

## **Señoras Juezas y Señores Jueces de la Corte Constitucional de Ecuador**

La Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos -INREDH-, la Comisión Ecuménica de Derechos Humanos -CEDHU-, Amazon Frontlines, , el Observatorio de Derechos y Justicia y académicos/as; en base al artículo 12 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC) que permite a la sociedad civil presentar a la Corte Constitucional criterios para mejor resolver las causas que están en su conocimiento, comparecemos en la causa 0005-19-EE, en calidad de AMICUS CURIE y respetuosamente presentamos nuestra opinión en los siguientes términos:

### **I. Identificación de la causa**

Lenín Moreno Garcés, en su calidad de Presidente de la República dictó el decreto 884 de fecha 3 de octubre de 2019 mediante el cual declaró estado de excepción en todo el territorio nacional. Dicho decreto, por mandato legal y constitucional, debe haber sido remitido de inmediato a la Corte Constitucional para que decida sobre su compatibilidad con la Constitución de la República. El caso ha sido identificado con el número 0005-19-EE.

### **II. Naturaleza del Amicus Curiae**

El Amicus Curiae es un mecanismo de participación de la sociedad civil dentro de los procesos que están en conocimiento de órganos jurisdiccionales. Mediante este mecanismo, personas o instituciones que ño tienen relación con las partes en litigio presentan su opinión técnica sobre el tema que se discute en el proceso. Este mecanismo es de amplia aceptación a nivel nacional e internacional, y ha permitido a expertos y expertas en los temas tratados por las cortes ayudar a la judicatura con elementos adicionales que puedan informar sus decisiones.

En ese sentido, el sistema jurídico permite aquellos que no son parte de un proceso aporten al juez argumentos en los que se posee cierto grado de experticia y conocimiento.<sup>1</sup> Por ello esta figura se establece como un canal de comunicación entre la instancia decisoria correspondiente a este órgano jurisdiccional, el mundo académico y el foro profesional con la finalidad de aportar elementos de análisis para que, quien deba emitir una resolución o dictamen, cuente con los mejores elementos de juicio.

Los amicus curiae pretenden mostrar un curso decisional no comprometido con las partes que participan en el proceso, y a juicio de la Corte Constitucional pretende ser: “una herramienta que permite a las personas ajenas a un proceso judicial, aportar con criterios sobre un punto determinado, con el objeto de facilitar y contribuir a los

---

<sup>1</sup> **Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional**

Art. 12.-Comparecencia de terceros.-Cualquier persona o grupo de personas que tenga interés en la causa podrá presentar un escrito de amicus curiae que será admitido al expediente para mejor resolver hasta antes de la sentencia. De creerlo necesario, la jueza o juez podrá escuchar en audiencia pública a la persona o grupo interesado

operadores de justicia en la resolución de un litigio controversial, en el cual, por lo general, se encuentren en juego derechos constitucionales”.<sup>2</sup>

El presente amicus curiae, busca proporcionar elementos del Derechos Constitucional, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario que serán, a nuestro criterio, indispensables para analizar el delicado asunto que analiza la corte en la presente causa. A nuestro criterio las preguntas jurídicas que deberá responder esta honorable Corte en el presente caso son:

1. ¿Es adecuada la expedición de un estado de excepción para enfrentar un escenario de protesta social?
2. ¿Pueden ser calificadas las protestas sociales como “grave conmoción interna” en los términos del artículo 164 de la Constitución?
3. ¿El derecho internacional y la Constitución permiten el uso de fuerzas militares para contener protestas sociales?

El criterio que se emita en la presente causa será un precedente fundamental para delimitar las funciones del gobierno actual y de los futuros gobiernos cuando enfrentan protestas sociales, el estado de excepción ha sido tradicionalmente usado con el fin de facilitar la represión de estas acciones colectivas dando como resultado la violación de derechos humanos producto de la represión. Nuestra historia reciente demuestra como estas medidas lejos de disminuir los niveles de movilización, han provocado escaladas en los niveles de violencia de la represión estatal y de la reacción de los y las manifestantes. Cabe señalar que, lejos de ser mecanismos de precautelar el estado de derecho y la democracia, han sido el antecedente a golpes de estado y masivas violaciones de derechos humanos. De ahí la importancia de esta causa y nuestro interés de presentar nuestra opinión técnica como organización de Derechos Humanos.

### **III. El régimen constitucional y convencional del Estado de Excepción**

El Estado de Excepción es un mecanismo de última ratio que opera en casos extremos en los que las instituciones del estado no pueden controlar situaciones en las que están en grave riesgo los derechos humanos de las personas. Estas situaciones se encuentran recogidas en el artículo 164 de la Constitución de Ecuador: “agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural.” En estos casos, taxativamente establecido, se habilitan componentes jurídicos extraordinarios<sup>3</sup> y a su vez la limitación de ciertos derechos contenidos en el ordenamiento jurídico ya que esta medida “puede ser, en algunas hipótesis, el único

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia: N° 177-15-SEP-CC, del 3 de Junio de 2015, MP: DR. Principales PTOS Patricia Tatiana Ordeñana Sierra, Registro Oficial N° 533 Suplemento, 28 de Julio de 2015

<sup>3</sup> Rosa Melo Delgado, El estado de excepción en el actual constitucionalismo andino, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, 2015; p. 11

medio para atender a situaciones de emergencia pública y preservar los valores superiores de la sociedad democrática”.<sup>4</sup>

La Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos han analizado los estados de emergencia en su jurisprudencia con especial cuidado por el riesgo que representa para los derechos humanos de las personas. Dice la Corte que “no puede la Corte hacer abstracción de los abusos a que puede dar lugar, y a los que de hecho ha dado en nuestro hemisferio, la aplicación de medidas de excepción cuando no están objetivamente justificadas a la luz de los criterios que orientan el artículo 27 y de los principios que, sobre la materia, se deducen de otros instrumentos interamericanos”.<sup>5</sup>

La utilización del Estado de Excepción como instrumento residual y extraordinario contemplado en la normativa de un modelo democrático necesariamente debe acatar ciertos presupuestos para delimitar su alcance en cuanto a la suspensión de derechos y garantías, temporalidad y aplicación territorial del mismo en ese sentido de acuerdo a lo estipulado en el Artículo 27 de la Convención Americana de Derechos humanos para la declaratoria de estado de excepción o de emergencia se debe cumplir con los siguientes elementos:

- a) Causales por las cuales se pueden suspender ciertas obligaciones del tratado
- b) Los derechos respecto de los cuales el Estado no puede suspender ninguna obligación
- c) Respecto de aquellos derechos que, si pueden suspenderse, (requisitos que el Estado necesariamente está obligado a cumplir). Referente a un contenido basado en:
  - i) Requisito de proporcionalidad en el tiempo y el tipo de suspensiones que se decreten
  - ii) La exigencia de que las medidas no sean discriminatorias
  - iii) La prohibición de suspender obligaciones cuando esta suspensión sea incompatible con las demás obligaciones del Estado
  - iv) La obligación de informar sobre la declaración de emergencia a los demás Estados parte de la OEA.

Por ello en el caso Zambrano Vélez V. Ecuador, la Corte Interamericana de Derechos Humanos determina que además de los elementos estipulados en el art. 27 de la CADH, es también una obligación directa del Estado determinar las razones y motivos que llevan a las autoridades internas a declarar un Estado de emergencia además del

---

<sup>4</sup> Corte IDH. Garantías judiciales en estados de emergencia (Arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-9/87 de 6 de octubre de 1987. Serie A No. 9. Párr. 20.

<sup>5</sup> Corte IDH. Garantías judiciales en estados de emergencia (Arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-9/87 de 6 de octubre de 1987. Serie A No. 9. Párr. 20

adecuado y efectivo control de dicha situación extraordinario y que la suspensión de estos derechos y garantías se encuentren conforme a la convención y los instrumentos internacionales de derechos humanos.<sup>6</sup>

### a) Causales

El artículo 27 de la CADH contiene un listado de causa por las cuales se puede dictar un estado de excepción, mientras el artículo 164 de la Constitución de la República contiene uno diferente. Dado que el Estado Ecuatoriano no podría adoptar un estado de excepción fuera de las causales del artículo 27 sin incurrir en una violación a la CADH, las causales del artículo 164 deben ser interpretadas de forma restrictiva de manera que desarrollen las causales del art. 27 de la CADH pero que, en ningún momento las aumenten.

Las causales contenidas en el artículo 27 de la CADH para que proceda el estado de excepción son: (i) guerra, (ii) peligro público, (iii) otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte. Las causales del artículo 164 de la CRE son: (i) agresión, (ii) conflicto armado internacional, (iii) conflicto armado interno, (iv) grave conmoción interna, (v) calamidad pública, (vi) desastre natural.

Si comparamos estos términos para buscar su correspondencia tendríamos:

| Art. 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos                    | Art. 164 de la Constitución de la República del Ecuador |
|---|---|
| Guerra  | Agresión  |
|   | Conflicto armado internacional                          |
| Peligro público   | Calamidad pública                                       |
|   | Desastre natural  |
| Otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte | Conflicto armado interno                                |
|   | Grave conmoción interna                                 |

Mientras existen definiciones claras para términos como agresión, conflicto armado internacional e interno, calamidad pública y desastre natural, la causal de grave conmoción interna ha sido interpretada con mucha amplitud. Sin embargo, a la luz de la Convención Americana se debe establecer que hay una condición importante para determinar si una situación puede o no ser calificada como grave conmoción interna: si dicha situación amenaza la independencia o seguridad del estado. Esto se complementa con el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el cual es establece que los hechos para suspender derechos humanos deben ser tan graves “que pongan en peligro la vida de la nación”.

Es decir, hechos delictivos y protesta social no son situaciones que “amenacen la independencia o seguridad del estado” y, por tanto, no alcanzan el umbral para ser consideradas causas de “grave conmoción interna”. Cabe destacar que para la CIDH para este tipo de situaciones “tiene y debe contar con otros mecanismos para canalizar el

<sup>6</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador, sentencia de 4 de julio de 2007, Serie C, Nro. 166

malestar social [...]que no signifiquen la derogación de garantías esenciales de la población”. En efecto, el presente Moreno tenía información sobre el malestar de varios grupos sociales, pudo entablar diálogos con estos sectores. De ser infructuosos, cuenta con la Policía Nacional y el sistema legal regular para precautelar la integridad de manifestantes y ciudadanía en general.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su artículo 4, contiene una disposición similar, por la cual los estados pueden suspender ciertos derechos y garantías. Para el PIDCP esto solo se puede hacer “en situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación”. No es por tanto un recurso que los estados puedan invocar con facilidad.

El Comité del PIDCP, en su observación general 29, de 2001, señala que:

No todo disturbio o catástrofe constituye una situación excepcional que ponga en peligro la vida de la nación, como se exige en el párrafo 1 del artículo 4. Durante un conflicto armado, ya sea internacional o no internacional, son aplicables las normas del derecho internacional humanitario, que contribuyen, junto con las disposiciones del artículo 4 y del párrafo 1 del artículo 5 del Pacto, a impedir el abuso de las facultades excepcionales del Estado. En virtud del Pacto, aun en un conflicto armado las disposiciones que suspendan la aplicación del Pacto se permitirán sólo en la medida en que la situación constituya un peligro para la vida de la nación. Cuando los Estados Partes consideren la posibilidad de invocar el artículo 4 en situaciones distintas de un conflicto armado, deberán ponderar cuidadosamente el motivo por el cual esa medida es necesaria y legítima en las circunstancias del caso. En varias ocasiones, el Comité ha expresado su preocupación en relación con algunos Estados Partes que parecen haber suspendido la vigencia de los derechos protegidos por el Pacto, o cuyo derecho interno parece permitir esa suspensión en situaciones no contempladas en el artículo 4.

Es decir, ni siquiera en todo conflicto armado internacional o interno, es justificable un estado de excepción. Si se analiza el artículo 164 a la luz del artículo 27 de la CADH y 4 del PIDCP, los únicos hechos que podrían poner en “peligro la vida de la nación” o “que amenacen la independencia o seguridad del estado” estarían en el orden de actividades violentas que puedan hacer frente a las fuerzas de seguridad de un estado y que no puedan ser consideradas como un conflicto armado no internacional, como se describe en el artículo 1.2 del Protocolo II a los Convenios de Ginebra: “las situaciones de tensiones internas y de disturbios interiores, tales como los motines, los actos esporádicos y aislados de violencia y otros actos análogos, que no son conflictos armados.” Como los enfrentamientos con grupos subversivos que no tengan control de un territorio y/o no tengan un mando responsable.

De acuerdo a la doctrina del Derecho Internacional Humanitario sobre la diferenciación de los conflictos y crisis por la que puede estar atravesando un Estado, esta rama del derecho hace alusión a lo que se conoce como disturbios interiores que se define como

un enfrentamiento que presenta cierta gravedad o de duración y que implica actos de violencia, los cuales pueden ir desde la generación espontánea de actos aislados de revuelta hasta la lucha entre grupos más o menos organizados y las autoridades en el poder, por lo que para aplacar los efectos y brotes de violencia las autoridades en el poder o agentes estatales recurren al uso de la fuerza policial e incluso militar con el fin de restablecer el orden.<sup>7</sup>

El Comité de Derechos Humanos ha observado en varios casos un uso inadecuado de los estados de excepción, a continuación se recogen algunos pronunciamientos relevantes

| País  |  |
|---|--|
| Tanzania (1992)<br>CCPR/C/79/Add.12   | 7. El Comité expresa su preocupación porque la situación del Pacto en la legislación nacional no es clara, en especial en los casos en que puede haber conflicto entre el Pacto y la Constitución. A este respecto, el artículo 32 de la Constitución relativo al estado de emergencia evidentemente no es conforme a las obligaciones internacionales del Estado Parte en virtud del artículo 4 del Pacto, que no permite suspender determinados derechos fundamentales, entre los que figura el derecho a la vida. El Comité también expresa su preocupación porque los motivos para declarar un estado de emergencia son demasiado generales y los poderes extraordinarios del Presidente demasiado amplios. Otras disposiciones específicas de la Constitución que preocupan al Comité por ser incompatibles con el Pacto son el párrafo 1 del artículo 30, que da pie a muchas limitaciones a los derechos y libertades, y el artículo 25, que hace posible el trabajo forzoso. |
| República Dominicana (1993),<br>CCPR/C/79/Add.18                            | 4. [...]Varios derechos contenidos en el Pacto no están garantizados en el actual marco jurídico y otros derechos resultan invalidados por disposiciones jurídicas internas que son incompatibles con el Pacto. El Comité deplora también que no se le haya informado en forma inequívoca acerca de la situación de jure y de facto del Pacto dentro del sistema jurídico de la República Dominicana. Además, los fundamentos de la declaración de un estado de emergencia son demasiado generales y la diversidad de derechos que pueden suspenderse es demasiado amplia para ajustarse al artículo 4 del Pacto.  |
| Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (1995),<br>CCPR/C/79/Add.55 | 22. En el contexto de la elaboración de una solución pacífica para Irlanda del Norte, el Comité recomienda que se adopten más medidas concretas para permitir la pronta retirada de la suspensión hecha en cumplimiento del artículo 4 y para desmontar el aparato de leyes que quebrantan las libertades civiles y que fueron diseñadas para situaciones excepcionales. Se recomienda asimismo que se realicen esfuerzos concretos para aumentar en Irlanda del Norte la confianza en la administración de la justicia, resolviendo los casos pendientes y  |

<sup>7</sup> Pietro Verri, Diccionario de Derecho Internacional de los conflictos armados, Comité Internacional de la Cruz Roja, 2008; p. 36

|                                      |   |
|--------------------------------------|---|
|                                      | <p>estableciendo procedimientos transparentemente justos para la investigación independiente de quejas. El Comité recomienda también el cierre inmediato del centro de detención de Castlereagh.</p> <p>23. Dada la importante disminución de la violencia terrorista en el Reino Unido desde que se suspendieron las hostilidades en Irlanda del Norte y se inició el proceso de paz, el Comité insta al Gobierno a que siga examinando con la mayor atención si todavía existen "situaciones excepcionales", tal como se entienden en el párrafo 1 del artículo 4 del Pacto y si sería apropiado que el Reino Unido, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 del Pacto, retirase el aviso de suspensión que hizo público el 17 de mayo de 1976.</p>                    |
| Perú (1996),<br>CCPR/C/79/Add.67     | <p>11. El Comité observa con preocupación que en el período abarcado por el informe se han solido desconocer las disposiciones del artículo 4 del Pacto en la medida en que los derechos cuya suspensión se autoriza durante los estados de emergencia oficialmente proclamados han sido y siguen siendo sometidos a restricción sin que se satisfagan los requisitos para dicha suspensión.</p>  |
| Bolivia (1997),<br>CCPR/C/79/Add.74  | <p>14. Le preocupa al Comité el hecho de que la legislación del Estado Parte acerca del estado de sitio no se ajusta a las disposiciones del Pacto. No hay ninguna disposición constitucional que prohíba la suspensión de los derechos pertinentes consagrados en el Pacto y <u>la expresión "conmoción interna" es demasiado amplia para entrar en el ámbito del artículo 4 del Pacto.</u> Además, el Comité siente preocupación por el hecho de que durante el estado de sitio declarado en 1995 no se respetaron las garantías mínimas.</p>   |
| Colombia (1997),<br>CCPR/C/79/Add.76 | <p>25. El Comité también expresa su preocupación porque el recurso a la proclamación del estado de excepción <u>sigue siendo frecuente y rara vez se ajusta al párrafo 1 del artículo 4 del Pacto,</u> que dispone que la proclamación de un estado de excepción solamente se puede hacer cuando se ponga en peligro la existencia de la nación. El Comité también está preocupado porque, pese a las garantías constitucionales y jurídicas, el goce de los derechos enunciados en el párrafo 2 del artículo 4 del Pacto no está plenamente protegido en esas circunstancias, y porque en virtud del artículo 213 de la Constitución, el Gobierno puede emitir decretos por los que se suspenden todas las leyes que se consideren incompatibles con el estado de conmoción.</p> |
| Líbano (1997),<br>CCPR/C/79/Add.78   | <p>10. En lo que respecta al Decreto-ley N° 102 de septiembre de 1983 y el Decreto N° 7988 de febrero de 1996, el Comité observa con preocupación que <u>las circunstancias en que se puede proclamar y aplicar en el Líbano un estado de excepción son muy amplias y podrían invocarse para restringir injustificadamente el ejercicio de los derechos básicos.</u> El Comité lamenta también que el Estado Parte no haya dado cumplimiento a la obligación que le impone el párrafo 3 del artículo 4 del Pacto de notificar al Secretario General de las Naciones Unidas y, por su conducto, a los demás Estados Partes en el Pacto, de la proclamación de un estado de excepción.</p>  |
| Uruguay (1998),                      | <p>8. El Comité reitera su preocupación por las disposiciones</p>   |

|                                    |  |
|------------------------------------|--|
| CCPR/C/79/Add.90                   | constitucionales relativas a la declaración del estado de emergencia. En particular, observa que los motivos para declarar un estado de emergencia son demasiado amplios y que las disposiciones no se ajustan al artículo 4 del Pacto en lo que se refiere a los derechos cuyo ejercicio cabría suspender. Además, en la Constitución no se hace referencia a la existencia de derechos que no pueden suspenderse.  |
| Israel (1998),<br>CCPR/C/79/Add.93 | 11. El Comité expresa su honda preocupación por la continua vigencia del estado de excepción en Israel, que está en vigor desde la independencia. Recomienda que el Gobierno reexamine la necesidad de renovar constantemente el estado de excepción a fin de limitar en lo posible su alcance y aplicabilidad territorial y la correspondiente suspensión de derechos. A este respecto, el Comité señala el artículo 4 del Pacto, que no autoriza suspensión alguna de los artículos 6, 7, 8 (párrs. 1 y 2), 11, 15, 16 y 18 y que exige que las suspensiones autorizadas se ejecuten en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación. |

Varios de los casos estudiados por el Comité de Derechos Humanos se encontraban, o se encuentran, en conflictos armados internos (Israel o Colombia) o sus fuerzas de seguridad se enfrentaban a grupos subversivos (Perú o Reino Unido), y sin embargo no se justificaba el estado de excepción ya que este solo debía ser utilizado de forma temporal y como medida de ultima ratio. Cabe destacar el informe sobre Bolivia de 1997 donde el Comité señala que “conmoción interna” es un término demasiado ambiguo para justificar un estado de excepción, expresión muy parecida a la contenida en la CRE de “grave conmoción interna” invocada además por el Presidente Moreno en el Decreto 884.

De la casuística revisada de los altos órganos internacionales encargados de supervisar el cumplimiento de los tratados de derechos humanos suscritos por Ecuador, en ningún caso reprimir manifestaciones sociales ha superado el estándar de justificación de un estado de excepción. Menos aún ha aceptado el Comité casos de estados de excepción preventivos o que superen los hechos por los que fueron dictados.

Por lo antes expuesto, es nuestro criterio que el Decreto 884 no se encuentra justificado ya que las movilizaciones sociales no pueden ser calificadas como “grave conmoción interna”, además porque la motivación del decreto se basa en hechos supuesto o futuros, lo cual no está permitido por la Constitución del Ecuador, por la Convención Americana de Derechos Humanos, ni por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

#### **b) Las medidas adoptadas**

Todo decreto de estado de excepción debe contener, según el artículo 164 de la CRE: “la determinación de la causal y su motivación, ámbito territorial de aplicación, el periodo de duración, las medidas que deberán aplicarse, los derechos que podrán suspenderse o limitarse y las notificaciones que correspondan de acuerdo a la Constitución y a los tratados internacionales”. Dichas medidas deben cumplir con los

principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad. A continuación se analizarán algunas medidas adoptadas en el Decreto 884:

### **b.1. Movilización de las fuerzas armadas**

Una de las facultades del presidente al dictar un estado de excepción es la movilización de las fuerzas armadas para enfrentar la amenaza que pone en riesgo la vida de la nación o la independencia y la seguridad del estado. La suspensión de derechos debe darse en un estricto marco de legalidad, así solo pueden suspenderse los derechos y garantías que taxativamente le permite la CRE, la CADH y el PIDCP, nuevamente cualquier disposición de la CRE que amplíe los derechos suspendibles de acuerdo con la CADH y el PIDCP sería inaplicable por ser inconvencional. Además, a la luz del artículo 425 de la CRE, siempre en caso de duda prevalecerá la norma que reconozca derechos más favorables. Para efectos del presente análisis, la norma que reconocerá derechos más favorables es aquella que limite de forma más amplia la capacidad del estado de suspender los derechos humanos de las personas.

Una de las facultades del presidente durante el estado de excepción señaladas en el artículo 165 de la CRE es el de “6. Disponer el empleo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional y llamar a servicio activo a toda la reserva o a una parte de ella, así como al personal de otras instituciones”. Esta medida es lógica si tomamos en cuenta que tres de las causales para el estado de excepción tienen que ver con conflictos armados que ponen podrían poner en riesgo la vida de la nación, su independencia o su seguridad. Esto va en la misma línea de la definición de las funciones de las fuerzas armadas contenida en el artículo 158 de la CRE:

“Art. 158.- Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional son instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos.

Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial.”

Mientras que, “la protección interna y el mantenimiento del orden público son funciones privativas del Estado y responsabilidad de la Policía Nacional”. Una medida que rompa con esta división de funciones entre la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas sería inconstitucional, por lo que iría en contra del principio de legalidad que rige sobre las medidas a adoptarse en un estado de excepción. Es además una medida desproporcionada, ya que la amenaza al orden público que representan las manifestaciones sociales no son del grado que requieran una respuesta militar por parte del estado.

Nuevamente la CIDH en su informe anual de 1998, analizó la práctica del Estado Ecuatoriano de utilizar a las fuerzas armadas para contener protestas sociales. En criterio de la CIDH:

45. Asimismo, en ambos casos de declaratoria de estado de emergencia se ha dispuesto el empleo de la fuerza pública para velar por la seguridad ciudadana,

sobre el particular, la Comisión reitera con base a su experiencia continental su preocupación en el sentido que se emplee a los efectivos de las fuerzas armadas para realizar funciones propias de la policía civil, ya que las fuerzas armadas están entrenadas para realizar funciones diferentes con que aquellas que se refieren a controlar la delincuencia y velar por la seguridad ciudadana.

La misma CIDH en su informe sobre Ecuador de 1997, manifiesta que: La Comisión ha expresado con anterioridad la opinión que las disposiciones que permiten al ejército desempeñar funciones policiales dan lugar a una profunda preocupación. Primero, la misión del ejército es obviamente diferente de la de las fuerzas de policía. La movilización de las fuerzas armadas para contrarrestar el crimen común implica colocar tropas, entrenadas para el combate, en situaciones que requieren capacitación especializada en la aplicación de la ley. El personal encargado de hacer cumplir la ley está entrenado para la interacción con los civiles, en tanto que las tropas están entrenadas para luchar contra un enemigo específico.

La misma CIDH en su Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas de 2006, establece que:

68. Con base en estas normas y principios, la Comisión considera que los Estados deben asegurar medidas administrativas de control que aseguren que el uso de la fuerza en manifestaciones públicas será excepcional y en circunstancias estrictamente necesarias conforme a los principios fijados. También deberán establecer medidas especiales de planificación, prevención e investigación a fin de determinar el posible uso abusivo de la fuerza en este tipo de situaciones. En particular, la Comisión encuentra recomendables medidas tales como a) la implementación de mecanismos para prohibir de manera efectiva el uso de la fuerza letal como recurso en las manifestaciones públicas; b) la implementación de sistemas de registro y control de municiones; c) la implementación de un sistema de registro de las comunicaciones para verificar las órdenes operativas, sus responsables y ejecutores; d) la promoción de la identificación personal con medios visibles de los agentes policiales que participen de los operativos de control de orden público; e) la promoción de espacios de comunicación y diálogo previo a las manifestaciones, y la actuación de funcionarios de enlace con los manifestantes, para coordinar el desarrollo de las acciones de manifestación y protesta y los operativos de seguridad pública evitando situaciones de conflicto; f) la identificación de responsables políticos a cargo de los operativos de seguridad en las marchas, en especial cuando existan marchas programadas o conflictos sociales prolongados, o circunstancias que hagan prever riesgos potenciales para los derechos de los manifestantes o terceras personas, a fin de que estos funcionarios estén encargados de controlar el operativo en el terreno, y hacer cumplir estrictamente las normas sobre uso de la fuerza y comportamiento policial; g) el establecimiento de un sistema de sanciones administrativas para las fuerzas policiales con instructores

independientes y participación de las víctimas de abusos o actos de violencia; h) adoptar medidas para impedir que los mismos funcionarios policiales o judiciales (jueces o fiscales) involucrados directamente en los operativos estén a cargo de investigar irregularidades o abusos cometidos en su desarrollo.

Las fuerzas de seguridad encargadas de mantener el orden público en caso de manifestaciones sociales deben tener un alto nivel de comprensión de las normas que rigen el uso progresivo de la fuerza y entender que dichas normas rigen aún en esta de excepción. Esa es la formación que reciben los miembros de la Policía Nacional. Colocar a cargo de este delicado tema a personal armado que tiene un entrenamiento diferente es colocar en riesgo la vida y la integridad de las personas sin respetar el principio de razonabilidad de la medida, tomando en cuenta que implica tomar un riesgo innecesario cuando, como expresa la CIDH, se deben buscar alternativas a la represión a la protesta social. Cosa que no ha ocurrido en el Ecuador.

Además, cabe señalar que la represión por parte de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas, lejos de disminuir la conflictividad social, la aumenta. Esa ha sido la experiencia histórica en Ecuador desde el regreso a la democracia en 1978. El gobierno tiene canales legales y constitucionales para adoptar medidas económicas como las expedidas, sin embargo, debería escuchar a los sectores más impactados por estas medidas. El Decreto 884 demuestra que el gobierno de Ecuador no tenía ninguna intención de dialogar con los sectores sociales descontentos, en primer lugar, porque así lo manifiestan los informes en los que basa el decreto, en el sentido que el gobierno ya había detectado estos focos de inconformidad, en segundo lugar, porque ante esta información decidió dictar un estado de excepción para sostener sus decisiones económicas mediante represión.

La CIDH en su Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores de los Derechos Humanos en las Américas manifestó que:

146. En el marco de consulta para la elaboración de este informe se recibió información en relación a algunos Estados que utilizarían en la práctica, o mantendrían en sus marcos legales la posibilidad de intervención para las fuerzas armadas en manifestaciones de protesta social. En este sentido, existirían legislaciones que permiten el uso de las fuerzas armadas para proteger la gestión de empresas privadas en áreas consideradas de carácter estratégico, como son aquellas que participan en la prestación de servicios públicos, cuando “se ponga en riesgo” o “en grave peligro” la gestión de dichas empresas. Según se informó a la Comisión, la falta de definición de las condiciones para permitir la intervención de las fuerzas armadas, permite una interpretación amplia por parte de las autoridades que ha posibilitado el uso de la fuerza para socavar manifestaciones de protesta social pacífica o huelgas laborales. La CIDH insta a estos Estados a adecuar su legislación y prácticas administrativas de acuerdo a los estándares antes señalados de tal manera que las fuerzas armadas no sean utilizadas para reprimir manifestaciones de protesta social.

147. Ante la proscripción de utilizar las fuerzas armadas en el contexto de manifestaciones de protesta social, algunos Estados suelen declarar en estado de excepción las provincias en las cuales se desarrollan las manifestaciones, posibilitando de acuerdo al marco jurídico interno, la intervención de las fuerzas armadas. Es recurrente que en algunos Estados se proponga, o directamente se establezca, que efectivos militares asuman la seguridad interior a partir del argumento del incremento de los hechos violentos o delictivos, inclusive por el corte de caminos o interposición de obstáculos en rutas de medios de transporte.

148. La CIDH reitera en relación a los estados de excepción y la consecuente suspensión de derechos que se aplica de manera excepcional únicamente "en caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado Parte". Por muy grave que sea la situación de orden interno, incluso de criminalidad ordinaria en el ámbito interno, ésta no constituye una amenaza militar a la soberanía del Estado. De acuerdo a lo anterior, el control de las perturbaciones que se produzcan en el ámbito interno por las manifestaciones de protesta social corresponden a la policía, cuya función es orientada a la seguridad pública y no a la seguridad del Estado.

El Presidente Moreno ordenó en su decreto de estado de excepción que se movilicen las fuerzas armadas para precautelar el orden público, esta medida viola los principios de legalidad, proporcionalidad y razonabilidad que rigen sobre las medidas que pueden ser utilizadas en un estado de excepción. Por tanto, es nuestro criterio que dichas medidas deben ser anuladas.

#### **IV. Efectos del Estado de Excepción**

Desde la tarde del 03 de octubre de 2019, las organizaciones de derechos humanos acudieron a las instalaciones de la Unidad de Flagrancia de la Fiscalía Provincial de Pichincha ubicada en la Av. Patria y 9 de octubre, en dicha unidad llegaban las personas detenidas en la Zona Norte y Centro de Quito.

Las primeras impresiones que se recibió fueron afectaciones a personas que sufrieron varias vejaciones contra su integridad de manera excesiva, misma que eran visibles a simple vista, esta información fue denunciada públicamente por Inredh, ante los buses con todos los detenidos que llegaban en la noche.<sup>8</sup>

En los primeros momentos de la jornada, las familias denunciaron la falta de información de las autoridades y denuncias de personas de las que se desconocía su paradero; un ejemplo de esto es lo que los familiares dieron a conocer de una persona que pasó incomunicada y sin que se conozca con exactitud en el lugar donde estaba privado de la libertad. Si bien se nombra a este testimonio, se conoció de otros casos similares a este.

---

<sup>8</sup> Reporte de información de la Fundación Inredh. Disponible en: [https://twitter.com/inredh1/status/1179967560399409152?ref\\_src=twcamp%5Eshare%7Ctwsrsrc%5Eios%7Ctwgr%5Eenet.whatsapp.WhatsApp.ShareExtension](https://twitter.com/inredh1/status/1179967560399409152?ref_src=twcamp%5Eshare%7Ctwsrsrc%5Eios%7Ctwgr%5Eenet.whatsapp.WhatsApp.ShareExtension)

- Nicolás L. de 19 años se encontraba trabajando en su camión cuando varios policías llegaron para reprimir las protestas cercanas al lugar. Sus compañeros intentaron huir por miedo, pero él fue detenido cerca de las 11 de la mañana del día 3 de octubre. Por cerca de 12 horas, su familia no tenía certeza del lugar en el que se encontraba detenido, ni tampoco había tenido contacto con algún familiar cercano, pese a las constantes averiguaciones que estos hacían.

En vista de la falta de comunicación con los familiares, organizaciones de derechos humanos exigimos tener comunicación con las personas detenidas. En las primeras horas se limitó el acceso a organizaciones de derechos humanos que requerimos tomar contacto con los detenido y en algunos casos el comunicarnos con personas a las que representábamos, lo cual se nos negó durante toda la noche. No fue después de las 3 am del 04 de octubre, que debido a denuncias de personas que inclusive necesitaban medicamentos por tener una discapacidad o enfermedades psiquiátricas, que pudimos entrar para exigir que se brinde atención a las personas. En este momento pudimos conocer sobre los siguientes casos:

- En el caso de Noemí R. de 45 años, fue detenida por varios policías a pesar de haber estado protestando de manera pacífica y sin ningún tipo de violencia. Al momento de su detención, los policías propinaron varios golpes en contra de su cuerpo. Ella padece de asma y dentro de la Unidad de Flagrancia no había logrado recargar su inhalador, ni tampoco le habían proporcionado uno.
- Ramiro B. fue detenido cerca del Mercado Central. En su caso, ni siquiera estaba participando de alguna protesta, sino que se encontraba reunido con sus amigos bebiendo alcohol en un lugar. Cuando fue detenido, los policías propinaron varios golpes contra su cara y su cuerpo, lo cual le había dejado varias contusiones y heridas en su rostro.
- Juan S. se encontraba en una protesta cerca de Carapungo, y después entró a la casa con su primo. Los policías entraron al domicilio, sin ningún tipo de orden u autorización competente para realizarlo y entre 5, ambos fueron severamente golpeados en el cuerpo y en sus órganos sexuales. Fueron además varias veces tomados del cabello de forma violenta y amenazados por su participación en las protestas. Antes de ser llevados al retén, se les aplicó gas pimienta a su cara, y durante el camino, continuaban siendo maltratados.
- Óscar G. de 28 años salía de la casa de una amiga con su hermano de 13. No estaba siendo parte de las protestas, pero en el camino a su casa, se encontró con varios policías que estaban en actitud violenta y lanzando bombas de gas. Al intentar huir, se refugiaron en el baño de una gasolinera, y entre algunos policías forzaron la puerta, para después darles varios golpes y toletazos en la cara y en el cuerpo. Incluso, su hermano también fue maltratado con algunos golpes, antes de ser liberado. Óscar llegó a la Unidad de Flagrancia con claras señas de haber

El Juez decidió no calificar la Flagrancia por las inconsistencias e inexactitudes que presentaba el parte policial. Primero, en que no se había individualizado de forma correcta a los individuos ni los hechos cometidos por los mismos. Segundo, que había inconsistencias en las horas estipuladas en el parte. Tercero, que no se encontraba ningún tipo de peritaje ni prueba material, como piedras, palos y picos de botellas. Cuarto, que, si se encontraban más de 3.000 personas, la probabilidad de que les hubiera aprehendido a 9 de forma aleatoria era muy alta y mucho más cuando no había pruebas suficientes para incriminarlos. Quinto, que el delito por el cual la fiscalía tendría que formular sería Daños a la propiedad o bienes públicos, pero que los daños presentados no demostraban el delito de Ataque y Resistencia. Finalmente, que no hay un nexo causal entre materialidad y responsabilidad; por lo que no calificaba la flagrancia y ordenaba la inmediata libertad de los 9 detenidos.

La segunda audiencia tuvo varias irregularidades: en primer lugar, se determinó la hora de instalación a las 13h15; sin embargo, se pospuso 3 veces, hasta su momento de instalación aproximadamente a las 16h30. Cabe recalcar que hasta las 16h00, los abogados de la defensa ni la Defensoría Pública contaban con el parte policial de las 52 personas llamadas a audiencia, además denunciaban la falta de comunicación con sus defendidos<sup>11</sup>.

INREDH, CEDHU y la Defensoría del Pueblo, entraron a la audiencia en calidad de veedores de derechos humanos, luego de tener inconvenientes con el paso para la misma audiencia. Con un aproximado de 30 abogados defensores, ubicados en una sala; y 52 detenidos en la sala contigua, escuchando por video, se instaló la audiencia.

En la misma, la Fiscalía leyó el parte policial, en el cual se alegaban detenciones en varios lugares y a varias horas, así como daños a bienes y propiedad pública. Al final de la intervención, la Fiscalía manifestó que, a pesar de los daños causados, no se encontraban elementos de convicción suficientes para formular cargos y que decidía que el caso se mantuviera en la etapa preprocesal de investigación previa. Los abogados a manera de respuesta, sostuvieron que se ordenara la inmediata libertad de los detenidos y el juez, de manera concordante, decidió calificar la flagrancia, pero ordenar la libertad de los 52 procesados por falta de elementos suficientes que los vincular con el cometimiento de algún delito.

Luego de esta audiencia, el equipo de INREDH que se encargaba del patrocinio del señor Chasi Flores, pudo contactarse con él y de la entrevista se desprendieron: 1. Que no había sido objeto de ningún tipo de violencia, ni física ni psicológica. 2. Que no se encontraba dentro de las protestas y que se encontraba con 5 personas, quienes corrían porque la policía se acercaba. De los 5 jóvenes, Chasi fue el único detenido aproximadamente a las 18h00. 3. Tuvo tres lugares de aprehensión, el primero, a la Unidad de Policía de Turismo ubicada cerca de Carondelet, a las 20h00, fue trasladado a la Unidad de Policía Manuelita Sáenz cerca del Mercado Central. Es en este lugar, en

---

<sup>11</sup> Reporte de información de la Fundación Inredh. Disponible en: [https://twitter.com/inredh1/status/1180194434383859718?ref\\_src=twcamp%5Eshare%7Ctwsrsrc%5Eios%7Ctwgr%5Enet.whatsapp.WhatsApp.ShareExtension](https://twitter.com/inredh1/status/1180194434383859718?ref_src=twcamp%5Eshare%7Ctwsrsrc%5Eios%7Ctwgr%5Enet.whatsapp.WhatsApp.ShareExtension)

donde les leen sus derechos. Finalmente, a la medianoche lo trasladan a la unidad de Flagrancia.

La audiencia se instaló a las 19h30 aproximadamente. En la misma, la Fiscalía tuvo la misma actuación que la audiencia que le precedió, por lo que alegó que a pesar de tener daños, no se podía vincularlos con las 26 personas que se encontraban detenidas y en audiencia, por lo que se abstenía de formular cargos y mantenía el caso de investigación previa. Los abogados de la defensa mencionaron que no se debería calificar la flagrancia por varias razones: los detenidos no fueron dirigidos directamente a Flagrancia, sino a varios lugares. Estuvieron incomunicados, no les informaron de sus derechos al momento de la aprehensión, pasaron más de 25 horas para la audiencia de calificación de flagrancia, fueron sujetos a maltratos y vejaciones, por lo que se constituía como una detención ilegal.<sup>12</sup> Y que, además, al no tener elementos de convicción suficientes se pedía la inmediata libertad.

En el veredicto del juez, éste si calificó la flagrancia, no se pronunció acerca de las violaciones a derechos constitucionales, pero acogió el pedido del fiscal, se mantuvo el caso en investigación previa y se ordenó la inmediata libertad de los detenidos.

Durante las tres audiencias, se logró la libertad de 87 personas por falta de elementos de convicción suficientes por parte de la Fiscalía. Sin embargo, sorprendió que En lo que concierne a los partes policiales de las personas detenidas durante el día viernes se continuaron presentando, por parte de los agentes policiales, de manera colectiva sin individualizar cada una de las personas detenidas.

Las audiencias también se realizaron el día sábado 05 de octubre; en lo que corresponden a las audiencias realizadas hasta el mediodía se conoció que el juez no calificó la flagrancia, pero tampoco reconoció las detenciones arbitrarias y dejando al libre albedrío de la fiscalía el inicio de investigaciones. La Defensoría Pública otorgó los respectivos abogados para el patrocinio de los casos.

Según información otorgada por los familiares de las personas detenidas, la mayor parte había recibido golpes por parte de los agentes policiales en las partes íntimas en la zona de la cabeza y espalda. Así también informaron que al momento de su detención nunca se les puso en conocimiento sus derechos.

Finalmente, en este fin de semana se han generado incidentes a nivel nacional que han sido denunciados por medios comunitario y organizaciones indígenas como la CONAIE, CONFENIAE y ECUARUNARI, por lo cual organizaciones de derechos humanos se han movilizad para levantar información, la misma que se pondrá en su conocimiento oportunamente.

---

<sup>12</sup> Reporte de información de la Fundación Inredh. Disponible en: [https://twitter.com/inredh1/status/1180268436569677824?ref\\_src=twcamp%5Eshare%7Ctwsrsrc%5Eios%7Ctwgr%5Eenet.whatsapp.WhatsApp.ShareExtension](https://twitter.com/inredh1/status/1180268436569677824?ref_src=twcamp%5Eshare%7Ctwsrsrc%5Eios%7Ctwgr%5Eenet.whatsapp.WhatsApp.ShareExtension)

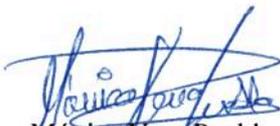
## Conclusión

Debido a todo lo expuesto, es nuestro criterio que el Decreto 884, no contiene hechos que constituyan una grave conmoción interna que no pueda ser superada a través del régimen constitucional ordinario (art. 121.2 y art. 121.3) y, por tanto, es contrario a la Constitución de la República y debe ser revocada.

Esta honorable Corte debería, además, en base a los hechos de violencia de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, remitir la información sobre estos hechos a la Fiscalía General del Estado, así como al Ministerio de Interior de manera que se realicen las investigaciones penales y administrativas y se declare la responsabilidad de los funcionarios y se establezcan las reparaciones materiales e inmateriales a las víctimas de la violencia policial y militar. Además, la Corte Constitucional debería establecerse en vigilante de la ejecución de esta sentencia.

Notificaciones que nos correspondan las recibiremos en los correos [legal@inredh.org](mailto:legal@inredh.org), [garantías@inredh.org](mailto:garantías@inredh.org), [dac393@cornell.edu](mailto:dac393@cornell.edu), [patricia.carrion@cedhu.org](mailto:patricia.carrion@cedhu.org), [maria@amazonfrontlines.org](mailto:maria@amazonfrontlines.org)

Firman,



Mónica Vera Puebla

Matr. 15316 CAP



David Cordero

1715052492



Michelle Erazo

Mat. 17-2016-681

|   |                                      |
|---|--------------------------------------|
|  | SECRETARÍA GENERAL<br>DOCUMENTOLOGÍA |
| Recibido el día de hoy.....   | 07. OCT. 2019 8:33                   |
| Por.....  | Anny                                 |
| Anexos.....   | Sin Anexos                           |
| FIRMA RESPONSABLE   |                                      |