una disposición jurídica expresamente demandada, sin pronunciarse también sobre otra con la cual guarda una conexión estrecha y esencial; y,

*c) Cuando la norma impugnada es consecuencia o causa directa de otras normas no impugnadas”.*¹⁸

- 108.** En el presente caso, la Corte Constitucional considera que no se verifica la existencia de unidad normativa entre el Acuerdo Ministerial No. 272 y el Acuerdo Ministerial No. 179 analizado en esta sentencia, razón por la cual no es procedente analizar la constitucionalidad de dicha norma.

¹⁸ LOGJCC, Art. 76” [...] 9. *Configuración de la unidad normativa.- Se presume la existencia de unidad normativa en los siguientes casos: a) Cuando la disposición acusada o su contenido se encuentran reproducidos en otros textos normativos no demandados; b) Cuando no es posible producir un fallo sobre una disposición jurídica expresamente demandada, sin pronunciarse también sobre otra con la cual guarda una conexión estrecha y esencial; y, c) Cuando la norma impugnada es consecuencia o causa directa de otras normas no impugnadas”.*

5.4. Consideraciones adicionales

- 109.** Esta Corte estima necesario precisar que, aun cuando el análisis efectuado en esta sentencia ha determinado que el Acuerdo impugnado es inconstitucional por la forma y que el artículo innumerado posterior al artículo 11 de la LSPE es inconstitucional por el fondo, esto no impide a las FF.AA. ejecutar su rol como actor complementario y de apoyo en aquellas tareas que constitucionalmente les han sido asignadas. El Ecuador cuenta con un marco jurídico interno -a nivel constitucional, legal y reglamentario- así como con tratados e instrumentos internacionales de derechos humanos, que delimitan y guían el ejercicio de sus funciones ordinarias y complementarias, como ha quedado evidenciado a lo largo de la presente sentencia.
- 110.** Además, este criterio queda en evidencia con la propia aseveración realizada por los abogados del Ministerio de Defensa durante la audiencia, quienes -ante la pregunta de la jueza ponente de si previo a que este reglamento se emitiera las FF.AA. contaban con algún protocolo manual o reglamento que estableciera las directrices respecto del uso de la fuerza- explicaron:

“Las FF.AA. actúa[n] en aplicación del manual de derecho de las operaciones pero siempre aplicaron lo dispuesto en el Código de Conducta para los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley pues así lo determinaron ustedes en los dictámenes de constitucionalidad conforme me permití leer anteriormente ustedes disponen que las FF.AA. y la policía nacional en su accionar apliquen los tratados internacionales constitución y la normativa legal vigente sobre el empleo de los principios en el uso progresivo de la fuerza los militares están preparados porque no solo están preparados para la guerra los militares están preparados en Derecho Internacional de Derechos Humanos por eso es que ellos saben cómo actuar además en las órdenes de operaciones que se emiten de parte del comando conjunto se establece también el respeto a los derechos humanos y el empleo de estos convenios internacionales de obligatorio cumplimiento”.

- 111.** En consecuencia, es evidente que, más allá de la necesidad de legislar este asunto, las FF.AA. no se encuentran impedidas de ejecutar sus atribuciones constitucionales ni legales y sus actuaciones no atentan contra la plena vigencia de los derechos constitucionales y la seguridad jurídica de la población o de las instituciones del Estado, siempre que sean apegadas a la CRE, normativa de DIDH y la Ley.
- 112.** La Asamblea Nacional deberá, en el marco del proceso legislativo de tratamiento del proyecto de Ley Orgánica para el Uso Legal, Proporcional, Adecuado y Necesario de la Fuerza¹⁹, tomar en consideración todos los criterios desarrollados en la presente sentencia, así como toda la normativa prevista en el DIDH aplicable a la regulación del uso progresivo de la fuerza por parte de agentes estatales, así como el rol complementario y excepcional de las FF.AA. en esta materia. Además, el

¹⁹ El proyecto de ley fue presentado el 28 de abril de 2021 por el asambleísta César Litardo Caicedo.

proceso legislativo deberá contar con una deliberación democrática seria, amplia y técnica que incluya la participación de diversos actores, pues la elaboración de una ley sobre el uso de la fuerza requiere de la mirada de quienes la ejercen -los agentes estatales.- y la participación de las personas a quienes esta regulación afectaría en sus derechos -sociedad civil-²⁰.

- 113.** Ahora bien, dado que, tanto la ejecución de las atribuciones complementarias por parte de las FF.AA., así como la elaboración de una regulación sobre el uso progresivo de la fuerza, afectan directamente derechos constitucionales de las personas, esta Corte estima necesario precisar algunos estándares mínimos que deben ser cuidadosamente observados por toda autoridad pública:

(A) El uso progresivo de la fuerza y principios aplicables

- 114.** Este Organismo Constitucional reconoce que frente a alteraciones al orden público, en diversos escenarios, el Estado como titular del monopolio de la fuerza -en su tarea de garantizar la protección de las personas- puede recurrir al uso progresivo de la fuerza de forma excepcional. En este sentido, en el dictamen No. 5-19-EE/19 la Corte puntualizó que *“tanto las Fuerzas Armadas como la Policía Nacional son las únicas entidades que pueden ejercer la fuerza de manera legítima”*²¹. Es así que, vale referirse a los principios que constituyen un límite objetivo para el ejercicio del uso progresivo de la fuerza desarrollados en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos que forman el bloque de constitucionalidad:

- 115.** El Comité Internacional de la Cruz Roja ha establecido que el uso de la fuerza se entiende como *“cualquier restricción física que se impone a una persona, desde la restricción ejercida con la mano o con un dispositivo de sujeción, hasta el uso de armas de fuego u otras armas. Sólo se puede emplear la fuerza cuando los otros medios resulten ineficaces o no garanticen de ninguna manera el logro del resultado previsto. Ésta es una consideración importante a la hora de recurrir a la fuerza letal o potencialmente letal, a fin de respetar el derecho a la vida”*.

- 116.** De igual forma, en relación al uso progresivo de la fuerza por parte de agentes de las FF.AA., la Corte IDH ha precisado que este debe estar definido por la excepcionalidad, debe ser planeado y limitado proporcionalmente por las autoridades civiles²² y al desplegarlo debe obligatoriamente contar con:

“a) [...] la existencia de un marco jurídico adecuado que regule el uso de la fuerza y que garantice el derecho a la vida; b) brinde equipamiento apropiado a los

²⁰ Véase también Luigi Ferrajoli, “Democracia Constitucional y Derechos fundamentales”, p. 25. Michelangelo Bovero, “Nuevas Reflexiones sobre Democracia y CRE”, p. 13.

²¹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 5-19-EE/19A, 10 de octubre de 2019, párr. 20.2.

²² Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Zambrano Vélez Vs. Ecuador, 04 de julio de 2007, párr. 83. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela, 05 de julio de 2006, párr. 67.

funcionarios a cargo del uso de la fuerza, y c) seleccione, capacite y entrene debidamente a dichos funcionarios. En particular, sobre el deber de garantía, esta Corte ha establecido con anterioridad, que existe un deber del Estado de adecuar su legislación nacional y de “vigilar que sus cuerpos de seguridad, a quienes les está atribuido el uso de la fuerza legítima”.

117. Además, siempre que el uso progresivo de la fuerza es materializado en un caso en específico debe estar limitado por cuatro principios:

(i) Legalidad: el uso de la fuerza debe estar dirigido a lograr un objetivo legítimo, debiendo existir un marco regulatorio que contemple la forma de actuación en dicha situación de conformidad con lo prescrito en los artículos 84, 132 y 133 de la CRE.

(ii) Absoluta necesidad: el uso de la fuerza debe limitarse a la inexistencia o falta de disponibilidad de otros medios para tutelar la vida e integridad de la persona o situación que pretende proteger, de conformidad con las circunstancias del caso.

(iii) Proporcionalidad: los medios y el método empleados deben ser acorde con la resistencia ofrecida y el peligro existente. Así, los agentes deben aplicar un criterio de uso diferenciado y progresivo de la fuerza, determinando el grado de cooperación, resistencia o agresión de parte del sujeto al cual pretende intervenir y con ello, emplear tácticas de negociación, control o uso de fuerza, según corresponda²³. Cuando hablamos de proporcionalidad, se debe considerar lo planteado por la Corte IDH: **(i)** la intensidad y peligrosidad de la amenaza; **(ii)** la forma de proceder del individuo; **(iii)** las condiciones del entorno; y, **(iv)** los medios de los que disponga el funcionario para abordar una situación específica.

(iv) Humanidad: cuyo objeto es complementar y limitar intrínsecamente el principio de necesidad, al prohibir las medidas de violencia que no son necesarias (es decir, relevantes y proporcionadas). En situaciones de paz, los agentes del Estado deben distinguir entre las personas que, por sus acciones, constituyen una amenaza inminente de muerte o lesión grave y aquellas personas que no presentan esa amenaza, y usar la fuerza sólo contra las primeras²⁴.

118. Todos los principios del uso progresivo de la fuerza deben ser aplicados de forma interdependiente puesto que guían el actuar a los agentes de las FF.AA. al momento de ejercer, de manera complementaria y excepcional, el uso de la fuerza.

²³ Caso mujeres víctimas de tortura sexual en Atenco vs. México, sentencia de 28 de noviembre de 2018, párr. 162.

²⁴ Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador, sentencia de 4 de julio de 2007, párr. 85.

119. En esta línea, esta Corte, aplicando la jurisprudencia de la Corte IDH²⁵, ya ha establecido que el uso de la fuerza *“podrá ejercerse al no existir otro medio alternativo para lograr el objetivo buscado, con el propósito de garantizar la defensa propia o de otras personas, así como para salvaguardar el orden público, la protección del libre ejercicio de los derechos y la seguridad de las personas. Asimismo, los métodos empleados deberán circunscribirse a neutralizar y de ser posible reducir el nivel de amenaza y resistencia de una o más personas”*²⁶.
120. En virtud de estas consideraciones, esta Corte estima necesario precisar que el uso progresivo de la fuerza es la respuesta excepcional, de última ratio, que pueden dar los agentes de la Policía Nacional y complementariamente los de las FF.AA. frente a la inexistencia o falta de disponibilidad de otros medios para tutelar la vida, integridad de su persona o de terceros, para lo cual pueden activar mecanismos graduales de fuerza con el único fin de frenar y contrarrestar estas conductas, teniendo como límites a la legalidad, proporcionalidad, absoluta necesidad y humanidad.

(B) El uso progresivo de la fuerza y derecho a la protesta

121. El derecho de manifestación y/o reunión, de conformidad con lo prescrito en el artículo 66 numeral 13 de la CRE, constituye un medio idóneo para poder expresar públicamente ideas, protestas y/o reivindicaciones. Así, cuando se ejerce el derecho a la manifestación, las personas están en la posibilidad de participar libremente sin necesidad de una autorización previa, eligiendo el contenido y mensajes que desean transmitir, así como escogiendo el tiempo y lugar para ellas sin intervenciones arbitrarias por parte del Estado.²⁷ Sin embargo, aquello no implica una exoneración de su obligación de hacerlo por medios pacíficos y en respeto del ordenamiento jurídico y los derechos de terceros.
122. Frente al ejercicio del derecho a la protesta, el rol del Estado pasa por dos niveles: por un lado, tiene la obligación de proteger a las personas involucradas en las reuniones pacíficas; y, por el otro, debe tomar medidas para facilitar y permitir que se lleven a cabo sin injerencias innecesarias. En esa línea, un mecanismo comúnmente utilizado para lograr ambos objetivos es el despliegue de las instituciones de protección de derechos.

²⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Mujeres Víctimas de Torturas Sexuales Ateneo vs. México, 28 de noviembre de 2018. Caso García Ibarra y otros Vs. Ecuador, de 17 de noviembre de 2015, párr. 112.

²⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 5-19-EE/19A, 10 de octubre de 2019, párr. 20.3.

²⁷ Véase los siguientes instrumentos internacionales CIDH, Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15 31 diciembre 2015, párr. 129; CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión, 2010, párr.30; CIDH, Informe Anual 2015, cap. IV A, párr. 64; CIDH, Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57 31 diciembre 2009, párr. 198.

- 123.** Ahora bien, como ya ha quedado establecido, este control y monitoreo de manifestaciones o protestas -al ser parte de las tareas de seguridad interna- es primariamente una función privativa de la Policía Nacional. Pero, ante circunstancias de crisis, en las que no se trata de manifestaciones o reuniones pacíficas, sino de eventos en los que la labor de la policía se ve desbordada, la propia CRE establece que -bajo el estricto cumplimiento de los criterios y circunstancias en ella previstas- el presidente de la república puede decretar un estado de excepción a fin de restaurar el orden democrático en el Estado y entre las medidas a adoptar puede: “[d]isponer 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” (Art. 165 numeral 6).
- 124.** En esta misma línea, la Corte IDH ha determinado también que uno de los escenarios en los que las FF.AA. pueden actuar, en su rol complementario, es durante estados de excepción y lo hacen como elemento de control de las protestas -que se tornan violentas- o disturbios internos²⁸ cuando se invoquen las causales de grave conmoción interna y calamidad pública y que la situación exceda la capacidad de respuesta por parte los agentes de la Policía Nacional. Así, de forma enfática, la Corte IDH ha recalcado que, en contextos de estado de excepción, se puede utilizar las FF.AA. para controlar la situación, pero para ello los Estados deben demostrar que se “*adoptó las medidas estrictamente necesarias y proporcionales al riesgo percibido al orden público o a los derechos de las personas, sin restringir o violentar innecesariamente el derecho a la reunión pacífica de las demás personas*”²⁹. Esto debido a que la seguridad ciudadana no puede basarse en un paradigma de uso de la fuerza que apunte a tratar a la población civil como “*el enemigo*”, sino que debe consistir exclusivamente en la excepción para garantizar la protección y control de los civiles.
- 125.** En consecuencia, dado que las personas son titulares del derecho a la protesta “*siempre que el mismo sea ejercido de manera pacífica y sin atentarse contra los derechos, libertades y garantías de terceros*”³⁰, el uso progresivo de la fuerza por parte de las FF.AA. está supeditado a aquellos casos en los que se configuren las causales previstas en la Constitución y deriven en la declaratoria de un estado de excepción. Además, con el único fin de controlar la situación de emergencia o excepción de forma complementaria a la Policía Nacional, pues no podría ser

²⁸ Al respecto véase también la definición de disturbios internos contenida en la guía del Comité Internacional de la Cruz Roja que establece lo siguiente “*En la práctica, los disturbios son, por lo general, actos de perturbación del orden público acompañados de actos de violencia. En los casos de tensiones internas, es posible que no haya violencia, pero el Estado puede recurrir a prácticas como las detenciones en masa de opositores y la suspensión de ciertos derechos humanos, a menudo con intención de impedir que la situación degenera hasta transformarse en un disturbio*”. ([https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/other/violencia-y-uso-de-la-fuerza_\(web\).pdf](https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/other/violencia-y-uso-de-la-fuerza_(web).pdf)).

²⁹ Caso mujeres víctimas de tortura sexual en Atenco vs. México, sentencia de 28 de noviembre de 2018.

³⁰ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 5-19-EE/19 de 07 de octubre de 2019, párr. 29.

utilizado para impedir manifestaciones pacíficas en ejercicio de los derechos constitucionales³¹.

(C) Derechos a la vida y a la integridad personal en relación con el uso progresivo de la fuerza

126. El derecho a la inviolabilidad de la vida está prescrito en el artículo 66 numeral 1 de la CRE. Este es un derecho humano que constituye el prerrequisito para el ejercicio de los demás derechos, en este sentido no solo implica proscribir la privación arbitraria de la vida, sino también garantizar las circunstancias necesarias para su ejercicio en condiciones de dignidad³².

127. En relación con la regulación del uso progresivo de la fuerza, la protección primordial del derecho la vida ha sido entendida como el principio de “protección de la vida”. Este principio, establece que en caso de duda:

“Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no emplearán armas de fuego contra las personas salvo en defensa propia o de otras personas, en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves, o con el propósito de evitar la comisión de un delito particularmente grave que entrañe una seria amenaza para la vida [...] y sólo en caso de que resulten insuficientes medidas menos extremas para lograr dichos objetivos. En cualquier caso, sólo se podrá hacer uso intencional de armas letales cuando sea estrictamente inevitable para proteger una vida”³³.

128. De manera que las armas de fuego sólo podrán usarse, excepcionalmente, con el único fin de salvar una vida y bajo el supuesto de absoluta necesidad³⁴ -por el cual solo se puede usar la fuerza contra personas que representen un peligro directo- pues la decisión de emplearlas exige considerar riesgos como lesiones, muerte de participantes pacíficos o causar una intensificación adicional de la violencia que cause un mayor número de víctimas.

129. Asimismo, solo en situaciones muy excepcionales dentro de escenarios de crisis, la privación del derecho a la vida se encuentra justificada, siempre y cuando dicha privación sea una medida de *última ratio* para la protección de la vida de otras personas y de los agentes de la fuerza pública. Así, de manera complementaria, en el

³¹ A manera de ejemplo, en los casos en los que exista una manifestación no pacífica se debe procurar: (i) atender de forma focalizada a las personas o grupos violentos; y, (ii) no generalizar como protesta de carácter violenta por la presencia de determinados grupos de personas.

³² Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala, Fondo, Sentencia de 19 de noviembre de 1999, párr. 144-145.

³³ Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por parte de Oficiales Encargados de Hacer Cumplir la Ley, adoptado por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento de los Delincuentes, La Habana, Cuba, 27 de agosto a 7 de septiembre de 1990, Principio 9.

³⁴ Corte IDH, en el caso Nadege Dorzema vs. República Dominicana.

informe sobre ejecuciones extrajudiciales, el relator especial de la Organización de las Naciones Unidas se refirió al principio de protección de vida que:

“exige que no se utilice intencionalmente la fuerza letal solo para proteger el orden público u otros intereses similares (por ejemplo, no se podrá usar solo para reprimir protestas, detener a un sospechoso de un delito o salvaguardar otros intereses tales como una propiedad). El objetivo principal debe ser salvar una vida. En la práctica, esto significa que solo la protección de la vida puede cumplir el requisito de la proporcionalidad cuando se utiliza una fuerza letal intencionalmente, y solo la protección de la vida puede ser un objetivo legítimo para usar dicha fuerza. No se podrá matar a un ladrón que está huyendo y no supone un peligro inmediato, aunque ello suponga que se escape”. (énfasis añadido).

- 130.** Por consiguiente, aún cuando se trate de acciones que se ejerzan para mantener el orden interno, el Estado no cuenta con medios ilimitados en lo referido al uso progresivo de la fuerza, puesto que debe ser ejercida con moderación y en proporción a las acciones de defensa de las personas. En el caso de la fuerza letal, ésta -por regla general- está prohibida y solo puede usarse cuando *“la protección de la vida sea un fin legítimo para usarla”* y previo el agotamiento de los medios disuasivos no letales.
- 131.** En íntima relación con el derecho a la inviolabilidad de la vida, tenemos el derecho a la integridad personal. Esta Corte ha establecido que la integridad personal *“es el derecho que permite a la población ser protegida contra cualquier tipo de amenaza que ponga en riesgo su cuerpo o la salud del mismo; y es deber del Estado, proteger al individuo y preservar razonablemente y en condiciones óptimas posibles su integridad y su salud”*.³⁵ Por su parte, la Corte IDH ha resaltado que el derecho a la integridad personal establece *“inter alia, la prohibición de la tortura, los tratos crueles, inhumanos y degradantes y la imposibilidad de suspenderlo durante estados de emergencia”*³⁶.
- 132.** De acuerdo al artículo 66 numeral 3 de la CRE, el derecho a la integridad personal comprende los siguientes aspectos:

*“a) La integridad física, psíquica, moral y sexual.”*³⁷.

³⁵ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 017-18-SEP-CC, caso No. 0513-16 EP de 10 de enero de 2018, p. 58.

³⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Instituto de Reeducación del Menor. Sentencia de 2 de septiembre de 2004. Párr. 157.

³⁷ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 365-18-JH/21 de párr. 70. En cuanto a las dimensiones del derecho a la integridad personal, esta Corte comprende por:

(i) integridad física a la preservación de la totalidad del cuerpo y de las funciones de sus partes, tejidos y órganos. Por tanto, toda acción que vaya en desmedro de la conservación del cuerpo humano o afecte la función de sus órganos atenta contra esta dimensión de la integridad, lo cual incluye también inducir al consumo de medicación y/o sustancias de todo tipo.

(ii) integridad psíquica o psicológica a la conservación del ejercicio autónomo y saludable de las facultades motrices, intelectuales y emocionales; Así, por ejemplo, formas de hostigamiento,

b) Una vida libre de violencia en el ámbito público y privado. El Estado adoptará las medidas necesarias para prevenir, eliminar y sancionar toda forma de violencia, en especial la ejercida contra las mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad y contra toda persona en situación de desventaja o vulnerabilidad; idénticas medidas se tomarán contra la violencia, la esclavitud y la explotación sexual.

c) La prohibición de la tortura, la desaparición forzada y los tratos y penas crueles, inhumanos o degradantes.

d) La prohibición del uso de material genético y la experimentación científica que atenten contra los derechos humanos”.

133. Asimismo, según el citado artículo de la CRE, la vida libre de violencia forma parte del contenido del derecho a la integridad personal. Esta norma no solo se centra en la protección individual de este derecho, sino que busca erradicar los entornos sociales violentos en los cuales se propician las vulneraciones a la integridad personal. De esta manera, se establece como una obligación estatal el prevenir, eliminar y sancionar toda forma de violencia, en especial aquella que se ejerce sobre grupos de atención prioritaria y otros grupos en desventaja³⁸.

134. Es así que, el uso de la fuerza debe respetar el derecho a la integridad de las personas y para ello debe ser ejercida de forma progresiva y nivelada por parte de los agentes de la Policía Nacional y complementariamente los de las FF.AA. de acuerdo al grado de resistencia que oponga el agresor y a la amenaza contra la vida y/o integridad física que presente. Es decir, cada nivel del uso de la fuerza requiere un análisis individualizado de conformidad con los principios previamente detallados que dé cuenta del respeto por la integridad de las personas en cada caso en concreto. Además, se debe precisar que al momento de establecer dichos niveles corresponde delimitar qué acciones, técnicas, medios, equipamiento y/o armas, entre otros, se debe emplear en cada nivel.

135. Adicionalmente, es preciso mencionar a la prohibición a la tortura, misma que ha sido definida en el artículo 1 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos Crueles Inhumanos y Degradantes:

manipulaciones afectivas, inducir a recordar situaciones dolorosas o traumáticas, entre otras pueden afectar la integridad psíquica.

(iii) integridad moral a la facultad de los seres humanos de proceder conforme las convicciones personales. En este sentido, forzar a una persona a realizar actividades que vayan contra su sistema de valores y autonomía individual, aun cuando no constituyan delito u obligar a la práctica de un culto diferente, por ejemplo, podrían ser situaciones que impliquen una afectación a la integridad moral.

(iv) integridad sexual comprende la protección de la autonomía de toda persona respecto de su corporalidad y genitalidad y el consentimiento en la participación en actos sexuales o con connotación sexual. Así, toda acción u omisión conducente a realizar actos con connotación sexual en contra de voluntad de la persona atenta contra esta dimensión de la integridad.

³⁸ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 365-18-JH/21, párr. 69.

[...] todo acto por el cual se inflija intencionadamente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación, cuando dichos dolores o sufrimientos sean infligidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia. No se considerarán torturas los dolores o sufrimientos que sean consecuencia únicamente de sanciones legítimas, o que sean inherentes o incidentales a éstas.

- 136.** En esta misma línea, la Observación Final emitida por el Comité contra la Tortura respecto de Ecuador, emitida en enero de 2017, en relación al uso excesivo de la fuerza contra manifestantes resaltó que:

“39. El Comité expresa su preocupación por las numerosas denuncias de presunto uso excesivo de la fuerza y detención arbitraria de manifestantes y transeúntes en el marco de las protestas sociales ocurridas en 2015. [...]

40. El Estado parte debe garantizar que todas las denuncias relacionadas con el uso excesivo de la fuerza y detención arbitraria por agentes del orden y personal militar sean investigadas con prontitud, eficacia e imparcialidad, y velar por que los presuntos autores sean enjuiciados, y de ser declarados culpables, sancionados de conformidad con la gravedad de sus actos. Debe velar también por que las víctimas reciban una reparación adecuada. Además, el Estado debe capacitar adecuadamente a todos los miembros de las fuerzas de seguridad sobre el uso de la fuerza y regular el uso de las armas de fuego por las fuerzas de seguridad conforme a los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley (1990)”.

- 137.** Por lo que, este Organismo resalta la obligación estatal - de carácter *ius cogens*- respecto a que ninguna de las acciones ordinarias y complementarias empleadas por los agentes de las FF.AA deben configurarse en tratos crueles, inhumanos o degradantes, más aún cuando el uso de la fuerza se la aplica contra ciudadanos.

(E) Capacitación y equipamiento a agentes de las FF.AA.

- 138.** Es necesario mencionar que, al estar incluida en la propia CRE la facultad de actuación complementaria de las FF.AA. en circunstancias excepcionales, se deben incluir capacitaciones constantes desde el proceso de formación de los agentes de las FF.AA., sobre su rol, competencias y procedimientos de actuación, mismas que deben ser continuas y tener un enfoque de DDHH, considerando los derechos de la población civil y estándares internacionales, así como la diferencia que existe entre el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el DIH.

- 139.** La Corte IDH ha manifestado lo siguiente “[...] *entre otras cosas, los Estados no forman y capacitan a los miembros de sus cuerpos armados y organismos de*

seguridad sobre los principios y normas de protección de los derechos humanos y sobre los límites a los que debe estar sometido en toda circunstancia el uso de las armas por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. [...] 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”³⁹.

- 140.** Además, es necesario que -para el ejercicio de su rol complementario- las FF.AA. cuenten con el equipamiento necesario y apropiado para ejercer tal función. Dicha institución no puede utilizar el armamento con el que cuenta para defender la soberanía del Estado (funciones ordinarias) en tareas complementarias frente a civiles. En consecuencia, corresponderá -en coordinación con la Policía Nacional- que el Estado determine los mecanismos que puede utilizar el personal de FF.AA. y además dote del equipamiento apropiado para el ejercicio de sus funciones complementarias en estados de excepción de conformidad con lo señalado en la CRE.

VI. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la CRE de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. Declarar la inconstitucionalidad por la **forma** del Acuerdo Ministerial No. 179 del Ministerio de Defensa que contiene el “*Reglamento del Uso Progresivo, Racional y Diferenciado de la Fuerza por parte de los Miembros de las Fuerzas Armadas*”, publicado en el Registro Oficial Edición Especial N° 610 de 29 de mayo de 2020, quedando por tanto fuera del ordenamiento jurídico ecuatoriano.
2. Declarar la inconstitucionalidad por el **fondo** del artículo innumerado posterior al 11 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado.
3. Negar la acción de inconstitucionalidad del artículo 35 de la LSPE de conformidad con los argumentos desarrollados en la presente sentencia.
4. Revocar las medidas cautelares de suspensión provisional del Acuerdo Ministerial No. 179 ordenadas en el auto de admisión dictado el 17 de junio de 2020, por el Tribunal de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador.
5. Remitir una copia de la sentencia al Presidente de la Asamblea Nacional, a fin de que por su intermedio lo distribuya a los y las asambleístas, con el propósito de que en el marco del proceso legislativo de tratamiento del proyecto de Ley

³⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 04 de julio de 2007.

Orgánica para el Uso Legal, Proporcional, Adecuado y Necesario de la Fuerza⁴⁰, se tome en consideración todos los criterios desarrollados en la presente sentencia, así como toda la normativa prevista en el DIDH aplicable a la regulación del uso progresivo de la fuerza por parte de agentes estatales, así como el rol complementario y excepcional de las FF.AA. en esta materia.

6. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet (voto concurrente), Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 05 de mayo de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

⁴⁰ El proyecto de ley fue presentado el 28 de abril de 2021 por el asambleísta César Litardo Caicedo.

SENTENCIA No. 33-20-IN/21 y acumulados

VOTO CONCURRENTENTE
Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet

I. Antecedentes y objeto del voto

1. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión del 5 de mayo de 2021, aprobó la sentencia N°. 33-20-IN/21. Ésta resolvió declarar la inconstitucionalidad por la forma del Acuerdo Ministerial N°. 179 que contiene el “*Reglamento del Uso Progresivo, Racional y Diferenciado de la Fuerza por parte de los Miembros de las Fuerzas Armadas*”; la inconstitucionalidad por el fondo del artículo innumerado posterior al 11 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado (“**LSPE**”); y, establecer estándares mínimos que deben ser observados por la Asamblea Nacional al momento de legislar sobre el tema.
2. Esta decisión representa un hito en la reconstrucción de la institucionalidad y el fortalecimiento de la democracia en el Ecuador. En años anteriores, ésta se alejó de los principios del derecho, con inaceptables sesgos partidarios-políticos, que no procuraban proteger derechos y garantías, salvaguardar la supremacía de la Constitución y cumplir obligaciones provenientes de instrumentos internacionales aprobados por el Estado.
3. Sobre estas consideraciones, el objeto de este voto no difiere fundamentalmente de las argumentaciones presentadas en la sentencia N°. 33-20-IN /21, las cuales celebro y apoyo. Mi objetivo es aportar con razonamientos adicionales que permitan aclarar el contenido, alcance y contexto de la decisión.
4. En tal sentido, mi voto se dividirá en tres secciones: antecedentes sobre el origen del artículo innumerado 11 de la LSPE; la relación entre democracia y el control del orden público interno; y, las funciones de las Fuerzas Armadas que, como la decisión de mayoría reconoce, persisten pese a la inconstitucionalidad del artículo innumerado posterior al 11 de la ley *ibídem*.

II. Contexto del artículo innumerado 11 de la LSPE

5. En el año 2014, la Asamblea Nacional aprobó la Ley Reformatoria a la LSPE, misma que fue publicada en el Registro Oficial Suplemento N°. 263 de 9 de junio de 2014, que incluyó el artículo innumerado posterior al 11. A través de esta disposición, se permitió que las Fuerzas Armadas puedan ejercer labores complementarias a las de la Policía Nacional, en materia de seguridad ciudadana.
6. Esta norma, para el momento en que fue aprobada, ya tenía posibles vicios de inconstitucionalidad por el fondo, pues el texto del artículo 158 de la Constitución prevé que “[l]as *Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de*

la soberanía e integridad territorial” y que son “*funciones privativas*” del Estado, a través de la **Policía Nacional**, la “*protección interna y el mantenimiento del orden público*”.

7. Posteriormente, el 3 de diciembre de 2015 la Asamblea Nacional aprobó ciertas enmiendas constitucionales, entre las que se encontraba la reforma al artículo 158 con el siguiente texto: “*Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía e integridad territorial y, complementariamente, apoyar en la seguridad integral del Estado de conformidad con la ley*”.
8. Tras esta modificación constitucional, que “adecuó” la norma suprema del Estado ecuatoriano a lo prescrito en la reforma a la LSPE, el 1 de agosto de 2018 la Corte Constitucional, en el marco del control posterior de las enmiendas constitucionales aprobadas, mediante sentencia N°. 018-18-SIN-CC resolvió declarar la inconstitucionalidad por la forma de las mismas, dejándolas sin efecto y regresando el texto constitucional a lo que previamente prescribía.
9. De tal modo, tras la pérdida de vigencia de la reforma al artículo 158 de la Constitución, la discusión sobre la constitucionalidad del artículo innumerado 11 de la LSPE recobró vigencia.
10. Más allá de las razones que tuvieron los distintos poderes del Estado para la aprobación de la ley reformativa de 2014 y de las enmiendas constitucionales de 2015, esta Corte, por medio de la sentencia N°. 33-20-IN21 y en estricto apego a la Constitución, resuelve esta disyuntiva y expulsa del ordenamiento jurídico ecuatoriano una norma carente de sustento constitucional, que ponía en peligro la protección de derechos y garantías, el cumplimiento de normas *supra* nacionales y la existencia misma de la democracia en el Ecuador.

III. Democracia y control del orden interno

11. Los artículos 1, el número 8 del artículo 3 y la letra b), número 3 del artículo 66 de nuestra Constitución, en concordancia con lo previsto en la Convención Americana Sobre Derechos Humanos y la Carta Democrática Interamericana, sostienen que el Ecuador es un Estado democrático que se fundamenta, entre otros componentes, en el respeto a los derechos humanos, las libertades fundamentales y, de manera correlativa, en la obligación de los poderes estatales de ejercer sus atribuciones garantizando el efectivo ejercicio de derechos y sus garantías.
12. Tanto nuestra Constitución como los instrumentos internacionales de los cuales el Ecuador es signatario, reconocen una clara relación entre la existencia de un sistema democrático y la protección de derechos humanos. Tan sólo respetando éstos últimos, se puede garantizar por ejemplo, elecciones libres, competitivas y en condiciones de igualdad, la libertad de expresión, opinión e información, y tantos otros derechos fundamentales para la existencia y efectividad de una democracia.

- 13.** De lo anterior se puede colegir que la democracia y los derechos humanos, son conceptos interdependientes que se refuerzan mutuamente. La primera se basa en la libertad del pueblo de determinar su propio sistema político, económico, social y cultural, y en su participación en las cuestiones que los afecten directa o indirectamente. Mientras que los derechos humanos son facultades inherentes al ser humano, que el Estado debe respetar y garantizar, sin discriminación, para el pleno desarrollo de la persona.
- 14.** Lo anterior sólo puede ser cumplido por medio de un sistema que imponga al Estado la responsabilidad de promover y salvaguardar todas las libertades y derechos fundamentales de sus ciudadanos de manera integral, ajustándose a principios y valores propios del Estado de derecho.
- 15.** En esta línea de pensamiento, una de las facultades exclusivas del Estado es el monopolio del uso de la fuerza que, tal como se indica en la sentencia N°. 33-20-IN/21, para que su ejercicio sea legítimo tiene que ser ejecutada por agentes estatales de forma progresiva, excepcional y con la única finalidad de garantizar la protección de los mismos y de los ciudadanos.
- 16.** La rigidez en el ejercicio de esta prerrogativa surge a partir del riesgo que significa el uso de la fuerza, para el goce de derechos como la integridad física y la vida. En tal virtud, la activación de esta facultad tiene que ser reservada para casos extraordinarios y bajo un estricto escrutinio que verifique, como se señala en la sentencia, la legalidad, necesidad, proporcionalidad y respeto al ser humano. De no hacerlo, estaríamos ante la posible tolerancia o aquiescencia de acciones arbitrarias, excesivas y/o desproporcionadas que pueden dar lugar a graves violaciones de derechos humanos.
- 17.** Uno de los escenarios en que se puede tornar posible recurrir al uso de la fuerza por parte de agentes estatales, es en el control y mantenimiento del orden público interno con el fin de asegurarlo o restablecerlo. Esta función, tal como lo prescribe el artículo 158 de la Constitución, es privativa del Estado y es ejercida, de ordinario, a través de la Policía Nacional, y de manera extraordinaria, a través de la declaratoria de un estado de excepción, con un rol exclusivamente complementario por parte de las Fuerzas Armadas.
- 18.** En tal virtud, tomando en cuenta la importancia de la protección de los derechos humanos para la existencia y vigencia de la democracia y considerando que cualquier escenario de uso de la fuerza implica la posible restricción de derechos, es fundamental que todo accionar estatal sea ejecutado previo a un riguroso examen. Asimismo, es indispensable que toda norma referente al ejercicio de una acción tan delicada como el uso de la fuerza, sea interpretada y aplicada de la manera más estricta y con un enfoque de derechos humanos.

19. Esto es importante, pues no son admisibles interpretaciones generales o ambiguas de la Constitución o de la Ley que permitan ampliar las acciones permitidas a agentes estatales, el umbral de tolerancia de las mismas, los actores llamados a ejecutarlas o sus funciones, menos aún cuando éstas pueden afectar derechos de la ciudadanía.
20. Tampoco es permisible que, bajo el argumento de fortalecer la “*seguridad interna*” o “*seguridad ciudadana*”, se realicen interpretaciones restrictivas y equivocadas de los principios de excepcionalidad y complementariedad, delegando atribuciones a entes que, por su naturaleza y especialización, no deberían ejecutar labores de control interno en un régimen constitucional democrático ordinario.
21. Por las razones antes expuestas, la sentencia N°. 33-20-IN/21 marca un horizonte en la jurisprudencia constitucional ecuatoriana, pues desecha los últimos vestigios 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, en época de paz y sin existir conflicto social alguno.

IV. Funciones de las Fuerzas Armadas

22. Finalmente, quisiera realizar una precisión importante a los destinatarios de la decisión N°. 33-20-IN/21; que si bien esta Corte está declarando la inconstitucionalidad del artículo innumerado 11 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado, ello no significa un debilitamiento o reducción de las potestades de las Fuerzas Armadas.
23. Tal como se indica en los pie de página 14 y 17 de la sentencia, permanecen vigentes facultades tales como:
 1. “[L]a *defensa de la soberanía e integridad territorial*”, artículo 158 de la Constitución;
 2. La protección de zonas de seguridad de fronteras, áreas reservadas de seguridad y sectores estratégicos de la seguridad del Estado, artículo 41 y 43 de la LSPE;
 3. El control de producción, comercialización, transporte, almacenamiento, tenencia y empleo de armas, explosivos y afines, letra n) del artículo 16 de la Ley Orgánica de la Defensa Nacional (“**LODN**”);
 4. La colaboración en tareas humanitarias durante desastres naturales y otras contingencias, lo cual incluye prevención, rescate, remediación, asistencia, mitigación y auxilio de la población, artículo 34 de la LSPE y disposición general sexta de la LODN;

5. El apoyo en procesos electorales, artículo 16 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia;
 6. El apoyo complementario a la Policía Nacional en el mantenimiento del orden público durante estados de excepción, artículo 35 de la LSPE; entre otras facultades propias de las Fuerzas Armadas ya previstas en la Ley.
24. De tal modo, es importante resaltar que la única atribución de las Fuerzas Armadas que se controla por medio de esta decisión, es la referente al control y mantenimiento del orden público y la seguridad ciudadana en situaciones ordinarias, pues el uso de la fuerza en esos escenarios está reservado para la Policía Nacional. En conexión con lo determinado por organismos internacionales de derechos humanos, esta función pertenece, naturalmente, a ésta última institución y, solo durante estados de excepción y cumpliendo un rol netamente complementario, a las Fuerzas Armadas.
25. Lo que la Corte está realizando en esta sentencia es controlar y regular **una** de las muchas atribuciones que tienen las Fuerzas Armadas, en tanto esta se relaciona con el ejercicio de una acción tan delicada como el uso de la fuerza que, en ciertos escenarios, su accionar es exclusivo de la Policía Nacional. Así por ejemplo, tareas como la asistencia humanitaria o el desempeño de labores de asistencia civil, tal como se vio en la lista antes referida, permanecen vigentes para las Fuerzas Armadas.
26. Lo único que se hace mediante la sentencia *en comento* es subsanar una inconstitucionalidad que surgió a partir de la reforma de la ley *ibídem* en 2014, que fue “resuelta” de manera temporal e inusual con las enmiendas constitucionales en 2015 y que volvió a cobrar vigencia tras la emisión de la sentencia N°. 018-18-SIN-CC en 2018.
27. Por consiguiente, expulsar del ordenamiento jurídico a una norma que prescribe la “complementariedad” de las Fuerzas Armadas para “*precautelar la protección interna, el mantenimiento y control del orden público y la seguridad ciudadana*”, no afecta al importante rol que tienen las Fuerzas Armadas en la democracia ecuatoriana; pero sí delimita expresamente y corrige las situaciones en que cada uno de los institutos armados (Policía Nacional y Fuerzas Armadas) deben actuar, de acuerdo a su preparación y al objetivo que cada uno busca cumplir en el Estado de derecho.

Dr. Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, en la causa 33-20-IN, fue presentado en Secretaría General el 06 de mayo de 2021, mediante correo electrónico a las 11:51; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL