

UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO USFQ

Colegio de Jurisprudencia

**Intervención de Fuerzas Armadas en ámbitos de
seguridad interna a partir de la reforma constitucional
de 2024.**

Richelieu Esteban Levoyer Escobar

Jurisprudencia

Trabajo de fin de carrera presentado como requisito para la
obtención del título de Abogado

Quito, 28 de noviembre de 2024

© DERECHOS DE AUTOR

Por medio del presente documento certifico que he leído todas las Políticas y Manuales de la Universidad San Francisco de Quito USFQ, incluyendo la Política de Propiedad Intelectual USFQ, y estoy de acuerdo con su contenido, por lo que los derechos de propiedad intelectual del presente trabajo quedan sujetos a lo dispuesto en esas Políticas.

Asimismo, autorizo a la USFQ para que realice la digitalización y publicación de este trabajo en el repositorio virtual, de conformidad a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Educación Superior del Ecuador.

Nombres y apellidos: Richelieu Esteban Levoyer Escobar

Código: 00322745

Cédula de identidad: 1719868281

Lugar y Fecha: Quito, 28 de noviembre de 2024

ACLARACIÓN PARA PUBLICACIÓN

Nota: El presente trabajo, en su totalidad o cualquiera de sus partes, no debe ser considerado como una publicación, incluso a pesar de estar disponible sin restricciones a través de un repositorio institucional. Esta declaración se alinea con las prácticas y recomendaciones presentadas por el Committee on Publication Ethics descritas por Barbour et al. (2017) Discussion document on best practice for issues around theses publishing, disponible en <http://bit.ly/COPETheses>.

UNPUBLISHED DOCUMENT

Note: The following capstone Project is available through Universidad San Francisco de Quito USFQ institutional repository. This statement follows the recommendations presented by the Committee on Publication Ethics COPE described by Barbour et al. (2017) Discussion document on best practice for issues around theses publishing available on <http://bit.ly/COPETheses>.

DEDICATORIA:

A DIOS, FUENTE INFINITA DE SABIDURÍA, POR PROTEGERME, COLMARME DE BENDICIONES,
ILUMINAR MI CAMINO Y DARME LA FORTALEZA PARA ALCANZAR ESTA META.

A MI MADRE, MARISOL ESCOBAR, POR SU INFINITO AMOR Y SUS INNUMERABLES
SACRIFICIOS. GRACIAS POR SER MI BASE, EL FARO QUE GUÍA MIS PASOS
Y UNA FUENTE INAGOTABLE DE CONSEJO.

A MIS HERMANAS, NICOLE Y PAOLA POR SU APOYO INCONDICIONAL.
SON MI EJEMPLO DE CONSTANCIA Y ME INSPIRAN A ALCANZAR
MIS SUEÑOS Y SUPERAR CUALQUIER RETO.

A MIS ABUELAS, MACARENA E HILDA, ASÍ COMO A MIS TÍOS
POR COLABORAR INCONDICIONALMENTE EN MI CRIANZA,
FORJANDO EN MÍ LOS VALORES Y PRINCIPIOS
QUE ME GUÍAN HOY.

A LAS FUERZAS ARMADAS DEL ECUADOR, CUNA DE
MUJERES Y HOMBRES VALIENTES, INSTITUCIÓN
EMBLEMÁTICA DE DIGNIDAD NACIONAL,
FORJADORA DE LAS MÁS ELOCUENTES
PÁGINAS DE HONRA NACIONAL.

A MI ABUELO MATERNO EL SR. ÁNGEL ESCOBAR,
POR INCULCAR EN MÍ LA VOCACIÓN DE SERVIR,
EL AMOR POR LA LECTURA Y POR SIEMPRE
CREER EN MIS CAPACIDADES.

A MI ABUELO PATERNO EL GRAD. RICHELIEU LEVOYER A. (+),
HOMBRE PATRIOTA, DEMÓCRATA Y RESPETUOSO DE LOS
DERECHOS HUMANOS. ESPERO QUE DESDE EL CIELO
SE SIENTA ORGULLOSO DE SU NIETO,
HOMÓNIMO Y SUCESOR.

Y A MI PADRE EL CRNL. RICHELIEU LEVOYER R.,
DIGNO OFICIAL DEL EJÉRCITO ECUATORIANO,
MI HÉROE, MI PROFESOR, MI MEJOR EJEMPLO
Y MAYOR INSPIRACIÓN.

AGRADECIMIENTO:

A LA UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO, A SU COLEGIO DE JURISPRUDENCIA
Y A SUS PROFESORES, POR EL CONOCIMIENTO COMPARTIDO Y
APOYO RECIBIDO A LO LARGO DE ESTE CAMINO.

A HUGO CAHUEÑAS, JUAN PABLO ALBÁN Y PAÚL NOBOA POR AQUELLOS
CURSOS UNIVERSITARIOS QUE MARCARON MI PERFIL ESTUDIANTIL
Y POR SUS VALIOSOS CONSEJOS -ACADÉMICOS Y PERSONALES-
QUE SIEMPRE ME ACOMPAÑARÁN.

A LA DRA. DANIELA SALAZAR, POR SU EXCELENTE ORIENTACIÓN EN
EL MARCO DE ESTE TRABAJO, POR SU DESTACADA LABOR EN
DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS Y POR SER UN
REFERENTE PROFESIONAL Y PERSONAL.

AL DR. MAURICIO MALDONADO, POR SUS ENSEÑANZAS Y,
SOBRE TODO, POR LA CONFIANZA DEPOSITADA
PARA COORDINAR A SU EQUIPO DE
AYUDANTES Y FORMAR
PARTE DE ESTE.

A LOS MÁS DE 150 ESTUDIANTES A QUIENES TUVE EL
GUSTO DE DAR AYUDANTÍA, POR PERMITIRME
INTENTAR APORTAR ALGO SIGNIFICATIVO
A SU FORMACIÓN ACADÉMICA.

A MI MEJOR AMIGO, CARLOS TORRES,
POR SU APOYO INCONDICIONAL,
POR TODOS LOS RECUERDOS,
POR TODAS LAS RISAS,
POR EL TIEMPO.

A MIS AMIGOS INCONDICIONALES,
ESTEBAN G., JEREMY V.,
MATEO S., CARLOS M.,
POR LOS MOMENTOS
COMPARTIDOS.

AL LECTOR DE ESTE TRABAJO, POR TOMARSE EL TIEMPO PARA PROFUNDIZAR
EN LA COMPRESIÓN DE LA ESTRECHA RELACIÓN ENTRE
LA SEGURIDAD Y LOS DERECHOS HUMANOS.

INTERVENCIÓN DE FUERZAS ARMADAS EN ÁMBITOS DE SEGURIDAD INTERNA A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2024¹

INTERVENTION OF THE ARMED FORCES IN AREAS OF INTERNAL SECURITY AS OF THE CONSTITUTIONAL REFORM OF 2024

Richelieu Levoyer Escobar²
richelieulevoyer2002@gmail.com

RESUMEN

La reforma constitucional de 2024 que amplió las atribuciones de las Fuerzas Armadas en materia de seguridad interna ha suscitado un intenso debate sobre los límites de dicha intervención. Este trabajo busca profundizar en los argumentos a favor y en contra de la reforma, poniendo especial énfasis en los potenciales riesgos a los derechos humanos que podrían derivarse de una mayor participación militar en tareas de seguridad interna. A través de un análisis comparativo de marcos normativos, se evalúa el impacto de esta reforma en el equilibrio entre seguridad y derechos humanos. Se examina la normativa aplicable a los nuevos escenarios operativos y se proponen recomendaciones para mitigar los riesgos identificados. Así, se ofrece una visión integral de las implicaciones de la reforma constitucional, contribuyendo al debate sobre el papel de las Fuerzas Armadas en un Estado democrático y su compatibilidad con la protección de los derechos fundamentales.

PALABRAS CLAVE

Participación militar, Derechos humanos, Policía Nacional, Democracia, Delincuencia organizada.

ABSTRACT

The constitutional reform of 2024 that expanded the attributions of the Armed Forces in matters of internal security has sparked an intense debate on the limits of such intervention. This paper seeks to delve into the arguments for and against the reform, with special emphasis on the potential risks to human rights that could result from greater military participation in internal security tasks. Through a comparative analysis of normative frameworks, the impact of this reform on the balance between security and human rights is evaluated. The regulations applicable to the new operational scenarios are examined and recommendations are proposed to mitigate the risks identified. Thus, it offers a comprehensive view of the implications of the constitutional reform, contributing to the debate on the role of the Armed Forces in a democratic state and its compatibility with the protection of fundamental rights.

KEY WORDS

Military participation, Human rights, National Police, Democracy, Organized crime.

¹ Trabajo de titulación presentado como requisito para la obtención del título de Abogado. Colegio de Jurisprudencia de la Universidad San Francisco de Quito. Dirigido por Daniela Salazar Marín.

² © DERECHOS DE AUTOR: Por medio del presente documento certifico que he leído la Política de Propiedad Intelectual de la Universidad San Francisco de Quito y estoy de acuerdo con su contenido, por lo que los derechos de propiedad intelectual del presente trabajo de investigación quedan sujetos a lo dispuesto en la Política. Asimismo, autorizo a la USFQ para que realice la digitalización y publicación de este trabajo de investigación en el repositorio virtual, de conformidad con lo dispuesto en el Art. 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN.- 2. ESTADO DEL ARTE.- 2.1. BREVE RECUENTO HISTÓRICO DEL ROL DE LAS FUERZAS ARMADAS DEL ECUADOR DESDE 1976.- 2.2. SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS.- 3. MARCO NORMATIVO.- 3.1. DERECHO COMPARADO.- 3.2. JURISPRUDENCIA INTERNACIONAL.- 3.3. MARCO NORMATIVO INTERNO.- 4. DISCUSIÓN: UNA VEZ QUE SE HA REFORMADO EL ARTÍCULO 158 DE LA CONSTITUCIÓN RELATIVO A LA MISIÓN DE FUERZAS ARMADAS, ¿CUÁLES SERÍAN LOS POTENCIALES RIESGOS A LOS DERECHOS HUMANOS? 4.1. REFORMA PARCIAL DEL 2024.- 4.1.1. ARGUMENTOS A FAVOR DE LA REFORMA.- 4.1.2. ARGUMENTOS EN CONTRA DE LA REFORMA.- 4.2. NORMATIVA APLICABLE A LOS NUEVOS ESCENARIOS.- 4.2.1. OPERACIONES MILITARES EN CONFLICTO ARMADO.- 4.2.2. OPERATIVOS POLICIALES.- 4.2.3. OPERACIONES MILITARES EN ÁMBITOS DE SEGURIDAD INTERNA.- 5. RECOMENDACIONES.- 6. CONCLUSIONES.

1. Introducción

La seguridad ha dejado de ser un tema marginal para convertirse en una preocupación central en el debate público. La compleja problemática de la seguridad actual se manifiesta en una multiplicidad de amenazas que afectan a individuos y sociedades por igual. Entre estas destacan la violencia generalizada, el narcotráfico, la trata de personas, el crimen organizado y el incremento de delitos violentos, que socavan la seguridad humana. Ante este escenario de creciente inseguridad en nuestro país, en octubre de 2022, el entonces presidente de la República, Guillermo Lasso, presentó un proyecto de reforma parcial a la Constitución con la que se buscaba contar con el apoyo complementario de las Fuerzas Armadas a las funciones de la Policía Nacional. Esta decisión se basó en la premisa de que la capacidad operativa de la Policía Nacional para neutralizar y combatir el crimen organizado es insuficiente.³

Históricamente, las políticas de seguridad ciudadana implementadas en diversos Estados americanos se han caracterizado por su distanciamiento de los estándares internacionales en materia de derechos humanos; con el pretexto de prevenir y controlar el crimen y la violencia, se ha recurrido al uso ilegítimo y arbitrario de la fuerza.⁴ Esta investigación ofrece un análisis riguroso y constructivo sobre la conveniencia de militarizar la seguridad pública. El presente trabajo busca alumbrar ese debate y aportar

³ Decreto Ejecutivo No. 615, Presidencia de la República [Por medio del cual se remite el proyecto de reforma parcial a la Constitución de la República a la Asamblea Nacional], 7 de diciembre 2022.

⁴ Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, Informe, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, 31 de diciembre de 2009, párr. 32.

posibles respuestas a la pregunta que surge de la aprobación de la reforma: ¿Cuáles serían los potenciales riesgos a los Derechos Humanos?

La importancia del tema radica en un principio fundamental que guía la actuación de todos los agentes del Estado; que es el respeto a los derechos fundamentales. Las fuerzas de seguridad están sujetas a un marco normativo nacional e internacional que regula el uso de la fuerza y garantiza la protección de los derechos individuales, entre otros, con la distinción de funciones entre Policía Nacional para la seguridad interna y Fuerzas Armadas para la seguridad externa.

El trabajo se comprende de cinco partes: la primera parte, es un breve recuento histórico del rol de las Fuerzas Armadas del Ecuador, así como de la relación entre seguridad y derechos humanos. En la segunda sección, se realiza un análisis comparativo del marco normativo que regula la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interna en Colombia, Perú y México, países con contextos similares. Asimismo, se examina la jurisprudencia de la Corte IDH para identificar los estándares internacionales aplicables en materia de derechos humanos. Finalmente, se profundiza en el marco normativo interno ecuatoriano, evaluando su adecuación para regular esta nueva figura jurídica. En la tercera parte, se aborda la reforma constitucional desde dos perspectivas principales: (i) el análisis del debate público generado en torno a la mayor participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interna, evaluando los argumentos a favor y en contra de esta medida; y (ii) la identificación de un marco normativo específico para regular las operaciones militares en este nuevo contexto. En la cuarta parte, se presentan recomendaciones estratégicas para que las Fuerzas Armadas puedan asumir sus nuevas responsabilidades en materia de seguridad interna sin comprometer su misión primordial de defensa de la soberanía. Finalmente, se sintetizan las principales conclusiones de la investigación.

2. Estado del arte

2.1. Breve recuento histórico del rol de las Fuerzas Armadas del Ecuador desde 1976.

El análisis del nuevo rol de las Fuerzas Armadas demanda una revisión histórica de la institución. La trayectoria de las Fuerzas Armadas ecuatorianas se encuentra estrechamente ligada a la historia nacional, siendo un actor clave en la defensa del

territorio y el desarrollo del país ya que constituye una institución básica de todo Estado⁵. Este apartado se circunscribe al período de los últimos 50 años, para identificar los factores recientes que han influido en la transformación de su rol.

En 1976 los comandantes generales de la Marina, el Ejército y la Aviación respectivamente integraron el Consejo Supremo de Gobierno. Este Consejo de Gobierno recibió el encargo de conducir al país hacia el restablecimiento de la constitucionalidad.⁶ En el Decreto Ejecutivo N°1 los comandantes asumieron el poder, declararon vigente la Constitución de 1945, implantaron el estado de sitio y el imperio de la ley militar en el país, así como declararon el respeto a los compromisos internacionales.⁷ El Plan de Reestructuración Jurídica del Estado fue anunciado por el Coronel Richelieu Levoyer Artieda, Ministro de Gobierno, el 1 de junio de 1976; el cual incluía un referéndum para que la población escoja la Constitución que serviría de base para la reestructuración jurídica del Estado. Dicho plan culminó en 1979 con una nueva Constitución, unas elecciones democráticas y la entrega del poder al abogado Jaime Roldós Aguilera.⁸ La Constitución de 1979 estipulaba que la Fuerza Pública estaba compuesta por Fuerzas Armadas y Policía Nacional, las cuales tienen como misión la “conservación de la soberanía nacional, la defensa de la integridad e independencia del Estado y a la garantía de su ordenamiento jurídico”⁹.

En 1981 se dieron enfrentamientos armados con el Perú, específicamente en la vertiente oriental de la Cordillera del Cóndor, también conocido como la Guerra de Paquisha.¹⁰ El gobierno declaró el estado de emergencia nacional y movilizó sus Fuerzas Armadas hacia los puntos estratégicos de la frontera sur. El General Richelieu Levoyer Artieda asumió el mando de la División El Oro, la unidad militar con mayor responsabilidad en la zona fronteriza.¹¹

El año de 1995 fue escenario de un conflicto armado internacional entre Ecuador y Perú, conocido como el conflicto del Cenepa. Todo inició con la intensión de fuerzas peruanas por materializar un destacamento en la frontera, lo que “originó combates

⁵ Paco Moncayo, *Fuerzas Armadas y Sociedad* (Quito: Corporación Editora Nacional, 1995), 11.

⁶ Fernando Dobrinsky, “Del Velasquismo a los Gobiernos Militares”, en *Historia Militar del Ecuador*, editado por David Andrade Aguirre (Quito: Academia Nacional de Historia Militar, 2010), 506.

⁷ Richelieu Levoyer Rodríguez, *Deber, Honor y Patria: General Richelieu Levoyer Artieda* (Quito: Centro de Estudios Históricos del Ejército, 2024), 114.

⁸ *Id.*, 126.

⁹ Artículo 128, Constitución Política de la República del Ecuador. R.O. 800, 27 de marzo de 1979, [Derogada].

¹⁰ José Gallardo Román, “De Paquisha a Cenepa”, en *Historia Militar del Ecuador*, editado por David Andrade Aguirre (Quito: Academia Nacional de Historia Militar, 2010), 521.

¹¹ *Id.*, 522.

terrestres y aéreos durante los meses de enero a febrero de 1995”.¹² Las operaciones militares de 1995, aunque exitosas en términos estratégicos, implicaron un alto costo en vidas humanas.¹³

Tras los enfrentamientos bélicos, Ecuador y Perú alcanzaron un hito en sus relaciones bilaterales. La firma de un acuerdo de alto el fuego en Brasil ese mismo año marcó el inicio de un proceso de diálogo y negociación que condujo a la firma del Acta Presidencial por la Paz en 1998, poniendo fin formalmente al conflicto limítrofe¹⁴. El mismo año Ecuador tuvo una nueva Constitución, expedida en el gobierno interino de Fabián Alarcón. En lo relacionado con el rol de Fuerzas Armadas no existieron mayores cambios, sin embargo, en lo relacionado a Policía Nacional sí existieron cambios y que se la constituyó como una “fuerza auxiliar de las Fuerzas Armadas”¹⁵, lo que refleja la importancia de la defensa nacional en ese momento.

La actual Constitución del Ecuador (CRE) fue publicada en el 2008, la misma originalmente era muy clara al diferenciar los diferentes roles de Fuerzas Armadas y Policía Nacional. En el caso de Fuerzas Armadas, ya no iban a ser responsables del mantenimiento del orden constitucional, limitando la capacidad de FF.AA. de intervenir en la vida política del Estado, ahora su única misión es la defensa de la soberanía y la integridad,¹⁶ mientras que la responsabilidad de Policía Nacional es la protección interna y el mantenimiento del orden público.¹⁷ Sin embargo, los últimos años Fuerzas Armadas ha experimentado una transformación en sus roles, ampliando sus funciones más allá de la defensa territorial. Actualmente, se han estado involucrando en una variedad de misiones como la lucha contra la delincuencia, la protección del medio ambiente y el mantenimiento de la paz. Paralelamente a esta diversificación, se ha observado una disminución sustancial en los niveles de armamento, reflejando una nueva orientación.¹⁸

¹² Juan Sánchez y Miguel Saldarriaga, “El Ejército ecuatoriano y la sociedad contemporánea (1980 - 2020)”, en *El Ejército ecuatoriano y la sociedad*, editado por Juan Sánchez y Miguel Saldarriaga (Quito: Centro de Estudios Históricos del Ejército, 2020), 188.

¹³ José Gallardo Román, “De Paquisha a Cenepa”, 569.

¹⁴ Juan Sánchez y Miguel Saldarriaga, “El Ejército ecuatoriano y la sociedad contemporánea (1980 - 2020)”, 189.

¹⁵ Artículo 183, Constitución Política de la República del Ecuador. R.O. 1, 11 de agosto de 1998, [Derogada].

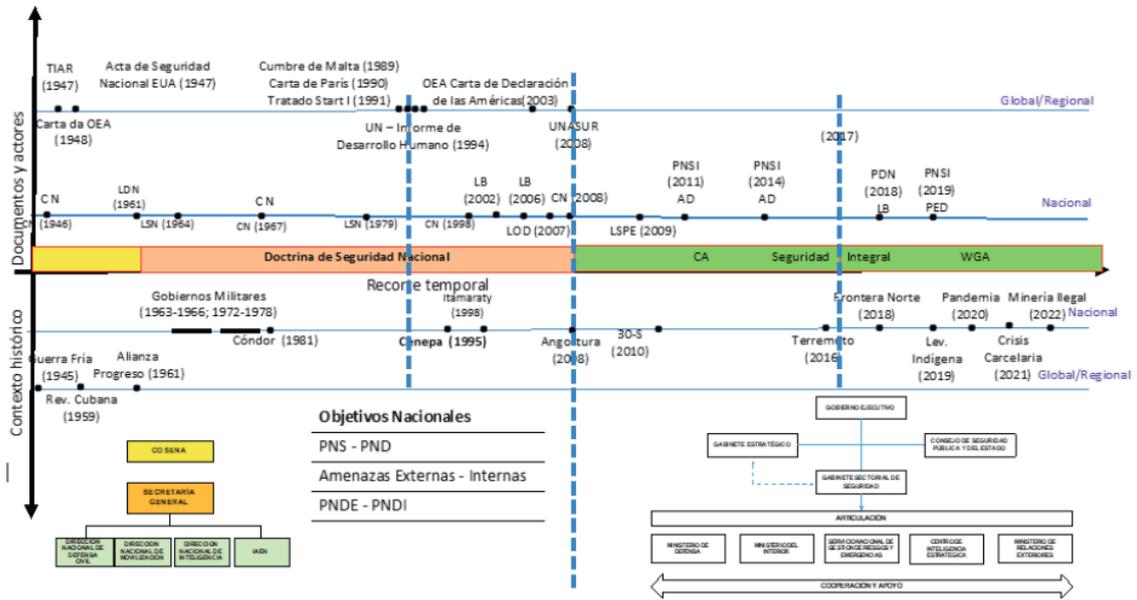
¹⁶ Artículo 158, Constitución de la República del Ecuador [CRE], R.O. 449, 20 de octubre de 2008, reformada por última vez R.O. Tercer Suplemento 568 de 30 de mayo de 2024.

¹⁷ Artículo 158, Constitución de la República del Ecuador, 2008.

¹⁸ Fernando Dobrinsky, “Del Velasquismo a los Gobiernos Militares”, 511.

Para un mayor entendimiento del rol de FF.AA. y Policía Nacional, en la siguiente figura se indican los principales eventos y documentos que han influenciado en su evolución desde 1959 hasta el 2022.

Figura No. 1 Evolución del Sistema de Seguridad en el Ecuador 1959-2022



Fuente: Revista Academia de Guerra.¹⁹

Tal como se observa en la figura, las nuevas amenazas que enfrentan los países de la región fueron reconocidas oficialmente en la Declaración sobre Seguridad en las Américas, en cuyo texto se reconoce que los Estados enfrentan “nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos que por sus características complejas han determinado que la seguridad tenga un carácter multidimensional”.²⁰ Estas nuevas amenazas incluyen al crimen organizado, lo que aporta al análisis de la reforma ya que el apoyo complementario de las Fuerzas Armadas a la Policía Nacional se justificaba para combatir el crimen organizado, el cual se entiende como: “todas las actividades ilícitas llevadas a cabo por organizaciones criminales y bandas territoriales, incluidas las actividades que tienen como consecuencia el recurso a la violencia armada”.²¹

¹⁹ Crnl. Roberto Jiménez, “El Sistema de Seguridad en el Ecuador”, *Revista Academia de Guerra del Ejército Ecuatoriano* 16, (2023), 77. <https://doi.org/10.24133/AGE.VOL16.N01.2023.05>

²⁰ Declaración sobre Seguridad en las Américas, Ciudad de México, 28 de octubre de 2003.

²¹ El derecho internacional humanitario y los desafíos de los conflictos armados contemporáneos, Informe, Comité Internacional de la Cruz Roja, 31IC/11/5.1.2, octubre de 2011, 12.

2.2. Seguridad y Derechos Humanos

Cualquier Estado constitucional de derecho moderno se fundamenta en dos pilares indisociables: la supremacía de la ley y la tutela de los derechos fundamentales. La vigencia del principio de legalidad, que somete a todos los poderes públicos a las normas jurídicas, garantiza un marco de certidumbre y estabilidad. A su vez, la protección de los derechos humanos, como expresión máxima de la dignidad humana, confiere a los individuos una esfera de autonomía y libertad, limitando el poder estatal.²² Históricamente, los derechos humanos surgen de “procesos políticos y sociales orientados a limitar el poder y la arbitrariedad del Estado”.²³ El Estado, como garante de estos derechos, tiene la obligación de adoptar las medidas necesarias para hacerlos efectivos. La profesora, Daniela Salazar, indica que, en nuestro país, a raíz del art. 426 de la CRE, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) “pasó de ser un discurso político sin verdadero valor jurídico a un ordenamiento cuya fuerza normativa puede llegar a ser igual o incluso superior a la de la propia Constitución, siempre que sus normas sean más favorables para la protección de las personas”.²⁴

Ahora, con respecto a la relación entre la seguridad y los derechos humanos, es importante mencionar como la seguridad ha experimentado un profundo cambio de paradigma con la transición hacia la democracia; de un enfoque basado en la imposición de la autoridad y el mantenimiento del orden, se ha pasado a uno que prioriza la protección de los derechos humanos y la participación ciudadana. Los Estados democráticos buscan construir modelos de seguridad que garanticen el bienestar de todos sus habitantes, en un marco de respeto a las instituciones y las leyes.²⁵ Una noción de seguridad compatible con derechos humanos debe tener, al individuo y al respeto de su dignidad como componente central de la misma. La Corte IDH indicó que “por graves que puedan ser ciertas acciones (...) no cabe admitir que el poder pueda ejercerse sin límite alguno o que el Estado pueda valerse de cualquier procedimiento para alcanzar sus objetivos, sin sujeción al derecho o a la moral”.²⁶ Del análisis, se podría decir que una noción de

²² Pedro Villanueva, *Empleo razonable de las armas de fuego en el control de la seguridad pública* (Lima: Instituto de Democracia y Derechos Humanos PUCP, 2017), 79.

²³ *Id.*, 26.

²⁴ Daniela Salazar Marín, "La acción por incumplimiento como mecanismo de exigibilidad de sentencias e informes de organismos internacionales de derechos humanos respecto de Ecuador", *Iuris Dictio* 13 (2013), 82. <https://doi.org/10.18272/iu.v13i15.717>

²⁵ Presentación del Secretario Ejecutivo de la CIDH ante el Grupo Especial de Trabajo de la Primera Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública de las Américas, Discurso, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CSH/GT/MISPA/INF. 4/08, 20 de junio de 2008.

²⁶ Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia (fondo), 29 de julio de 1988, párr 154.

seguridad compatible con los derechos humanos no solo debe centrarse en la propia subsistencia del orden estatal sino, en el respeto de la dignidad humana. En el marco de las Naciones Unidas, incluso el Secretario General indicó que “la adopción de medidas eficaces contra el terrorismo y la protección de los derechos humanos no son objetivos contrapuestos, sino complementarios y que se refuerzan mutuamente”.²⁷

En cuanto a la reforma, se analizará el uso de la fuerza que diferencia el accionar de Fuerzas Armadas con el de Policía Nacional, ya que la fuerza es el medio compulsivo con el que estas instituciones controlan situaciones contra el orden, la seguridad o los derechos humanos. Sin embargo, el afán de los Estados por consolidar su propia concepción de orden, seguridad o desarrollo ha llevado, en numerosas ocasiones, a la violación sistemática de derechos esenciales de las personas como la vida, la integridad o la libertad.²⁸

3. Marco Normativo

3.1. Derecho Comparado

Para analizar la reforma es necesario un análisis de la legislación de países con niveles de inseguridad parecidos al Ecuador; Colombia, Perú y México, donde los dos últimos sí han permitido una participación activa de FF.AA. en ámbitos de seguridad interna. En el caso de Colombia, su Constitución Política establece que las Fuerzas Militares y la Policía Nacional componen la fuerza pública.²⁹ La misión de las Fuerzas Militares es “defender la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional”³⁰. Mientras que el “mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas” son funciones de la Policía Nacional.³¹

La Constitución Política del Perú dicta que la finalidad de las Fuerzas Armadas es “garantizar la independencia, la soberanía y la integridad territorial”³² y la de la Policía

²⁷ Unidos contra el terrorismo: recomendaciones para una estrategia mundial de lucha contra el terrorismo, Informe del Secretario General, Asamblea General de las Naciones Unidas, A/60/825, 27 de abril de 2006, párr. 5.

²⁸ Pedro Villanueva, *Empleo razonable de las armas de fuego en el control de la seguridad pública*, 19.

²⁹ Artículo 216, Constitución Política de la República de Colombia, G.C. 114, 7 de julio de 1991, reformada por última vez Acto Legislativo 03 de 24 de julio de 2023.

³⁰ Artículo 217, Constitución Política de la República de Colombia, 1991.

³¹ Artículo 218, Constitución Política de la República de Colombia, 1991.

³² Artículo 165, Constitución Política del Perú, D.O. El Peruano, edición especial, 30 de diciembre de 1993, reformada por última vez D.O. El Peruano de 20 de marzo de 2024.

Nacional es “garantizar, mantener y restablecer el orden interno”³³. Con el objetivo de garantizar la seguridad y el orden interno, el Estado peruano otorgó a las Fuerzas Armadas un papel más activo en la lucha contra la violencia y el crimen organizado. El Decreto Legislativo 1095 establece las reglas claras bajo las cuales los militares pueden emplear la fuerza en operaciones de control interno y apoyo a la Policía Nacional³⁴, este decreto establece que las Fuerzas Armadas pueden intervenir cuando se declara un estado de emergencia debido a la presencia de un grupo hostil, en estados de emergencia por otras razones e incluso sin un estado de emergencia, para apoyar a la Policía en casos de narcotráfico, terrorismo, protección de infraestructuras críticas y otras situaciones que la Policía no pueda manejar por sí sola.³⁵

La crisis de seguridad en México ha generado una profunda transformación del marco jurídico y normativo en materia de seguridad pública desde hace algunos años. La militarización aumentó con reformas legales que ampliaron las atribuciones de las Fuerzas Armadas en seguridad interior, redefiniendo así la relación entre el poder civil y el militar. Si bien la Constitución no establece su misión en específico, sí le otorga una responsabilidad al Presidente de la República, quien, como comandante de la Fuerza Armada, puede disponer de ella para la seguridad interior y defensa exterior³⁶, así como de la Guardia Nacional³⁷. Esta idea es reforzada por la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos que al hablar de las misiones de estas instituciones incluye el garantizar la seguridad interior, como una de ellas³⁸, lo que ha sido ratificado por la Suprema Corte de Justicia de ese país que estableció que las Fuerzas Armadas pueden participar en acciones civiles a favor de la seguridad pública en auxilio de las autoridades civiles.³⁹

A fin de contextualizar el comportamiento de las Fuerzas Armadas sudamericanas, se presenta un mapa comparativo de sus misiones constitucionales presentado en el Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe 2024. En el caso ecuatoriano, sí incluye la última reforma, pero el análisis se circunscribe a las funciones establecidas en la Constitución, sin considerar aquellas derivadas de otras leyes

³³ Artículo 166, Constitución Política del Perú, 1993.

³⁴ Artículo 4, Decreto Legislativo 1095, D.O. El Peruano de 1 de septiembre de 2010.

³⁵ Defensoría del Pueblo del Perú. *Violencia en los conflictos sociales*. (Lima: DGR Servicios Generales, 2012).

³⁶ Artículo 89, inc. 6, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, DOF de 5 de febrero de 1917, reformada por última vez DOF 22 de marzo de 2024.

³⁷ Artículo 89, inc. 7, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917.

³⁸ Artículo 1, Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, DOF de 26 de diciembre de 1986, reformada por última vez DOF de 03 de mayo de 2024.

³⁹ Suprema Corte de Justicia de la Nación Mexicana. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo III de marzo de 1996.

como el Código Orgánico Electoral, Ley de Fabricación, Importación, Exportación, Comercialización y Tenencia de Armas, Municiones, Explosivos y Accesorios, Ley Orgánica de Navegación, Gestión de la Seguridad y Protección Marítima y Fluvial en los Espacios Acuáticos, Ley de Minería, entre otras, que en algunos casos le otorgan la responsabilidad de ser la autoridad encargada del cumplimiento de la Ley correspondiente.⁴⁰

Figura No. 2 Mapa de las misiones constitucionales de Fuerzas Armadas en países latinoamericanos.



Fuente: Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe 2024.⁴¹

⁴⁰ Crnl. Roberto Jiménez, “El Sistema de Seguridad en el Ecuador”, 82.

⁴¹ Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL), Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe: edición 2024, RESDAL Internacional, 2024, 22.

El mapa muestra un consenso general entre los países latinoamericanos respecto a las misiones constitucionales de sus Fuerzas Armadas. La defensa nacional es una función primordial y común en todos los países. Sin embargo, al analizar específicamente la misión de “apoyo en la garantía del orden interno”, encontramos que 5 países no sustentan esta tesis del involucramiento de sus Fuerzas Armadas en ámbitos de seguridad interna, siendo estos: Bolivia, Chile, República Dominicana, Colombia y Paraguay.

3.2. Jurisprudencia internacional

La jurisprudencia internacional, en particular la emanada de tribunales supranacionales como la Corte Interamericana, reviste una importancia fundamental en el ordenamiento jurídico ecuatoriano. Al haber suscrito tratados internacionales, el Estado ecuatoriano ha asumido el compromiso de acatar las decisiones de estos órganos jurisdiccionales, lo que confiere a su jurisprudencia una “fuente indudable de obligaciones para los Estados demandados”.⁴² El carácter vinculante de sus sentencias es respaldado por el artículo 68 de la Convención Americana, donde los Estados parte de este tratado “se comprometen a cumplir la decisión de la Corte en todo caso en que sean partes”⁴³.

En el análisis de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre intervención de Fuerzas Armadas en ámbitos de seguridad interna, nos encontramos con la sentencia del caso Zambrano Vélez y otros versus Ecuador. El caso en cuestión aborda los acontecimientos del 6 de marzo de 1993 en el barrio Batallón de Guayaquil, donde se llevó a cabo un operativo antidelinquencial con la participación de la Policía Nacional, el Ejército, la Marina y la Fuerza Aérea. Este operativo tuvo lugar en el contexto del estado de emergencia decretado el 3 de septiembre de 1992 por el Presidente Sixto Durán Ballén, a través del Decreto Ejecutivo No. 86, el cual se justificó debido a una “grave conmoción interna en un período de alta delincuencia y enfrentamiento con grupos terroristas” existente en las principales ciudades del país.⁴⁴ La

⁴² Daniela Salazar Marín, "La acción por incumplimiento como mecanismo de exigibilidad de sentencias e informes de organismos internacionales de derechos humanos respecto de Ecuador", 91.

⁴³ Artículo 68, Convención Americana sobre Derechos Humanos, San José, 22 de noviembre de 1969, ratificada por el Ecuador el 12 de agosto de 1977.

⁴⁴ Íñigo Salvador. “Ecuador y la doctrina del margen de apreciación en el sistema interamericano de derechos humanos”, en *El margen de apreciación en el sistema interamericano de Derechos Humanos: proyecciones regionales y nacionales*, editado por Manuel Núñez y Paola Acosta (México D.F.: UNAM, 2012), 241.

Corte IDH determinó que la ejecución extrajudicial de Wilmer Zambrano Vélez, Segundo Caicedo y José Caicedo, ocurrida en Guayaquil, constituye una grave violación a los derechos humanos. El Estado ecuatoriano fue considerado responsable de violar la obligación de respetar los derechos (artículo 1), garantías judiciales (artículo 8), protección judicial (artículo 25) y la debida suspensión de garantías (artículo 27), tal como lo establece la Convención Americana.⁴⁵ La Corte Interamericana indicó en su sentencia que el uso de las Fuerzas Armadas en el control de disturbios internos debe estar sujeto a las más estrictas garantías para la protección de los derechos humanos; que el entrenamiento militar, centrado en la neutralización de amenazas externas, no es el más adecuado para hacer frente a situaciones de conflicto social, por lo que el recurso a las Fuerzas Armadas en tales circunstancias debe ser excepcional y estar justificado por razones de extrema gravedad, siempre bajo la supervisión de autoridades civiles y con pleno respeto a los principios de necesidad y proporcionalidad.⁴⁶ En este sentido, es relevante destacar que el Estado admitió haber incumplido su obligación de garantizar una normativa adecuada en relación con “no reformar la legislación en torno a la aplicación de la ley de seguridad durante la intervención de las fuerzas armadas en el orden interno”⁴⁷.

La Corte IDH se ha pronunciado de igual manera en la sentencia del caso *Montero Aranguren y otros (Retén de Catia)* en contra de Venezuela, donde se menciona que, la policía es la institución capacitada para controlar disturbios, ya que su entrenamiento se centra en la protección de los civiles, a diferencia de las fuerzas armadas cuyo objetivo principal es la derrota del enemigo para defensa del país.⁴⁸ En la sentencia del caso *Alvarado Espinoza y otros* en contra de México, la Corte IDH estableció que, si bien el crimen organizado representa una grave amenaza, los Estados deben responder a este desafío dentro del marco del respeto a los derechos humanos; el uso de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública debe ser extraordinaria, subordinada, complementaria, regulada y fiscalizada ya que el entrenamiento militar no es adecuado para proteger los derechos humanos y puede generar riesgos para la población.⁴⁹

⁴⁵ Caso *Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Fondo, Reparaciones y Costas, 4 de julio de 2007, 47.

⁴⁶ Caso *Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador*, párr 51.

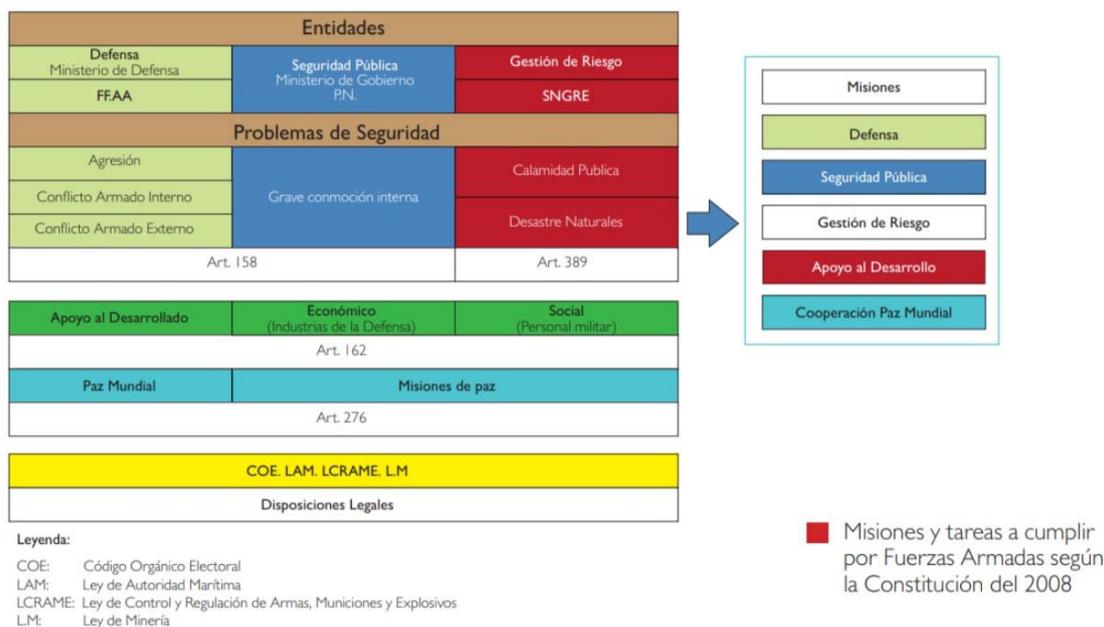
⁴⁷ Caso *Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador*, párr 11.

⁴⁸ Caso *Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) vs. Venezuela*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, 5 de julio de 2006, párr. 78.

⁴⁹ Caso *Alvarado Espinoza y otros vs. México*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Fondo, Reparaciones y Costas, 28 de noviembre de 2018, párr 178-182.

3.3. Marco normativo interno

Figura No. 3 Misiones y tareas a cumplir por Fuerzas Armadas de manera previa a la reforma.⁵⁰



Fuente: Revista El Ejército Nacional⁵¹

3.3.1. Constitución de la República

Para valorar la reforma constitucional, es indispensable contextualizarla dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano y compararla con el estado de excepción, ya que uno de los motivos para justificar la reforma fue que el único mecanismo que permitía la cooperación de las Fuerzas Armadas con la Policía Nacional era esta declaratoria del estado de excepción.⁵² Los estados de excepción son situaciones de naturaleza temporal, destinados a superar crisis extraordinarias ya que permite la suspensión de los derechos de los ciudadanos.⁵³ Al ser un régimen extraordinario, esta figura tiene un límite temporal de hasta 60 días, prorrogables por 30 días más⁵⁴ y, solamente procede en “caso de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural”.⁵⁵ Dentro del estado de excepción igual se establece la

⁵⁰ La información presentada en la tabla se basa en los artículos establecidos en la CRE.

⁵¹ Grab. Danilo Gachet, “Respuesta del Ejército a las nuevas amenazas: creación de una Brigada Mecanizada Multipropósito”, *Revista El Ejército Nacional* 204, (2022), 63.

⁵² Artículo 1, Decreto Ejecutivo 615.

⁵³ Artículo 165, Constitución de la República del Ecuador, 2008.

⁵⁴ Artículo 166, Constitución de la República del Ecuador, 2008.

⁵⁵ Artículo 166, Constitución de la República del Ecuador, 2008.

responsabilidad individual de los servidores públicos por los abusos cometidos en el ejercicio de sus funciones.⁵⁶

3.3.2. Ley de Seguridad Pública y del Estado

La Ley de Seguridad Pública y del Estado (LSPE) tiene como propósito regular la seguridad integral del país, asegurando la defensa nacional, el orden público y la convivencia pacífica, todo ello en el marco de un Estado democrático de derechos y justicia.⁵⁷ En la reforma constitucional tiene un papel importante el Consejo de Seguridad Pública y del Estado (COSEPE), el cual tiene la función de recomendar al Presidente las mejores acciones para mantener la seguridad pública y del Estado, a través de políticas y estrategias específicas.⁵⁸ El COSEPE está conformado por las tres funciones del Estado, ejecutivo, legislativo y judicial. Las autoridades que lo integran son: el Presidente de la República; el Vicepresidente; la máxima autoridad de la Asamblea Nacional y de la Corte Nacional de Justicia; los titulares de los Ministerios de Gobierno, Relaciones Exteriores y Defensa; el Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas; y el Comandante de Policía. Dicho Consejo está presidido por el Presidente de la República, y su Secretario es el Ministro de Defensa.⁵⁹

3.3.3. Política de Defensa Nacional

La firma de la paz con el Perú le permitió al Ecuador “iniciar el nuevo siglo libre de la permanente amenaza de un conflicto armado”.⁶⁰ Sin embargo, a lo largo del siglo XXI, la doctrina militar ecuatoriana ha mantenido una visión persistente de la amenaza externa, especialmente de un conflicto armado internacional. Esta perspectiva se ve reflejada en las políticas de defensa de 2002 y 2018, las cuales, bajo la influencia de la doctrina militar, priorizaron la preparación para este tipo de amenaza.⁶¹

La actual Política de Defensa Nacional del año 2018, preparada de manera previa a la reforma constitucional, considera como la principal amenaza “a la soberanía nacional,

⁵⁶ Artículo 166, Constitución de la República del Ecuador, 2008.

⁵⁷ Artículo 1, Ley de Seguridad Pública y del Estado [LSPE]. R.O. Suplemento 35 de 28 de septiembre de 2009, reformada por última vez R.O. Suplemento 279 de 29 de marzo de 2023.

⁵⁸ Artículo 4, LSPE.

⁵⁹ Artículo 6, LSPE.

⁶⁰ Paco Moncayo, “Veinte años de paz”, en *Veinte años: En Paz y en Desarrollo*, editado por Mateo Bonilla y Andrea Angulo (Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2018).

⁶¹ Miguel Andrade, “Ampliando el enfoque de la soberanía: Fuerzas Armadas de Ecuador frente al crimen organizado transnacional”, *Estado & Comunes 18* (2024), 113.
https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v1.n18.2024.313

la integridad territorial, la población y sus recursos naturales”⁶² así como a la “agresión armada externa perpetrada por las Fuerzas Armadas de otro Estado”⁶³. Si bien es cierto que la política de defensa de 2018 sitúa al crimen organizado como una amenaza, lo define como un problema de seguridad ciudadana, por lo que aún con la reforma, las Fuerzas Armadas, aunque pueden colaborar en su combate, tienen un rol complementario y no principal en la lucha contra este fenómeno.

Se evidencia una clara dicotomía en la percepción de amenazas que prevaleció en la elaboración de la Política de Defensa Nacional de 2018. Si bien se reconoce la creciente amenaza del crimen organizado, esta es categorizada primordialmente como un problema de seguridad ciudadana, relegando a las Fuerzas Armadas a un rol secundario. Sin embargo, la posterior reforma constitucional introdujo un cambio significativo en la misión institucional de las Fuerzas Armadas, ampliando su espectro de acción para incluir la lucha contra el crimen organizado. Este cambio de paradigma revela una tensión entre la concepción tradicional de la defensa nacional, centrada en amenazas externas, y la nueva realidad marcada por la complejidad de las amenazas transnacionales.

4. Discusión: Una vez que se ha reformado el artículo 158 de la Constitución relativo a la misión de Fuerzas Armadas, ¿Cuáles serían los potenciales riesgos a los Derechos Humanos?

4.1. Reforma Parcial

El artículo 158 de la Constitución de la República, antes de la reforma, indicaba lo siguiente:

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. ⁶⁴

En este artículo, se refuerza la noción de que el Estado tiene como misión fundamental la protección de derechos; lo que concuerda con la obligación general de que

⁶² Ministerio de Defensa Nacional, *Política de Defensa Nacional del Ecuador*, (Quito: Instituto Geográfico Militar, 2018), 52.

⁶³ Ministerio de Defensa Nacional, *Política de Defensa Nacional del Ecuador*, 52.

⁶⁴ Artículo 158, Constitución de la República del Ecuador, 2008.

el máximo deber del Estado es respetar y garantizar derechos sin discriminación⁶⁵. Así como garantiza la diferenciación de funciones entre FF.AA. y Policía que la Corte IDH ordenó hacer al Estado en el caso Zambrano Vélez.

El proceso para la reforma inicia en septiembre de 2022, cuando el entonces presidente de la República, Guillermo Lasso Mendoza, presentó a la Corte Constitucional del Ecuador (CCE) un proyecto de enmienda constitucional con 8 preguntas y solicitó que se efectúe el “control previo respectivo”⁶⁶. De acuerdo con los artículos 441, 442 y 444 de la CRE, existen tres mecanismos capaces de modificar la Constitución, y están jerarquizados de la siguiente forma: i) el proceso de enmienda; ii) el proceso de reforma parcial; y, iii) asamblea constituyente. Por lo que la CCE debió estudiar que las preguntas planteadas para la modificación constitucional por vía de enmienda no alteren: 1) la estructura fundamental de la Constitución; 2) el carácter o los elementos constitutivos del Estado; y, no establezcan 3) restricciones a los derechos y garantías.⁶⁷

En este primer momento, para la pregunta Nro. 1, la CCE mencionó que la delimitación de competencias entre las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional es tan precisa que cualquier participación militar en tareas distintas a la defensa de la soberanía requiere de condiciones excepcionales y protocolos específicos. Esta redefinición de roles impacta significativamente en la función primordial de las Fuerzas Armadas como garantes de la soberanía del Estado.⁶⁸ Tras el análisis, la CCE concluyó que la propuesta de modificación del artículo 158 de la CRE sí alteraba su estructura sobre la necesidad de mantener separadas y delimitadas las Fuerzas Armadas de la Policía Nacional⁶⁹, así como transgredía el límite de alteración del carácter o elementos constitutivos del Estado⁷⁰, por lo que la pregunta que buscaba un apoyo complementario de las Fuerzas Armadas a la Policía Nacional para combatir el crimen organizado no podía ser tramitada vía enmienda constitucional.⁷¹

El mes siguiente, el Ejecutivo vuelve a presentar un proyecto ante la CCE para modificar el artículo 158 de la Constitución, pero ahora mediante la vía de reforma parcial a la Constitución. El procedimiento tiene dos límites materiales: (i) que no se establezcan

⁶⁵ Artículos 3.8 y 11.9, Constitución de la República del Ecuador, 2008.

⁶⁶ Artículo 100, Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional [LOGJCC]. R.O. Suplemento 52 de 22 de octubre de 2009, reformado por última vez R.O. 554 de 09 de mayo de 2024.

⁶⁷ Dictamen 4-22-RC/22, Corte Constitucional del Ecuador, 12 de octubre de 2022, párr 27.

⁶⁸ Dictamen 4-22-RC/22, párr 39.

⁶⁹ Dictamen 4-22-RC/22, párr 43.

⁷⁰ Dictamen 4-22-RC/22, párr 56.

⁷¹ Dictamen 4-22-RC/22, párr 65.

restricciones a los derechos y garantías; y, (ii) que no se modifique el procedimiento de reforma de la Constitución.⁷² El presidente proponía la modificación del artículo 158 de la Constitución, agregando un inciso, que prescribe que “[p]revia solicitud motivada de la Policía Nacional, la o el Presidente de la República del Ecuador podrá disponer el apoyo complementario de las Fuerzas Armadas a la Policía Nacional. Este apoyo complementario se brindará para combatir el crimen organizado de forma extraordinaria y regulada”.⁷³ Es importante mencionar que la CCE no evalúa la conveniencia de las reformas constitucionales, sino que se limita a verificar el cumplimiento de los requisitos legales establecidos para su aprobación.⁷⁴ En esta ocasión la CCE declaró que el procedimiento sí era apto para la modificación constitucional.⁷⁵

En consecuencia, la Presidencia presentó su iniciativa de reforma constitucional ante la Asamblea Nacional el mes de diciembre para que se inicie el trámite legislativo, conforme el artículo 442 de la Constitución y el artículo 73 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa. En el informe de la Comisión de Enmiendas y Reformas Constitucionales para el primer debate, la comisión llega a la conclusión de que la propuesta fortalece el hiperpresidencialismo ya que no establece mecanismos de control e incumple con los estándares internacionales que indican que la participación de Fuerzas Armadas debe ser extraordinaria, subordinada, complementaria, regulada y fiscalizada.⁷⁶

Previo a la elaboración y debate del Informe para el segundo debate, se recibieron comparecencias de entidades del Estado, actores públicos, privados y ciudadanos quienes presentaron sus observaciones a la propuesta de primer debate.⁷⁷ En la Sesión Nro. 882 de la Asamblea Nacional del 21 de diciembre de 2023, con un promedio de 125 votos afirmativos, se aprobó la reforma parcial al artículo 158 de la CRE, que permite el apoyo complementario de las FF.AA. a la Policía Nacional⁷⁸. La

⁷² Artículo 441, Constitución de la República del Ecuador, 2008.

⁷³ Dictamen 7-22-RC/22, Corte Constitucional del Ecuador, 28 de noviembre de 2022, párr 15.

⁷⁴ Dictamen 7-22-RC/22, párr 12.

⁷⁵ Dictamen 7-22-RC/22, párr 27.

⁷⁶ Informe para Primer Debate del Proyecto de Reforma Parcial al artículo 158 de la Constitución de la República, Informe, Asamblea Nacional del Ecuador - Comisión Especializada Ocasional para el Tratamiento de los Proyectos de Enmiendas y Reformas Constitucionales, AN-EJIM-2023-0023-M, 1 marzo 2023.

⁷⁷ Informe para Segundo Debate del Proyecto de Reforma Parcial al artículo 158 de la Constitución de la República, Asamblea Nacional del Ecuador - Comisión Especializada Ocasional para el Tratamiento de los Proyectos de Enmiendas y Reformas Constitucionales, 001-COEC-2023, 11 mayo 2023.

⁷⁸ Sala de Prensa, “Asamblea aprobó reforma constitucional que permite el apoyo de las FF.AA. en la lucha contra la inseguridad”, Asamblea Nacional del Ecuador, (2023), disponible en: <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/noticia/90817-asamblea-aprobo-reforma-constitucional-que-permite-el>, último acceso: 7 de octubre de 2024.

Asamblea modificó el proyecto de tal forma que, para activar este apoyo complementario y subsidiario, el Presidente de la República, previa solicitud del Comandante General de Policía, convocará al Consejo de Seguridad Pública y del Estado, con el fin de elaborar un informe motivado que establezca la pertinencia, casos y el ámbito de actuación. Con base en el informe, el Ejecutivo suscribirá un decreto disponiendo el apoyo con sujeción a los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y razonabilidad, así como a los estándares internacionales de derechos humanos de extraordinariedad, complementariedad, fiscalización y regulación.⁷⁹

Una vez que la Asamblea Nacional aprobó el proyecto, la propuesta de reforma parcial fue parte de las preguntas del referéndum y consulta popular del 21 de abril de 2024, donde obtuvo el voto favorable del 72,24% de los electores⁸⁰. La pregunta que fue de conocimiento de la ciudadanía era la siguiente:

Frase introductoria: Actualmente, las Fuerzas Armadas no pueden apoyar a la Policía Nacional en la protección interna y mantenimiento del orden público, a menos que exista una declaratoria de estado de excepción.

Pregunta: ¿Está usted de acuerdo con que se permita el apoyo complementario de las Fuerzas Armadas en las funciones de la Policía Nacional para combatir el crimen organizado, reformando parcialmente la Constitución de conformidad con lo previsto en el Anexo 1?⁸¹

4.1.1. Argumentos a favor de la reforma

Ante las amenazas el “Estado tiene que, en forma obligatoria, combinar el uso del Derecho y el uso de la fuerza”⁸². Actualmente, Ecuador enfrenta una compleja situación de inseguridad, con la participación de carteles internacionales y la presencia de grupos delictivos que han escalado la violencia, llegando a ser caracterizados como terroristas.⁸³ Históricamente, las reformas constitucionales han sido instrumentos indispensables para responder a crisis de carácter excepcional. El prolongado estado de excepción en Ecuador, evidenciado por los numerosos decretos ejecutivos emitidos,

⁷⁹ Resolución PLE-CNE-2-26-2-2024, Consejo Nacional Electoral [Convocatoria a Referéndum y Consulta Popular 2024], Registro Oficial 508 de 29 de febrero de 2024.

⁸⁰ Resolución PLE-CNE-1-8-5-2024, Consejo Nacional Electoral [Publicación de los resultados definitivos del Proceso Electoral de Referéndum y Consulta Popular 2024], Registro Oficial 554 de 9 de mayo de 2024.

⁸¹ Resolución PLE-CNE-2-26-2-2024, Consejo Nacional Electoral.

⁸² Daniel Granda, “La Democracia amenazada por dentro”, *Revista Academia de Guerra del Ejército Ecuatoriano* 15, (2022), 19. <https://doi.org/10.24133/AGE.N15.2022.01>

⁸³ Tern. David Pico, “El desarrollo del crimen organizado y del terrorismo en Ecuador”, *Revista Academia de Guerra del Ejército Ecuatoriano* 17, (2024), 50. <https://doi.org/10.24133/AGE.VOL17.N01.2024.03>

refleja una situación de grave conmoción interna que exige una revisión profunda del ordenamiento jurídico y una redefinición del papel de las FFAA en el ámbito de la seguridad pública. La escalada de la violencia, que compromete la obligación estatal de proteger los derechos fundamentales y amenaza la estabilidad social, justifica que las FFAA “adopten una misión que está expresamente prevista en la CRE, la cuál es la protección de derechos fundamentales como la vida, la propiedad, la seguridad del conjunto social, entre otros”⁸⁴. Esta reorientación no supone una ruptura con los principios democráticos, sino que se inscribe en la lógica del contrato social, en virtud del cual el Estado tiene la obligación de garantizar la seguridad y el bienestar de los ciudadanos.

Si bien la defensa de la soberanía constituye la misión principal de las Fuerzas Armadas y el mantenimiento del orden público es una atribución exclusiva de la Policía Nacional, esto no excluye la posibilidad de que estas instituciones colaboren en otras áreas, como la protección de los derechos fundamentales. El artículo 158 de la Constitución establece que tanto las Fuerzas Armadas como la Policía Nacional tienen como misión primordial la protección de los derechos de los ciudadanos. En consecuencia, es incongruente interpretar este precepto constitucional como una prohibición absoluta para que las Fuerzas Armadas participen en tareas relacionadas con la seguridad ciudadana interna.⁸⁵ La complementariedad entre la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas busca establecer una sinergia institucional para garantizar la seguridad integral de la sociedad, a través de la coordinación de esfuerzos, dentro del marco de sus competencias constitucionales.⁸⁶

La reforma parcial al artículo 158 no representa un “estado de excepción permanente”; ni una especie de “militarización” en la que “las Fuerzas Armadas aplicarían prácticas militares dentro de la sociedad civil”⁸⁷. La reforma busca superar las limitaciones de las intervenciones puntuales durante estados de excepción, propias de una 'normalidad' caracterizada por controles esporádicos. Se pretende establecer un marco legal que permita una colaboración más efectiva y permanente entre las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, con el objetivo de garantizar la seguridad ciudadana de manera integral y enfrentar las amenazas del crimen organizado transnacional. Esta reforma busca

⁸⁴ Dictamen 4-22-RC/22 (Voto Salvado), Corte Constitucional del Ecuador, 12 de octubre de 2022, párr. 8.

⁸⁵ Dictamen 4-22-RC/22 (Voto Salvado), párr. 26.

⁸⁶ Dictamen 4-22-RC/22 (Voto Salvado), párr. 17.

⁸⁷ Dictamen 4-22-RC/22 (Voto Salvado), párr. 18.

optimizar el uso de recursos, amplificar capacidades y fortalecer la gobernabilidad democrática.⁸⁸

4.1.2. Argumentos en contra de la reforma

Antes de la reforma, la Constitución restringía severamente la participación de las Fuerzas Armadas en el mantenimiento del orden público, permitiendo su intervención solo en casos excepcionales y bajo las condiciones establecidas en el artículo 164, observando los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad.⁸⁹ Adicionalmente, la Corte Constitucional ha impuesto límites adicionales a esta participación, exigiendo el respeto a los derechos humanos y el cumplimiento de criterios de excepcionalidad, subordinación, complementariedad, regulación y fiscalización.⁹⁰

Con la reforma existe una confusión de roles, al establecer que FF.AA. complementariamente realizarán seguridad integral, confunde su rol con el de Policía Nacional. La misión tradicional de las FF.AA. ecuatorianas era defender la soberanía e integridad territorial del país, “brindando protección a la población, territorio nacional y recursos estratégicos dentro de sus fronteras”⁹¹. A partir de la misión asignada nace la doctrina y el entrenamiento de las Fuerzas Armadas y la Policía, los cuales presentan marcadas diferencias en cuanto al uso de la fuerza.⁹² En lo relacionado con el entrenamiento, FF.AA. están capacitadas para el combate armado y la defensa del territorio, legitimando el uso letal de la fuerza en determinadas circunstancias. Por su parte, la Policía tiene como objetivo principal mantener el orden público y proteger a la ciudadanía, evitando en la medida de lo posible el recurso a la violencia y priorizando la preservación de la vida humana.⁹³ Con la doctrina, el espectro de protección de ambas

⁸⁸ Informe para Segundo Debate del Proyecto de Reforma Parcial al artículo 158 de la Constitución de la República, Asamblea Nacional del Ecuador - Comisión Especializada Ocasional para el Tratamiento de los Proyectos de Enmiendas y Reformas Constitucionales, 001-COEC-2023, 11 de mayo de 2023, 22.

⁸⁹ Dictamen 4-22-RC/22, Corte Constitucional del Ecuador, 12 de octubre de 2022, párr 40.

⁹⁰ Dictamen 5-22-EE/22, Corte Constitucional del Ecuador, 06 de julio de 2022, párr 78.

Sentencia No. 33-20-IN/21 y acumulados, Corte Constitucional del Ecuador, 05 de mayo de 2021, párr 97.

Dictamen 1-21-EE/21, Corte Constitucional del Ecuador, 06 de abril de 2021, párr 77 y 78.

⁹¹ Tern. Freddy Escudero, “La Planificación de la Fuerza Terrestre Ecuatoriana ante las nuevas guerras del siglo XXI”, *Revista Academia de Guerra del Ejército Ecuatoriano* 17, (2024), 134.

<https://doi.org/10.24133/AGE.VOL17.N01.2024.10>

⁹² Héctor Saint-Pierre, “Breve perspectiva histórica de las Fuerzas Armadas en su relación con las agendas de seguridad y desarrollo”, *Construyendo Roles, Democracia y Fuerzas Armadas* (2008) 15 – 19.

⁹³ Liza Zúñiga, “Defensa y Seguridad: ¿Militares o Policías?”, *FLACSO Serie Documentos Electrónicos* 3 (2007) 1 – 5.

instituciones diverge notablemente; mientras la Policía se encarga de salvaguardar los derechos de los ciudadanos, las Fuerzas Armadas tienen como objetivo principal la defensa de la nación frente a amenazas externas.⁹⁴

Por otro lado, la formación y equipamiento militar están diseñados primordialmente para la conducción de operaciones bélicas, es decir, para enfrentar a un enemigo armado en un contexto de conflicto. La aplicación directa de estas capacidades en escenarios de seguridad interna, donde los actores involucrados no siempre son combatientes, representa un riesgo significativo para los derechos humanos. La doctrina militar, centrada en la neutralización de amenazas armadas, resulta incompatible con los principios de proporcionalidad y necesidad que deben guiar la actuación de las fuerzas del orden en contextos de seguridad interna, donde la protección de los derechos humanos debe ser una prioridad.⁹⁵

Por último, tenemos las diferencias existentes entre el régimen jurídico aplicable a la Policía y a las Fuerzas Armadas que se profundizará en el capítulo siguiente. En términos generales, el derecho internacional de los derechos humanos constituye el marco normativo principal para la actuación policial, mientras que el derecho internacional humanitario establece los parámetros para el uso de la fuerza por parte de los militares en situaciones de conflicto armado.⁹⁶

4.1.2.1 Instrumentos internacionales y otros pronunciamientos

La reforma plantea un serio riesgo de incumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado, las cuales establecen límites claros a la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad ciudadana, según lo expresado por diversos organismos internacionales de derechos humanos.⁹⁷

En el marco del Sistema Interamericano, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha emitido reiteradas advertencias sobre la incompatibilidad de las Fuerzas Armadas con las labores de seguridad interna; este organismo internacional atribuye su utilización a la confusión conceptual entre seguridad ciudadana y seguridad nacional. En este sentido, la CIDH ha enfatizado que las funciones de las Fuerzas

⁹⁴ Tern. Danilo Guerrero y Tern. Guillermo Benavides, “El Estado Ecuatoriano y el crimen organizado”, *Revista Academia de Guerra del Ejército Ecuatoriano* 16, (2023), 110.

<https://doi.org/10.24133/AGE.VOL16.N01.2023.08>

⁹⁵ Pedro Villanueva, *Empleo razonable de las armas de fuego en el control de la seguridad pública*, 75.

⁹⁶ Ramiro Ávila, “Fuerzas Armadas y reforma constitucional”, en *Ecuador: Balance de una década*, editado por César Montúfar (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 2019).

⁹⁷ Dictamen 4-22-RC/22, Corte Constitucional del Ecuador, 12 de octubre de 2022, párr 42.

Armadas se circunscriben a la defensa de la soberanía y la seguridad exterior, mientras que la responsabilidad de garantizar la seguridad ciudadana recae exclusivamente en las instituciones policiales.⁹⁸ Por lo que, resulta fundamental establecer una distinción clara y precisa entre las misiones asignadas a las Fuerzas Armadas y a las fuerzas policiales, dado que se trata de instituciones con finalidades, entrenamiento y preparación sustancialmente diferentes.⁹⁹ Fuerzas Armadas no cuenta con una formación para el control de la seguridad ciudadana, ya que corresponde a una fuerza policial civil, eficiente y respetuosa de los derechos humanos la responsabilidad de combatir la inseguridad, la delincuencia y la violencia en el ámbito interno.¹⁰⁰ La CIDH se ha mantenido firme en su criterio de que el empleo de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interna resulta inapropiado, ya que la criminalidad común, por grave que sea, no constituye una amenaza militar a la soberanía estatal.¹⁰¹

En el Sistema Universal, en el marco de las sesiones del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, el Relator especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias ha recalcado la distinción entre el uso de la fuerza en el ámbito militar y policial radica en que el primero busca la superioridad a través de la fuerza letal, mientras que el segundo la limita a lo estrictamente necesario para proteger vidas y garantizar la seguridad. El Relator Christof Heyns advierte que “la aplicación de un enfoque militar al mantenimiento de la seguridad pública puede crear una situación en que la población civil se vea expuesta a toda una serie de atropellos”.¹⁰² Adicionalmente, sobre este tema se han pronunciado el Comité de Derechos Humanos¹⁰³, el Comité contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes¹⁰⁴, el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias¹⁰⁵, la Oficina en Colombia del Alto

⁹⁸ Dictamen 4-22-RC/22, párr 104.

⁹⁹ Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Venezuela, Informe, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II.118 Doc. 4 rev. 2, 29 de diciembre de 2003, párr. 272.

¹⁰⁰ N/A, "Observaciones Preliminares de la Visita in Loco de la CIDH a México", CIDH, (2015), disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2015/112A.asp>, último acceso: 10 de septiembre de 2024.

¹⁰¹ Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en México, Informe, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, octubre de 1998, párr. 403.

¹⁰² Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias de su misión a México, Asamblea General de las Naciones Unidas, A/HRC/26/36/Add.1, 28 de abril de 2014, párr. 21.

¹⁰³ Comité de Derechos Humanos, Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos sobre Venezuela, Naciones Unidas, CCPR/CO/71/VEN, 26 de abril de 2001, párr. 8.

¹⁰⁴ Comité contra la Tortura, Observaciones finales del Comité contra la Tortura sobre Honduras, Naciones Unidas, CAT/C/HND/CO/1, 23 de junio de 2009, párr. 20.

¹⁰⁵ Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias, Informe del GTDFI tras su visita realizada a Colombia en 1988, Naciones Unidas, E/CN.4/1989/18/Add.1, 6 de febrero de 1989, párrs. 132 a 133.

Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos¹⁰⁶, entre otros, quienes han reafirmado que la función de garantizar la seguridad ciudadana es una atribución exclusiva de las fuerzas policiales, las cuales cuentan con la capacitación y el entrenamiento especializado para el desempeño de dicha labor.

4.1.2.2. Violaciones a los Derechos Humanos por parte de Fuerzas Armadas

Históricamente, las Fuerzas Armadas y las fuerzas policiales han tenido roles claramente diferenciados: las primeras se dedican a la defensa nacional, mientras que las segundas se encargan del mantenimiento del orden público. La sustitución de la Policía por las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad ciudadana puede generar un incremento en las violaciones a los derechos humanos¹⁰⁷, tal como hemos visto en repetidas ocasiones a lo largo de la historia, lo que incluso motivó al constituyente a diseñar de manera más restrictiva el estado de excepción en la Constitución de 2008.¹⁰⁸

Según el informe de la Comisión de la Verdad, durante el período de investigación de las violaciones a los derechos humanos (1984-2007), en términos absolutos las Fuerzas Armadas cometieron en 586 casos violaciones a los derechos humanos, 31 casos en operaciones conjuntas con la Policía, mientras que la Policía registra 370 casos. Por el lugar donde se cometieron las violaciones en dependencias de las Fuerzas Armadas se cometieron 305 casos y 84 en lugares oficiales (Policía Judicial y Centros de Rehabilitación Social).¹⁰⁹ En cuanto a víctimas de privación ilegal de libertad, el Ejército registra 254 de casos mientras que la Policía 87.¹¹⁰ En cuanto a la tortura, las Fuerzas Armadas registran 252 casos y la Policía 158.¹¹¹ Analizando estos datos podemos decir que el uso de la fuerza, mediante armas de fuego, por ejemplo, puede

¹⁰⁶ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Informe del ACNUDH sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, Naciones Unidas, E/CN.4/2003/13, 24 de febrero de 2003, párr. 169.

¹⁰⁷ Ramiro Ávila, “Fuerzas Armadas y reforma constitucional”, 41.

¹⁰⁸ Dictamen 4-22-RC/22, Corte Constitucional del Ecuador, 12 de octubre de 2022, párr 41.

¹⁰⁹ Comisión de la Verdad, *Informe de la Comisión de la Verdad Ecuador 2010: sin verdad no hay justicia*. (Ecuador: Ediecuatorial, 2010), 95.

¹¹⁰ *Id.*, pág 126.

¹¹¹ *Id.*, pág 179.

representar un riesgo inminente para derechos fundamentales como la vida¹¹² y la integridad física.¹¹³

Aunque estos incidentes por parte de las FF.AA. en Ecuador son aislados, la recurrencia de estos eventos no puede descartarse si no se implementa un programa integral de capacitación que garantice el pleno respeto a los derechos humanos por parte del personal militar.¹¹⁴ Dada la gravedad de las consecuencias que puede acarrear esta intervención militar, el Estado, al recurrir al uso de la fuerza letal, debe justificar estrictamente su uso y sujetarlo a rigurosos controles.¹¹⁵

4.2. Normativa aplicable a los nuevos escenarios

Un potencial riesgo a los derechos humanos es la ausencia de un marco normativo claro y específico para cada situación. En ese sentido, para identificar la regulación que debe aplicarse es imperativo un repaso al concepto de operaciones militares en conflicto armado, operativos policiales y las diferencias jurídicas con operaciones militares en ámbito interno.

Primero, hay que definir las diferencias entre seguridad pública y defensa que incluso se presentan en la Ley de Seguridad Pública del Estado y el Plan de Seguridad Integral 2019-2030. La Seguridad Pública es administrada por el Ministerio del Interior y la Policía Nacional ya que su fuerza se proyecta en ámbitos internos, conserva el orden y es protectora del sujeto.¹¹⁶ Mientras que la Defensa es administrada por el Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas ya que cuentan con un carácter letal defensivo para eliminar las potenciales fuentes de hostilidad e intenta disuadir las intenciones de hostilidad contra el orden de la unidad política.¹¹⁷

¹¹² Artículo 1, Declaración Universal de Derechos Humanos, París, 10 de diciembre de 1948.

Artículo 1, Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Bogotá, 30 de abril de 1948.

Artículo 4.1, Convención Americana sobre Derechos Humanos, San José, 22 de noviembre de 1969, ratificada por el Ecuador el 12 de agosto de 1977.

Artículo 6.1, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Nueva York, 16 de diciembre de 1966, ratificado por el Ecuador el 24 de Enero de 1969.

¹¹³ Artículo 66.3, Constitución de la República del Ecuador, 2008.

Artículo 5.1, Convención Americana sobre Derechos Humanos.

¹¹⁴ Tcrn. Danilo Guerrero y Tcrn. Guillermo Benavides, “El Estado Ecuatoriano y el crimen organizado”, 117.

¹¹⁵ Pedro Villanueva, *Empleo razonable de las armas de fuego en el control de la seguridad pública*, 32.

¹¹⁶ Artículo 11, Ley de Seguridad Pública y del Estado.

Hector Luis Saint-Pierre, ““Defesa” ou “Segurança”? Reflexões em torno de conceitos e ideologias”, *Contexto Internacional* 33, (2011), 425. <https://doi.org/10.1590/S0102-85292011000200006>

¹¹⁷ *Ibíd.*

Figura No. 4 Modelo Sistémico de Seguridad en el Ecuador



Fuente: Plan Nacional de Seguridad Integral 2019-2030.¹¹⁸

4.2.1. Operaciones militares en conflicto armado (DIH)

Planificar una fuerza es “el arte y la ciencia de determinar qué capacidades militares, fuerzas y despliegue son los más apropiados para una Nación”¹¹⁹. Ahora, el derecho aplicable en operaciones militares es el derecho internacional humanitario (DIH), el cual no interviene en la decisión de iniciar un conflicto armado, sino que, una vez iniciado, busca “limitar las consecuencias humanitarias de los conflictos armados”¹²⁰, su objetivo es humanizar los conflictos armados, buscando un equilibrio entre las necesidades militares y el principio de humanidad.¹²¹ En estos dos principios se basan sus normas; el de necesidad militar exige que la fuerza empleada sea proporcional a los objetivos militares legítimos perseguidos, para “el sometimiento total o parcial del enemigo en el plazo más breve posible”.¹²² El DIH reconoce que la violencia letal es una característica intrínseca de los conflictos armados, ya que “el objetivo principal de las

¹¹⁸ Gobierno Nacional de la República del Ecuador, *Plan Nacional de Seguridad Integral 2019-2030* (Quito: Instituto Geográfico Militar, 2019), 34.

¹¹⁹ David Ochmanek, *Military Operations against Terrorist Groups Abroad: Implications for the United States Air Force*, (Santa Monica, CA: RAND, 2003).

¹²⁰ Elizabeth Salmón, *Introducción al Derecho Internacional Humanitario* (Lima: Instituto de Democracia y Derechos Humanos PUCP, 2016), 17.

¹²¹ *Id.*, 27.

¹²² CICR, *Derecho Internacional Humanitario: Respuestas a sus preguntas* (Ginebra: CICR, 2022), 6.

operaciones militares es imponerse a las fuerzas armadas enemigas”.¹²³ Si bien establece límites a su uso, no prohíbe en sí misma la utilización de la fuerza contra objetivos militares legítimos, ya sean fuerzas armadas estatales o no estatales.

En síntesis, podemos decir que el contexto de operaciones militares en conflicto armado, el personal se encuentra facultado para capturar, herir e incluso matar al enemigo que se tiene al frente. Es por esto que las normas del DIH son aplicables a las Fuerzas Armadas para la protección de la soberanía nacional en el contexto tareas de seguridad externa. No obstante, las operaciones de mantenimiento del orden interno, que no constituyen un conflicto armado en sentido estricto, se rigen por un marco jurídico distinto.¹²⁴

4.2.2. Operativos policiales (DIDH)

Si bien los disturbios internos y las tensiones sociales pueden escalar en violencia, no alcanzan la intensidad y el nivel de organización característicos de un conflicto armado.¹²⁵ En los disturbios, la violencia suele ser esporádica, involucrando a actores sociales diversos y careciendo de la intensidad de las hostilidades y el nivel de organización de un grupo armado.¹²⁶

Ahora, el marco jurídico aplicable a estas situaciones es el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH), ya que trata con ciudadanos con quienes se deben agotar todas las alternativas no letales, en el marco del uso progresivo de la fuerza y, solo en situaciones extremas, el uso de arma de fuego en defensa de la vida de terceros o propia.¹²⁷ Una de las diferencias entre el DIH y el DIDH es que el DIDH se centra en la protección individual frente al poder del Estado en tiempos de paz, mientras que el DIH regula el uso de la fuerza en situaciones de conflicto armado. El uso de la fuerza en operaciones de aplicación de la ley se rige por principios de proporcionalidad y necesidad, priorizando la vida y la integridad física. Este enfoque busca garantizar que el uso de la fuerza sea siempre justificado y proporcionado, por ejemplo, escenarios como prevenir el delito, llevar a cabo el arresto lícito de un criminal o presunto criminal, o prestar asistencia al respecto, y mantener el orden y la seguridad públicos.¹²⁸

¹²³ *Id.*, 39.

¹²⁴ Ramiro Ávila Santamaría y José Valencia Amores, *Ecuador y el Derecho Internacional Humanitario*. (Quito: CICR, 2006), 3.

¹²⁵ Elizabeth Salmón, *Introducción al Derecho Internacional Humanitario*, 169.

¹²⁶ *Id.*, 170.

¹²⁷ CICR, *Violencia y Uso de la Fuerza*. (Ginebra: CICR, 2012), 49.

¹²⁸ CICR, *Derecho Internacional Humanitario: Respuestas a sus preguntas*, 40.

Saint-Pierre establece una clara distinción entre las funciones militares y policiales. Los militares tienen como objetivo principal la neutralización de la amenaza militar, mientras que la policía, respetando los derechos humanos, se enfoca en la protección de la sociedad y el mantenimiento del orden público. La policía debe emplear la fuerza de manera proporcional y necesaria para cumplir con sus funciones, evitando en todo momento la violencia excesiva.¹²⁹

4.2.3. Operaciones militares en ámbitos de seguridad interna: ley aplicable

La heterogeneidad de los escenarios contemporáneos y la naturaleza cambiante de las amenazas dificultan la determinación de la ley aplicable. Esta situación, unida a la dificultad de obtener una inteligencia precisa, genera un entorno operativo volátil que propicia la pérdida de vidas civiles y militares, desplazamientos forzados y violaciones generalizadas de los derechos humanos.¹³⁰

Por esta razón, es imperativo un entendimiento del marco jurídico aplicable al nuevo apoyo complementario y subsidiario de las Fuerzas Armadas a la Policía Nacional. Los disturbios internos y las tensiones sociales deben regirse principalmente por el derecho interno de cada Estado en consonancia con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, mas no el Derecho Internacional Humanitario.¹³¹ Se entiende, que la institución para lidiar con estas situaciones es Policía Nacional, que cuenta con una formación en este ámbito, y no FF.AA. Si bien es cierto que FF.AA., de manera previa a la reforma parcial sí realizaban algunas operaciones, estas se limitaban únicamente a la aprehensión de sustancias ilícitas sujetas a fiscalización, explosivos, controles de armas de fuego sin los permisos correspondientes, control de la minería ilegal, tráfico ilícito de combustibles, entre otros, y especialmente en las zonas de frontera.¹³² Ahora, ante las nuevas competencias de las Fuerzas Armadas, avaladas por la reforma al artículo 158 de la Constitución, la institución debe enfocar su accionar principalmente en los lineamientos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, con lo cual existe un cambio en la rama del derecho que norma sus funciones. La diferencia para el accionar

¹²⁹ Héctor Saint-Pierre, “Breve perspectiva histórica de las Fuerzas Armadas en su relación con las agendas de seguridad y desarrollo”, 19.

¹³⁰ Grab. Alexander Levoyer, “Las Fuerzas Armadas en cumplimiento a los decretos de estado de excepción N. 110 y N. 111”, *Revista El Ejército Nacional* 206 (2024), 26.

¹³¹ Elizabeth Salmón, *Introducción al Derecho Internacional Humanitario*, 175.

¹³² Crnl. Alfonso Velasco, “Capacidad del estado para combatir y/o neutralizar las nuevas amenazas híbridas”, *Revista Academia de Guerra del Ejército Ecuatoriano* 15 (2022), 44.
<https://doi.org/10.24133/AGE.N15.2022.03>

de Fuerzas Armadas es clave, ya que en sus operaciones ordinarias para neutralizar la conducción de hostilidades se permite dirigir la fuerza letal contra objetivos lícitos como primer recurso, pero en las operaciones militares en ámbitos de seguridad interna la fuerza letal puede emplearse sólo como último recurso, con sujeción a la necesidad estricta o absoluta.¹³³

5. Recomendaciones

Siendo conscientes de que la reforma parcial ya se aprobó, hay que considerar aspectos para que Fuerzas Armadas afronten esta nueva incursión en seguridad interna sin descuidar su misión principal de defensa de la soberanía. Se recomienda un proceso de transformación integral en las tres ramas de Fuerzas Armadas; Fuerza Terrestre, Naval y Aérea. La transformación es un proceso de cambio profundo que se sustenta en algunos ejes estratégicos, resultado de un diagnóstico exhaustivo. Estos ejes abarcan desde la estructura organizacional y la doctrina hasta la tecnología, la educación y el marco legal, asegurando una transformación integral.¹³⁴

En términos legales, la evolución de la seguridad y las Fuerzas Armadas exige una adaptación del marco legal. Es necesario establecer marcos normativos que prevengan posibles violaciones a los derechos humanos que pudieran cometer los funcionarios estatales pero que además dispongan la investigación, sanción y reparación de las mismas.¹³⁵ Es importante reconocer que la doctrina militar está vinculada a la seguridad integral para reconocer cómo los cambios en el concepto de seguridad influyen en la forma en que las Fuerzas Armadas operan y así actualizarlas para garantizar que las doctrinas militares estén alineadas con los desafíos del siglo XXI, con un mayor involucramiento en tareas de seguridad interna.

En términos de equipamiento, para garantizar la seguridad del país y brindar apoyo a las instituciones estatales, es fundamental contar con unas FF.AA. altamente capacitadas y equipadas. Considerando que los Estados tienen la obligación de “proveer a los funcionarios públicos el equipamiento adecuado, con inclusión de armas y municiones, equipos auto protectores y armas diferentes de las armas de fuego, para que

¹³³ El derecho internacional humanitario y los desafíos de los conflictos armados contemporáneos, Informe, Comité Internacional de la Cruz Roja, 31IC/11/5.1.2, octubre de 2011.

¹³⁴ Grab. Nelson Proaño, “La transformación en el Ejército y su visión de futuro”, *Revista El Ejército Nacional* 204, (2022), 24.

¹³⁵ Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia (fondo), 29 de julio de 1988, párr. 166, 174 y 175.

puedan hacer un uso diferenciado de la fuerza”¹³⁶, el Estado ecuatoriano debe invertir en tecnología de punta, así como en la capacitación del personal en el uso de tácticas y equipos no letales. En las actividades de apoyo complementario de Fuerzas Armadas a Policía Nacional, es necesario contar con “equipo y material disuasivo no letal como armas neumáticas, armas de electrochoque”¹³⁷ y en términos tecnológicos con “drones, sistemas electrónicos de vigilancia, digitalización de las zonas de defensa, medios motorizados con características militares para uso en áreas urbanas y no urbanas”¹³⁸.

La Corte IDH indica que “para garantizar adecuadamente el derecho a la vida y a la integridad personal, los miembros de los cuerpos de seguridad deben recibir entrenamiento y capacitación adecuados”¹³⁹, esto con la finalidad de proveer a los funcionarios de los conocimientos, criterios y habilidades necesarios para tomar decisiones apropiadas. Para hacer frente a los nuevos desafíos de la seguridad, las Fuerzas Armadas deben garantizar que todo su personal, independientemente de su rango o especialidad, esté capacitado para operar en diversos escenarios, desde conflictos armados hasta misiones de mantenimiento del orden público; esta formación debe incluir un sólido conocimiento del Derecho Internacional Humanitario (DIH) y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH).

Si bien la distribución actual de las unidades militares permitía cumplir con su misión constitucional previa, ahora que se ha reformado es necesario replantear su ubicación para optimizar la respuesta ante las diversas amenazas. Se sugiere una redistribución estratégica que permita utilizar de manera más eficiente los recursos y mejorar la efectividad de las operaciones, sin descuidar la importancia de resguardar las fronteras. Además, esta reubicación debe considerar factores como la geografía, la infraestructura y las características de las amenazas, a fin de garantizar una protección integral del territorio nacional.¹⁴⁰ No obstante, el nuevo rol no quiere decir que toda la fuerza debe volcarse a este propósito, es más eficaz crear unidades militares específicas, dotadas de capacidades, organización, doctrina y entrenamiento especializados. En

¹³⁶ Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, Resolución, Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, 7 de septiembre de 1990.

¹³⁷ Grab. Danilo Gachet, “Respuesta del Ejército a las nuevas amenazas: creación de una Brigada Mecanizada Multipropósito”, 62.

¹³⁸ *Ibíd.*

¹³⁹ Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Fondo, Reparaciones y Costas, 4 de julio de 2007, párr. 157.

¹⁴⁰ Mayo. Nilo Pantoja y Valeria Fuentes, “Polivalencia de Fuerzas Armadas en situación de crisis: Ecuador y Chile”, *Revista Academia de Guerra del Ejército Ecuatoriano* 15 (2022), 112. <https://doi.org/10.24133/AGE.N15.2022.09>

Colombia se han creado unidades especializadas como “la Brigada Contra el Narcotráfico, y el Comando Contra el Narcotráfico y Amenazas Transnacionales del Ejército Nacional”¹⁴¹.

En resumen, el nuevo escenario operacional exige una adaptación de las Fuerzas Armadas. El Estado ecuatoriano debe establecer normas claras, proporcionar una formación adecuada a las Fuerzas Armadas y equiparlas de manera acorde con los principios de proporcionalidad y necesidad. Así, se puede asegurar que la fuerza se limite a lo necesario y que se respeten los derechos humanos de los involucrados.¹⁴²

6. Conclusiones

Es primordial para un Estado constitucional de derechos, que su fin sean las personas y que sus medios sean las leyes, la autoridad y, solo excepcionalmente, la coerción pública. Las Fuerzas Armadas del Ecuador, durante su vida institucional, han sido la columna vertebral del Estado¹⁴³, contribuyendo a la seguridad y desarrollo nacional. Es innegable la situación de inseguridad que atraviesa el Ecuador con una nueva amenaza en el mapa, pero enfrentar las amenazas de carácter híbrido “obliga a optar por una intervención amplia, nacional e internacional, pública y privada, interagencial y coordinada.”¹⁴⁴.

La creciente incidencia de la violencia y el crimen organizado ha llevado al Ecuador a considerar la excepción del principio de la supremacía civil y a recurrir a las Fuerzas Armadas para garantizar la seguridad pública. Sin embargo, se ha demostrado que esta medida no es conforme a los estándares internacionales en materia de derechos humanos y puede generar potenciales riesgos a los derechos humanos de la sociedad civil.

Es necesario fortalecer el Estado de derecho y las instituciones policiales para garantizar una seguridad ciudadana democrática y efectiva. La función primordial de las Fuerzas Armadas en seguridad radica en la protección de las fronteras nacionales, marítimas, terrestres y aéreas. Dada la naturaleza especializada de sus tareas, carecen de la formación y los recursos necesarios para abordar la compleja problemática de la

¹⁴¹ Tcrn. Danilo Guerrero y Tcrn. Guillermo Benavides, “El Estado Ecuatoriano y el crimen organizado”, 118.

¹⁴² Pedro Villanueva, *Empleo razonable de las armas de fuego en el control de la seguridad pública*, 76.

¹⁴³ Juan Sánchez y Miguel Saldarriaga, “El Ejército ecuatoriano y la sociedad contemporánea (1980-2020)”, 190.

¹⁴⁴ Crnl. (SP) Mauro Argoti, “La Estrategia frente a las Amenazas Híbridas”, *Revista Academia de Guerra del Ejército Ecuatoriano* 15, (2022), 160. <https://doi.org/10.24133/AGE.N15.2022.12>

delincuencia común, ya sea en entornos urbanos o rurales. Por tanto, es fundamental preservar su rol distintivo y evitar su desnaturalización.

Ahora, si aceptamos un involucramiento de Fuerzas Armadas en ámbitos de seguridad interna, es imperativo seguir las recomendaciones de la CIDH, las cuales incluyen: a) la capacitación continua de los funcionarios involucrados en la seguridad, la implementación de protocolos comunes y la dotación de infraestructura adecuada; b) la asignación de recursos suficientes para atender a las víctimas de la violencia; y c) la persecución efectiva de los responsables de delitos, especialmente aquellos que atentan contra la integridad física de las personas.¹⁴⁵

Para garantizar el bienestar general de la sociedad, los Estados deben crear condiciones de seguridad, y la defensa nacional es un pilar fundamental en este proceso. Las políticas de defensa no solo fortalecen la capacidad del Estado para protegerse, sino que también fomentan una cultura de seguridad y prevención de conflictos. Y, al mismo tiempo, el respeto a los derechos humanos se debe tornar el eje principal de la seguridad, reemplazando una seguridad nacional por una verdadera seguridad integral. Para consolidar este nuevo paradigma, es fundamental que las Fuerzas Armadas incorporen una sólida formación en derechos humanos, pasando de un enfoque centrado en el Estado a uno que priorice a las personas y sus derechos. Esto implica un cambio cultural profundo y una adaptación de las doctrinas militares.

Según la Corte IDH, el despliegue de fuerzas de seguridad ante amenazas a la seguridad pública es justificado, pero siempre y cuando se respete escrupulosamente el marco de los derechos humanos.¹⁴⁶ Seguridad y derechos humanos es el tema fundamental; los dos factores se entrecruzan, se contraponen a veces, pero sobre todo deben complementarse y el escenario para esa complementación es el Estado democrático como una macro institución.

¹⁴⁵ Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, Informe, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, 31 de diciembre de 2009, párr. 67 y 109.

¹⁴⁶ Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Fondo, Reparaciones y Costas, 4 de julio de 2007, párr. 96.