

UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO USFQ

Colegio de Jurisprudencia

Marco jurídico aplicable al nuevo rol de las Fuerzas Armadas del Ecuador en la seguridad interna

Trabajo de investigación

Katherine Pamela Calvachi Guerra

Jurisprudencia

Trabajo de titulación presentado como requisito
para la obtención del título de
abogada

Quito, 20 de mayo de 2016

UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO

COLEGIO DE JURISPRUDENCIA

HOJA DE APROBACIÓN DEL TRABAJO DE TITULACIÓN

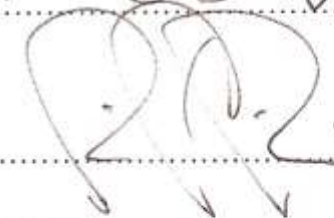
“Marco Jurídico aplicable al nuevo rol de las fuerzas armadas del Ecuador en la seguridad interna.”

Katherine Pamela Calvachi Guerra

Mgs. Hugo Cahueñas
Director del Trabajo de Titulación

for 

Mgs. Pier Pigozzi
Lector del Trabajo de Titulación



Daniela Salazar, LLM
Presidente y Lector del Trabajo de Titulación



Quito, 20 de mayo de 2016

UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO
EVALUACIÓN DE DIRECTOR DE TRABAJO DE TITULACIÓN

TÍTULO DEL TRABAJO: MARCO JURÍDICO APLICABLE AL NUEVO ROL DE LAS FUERZAS ARMADAS DEL ECUADOR EN LA SEGURIDAD INTERNA

ESTUDIANTE: KATHERINE PAMELA CALVACHI GUERRA

EVALUACIÓN(justificar cada punto):

a) Importancia del problema presentado.

En 2014, se aprobó la Ley Reformativa a la Ley de Seguridad Pública y del Estado, misma que involucraba a Fuerzas Armadas en asuntos de seguridad interna. Esta reforma presentaba vicios de inconstitucionalidad y fue ampliamente cuestionada desde diferentes sectores. Posteriormente, se adoptó la enmienda constitucional mediante la cual se modificó el artículo 158 de la Constitución de la República, superando formalmente la inconstitucionalidad inicial. Sin embargo, persisten las observaciones a la materialidad de este rol de Fuerzas Armadas. Más allá del referido debate, es importante analizar que reformas legales se deberían realizar para regular este “nuevo” rol de las Fuerzas Armadas. En consecuencia, el problema presentado por el trabajo es muy importante en la coyuntura nacional. Además, como el estudio detalla, esta problemática se repite en otros países de la región.

b) Trascendencia de la hipótesis planteada por la investigadora.

En el plan de investigación, la hipótesis planteada fue:

Es necesario un nuevo marco jurídico aplicable al nuevo rol de cooperación en la protección interna, el mantenimiento y control del orden público y la seguridad ciudadana que cumplirán las Fuerzas Armadas del Ecuador a consecuencia de la Ley Reformativa a la Ley de Seguridad Pública y del Estado.

En el desarrollo de la investigación, la entrada en vigencia de las reformas constitucionales exigió incluir estas reformas como parte del análisis. Más allá de la hipótesis inicial, en la investigación se proponen reformas legales. También se

presentan dos propuestas fuera del ámbito jurídico: a) la creación de una “arma” denominada Policía Militar; y, b) un detalle de equipamiento para la nueva unidad militar. Por ello, el trabajo puede constituir una referencia para futuras políticas públicas, incluyendo reformas a la Ley de Seguridad Pública y del Estado y su Reglamento. Cabe destacar que el trabajo identifica ciertos roles asignados a las Fuerzas Armadas sin cumplir con el principio de legalidad. Esto debería ser objeto de un análisis más profundo; además, se podrían iniciar acciones en vía administrativa, judicial o constitucional.

c) Suficiencia y pertinencia de los documentos y materiales empleados.

En la investigación se realizó una revisión de material histórico, doctrinario, legislación nacional, políticas públicas, jurisprudencia e instrumentos internacionales. A nivel cuantitativo, la investigadora consultó 85 documentos de bibliografía básica, 5 casos, y 26 instrumentos jurídicos. Los mismos que están referidos en 233 notas al pie de página. Desde una mirada cualitativa, el trabajo identificó las normas de derecho interno que regulan la participación de las Fuerzas Armadas en la seguridad interna. Además, se describen los actos jurídicos presentados en el proceso de adopción de las reformas legales y constitucionales. También se revisaron instrumentos internacionales y artículos académicos. Cabe destacar que se incluye el derecho comparado de países de la región.

Se debe observar que en el análisis histórico existe una limitada bibliografía y en ocasiones fue necesario recurrir a fuentes no académicas. Por otro lado, en el trabajo se presenta un cierto desequilibrio entre las fuentes que se encuentran a favor de la asignación de nuevos roles a las Fuerzas Armadas y aquellos que critican esta medida. Si bien el presente trabajo se concentra en el análisis jurídico *post* reforma, en ocasiones, la narrativa tiende a justificar la medida. Sin embargo, esto puede constituir una virtud dado que brinda otra mirada a un fenómeno coyuntural que ha recibido mayor número de críticas.

d) Contenido argumentativo de la investigación (la justificación de la hipótesis planteada).

El orden establecido en los capítulos busca justificar de forma orgánica la hipótesis

planteada. En el primer capítulo, la investigación aborda dos aspectos que no estaban en el escenario de debate. Por un lado, el trabajo detalla el rol histórico de las Fuerzas Armadas en la seguridad interna y el contexto regional sobre las amenazas multidimensionales. Esta sección buscaba brindar el escenario para el análisis jurídico. El trabajo presenta una aproximación interdisciplinaria, a partir de una narrativa histórica, identifica las normas jurídicas que regularon a las Fuerzas Armadas, resaltando su rol en el ámbito de la seguridad interna y su formación, aspectos que brindan los antecedentes para el posterior estudio y propuesta. Estructurar la narrativa histórica fue un proceso complejo, por lo que en ciertas ideas se perciben aisladas del trabajo.

El segundo capítulo detalla el marco jurídico que regula la intervención de las Fuerzas Armadas en el ámbito de la seguridad interna. Este capítulo inicia con las normas de derecho interno y finaliza con los instrumentos internacionales. Finalmente, se presentan las propuestas de reformas jurídicas. Proponer reformas legales no es un proceso fácil. Si bien académicamente ha cumplido con un proceso de análisis para llegar a esas recomendaciones. Existen una variedad de aspectos a considerar; por ejemplo, otros cuerpos normativos que también deberían ser reformados y evaluar la diversidad de políticas públicas existentes.

e) Cumplimiento de las tareas encomendadas a lo largo de la investigación.

Katherine cumplió con las tareas de investigación encomendadas. En el proceso fue necesario una reestructuración del esquema original por las reformas constitucionales y por los cambios en la normativa interna de la USFQ que regulaba los programas de tesina/trabajo de titulación. Cabe observar que Katherine cumplió parcialmente con el cronograma establecido en el plan de investigación.

FIRMA DIRECTOR:



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 el Art. 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

Firma del estudiante: _____

Nombres y apellidos: Katherine Pamela Calvachi Guerra

Código: 00104660

Cédula de Identidad: 1712704129

Lugar y fecha: Quito, mayo de 2016

Agradezco a:

Mis adorados padres, Luis y Pilar, por su amor y apoyo incondicional en todos los momentos de mi vida, especialmente durante mi carrera universitaria y la realización de este trabajo.

Mis príncipes pixelados, mi hermano, Luis Fernando, y mi novio, Edison, por todo el cariño que me brindan y por ser mi mayor fuente de inspiración.

Mis queridos tíos, Luis Gonzalo y Rocío, por sus valiosos aportes en el desarrollo de este trabajo

Mi director, Hugo Cahueñas, por su inestimable y permanente ayuda para la elaboración de este estudio.

RESUMEN

Si bien tradicionalmente ha existido una separación clara entre las competencias de militares y policías, la reforma efectuada en 2014 a la Ley de Seguridad Pública y la enmienda constitucional de 2015 viabilizaron las actividades complementarias de las Fuerzas Armadas con la Policía Nacional en vista de la aparición de nuevas amenazas a la seguridad como el narcotráfico y el crimen organizado. La finalidad de la presente investigación es determinar el marco jurídico aplicable a las Fuerzas Armadas en el desarrollo de las nuevas tareas de control interno. Para ello se analizó la legislación vigente en Ecuador; los lineamientos del Derecho Internacional Humanitario y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en relación al uso progresivo de la fuerza por parte de agentes estatales; jurisprudencia; y, legislación comparada.

De conformidad con los resultados de este análisis se determinó que actualmente las normas que regulan la actuación de las Fuerzas Armadas en tareas complementarias de seguridad interna se encuentran dispersas en el ordenamiento jurídico y en varios casos no se respeta el principio de legalidad. Finalmente, este trabajo determinó los cambios que deben darse en legislación, equipamiento y capacitación de las Fuerzas Armadas para participar en el control de la seguridad interna.

Palabras clave: seguridad interna, Fuerzas Armadas, nuevas amenazas, reforma legal, enmienda constitucional, uso progresivo de la fuerza, Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario.

ABSTRACT

Although, traditionally the responsibilities of the police force and the military had been separated, the 2014 reform to the Public Security Law and the constitutional amendment of 2015 made the way for the complementary activities of the Military Force and the National Police due to the emerge of new threats to national security as drug traffic and organized crime. The goal of this research is to determine the legal framework for the Military Force in the fulfillment of its duties of internal control. This project analyzes the current legislation in Ecuador; the guidelines of the International Humanitarian Law and the International Law of Human Rights in relation to the progressive use of force by state agents; case law; and, comparative legislation.

According to the results of this analysis, it was determined that the standards that regulate the performance of the Military Force in complementary duties of internal security are dispersed in the legal system and, in some cases, the legality principle is not respected. Finally, this paper determined the changes that must take place in the legislation, equipment and training of the Military Force in order to participate in internal security control.

Key words: internal security, Military Force, new threats, legal reform, constitutional amendment, progressive use of force, International Law of Human Rights, Humanitarian Law.

TABLA DE CONTENIDO

INFORME DE DIRECTOR DE TRABAJO DE TITULACIÓN	2
RESUMEN	8
ABSTRACT	9
ÍNDICE DE CUADROS	11
INTRODUCCIÓN.....	12
CAPÍTULO I. CONTEXTO HISTÓRICO Y ACTUAL	14
1.1. Historia de las Fuerzas Armadas en relación a los roles que han desempeñado en el Ecuador	14
1.1.1 Funciones de las Fuerzas Armadas en el naciente Estado.....	14
1.1.2 Separación de roles constitucionales entre la Policía y las Fuerzas Armadas.....	20
1.2 Existencia de nuevos escenarios.....	22
CAPÍTULO II. LAS FUERZAS ARMADAS EN FUNCIONES DE CONTROL INTERNO.....	31
2.1 Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Pública y del Estado	31
2.2 Reforma a la Constitución	36
2.3 Marco jurídico internacional	40
2.3.1 Normas sobre uso de la fuerza bajo estándares del Derecho Internacional de los Derechos Humanos	42
2.3.2 Derecho Internacional Humanitario y uso de la fuerza	45
2.3.3 Jurisprudencia Internacional: Caso Zambrano Vélez. Corte IDH.....	48
2.3.4 Derecho Comparado	51
CAPÍTULO III. NUEVO MARCO JURÍDICO APLICABLE A LAS FUERZAS ARMADAS EN ECUADOR	55
3.1 Normativa interna de las Fuerzas Armadas	55
3.2 Adecuación normativa.....	62
3.2.1 Propuesta de reforma legal	64
3.2.2 Fortalecimiento de las capacidades de los funcionarios públicos	66
3.2.3 Proveer a los funcionarios públicos el equipamiento adecuado	68
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	72
Conclusiones.....	72
Recomendaciones	73
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	74

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1. Servicios de especialización de las Fuerzas Armadas ecuatorianas	66
Cuadro 2. Propuesta para equipamiento de batallón de Policía Militar para operaciones de control del orden público	71

INTRODUCCIÓN

La existencia de las Fuerzas Armadas ha sido una constante en la historia republicana del Ecuador, puesto que la naciente república se constituyó a partir de la victoria alcanzada en la lucha por la independencia, donde los militares fueron actores protagónicos indiscutibles. A partir de ese momento y hasta la actualidad, las Fuerzas Armadas han desempeñado diversas funciones.

De muy reciente implementación, la Ley Reformativa a la Ley de Seguridad Pública y del Estado, y la enmienda constitucional mediante la cual se modificó el artículo 158 de la Constitución de la República, permitieron normar la participación de la institución militar, complementariamente con la Policía Nacional, en acciones de control del orden interno.

Por lo tanto, existe la necesidad de establecer un nuevo marco jurídico aplicable al rol otorgado a las Fuerzas Armadas del Ecuador, en el mantenimiento y control del orden público y la seguridad interna. El objetivo de este trabajo es determinar los cambios que deben efectuarse tanto en la normativa como en la organización y el equipamiento de las Fuerzas Armadas, para garantizar el óptimo desarrollo de esas labores y el apego al principio de legalidad que prima en la legislación ecuatoriana. Sin embargo, cabe señalar que no es objetivo del presente trabajo el valorar las razones o justificaciones para la adopción tanto de la reforma a la Ley de Seguridad Pública y del Estado como de las enmiendas constitucionales. Si bien se realizará una descripción de los diferentes argumentos, este trabajo tiene como punto primordial el análisis de las reformas jurídicas que se deben dar a partir de la vigencia de estos cambios normativos.

El documento se encuentra estructurado en tres capítulos. En el primer capítulo, se detalla la historia de las Fuerzas Armadas en la República del Ecuador; describiendo las funciones que se les ha sido asignadas en diversas constituciones del país y contemplando, de manera detallada, la separación de roles entre Fuerzas Armadas y Policía. Finalmente, se describe las motivaciones existentes respecto a la participación de la institución militar en la protección interna y el mantenimiento del orden público por el apareamiento de nuevas amenazas a la seguridad.

En el segundo capítulo de este trabajo, se analiza la forma en la cual el Ecuador ha decidido hacer frente a las amenazas existentes a la seguridad mediante la expedición de

la Ley Reformatoria a la Seguridad Pública y del Estado, y la enmienda al segundo inciso del artículo 158 a la Constitución. De forma adicional, se determinan los estándares internacionales que deberían ser tomados en consideración para el cumplimiento de las nuevas tareas encomendadas a las Fuerzas Armadas, en relación al Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Además, se analiza el pronunciamiento efectuado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Zambrano Vélez vs. Ecuador, y se describe la legislación de varios países de la región, en los ámbitos abordados por el presente trabajo.

En el tercer capítulo, se analiza el marco jurídico actualmente aplicable al desarrollo de tareas de control interno por parte de las Fuerzas Armadas, haciendo especial énfasis en el respeto que esta normativa debe guardar respecto al principio de legalidad consagrado en la Constitución de la República. Posteriormente, se presenta una propuesta de normativa que unifique y esclarezca el nuevo accionar de las Fuerzas Armadas; además, se plantean cambios en la organización militar y en el equipamiento necesario para cumplir con la nueva misión asignada.

Tras el desarrollo de los capítulos descritos, se presentan las conclusiones y recomendaciones derivadas de la investigación, a lo que sigue el señalamiento de la bibliografía consultada.

CAPÍTULO I. CONTEXTO HISTÓRICO Y ACTUAL

En el desarrollo de este capítulo, inicialmente se analizará el contexto histórico de las Fuerzas Armadas en el Ecuador desde su nacimiento junto con la República en 1830, contemplando la evolución de las responsabilidades de esta institución y el proceso de profesionalización que se ha construido a lo largo de los años, lo cual ha sido regulado en normativa específica y, principalmente, en las veintidós Constituciones que registra la historia del país. En la segunda parte de este capítulo, se detallarán las amenazas y retos que se presentan en la actualidad a la seguridad de los Estados, principalmente los factores externos e internos que podrían afectar al país y las estrategias que podrían plantearse para combatirla mediante el empleo de las Fuerzas Armadas.

1.1. Historia de las Fuerzas Armadas en relación a los roles que han desempeñado en el Ecuador

1.1.1 Funciones de las Fuerzas Armadas en el naciente Estado

Las Fuerzas Armadas constituyen una “institución básica de todo Estado, no importa su forma de organización, su nivel de desarrollo, su modo de gobierno o su tradición histórica y cultural”¹. En el caso de Ecuador, esta afirmación no es una excepción ya que, como el historiador Leopoldo López Vinueza refiere, el “Ecuador nació a la sombra de las espadas”² como en el resto de países latinoamericanos. Las Fuerzas Armadas, entonces, contribuyeron a la creación del Estado como tal, en razón de la gesta independentista que protagonizaron³ y se transformaron, a su vez, en una institución vital y condición indispensable para la existencia del naciente Estado. Una muestra de esto es que las funciones que han desempeñado las Fuerzas Armadas en el Ecuador se encuentran recogidas en las veintidós constituciones que han estado vigentes en el país desde 1830.

Al nacimiento del Ecuador como República, existía ya una “[F]uerza [A]rmada permanente, herencia de las campañas de la Independencia y de Colombia. Había también ya una estructura militar establecida, que no fue desmantelada, sino conservada

¹ Paco Moncayo Gallegos. *Fuerzas Armadas y Sociedad*. Quito: Corporación Editora Nacional, 1995, p. 11.

² Leopoldo Benites Vinueza. *Ecuador: drama y paradoja*. Quito: Libresa, 1995, p. 173.

³ Cfr. Paco Moncayo Gallegos. *Fuerzas Armadas y Sociedad*. *Óp. cit.*, p. 11.

y paulatinamente reorganizada”⁴. El Estado realizó enormes esfuerzos por regular el funcionamiento de la Fuerza Armada, tanto en el ámbito legislativo como organizativo; por lo cual, se emitieron gran cantidad de leyes y decretos que normaban la organización, el número, el funcionamiento y otros aspectos de la vida tanto del ejército como de la marina.

De hecho, el ámbito militar fue uno de los primeros aspectos del Estado en contar con normativa expresa⁵; es así como en los años 1831 y 1835 se expidieron las Leyes Orgánicas Militares por las que se dividió al país en tres circunscripciones militares ubicadas en Quito, Guayaquil y Cuenca; asimismo, se reguló la trama orgánica de las instituciones, lo cual se mantuvo en las leyes emitidas posteriormente⁶. Esta normativa contribuyó a la institucionalización de las Fuerzas Armadas, robusteciendo y consolidando a esta entidad de forma paralela y estrecha con el desarrollo del Estado, en un proceso largo y complejo.

Después de alcanzar la independencia, en 1830, no se contaba todavía con una adecuada estructura destinada a la profesionalización de los soldados; no existían escuelas de formación ni para oficiales ni para la tropa, pese a la gran cantidad de tareas que cumplían las Fuerzas Armadas tanto en el ámbito interno como externo.

Esta falta de estructura cambió gracias a las disposiciones contenidas en la Constitución de 1835, específicamente en su artículo 85, que establecieron de manera general la organización de esta Institución al señalar que: “Para la defensa exterior del Estado y conservación del orden interior, habrá una fuerza militar nacional permanente de mar y tierra”⁷. De esta forma se determinó el carácter permanente y la división teórica existente entre el ejército y la marina. Asimismo, en el artículo 88 de la misma Constitución de 1835, se determinaron las principales competencias de la institución castrense al mencionar que: “La [F]uerza [A]rmada es esencialmente obediente, y su destino es, defender la independencia y la libertad del Estado, mantener el orden

⁴ Enrique Ayala Mora. *Ecuador del Siglo XIX. Estado Nacional, Ejército, Iglesia y Municipio*. 1ra ed. Quito: Corporación Editora Nacional, 2011, p. 94.

⁵ *Ibíd.*

⁶ Cfr. Luis Robalino Dávila. *Orígenes del Ecuador de hoy, Tomo I Nacimiento y primeros años de la República*. Puebla: Editorial Cajica, 1967, p. 166.

⁷ Constitución Política de la República del Ecuador. Artículo 85. Diario de la Convención Nacional de 13 de agosto de 1835.

público, y sostener la observancia de la Constitución y las Leyes”⁸. Desde entonces, todas las Constituciones mantendrían disposiciones similares, enfatizando, a veces, aún más, el carácter no deliberante del ejército. En relación a las tareas establecidas, también se presenta una constante conceptual en lo referente a mantener el orden público, puesto que en las constituciones posteriores también se establece que las Fuerzas Armadas será la institución encargada tanto de la defensa externa de la nación, como de la conservación del orden interno.

En virtud del mandato constitucional otorgado a los militares durante las primeras décadas de vida republicana del Ecuador, estos se dedicaron a diversas tareas, ya que:

Le habían sido asignadas tradicionalmente al Ejército en particular y a la [F]uerza [A]rmada en general, como en otros lugares de América Latina: defender al país de las amenazas externas y mantener el orden interno, lo cual significó frecuentemente su participación en las guerras internacionales y en el sostenimiento o derrumbamiento de los regímenes políticos⁹.

Dentro de la tarea de defensa del país de las amenazas externas, se encontraba especialmente la vigilancia de las fronteras internacionales y el “mantenimiento de una precaria unidad territorial interna”¹⁰. En relación al control del orden público, el cual era una de las actividades castrenses más importantes, las Fuerzas Armadas reprimieron alzamientos de artesanos, campesinos y otros grupos populares que fueron producidos principalmente por los abusos en el cobro de impuestos. En muchas ocasiones, el Ejército era la única autoridad que llegaba a los sectores más alejados del país, donde un destacamento de tropas lograba contener ciertos desmanes y dar con los cabecillas de estos alzamientos¹¹. Además, en algunas ocasiones, las Fuerzas Armadas se dedicaron a la represión del bandolerismo en los caminos del país.¹²

En razón de las diversas tareas que desempeñaban las Fuerzas Armadas, se empezó a hablar de la necesidad de crear una “escuela militar que se encargase de formar a los oficiales de la [F]uerza [A]rmada con criterios técnicos y profesionales, superando la

⁸ Constitución Política de la República del Ecuador. Artículo 88. Diario de la Convención Nacional de 13 de agosto de 1835.

⁹ Edison Macías Núñez. “El Floreanismo” *Historia Militar del Ecuador*. Ed. David Andrade. Quito: Academia Nacional de Historia Militar, 2010, p. 248.

¹⁰ *Id.*, p. 250

¹¹ *Cfr.* Enrique Ayala Mora. *Ecuador del Siglo XIX. Estado Nacional, Ejército, Iglesia y Municipio*. *Óp. cit.*, pp. 74, 81, 87 y 89.

¹² *Ibíd.*

improvisación y el empirismo dominantes. Pero la tarea no resultaba fácil”¹³, ya que durante el siglo XIX se dieron varios intentos de establecer escuelas de profesionalización para los militares, debido a que se evidenció la inexistencia de un ejército bien preparado, a consecuencia de lo cual sus miembros no podían desempeñar eficientemente sus misiones tanto en tiempo de paz, como ante un conflicto armado¹⁴.

Vicente Rocafuerte, gracias a su talento organizativo y “comprendiendo que para consolidar el nuevo Estado era indispensable contar con soldados capaces”¹⁵, fundó durante su presidencia el Colegio Militar en 1838; de esta manera, se concretó la separación de las Fuerzas Armadas en razón de su ámbito de acción y funciones especializadas. La creación del Colegio Militar marcó finalmente la separación formal del ejército y la marina, ya que desde ese momento cada fuerza contaría con escuelas de formación específicas a su materia; se debe recordar que Simón Bolívar, en 1822, había fundado la Escuela Superior Naval en Guayaquil¹⁶. Lamentablemente, tanto el Colegio Militar como la Escuela de la Marina experimentaron una serie de traslados y clausuras a consecuencia de la sucesión de gobiernos con ideologías distintas a las de sus antecesores, lo que impidió su normal desenvolvimiento.

De manera paralela al proceso de profesionalización, en las ciudades más grandes como Quito y Guayaquil, existieron cuerpos que provenían del ejército, destinados a labores policiales regulares. Es así como en el año 1855, el Presidente Urvina “creó una compañía de gendarmes para la capital, dependiente de la Comandancia General del Ejército, pero bajo órdenes inmediatas del jefe general de Policía”¹⁷. Este es el primer indicio de acciones coordinadas entre estas dos instituciones de seguridad, en las cuales ciertos cuerpos del ejército se dedicaban continuamente a realizar labores de policía urbana. En ese sentido, en el momento en el que se asignaba un número de miembros

¹³ Carlos H. de la Torre. “La Escuela Militar de Quito en los Cien Años de la República.” *El Ecuador en cien años de Independencia*. Quito: Tipografía Salesiana, 1930, p. 278.

¹⁴ Cfr. *Plan Nacional de Seguridad Integral*. Quito: Ministerio de Coordinación de Seguridad, 2011, p. 11.

¹⁵ Escuela Superior Militar “Eloy Alfaro”. *Historia de la ESMIL*. <http://www.esmil.mil.ec/institucion/historia-de-la-esmil> (acceso: 25/09/2015)

¹⁶ Cfr. Armada del Ecuador. *Escuela Superior Naval “Rafael Morán Valverde”* <http://www.armada.mil.ec/reclutamiento/oficiales/> (acceso: 05/01/2016)

¹⁷ Enrique Ayala Mora. *Ecuador del Siglo XIX. Estado Nacional, Ejército, Iglesia y Municipio*. Óp. cit., p. 90.

para las diversas armas del ejército, un gran porcentaje de estos se dedicó al servicio de policía¹⁸; este último incluía tareas destinadas a la represión de alzamientos populares, bandolerismo, disturbios en las calles o carreteras, hurtos y crímenes de diversa índole.

El involucramiento de las Fuerzas Armadas en tareas de orden interno, descrito en el párrafo anterior, respondía principalmente a la mala organización existente en la policía. Los diversos gobiernos intentaron solucionar el problema durante muchos años a través de “dos compañías del ejército dedicadas específicamente a las labores policiales de Guayaquil y Quito”¹⁹. De esta manera, el Estado Central asumía, en parte, una competencia que correspondía a las autoridades locales, quienes tenían a su cargo el control del orden mediante el trabajo de serenos, celadores, policías de cabildo o metropolitanos, pagados por los municipios²⁰, quienes se encargaban de:

Retirar a los vagabundos, velar por el reposo público, impedir que los caballos y más acémilas corrieran por las calles, vigilar el ornato de la ciudad, dar parte de los brotes epidemiológicos, así como impedir que se venda alimentos y bebidas nocivas para la salud, y cuidar el aseo de la ciudad²¹.

Conforme avanzó el siglo XIX, las Fuerzas Armadas continuaron a cargo de tareas de control interno, aunque en menor medida; esto se debió principalmente a que el perfil institucional definitivo del Ejército se fue consolidando durante el gobierno del Gral. Eloy Alfaro. Ya que fue él quien efectuó la reapertura del Colegio Militar, que actualmente lleva su nombre, y desde 1899 referido Colegio no ha interrumpido sus labores²². De la misma manera, el Gral. Eloy Alfaro fue quien vio la necesidad de que la carrera militar fuera completamente profesionalizada; para lo cual, en 1896, “creó una comisión calificadora de leyes militares y organiza al ejército en brigadas, regimientos y batallones”²³. En 1900, Alfaro dispuso la creación de la Academia de Guerra y de la Escuela de Clases; luego, para 1902, contrató misiones extranjeras de instructores

¹⁸*Id.*, p. 104.

¹⁹*Id.*, p. 108.

²⁰*Cfr.* Policía Metropolitana de Quito. *Historia*. <http://policiametropolitanaquito.gob.ec/institucional/historia/> (acceso: 25/03/2016).

²¹*Ibíd.*

²²*Cfr.* Escuela Superior Militar “Eloy Alfaro”. *Historia de la ESMIL*. <http://www.esmil.mil.ec/institucion/historia-de-la-esmil> (acceso: 25/09/2015).

²³ Alberto Molina Flores. *Las Fuerzas Armadas Ecuatorianas, Paz y Desarrollo*. 2da ed. Quito: Asociación Latinoamericana para los Derechos Humanos, 1994, p. 37.

altamente capacitados para la formación y capacitación del ejército.²⁴ Lastimosamente, los gobiernos posteriores no supieron manejar correctamente las necesidades de este sector, a excepción del gobierno de Leonidas Plaza Gutiérrez que, en el año 1911, expidió por primera vez la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, entre otras medidas.²⁵

En el año de 1920 se creó la Escuela de Aviación²⁶, con lo cual quedaron claramente definidas las tres ramas que actualmente conforman las Fuerzas Armadas en Ecuador (en orden de creación): el Ejército, la Armada y la Aviación.

Es importante mencionar que en la mayoría de los cuerpos constitucionales se ha empleado el término “Fuerzas Armadas”, a excepción de las Constituciones de 1906 y de 1929, en las que se da un cambio semántico, ya que a pesar que se encuadran las disposiciones bajo el concepto “De las Fuerzas Armadas”, se empieza a utilizar el término “Fuerza Pública”.

Un hecho de importancia se dio en 1925 con la denominada Revolución Juliana, momento histórico crucial para las Fuerzas Armadas puesto que intervinieron por primera vez como una institución y tuvieron un rol determinante en este suceso. Como consecuencia de ello, en el año de 1936 se expidieron varias leyes de importancia en el ámbito militar. En 1941, el abandono de la institución armada en la presidencia de Carlos Arroyo del Río se evidenció con un terrible fracaso militar durante el conflicto armado con el Perú²⁷.

En el mismo año de 1941, la Escuela Superior Naval “fue reabierto funcionando en un pabellón del Colegio Militar en la ciudad de Quito hasta el año 1946 en que fue trasladada a la Base Naval de Salinas donde funciona actualmente”²⁸. En 1970, el doctor José María Velasco Ibarra decretó “la creación de la Escuela Militar como Instituto de Educación Superior”²⁹, concretándose de esta manera la profesionalización armada del Ecuador. Desde entonces, el país contó con unas Fuerzas Armadas debidamente

²⁴ *Ibíd.*

²⁵ *Id.*, p. 38.

²⁶ Cfr. Escuela Superior Militar de la Fuerza Aérea “Cosme Rennella Barbato.” *La Institución*. <http://esmafae.mil.ec> (acceso: 05/01/2016).

²⁷ *Ibíd.*

²⁸ Armada del Ecuador. *Escuela Superior Naval “Rafael Morán Valverde”* <http://www.armada.mil.ec/reclutamiento/oficiales/> (acceso: 05/01/2016).

²⁹ Escuela Superior Militar “Eloy Alfaro”. *Historia de la ESMIL*. <http://www.esmil.mil.ec/institucion/historia-de-la-esmil> (acceso: 25/09/2015).

institucionalizadas, “con procesos establecidos de reclutamiento, formación castrense, ascensos, cadenas de mando y retiro. Se había alcanzado, para entonces, una profesionalización sistemática”³⁰.

En razón de la fuerte tradición ibérica presente en América del Sur durante el siglo XIX, se presentaba una actuación militar de intervención en la política interna de los países y, por lo tanto, su injerencia en asuntos civiles; basta con observar que esta participación militar estuvo directamente relacionada con la manera en la cual se formaron los distintos Estados en la Región³¹. En este sentido, las Fuerzas Armadas de Ecuador desempeñaron también un rol político importante en la historia del país: la participación militar brindó apoyo a golpes de Estado e, incluso, llegó a asumir el gobierno nacional en los años 1963 y 1972. Estas actuaciones afectaron de forma negativa a la formación militar y a la profesionalización³². Posteriormente, en los años de 1981 y 1995 se dieron conflictos armados con Perú por problemas limítrofes³³, hechos que marcan la consolidación definitiva de la profesionalización militar y la eficiencia de sus efectivos para salvaguardar la soberanía territorial del país como misión exclusiva de las Fuerzas Armadas.

Según lo expuesto en los párrafos anteriores, se observa un extenso período de desarrollo en el que se podría afirmar que la profesionalización de las Fuerzas Armadas ecuatorianas fue un proceso paralelo a la constitución del Estado³⁴.

1.1.2 Separación de roles constitucionales entre la Policía y las Fuerzas Armadas

Frente al abandono y desorganización existente en la Policía durante varios años, esta institución se encontraba imposibilitada de hacerse cargo, de forma exclusiva, del control del orden interno. En consecuencia, las Fuerzas Armadas se mantuvieron como institución encargada de dos funciones: tanto de la defensa externa de la nación como de

³⁰ Fernando Dobronski Ojeda. “Del Velasquismo a los Gobiernos Militares” *Historia Militar del Ecuador*. Ed. David Andrade. Quito: Academia Nacional de Historia Militar, 2010, p. 477.

³¹ Cfr. Francisco Leal Buitrago. *La Seguridad Nacional a la Deriva. Del Frente Nacional a la Posguerra Fría*. 1ra ed. Bogotá: Alfaomega Colombiana, 2002, p. 4.

³² Cfr. Alberto Molina Flores. *Las Fuerzas Armadas Ecuatorianas, Paz y Desarrollo*. *Óp. cit.*, p. 64.

³³ Cfr. José Gallardo Román. “De Paquisha al Cenepa.” *Historia Militar del Ecuador*. Ed. David Andrade. Quito: Academia Nacional de Historia Militar, 2010, p. 513.

³⁴ Cfr. Fernando Dobronski Ojeda. “Del Velasquismo a los Gobiernos Militares.” *Historia Militar del Ecuador*. *Óp. cit.*, p. 477.

la conservación del orden interno; situación que se presentó de manera recurrente hasta la profesionalización de la Policía. En 1938, el General Alberto Enríquez Gallo, Jefe Supremo del Gobierno, creó el Cuerpo de Carabineros con un alcance nacional y con ellos la primera Escuela de Formación de oficiales³⁵, escuela que hasta el día de hoy lleva el nombre de su fundador³⁶. A partir de la Constitución de 1945, se empezó a emplear el concepto de “Fuerza Pública” con el fin de encuadrar bajo este concepto no solo a las Fuerzas Armadas sino también a la Policía Nacional³⁷, “bajo el criterio de unir fuerzas desde la visión de la Seguridad Nacional”³⁸.

Conjuntamente con el proceso de profesionalización de la Policía Nacional, se da finalmente la separación constitucional de funciones entre esa institución y las Fuerzas Armadas. De esta manera, la Policía Nacional substituye a las Fuerzas Armadas en las labores de control del orden interno, así lo señala el artículo 120 del mencionado cuerpo legal: “La Policía es institución civil destinada principalmente a garantizar el orden interno y la seguridad individual y colectiva”. Por su lado, a las Fuerzas Armadas se les encomienda la conservación de la soberanía nacional y la defensa de la integridad e independencia del país. Esta diferenciación de funciones se mantienen a lo largo de las constituciones que se emiten posteriormente al año 1945; es así que en la Constitución de 1946 se señala que:

Para la defensa de la República y mantenimiento del orden constitucional habrá Fuerza Armada Militar, organizada de acuerdo con la Ley. Para salvaguardia del orden y seguridad internos y de los servicios sociales, habrá una Policía Civil que se rige por leyes especiales³⁹.

Igualmente, en la Constitución de 1967 se indica que: “[...] Las Fuerzas Armadas tienen la misión de asegurar la soberanía del Estado, garantizar el orden constitucional y defender de ataques externos a la Nación. La Policía Civil Nacional es la encargada de

³⁵ Cfr. *Doctrina Policial de la República del Ecuador. Orden, Seguridad y Protección de los Derechos*. 1ra. ed. Quito: Ministerio del Interior, 2012, p. 65.

³⁶ *Ibíd.*

³⁷ Constitución de la República del Ecuador de 1945. Artículo 112. Registro Oficial 228 de 06 marzo de 1945.- Las Fuerzas Armadas y la Policía constituyen la Fuerza Pública. Su organización y servicios se regulan por las leyes respectivas.

³⁸ Alberto Molina Flores. *Las Fuerzas Armadas Ecuatorianas, Paz y Desarrollo*. *Óp. cit.*, p. 64.

³⁹ Constitución Política de la República del Ecuador. Artículo 153. Registro Oficial No. 773 de 31 de diciembre de 1946.

salvaguardar la seguridad y el orden internos [...]”⁴⁰. Asimismo, se mantiene esta división de tareas en las constituciones expedidas en 1978, donde se señala que: “La Policía Nacional tiene por misión fundamental garantizar en orden interno y la seguridad individual y social. [...]”⁴¹; en la Constitución de 1998, donde se determina que: “[...] Las Fuerzas Armadas tendrán como misión fundamental la conservación de la soberanía nacional, la defensa de la integridad e independencia del Estado y la garantía de su ordenamiento jurídico. [...] La Policía Nacional tendrá como misión fundamental garantizar la seguridad y el orden públicos [...]”⁴²; y, en la Carta Magna de 2008, en la cual en, el inciso 2 del artículo 158, se diferencia y determina claramente que: “[...] Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial [...]”⁴³.

1.2 Existencia de nuevos escenarios

Alrededor del mundo, la misión de las Fuerzas Armadas, en especial de los ejércitos, tradicionalmente ha sido la de participar en la “guerra”(término que ha sido sustituido por el de “conflicto armado”)la cual puede tener carácter internacional o interno. Anteriormente, la mayoría de conflictos armados que se producían eran de carácter internacional, es decir, entre dos o más Estados; sin embargo, mundialmente se dan cada vez en mayor número los conflictos que se suscitan al interior de un mismo Estado, conflictos en los que los protagonistas son grupos armados irregulares y las fuerzas del orden, o entre esos grupos únicamente.⁴⁴

⁴⁰ Constitución Política de la República del Ecuador. Artículo 248. Registro Oficial No. 133 de 25 de mayo de 1967.

⁴¹ Constitución Política de la República del Ecuador. Artículo 136. Registro Oficial No. 800 de 27 de marzo de 1979.

⁴² Constitución Política de la República del Ecuador. Artículo 183. Registro Oficial No. 1 de 11 de agosto de 1998.

⁴³ Constitución de la República del Ecuador. Artículo 158, inciso segundo. Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008. Este inciso del artículo 158 de la Constitución de la República del Ecuador, fue objeto de enmienda constitucional efectuada por la Asamblea Nacional, la cual se llevó a cabo previo informe favorable por parte de la Corte Constitucional. En consecuencia el 21 de diciembre del 2015 se publicó en el Registro Oficial No. 653 el siguiente texto: “Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía e integridad territorial y, complementariamente, apoyar en la seguridad integral del Estado de conformidad con la ley.”

⁴⁴ *Cfr.* Comité Internacional de la Cruz Roja. *¿Cuál es la definición de “conflicto armado” según el derecho internacional humanitario?* <https://www.icrc.org/spa/assets/files/other/opinion-paper-armed-conflict-es.pdf> (acceso: 25/09/2015)

En Latinoamérica, los escenarios de conflicto armado son reducidos en la actualidad. Por una parte, “la gran mayoría de los países latinoamericanos no perciben amenazas provenientes de países vecinos o de otros estados”⁴⁵; únicamente se presentó un incidente militar en el año 2008, en la frontera común entre Ecuador y Colombia, cuando tropas colombianas atacaron a tropas de las FARC en territorio ecuatoriano⁴⁶. Por otra parte, han concluido casi en su totalidad los conflictos armados internos entre los gobiernos y grupos guerrilleros. Incluso Colombia, con una larga historia de conflictos armados internos, se encuentra trabajando en el proceso de transición hacia la paz⁴⁷. Por otro lado, en la región son casi inexistentes las dictaduras militares en más de una década.⁴⁸

Los cambios suscitados en los últimos veinte años en el carácter y naturaleza de las amenazas, así como el surgimiento de nuevos fenómenos, han obligado a los Estados a readecuar los instrumentos y reformar las instituciones de seguridad y defensa⁴⁹. Esto ha generado, en las instituciones castrenses, una especie de “crisis existencial”, debido al posible “cambio de funciones políticas [...], particularmente a la tendencia a la desaparición de las tareas ajenas a su papel profesional, al debilitamiento de las que les son propias y a la incertidumbre que todo ello ocasiona”⁵⁰.

A partir de comienzos de la década pasada, las que se han denominado como “nuevas amenazas” han fijado un corolario de cuestiones que dieron lugar al cambio en las agendas de seguridad de los países de la región⁵¹. Estas nuevas amenazas tienen como característica la “asimetría, la no convencionalidad, y su manifestación y origen

⁴⁵ José Raúl Perales. “Introducción” *Reforma de las Fuerzas Armadas en América Latina y el impacto de las amenazas irregulares*. José Raúl Perales (ed.) Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2008, pp. 3 – 4.

⁴⁶ Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. CIDH. Informe No. 112/10, en el Caso Petición Interestatal PI-02, Ecuador – Colombia, de 21 de octubre de 2010.

⁴⁷ Cfr. José Raúl Perales. “Introducción” *Reforma de las Fuerzas Armadas en América Latina y el impacto de las amenazas irregulares*. *Óp. cit.*, pp. 3 – 4.

⁴⁸ Cfr. Francisco Leal Buitrago. *La Seguridad Nacional a la Deriva. Del Frente Nacional a la Posguerra Fría*. *Óp. cit.*, p. 2.

⁴⁹ Cfr. José Raúl Perales. “Introducción” *Reforma de las Fuerzas Armadas en América Latina y el impacto de las amenazas irregulares*. *Óp. cit.*, pp. 3 – 4.

⁵⁰ Francisco Leal Buitrago. *La Seguridad Nacional a la Deriva. Del Frente Nacional a la Posguerra Fría*. *Óp. cit.*, p. 2.

⁵¹ Cfr. Rubén M. Montenegro. *Nuevas Amenazas - ¿Nuevos roles para nuestras Fuerzas Armadas?* www.info.faa.mil.ar/caee/docs/n_20a_n_20r.doc (acceso: 14/01/2016)

tanto nacional como transnacional”⁵². El carácter transnacional de las nuevas amenazas se manifiesta por la magnitud y capacidad de las mismas, lo que permite que se perpetren en varios Estados; amenazas que han generado tal grado de riesgo e inestabilidad, que “han puesto en jaque a gobiernos ante la aparente incapacidad de los cuerpos policiales de enfrentar estas nuevas amenazas a la seguridad pública e incluso a la gobernabilidad de los países”⁵³.

Las nuevas amenazas que se han mencionado fueron reconocidas oficialmente en el año 1995 en el Tratado de Seguridad Democrática de Centroamérica del Sistema de la Integración Centroamericana y en 2003 en la Declaración sobre Seguridad en las Américas de la Organización de los Estados Americanos; en cuyo texto expresamente se reconoce que los: “Estados del Hemisferio enfrentamos tanto amenazas tradicionales a la seguridad como nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos que por sus características complejas han determinado que la seguridad tenga un carácter multidimensional”⁵⁴.

De la manera descrita, se creó un nuevo concepto de seguridad hemisférica que incorpora a la definición tradicional de defensa de los Estados a las nuevas amenazas, preocupaciones y desafíos, tanto de índole política como económica, social, de salud y ambiental⁵⁵. Las nuevas amenazas se definen como el:

Conjunto de riesgos y situaciones conflictivas no tradicionales, esto es no generadas por conflictos interestatales sujetos a resolución de carácter militar, que se desarrollan en ámbitos que no reconocen fronteras, que poseen una importante capacidad para proyectarse a través de las mismas y que, en su mayoría, pueden ser caracterizadas como delictivas o criminales.⁵⁶

Bajo este concepto, las principales manifestaciones de las nuevas amenazas a escala mundial son el: narcotráfico, el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, los fundamentalismos, la proliferación de armas tóxicas y de destrucción masiva, el tráfico

⁵² José Raúl Perales. “Introducción” *Reforma de las Fuerzas Armadas en América Latina y el impacto de las amenazas irregulares*. Óp. cit., pp. 3 – 4.

⁵³ *Ibíd.*

⁵⁴ Declaración sobre Seguridad en las Américas (2003). Exposición de motivos.

⁵⁵ Cfr. Gastón Chillier y Laurie Freeman. *El Nuevo Concepto de Seguridad Hemisférica de la OEA: Una amenaza en Potencia*. Washington D.C.: Washington Office on Latin America, 2005, p. 1.

⁵⁶ Rubén M. Montenegro. *Nuevas Amenazas - ¿Nuevos roles para nuestras Fuerzas Armadas?* www.info.faa.mil.ar/caee/docs/n_%20a_n_%20r.doc (acceso: 14/01/2016).

ilegal de armas y personas, los ataques a la seguridad cibernética, e incluso, el deterioro del medio ambiente y las migraciones masivas⁵⁷. Estas nuevas amenazas afectan ampliamente tanto a las instituciones estatales como a los ciudadanos comunes ya que generan difusas redescriminales y la perpetración de otros delitos conexos, que aumentan los niveles de corrupción, violencia y criminalidad⁵⁸.

Es imposible ignorar por parte de los Estados, el potencial de acción e involucramiento que tienen las Fuerzas Armadas en la lucha contra las nuevas amenazas⁵⁹. Se debe comprender que estas nuevas amenazas pueden generar efectos tanto de carácter económico, político o de cualquier orden y que, dependiendo del grado de intensidad que presenten, podrían derivar en conflictos armados. Esto se constituye para los Estados, como uno de los principales argumentos utilizados para realizar una readecuación en los roles que actualmente desempeñan las Fuerzas Armadas, con la finalidad de que se emplee su fuerza de acción en el combate contra los nuevos retos.⁶⁰

El empleo de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, lucha contra el crimen organizado, narcotráfico, entre otros graves riesgos a la seguridad, es una decisión que compete no solamente a la autoridad política sino también a diversos sectores de la sociedad civil. Considerando que las Fuerzas Armadas cuentan con un alto grado de aceptación y confiabilidad en razón de “su presencia en situaciones de catástrofe nacional o colaboración con el desarrollo del país, (lo que) provoca una valoración positiva de su profesionalismo, su mayor presencia disuasoria y mejores entrenamientos y disciplina”⁶¹. De esta manera, se comprende que la sociedad demanda y exige a los gobiernos que se planteen nuevas estrategias de seguridad ante la falta de

⁵⁷*Ibíd.*

⁵⁸*Cfr.* Declaración sobre Seguridad en las Américas (2003). Literal m, numeral 4, Declaración II.

⁵⁹*Cfr.* Liza Zuñiga. *Defensa y Seguridad ¿Militares o Policías?* <http://www.flacsochile.org/wp-content/uploads/2015/05/Defensa-y-Seguridad-Militares-o-Policias.pdf> (acceso: 25/01/2016)

⁶⁰*Cfr.* Gabriel Aguilera Peralta. “Las amenazas irregulares en la agenda de seguridad de Centroamérica.” *Reforma de las Fuerzas Armadas en América Latina y el impacto de las amenazas irregulares*. José Raúl Perales (ed.) Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2008, p. 5.

⁶¹Liza Zuñiga. *Defensa y Seguridad ¿Militares o Policías?* <http://www.flacsochile.org/wp-content/uploads/2015/05/Defensa-y-Seguridad-Militares-o-Policias.pdf> (acceso: 25/01/2016).

respuesta y eficacia tanto de la policía como del sistema de justicia⁶², lo que incluye la actuación de las Fuerzas Armadas.

Por lo mencionado, el debate sobre el tema se ha hecho cada vez más importante en varios países de América Latina, tomando en cuenta que las dificultades derivadas de las nuevas amenazas podrán:

Encararse no siempre del mismo modo o con un mismo patrón. Cada Estado manifiesta variables de distinto carácter, tanto políticos, económicos, sociales como históricos y hasta de configuración geográfica, además de la naturaleza y magnitud de las perturbaciones que puedan afectar su seguridad. La conjunción de estos factores orientará, en cada caso, la manera cómo enfrentar estos desafíos.⁶³

Diversos países en la región ya han decidido emplear a sus Fuerzas Armadas en tareas de apoyo o como principales ejecutores de labores de seguridad interna y participación en tareas ligadas con el desarrollo, tales como afrontar problemas relacionados con la producción de alimentos o la lucha contra epidemias⁶⁴, entre otras. Se llega a considerar a los militares como “funcionarios multipropósito”, en razón que poseen disposición para actuar inmediatamente ante distintas situaciones, además de que cuentan con medios materiales, organización y disciplina por encima de instituciones de carácter civil. De forma adicional, “se supone, erróneamente, que ello no implica una erogación para el presupuesto nacional, ya que se utiliza la capacidad ociosa de los uniformados”⁶⁵. Este tema se tratará más detalladamente en el tercer capítulo de este trabajo, puesto que para el correcto desempeño de las Fuerzas Armadas en tareas del control del orden interno se requiere contar con nuevo equipamiento y armamento, además de capacitación y entrenamiento dirigido a estas nuevas funciones.

Las tendencias actuales registradas y la situación existente en la seguridad a nivel global hacen cada vez más difícil para los Estados inscribir el accionar de las Fuerzas Armadas a los parámetros clásicos. Es así como muchos Estados justifican la asignación

⁶²Cfr. Víctor Guzmán Martínez. *Las Fuerzas Armadas del Siglo XXI: desafíos actuales y futuros*. <http://www.anep.cl/2013/06/las-fuerzas-armadas-del-siglo-xxi-desafios-actuales-y-futuros/> (acceso: 08/03/2016).

⁶³ Rubén M. Montenegro. *Nuevas Amenazas - ¿Nuevos roles para nuestras Fuerzas Armadas?* www.info.faa.mil.ar/caee/docs/n_%20a_n_%20r.doc (acceso: 14/01/2016).

⁶⁴Cfr. Rut Diamint. “Introducción”. *Construyendo Roles, Democracia y Fuerzas Armadas*. Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales, 2008, pp. 9 – 10.

⁶⁵*Ibíd.*

de actividades secundarias y roles subsidiarios a la institución militar en la lucha contra factores de riesgo e inestabilidad del nuevo tipo de amenazas.⁶⁶

Ecuador no se encuentra, de ninguna manera, al margen de los riesgos que generan el apareamiento e intensificación de las nuevas amenazas a la seguridad. Por ejemplo, la situación fronteriza con Colombia y Perú, “dos de los principales países productores y exportadores de droga”⁶⁷, contribuye a que Ecuador se convierta en punto estratégico para el tránsito, logística y comercio de alcaloides en el mundo. Lo señalado hace que actualmente el país enfrente amenazas reales o potenciales como son:

- Carrera armamentista en la región: a pesar que son casi inexistentes los conflictos entre Estados en Latinoamérica, en los últimos años varios países han adquirido y repotenciado su arsenal militar⁶⁸, con lo cual se ha generado un “desarrollo asimétrico del poder militar en la subregión que no está acorde con las actuales tendencias de fomento de la confianza y seguridad”⁶⁹, lo que propicia situaciones de recelo y tensión entre los países.
- Efectos del conflicto interno en Colombia: una de las principales amenazas para el Ecuador son los altos índices de violencia urbana y rural a lo largo de la frontera común con el vecino del norte. Han ido en aumento las acciones delictivas relacionadas con la presencia de grupos ilegales armados y el crimen organizado en el área⁷⁰, lo que ha obligado a Ecuador a un aumento significativo de la presencia militares y patrullajes a lo largo de la zona fronteriza cercana a las áreas en las que los grupos irregulares colombianos tienen mayor presencia⁷¹.

⁶⁶Cfr. Ignacio Montes de Oca. “Rol de las Fuerzas Armadas y nuevos desafíos a la seguridad”. *Revista Colección Edición No 4* (1996), p. 75.

⁶⁷Amazonas García Domínguez. “*La Fuerza Terrestre ante las Amenazas Multidimensionales*” Tesis de maestría. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede Ecuador. Quito, 2005, p. 21.

⁶⁸*Id.*, p. 26

⁶⁹*Ibíd.*

⁷⁰Cfr. Adrián Bonilla. “Percepciones de la amenaza a la seguridad nacional de los países andinos: regionalización del conflicto colombiano y narcotráfico.” *América Latina y el (des)orden global neoliberal. Hegemonía, contrahegemonía, perspectivas*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2004, pp. 156 – 166.

⁷¹Cfr. Oswaldo Jarrín R. “El proceso político para la reestructuración de las Fuerzas Armadas de Ecuador” *Reforma de las Fuerzas Armadas en América Latina y el impacto de las amenazas irregulares*. José Raúl Perales (ed.) Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2008, pp. 74 – 75.

- Narcotráfico y crimen organizado: estas amenazas condensan diversos problemas a la seguridad relacionados con la producción, el tránsito de droga, el tráfico de precursores, el lavado de dinero ilícito, la venta y el uso de armas, y la violencia social y otros delitos conexos generados por los grupos que controlan el comercio del alcaloide⁷². Además, todo esto genera una gran susceptibilidad para las instituciones estatales de ser corrompidas, principalmente aquellas que se encuentran directamente vinculadas con su combate.⁷³
- Terrorismo internacional: esta “constituye una grave amenaza a la seguridad, a las instituciones, a los valores democráticos de los Estados y al bienestar de (los) pueblos”⁷⁴, debido a los devastadores efectos que produce en la población civil y a sus consecuencias en dimensiones políticas, económicas y sociales.
- Deterioro del medio ambiente: la incontrolada emisión de gases que agravan el efecto invernadero, la deforestación y la contaminación de los sistemas ecológicos por actividades muchas veces irregulares o ilegales, traen como efecto la degradación de los espacios naturales. Los países en vías de desarrollo son especialmente vulnerables a estas amenazas al depender económicamente de actividades extractivas que causan serias afectaciones al ambiente⁷⁵. En especial existe un riesgo en lo relacionado a la “preservación de los recursos genéticos que proporciona la rica biodiversidad”⁷⁶ que se alberga en países como Ecuador, particularmente en la Amazonía.
- Delitos transnacionales: la globalización ha inducido la expansión y proyección de nuevas amenazas, riesgos y vulnerabilidades a toda la subregión latinoamericana, debido a que brinda facilidades para la comisión de delitos “transnacionales o internacionales y se presentan graves problemas jurídico-

⁷²Cfr. Javier Ponce L. “Nuevas Amenazas para la Seguridad”. *Revista AFESE No. 42* (2005), p. 137.

⁷³Cfr. Fredy Rivera Vélez. “Estudio introductorio.” *Seguridad multidimensional en América Latina*. Quito: Ministerio de Cultura, 2008, pp. 11 – 31.

⁷⁴Declaración sobre Seguridad en las Américas (2003). Numeral 22, Declaración III.

⁷⁵Cfr. Javier Ponce L. “Nuevas Amenazas para la Seguridad”. *Revista AFESE No. 42* (2005), pp. 133 – 136.

⁷⁶*Id.*, p. 139.

penales, procesales, políticos, policíacos, de persecución y de ejecución penal [...], para su prevención, persecución y sanción”⁷⁷.

- Migración descontrolada: esto constituye un factor de riesgo para la seguridad, ya que permite el surgimiento de actividades ilícitas relacionadas con el tráfico de personas, con distintos fines, tales como explotación sexual, trabajo forzoso, comercio de órganos, entre otros⁷⁸.
- Catástrofes naturales: las características geográficas del país lo colocan en una situación de vulnerabilidad constante frente a estos fenómenos, por lo cual se requiere de instituciones que actúen eficazmente, para precautelar la salud e integridad de los individuos.⁷⁹
- Violencia: la violencia generalizada pone en riesgo la institucionalidad del Estado, sus repercusiones conmocionan cada vez más a los ciudadanos puesto que minan la convivencia armónica existente.⁸⁰

Ante las amenazas a la seguridad interna del Estado, Ecuador busca recurrir a la Fuerza Armada como medida, en cierto modo desesperada, para intentar reforzar el accionar de otras instituciones como la Policía Nacional. No obstante, se deben reconocer las falencias que las Fuerzas Armadas podrían presentar al momento de asumir dichos roles, tales como las “limitaciones constitucionales, la falta de preparación, de entrenamiento e incompatibilidad de doctrinas para esta misión”⁸¹.

Por lo señalado, con la justificación de que se encuentra ejerciendo el derecho soberano de cada Estado para administrar su propio sistema de defensa nacional, ha existido por parte del gobierno ecuatoriano la voluntad de adecuar el accionar de las Fuerzas Armadas. En concordancia, se busca la respectiva actualización de la normativa legal y ajustar los planes estratégicos de acuerdo con “las nuevas circunstancias

⁷⁷ Emma Mendoza B. “Globalización, Internacionalización del Delito y Seguridad “ *Derecho Internacional y otros temas*. David Cienfuegos et al. (coords.) México D.F.: Universidad Autónoma de México, 2005, p. 305.

⁷⁸Cfr. Javier Ponce L. “Nuevas Amenazas para la Seguridad”. *Revista AFESE No. 42* (2005), pp. 133 – 136.

⁷⁹Cfr. Amazonas García Domínguez. “*La Fuerza Terrestre ante las Amenazas Multidimensionales*” Tesis de maestría. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede Ecuador. Quito, 2005, p. 34.

⁸⁰*Ibíd.*

⁸¹Héctor 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*. Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales, 2008, pp. 15 – 19.

geopolíticas, económicas, científicas y tecnológicas presentes en el mundo entero”⁸². Es así como en la Agenda de Seguridad Nacional, elaborada por el gobierno ecuatoriano, se menciona que con esta readecuación “las Fuerzas Armadas podrán responder a las demandas sociales en materia de Defensa y Seguridad Nacional y de esa manera se integren al convivir de los ecuatorianos”⁸³.

En el sentido expuesto en las líneas precedentes, el Estado ecuatoriano ha considerado necesario que las Fuerzas Armadas adapten su accionar a los nuevos escenarios de seguridad, permitiendo que esta institución participe en el mantenimiento del orden interno en el largo plazo. Teniendo presente “las amenazas de seguridad clásicas y a las cuales la incertidumbre estratégica aconseja no dejar totalmente de lado”⁸⁴. En este sentido, en el Ecuador se realizaron diversas reformas, tanto legales como constitucionales, que se detallan en el siguiente capítulo. Además, se describirá el marco internacional que regula la participación de funcionarios públicos en la seguridad interna.

⁸² *Ibíd.*

⁸³ Amazonas García Domínguez. “*La Fuerza Terrestre ante las Amenazas Multidimensionales*” Tesis de maestría. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede Ecuador. Quito, 2005, p. 21.

⁸⁴ Rubén M. Montenegro. *Nuevas Amenazas - ¿Nuevos roles para nuestras Fuerzas Armadas?* www.info.faa.mil.ar/caee/docs/n_%20a_n_%20r.doc (acceso: 14/01/2016).

CAPÍTULO II. LAS FUERZAS ARMADAS EN FUNCIONES DE CONTROL INTERNO

A lo largo de este capítulo se analizan, en un primer momento, las reformas a la Ley de Seguridad Pública y del Estado, mediante las cuales se otorgó a las Fuerzas Armadas la competencia de participar en actividades complementarias en el mantenimiento y control del orden público junto con la Policía Nacional. Seguidamente, se describirá el proceso seguido por la Asamblea Nacional para dar paso a la enmienda constitucional mediante la cual se modificó el artículo 158 de la Constitución de la República que permitió ampliar las competencias de las Fuerzas Armadas en relación al control interno y superar la inconstitucionalidad inicial de la reforma a la Ley de Seguridad Pública y del Estado. Finalmente, en la tercera parte de este capítulo, se analiza el marco jurídico internacional aplicable a las nuevas tareas de las Fuerzas Armadas.

2.1 Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Pública y del Estado

El 9 de junio de 2014, en el Registro Oficial No. 263, se publicó la Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Pública y del Estado. En esta Ley se incluye un artículo único que se agrega a continuación del artículo 11, el cual señala lo siguiente:

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

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

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

En casos de grave conmoción interna, la aplicación de los planes para el uso de las fuerzas militares, será expedida mediante Decreto Ejecutivo que declare el Estado de Excepción, de conformidad con la Constitución y la ley.⁸⁵

Las razones que derivaron en esta reforma fueron discutidas y aprobadas en las sesiones que mantuvo la Asamblea Nacional en primer debate el 10 de febrero de 2011,

⁸⁵ Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Pública y del Estado. Artículo Único. Registro Oficial No. 263 de 9 de junio de 2014.

y en segundo debate el 13 de abril del 2011 y el 15 de mayo de 2014⁸⁶. Tal como se describe en el preámbulo de la Ley, entre las causas que motivaron la reforma se encuentran principalmente “la situación de complejidad y la magnitud de los problemas de criminalidad y la violencia alcanzada en la sociedad contemporánea”⁸⁷, la falta de conflictos armados recientes en el Ecuador y las condiciones socioeconómicas del país que no justifican la existencia de una institución dedicada exclusiva y únicamente a la defensa en los conflictos armados.⁸⁸ Es así como el gobierno ecuatoriano vio la “necesidad de adecuar el marco jurídico a fin de que el Estado pueda cumplir con su obligación de proporcionar a la ciudadanía la seguridad requerida para el ejercicio de los derechos”⁸⁹, principalmente el derecho a una vida libre de violencia⁹⁰. Para la consecución de estos propósitos, se requirió por parte de las autoridades, el apoyo de las Fuerzas Armadas para enfrentar a la delincuencia como principal preocupación de los ciudadanos.

Con la Reforma, se quiso dar legitimidad a las actuaciones que en los últimos cuatro años ya venían desempeñando los militares en diversas áreas de control del orden interno como vigilancia del porte y tenencia ilegal de armas, combustibles y explosivos, así como también actividades de inteligencia especializadas para combatir a las organizaciones criminales⁹¹. Estas actuaciones también responden a la tendencia que ha existido de la incorporación de los militares en tareas de control interno en

⁸⁶Cfr. Ricardo Zambrano. *Sesión 103: jueves 15 de mayo de 2014. Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Pública y del Estado*. <http://www.asambleanacional.gob.ec/contenido/ley-reformatoria-la-ley-de-seguridad-publica-y-del-estado>(acceso: 29/10/2014).

⁸⁷ Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Pública y del Estado. Preámbulo. Registro Oficial No. 263 de 9 de junio de 2014.

⁸⁸*Ibíd.*

⁸⁹*Ibíd.*

⁹⁰ Constitución de la República del Ecuador. Artículo 66, numeral 3, literal b. Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008: “El derecho a la integridad personal incluye: una vida libre de violencia en el ámbito público o privado. El Estado adoptará todas las medidas necesarias para prevenir, eliminar y sancionar toda forma de violencia (...)

⁹¹Cfr. Ricardo Zambrano. *Sesión 103: jueves 15 de mayo de 2014. Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Pública y del Estado*. <http://www.asambleanacional.gob.ec/contenido/ley-reformatoria-la-ley-de-seguridad-publica-y-del-estado>(acceso: 29/10/2014).

Latinoamérica, con el afán de mitigar los altos índices de criminalidad⁹², lo cual fue tratado en el capítulo anterior.

En Ecuador, el Estado ha buscado legitimar una visión de seguridad moderna que tenga al ser humano y sus derechos como núcleo central, lo que se fue configurando en el país desde la orientación estratégica del Plan Nacional de Seguridad Integral⁹³ de los periodos 2011- 2013 y 2014-2017, lo que también se replica en la Agenda Nacional de Seguridad Ciudadana y Gobernabilidad⁹⁴ de 2011, todo esto en virtud del mandato constitucional en el cual el Estado garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas⁹⁵. En virtud de lo señalado, el preámbulo de la Ley Reformatoria de la Ley de Seguridad Pública menciona que la seguridad nacional, como deber constitucional de las Fuerzas Armadas, debería ser interpretada de manera más dinámica e integral, y que el objetivo de dicha Ley Reformatoria es complementar el trabajo de la Policía Nacional, mas no desplazarlo⁹⁶.

Para realizar la reforma, las autoridades tomaron como principal fundamento, las disposiciones constitucionales como el primer inciso del artículo 158 de la Constitución que señala que: “Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional son instituciones de protección de los derechos, libertades y garantía de los ciudadanos”⁹⁷. Asimismo, la

⁹²Cfr. Gastón Chillier y Laurie Freeman. *El Nuevo Concepto de Seguridad Hemisférica de la OEA: Una amenaza en Potencia*. Óp. cit., p. 2.

⁹³ 2011 – 2013: El cambio de paradigma de la seguridad nacional hacia la seguridad humana-integral compromete la profunda transformación de las instituciones que integran el sector seguridad, con el fin de articular un sistema integrado, coordinado, democrático, respetuoso de los derechos humanos, inclusivo y participativo como expresión del cambio real del paradigma “securitista neoliberal”

2014 – 2017: Se adopta y se operativiza el paradigma de seguridad humana-integral en la consecución de objetivos de forma coordinada con otras funciones del Estado. Así se plantean objetivos para la política de seguridad, como el fomentar la inclusión y cohesión social, la convivencia pacífica y la cultura de paz, erradicando toda forma de discriminación y violencia. Los objetivos planteados son cualitativamente consecuentes con el enfoque constitucional de la seguridad humana-integral; en la práctica operan institucionalmente de manera coordinada.

⁹⁴ La Agenda Nacional de Seguridad Ciudadana y Gobernabilidad de 2011 establece un incremento y mantenimiento de dispositivos permanentes de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas para el control y vigilancia del territorio nacional y cordón fronterizo con Colombia y Perú.

⁹⁵Cfr. Grupo de Trabajo en Seguridad Regional de Ecuador. *Los militares en la seguridad interna: realidad y desafíos para Ecuador*. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/10063.pdf> (acceso: 26/09/2014)

⁹⁶Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Pública y del Estado. Preámbulo. Registro Oficial No. 263 de 9 de junio de 2014.

⁹⁷ Constitución de la República del Ecuador. Artículo 158. Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.

reforma se fundamentó en el numeral 1 del artículo 261 que señala que: “El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre: 1. La defensa nacional, protección interna y orden público [...]”⁹⁸. Por otro lado, el artículo 147 señala que es facultad del Presidente de la República: “[...] el mantenimiento de la soberanía, independencia del Estado, del orden interno y de la seguridad pública [...]”⁹⁹. Además, el artículo 393 de la Constitución vigente establece que:

El Estado garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos. La planificación y aplicación de estas políticas se encargará a órganos especializados en los diferentes niveles de gobierno¹⁰⁰.

Adicionalmente, la Asamblea Nacional manifiesta que la Ley Reformativa cumple con el principio de estricta legalidad y el principio de coordinación establecidos en el artículo 226 de la Constitución, que establece que:

Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución¹⁰¹.

El involucrar por parte del Estado a las Fuerzas Armadas en tareas de control interno, no ha estado exento de críticas. Uno de los principales argumentos en contra de esta reforma ha sido que debe existir unadiferenciación entre la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas, éstas últimas dedicadas de manera exclusiva a defender a la nación ante amenazas externas:

Ambas tienen para sí el monopolio de la fuerza; (Fuerzas Armadas) debe estar dispuesta a atacar, matar o morir en situaciones excepcionales de amenaza a la nación. La (Policía Nacional), en tanto, debe hacer uso contenido de la fuerza, a menor escala

⁹⁸ Constitución de la República del Ecuador. Artículo 261, numeral 1. Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008

⁹⁹ Constitución de la República del Ecuador. Artículo 147, numeral 17. Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008

¹⁰⁰ Constitución de la República del Ecuador. Artículo 393. Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008

¹⁰¹ Constitución de la República del Ecuador. Artículo 226. Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008

y su accionar es cotidiano. Por ello, los miembros de una y otra tienen formación y entrenamiento distintos¹⁰².

Lo mencionado anteriormente se complementa con lo señalado por Héctor Saint-Pierre, quien realizó un estudio de la situación de las Fuerzas Armadas ante las nuevas amenazas en América Latina, incluyendo al Ecuador. Este autor enfatiza la gran diferencia existente en el papel, misión, visión, entrenamiento, armamento, doctrina y esencia de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas; además, Saint-Pierre indica que el principal objetivo de esta última institución es “el aniquilamiento del enemigo, objetivo radicalmente diferente de la represión del delincuente, al cual el Estado debe también garantizar su vida”¹⁰³ y que es función de los miembros de la Policía como “brazo armado del sistema judicial [para] combatir el crimen”¹⁰⁴.

Otro de los aspectos que más reacciones ha generado en torno a la reforma a la Ley de Seguridad Pública y del Estado, es el conjunto de consecuencias que podría conllevar el involucrar a las Fuerzas Armadas en tareas policiales; entre ellas está el “el peligroso contacto de los militares con los delincuentes, lo que, sumado a la baja expectativa generada por la profesión militar y los bajos salarios, deja a los soldados y oficiales vulnerables a la corrupción, principal arma del crimen”¹⁰⁵. Además, otra preocupación que se ha creado es que:

La actuación de las Fuerzas Armadas como salvadoras del gravísimo cuadro de la seguridad pública incentiva a los militares a proseguir con sus presiones sobre el gobierno, que aumenten sus prerrogativas y amplíen sus islas de autonomía, hasta formar un inmenso archipiélago donde la democracia está condenada a naufragar¹⁰⁶.

A pesar de las críticas generadas en torno a este tema, es importante mencionar que las Fuerzas Armadas poseen un gran nivel de aceptación y credibilidad entre la población. En 2014, los índices de confianza en las Fuerzas Armadas se encontraban sobre el 70%, constituyéndose, de esta manera, en la institución estatal que mayor

¹⁰²Liza Zúniga. *Defensa y Seguridad. ¿Militares o Policías?* <http://www.flacsochile.org/wp-content/uploads/2015/05/Defensa-y-Seguridad-Militares-o-Policias.pdf> (acceso: 26/01/2016)

¹⁰³Héctor 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. Óp. cit.*, p. 19.

¹⁰⁴*Ibíd.*

¹⁰⁵Héctor 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. Óp. cit.*, p. 19.

¹⁰⁶*Ibíd.*

aceptación y confianza inspira en la ciudadanía¹⁰⁷. Esta percepción ciudadana contrasta con la débil imagen de la Policía Nacional y de la Función Judicial del Ecuador, lo cual debilita la confianza ciudadana en estas entidades encargadas de la seguridad¹⁰⁸. En este sentido, la confianza de la sociedad en las Fuerzas Armadas puede constituirse en un factor importante que podría ayudar al correcto desempeño de las nuevas funciones encomendadas a través de la Ley Reformativa a la Ley de Seguridad Pública y del Estado.

2.2 Reforma a la Constitución

Al momento en el cual fue publicada en el Registro Oficial, la reforma a la Ley de Seguridad Pública y del Estado pudo haber sido considerada como inconstitucional debido a que no se encontraba conforme al mandato otorgado en la Constitución del Ecuador en su artículo 158, donde claramente se establecía que: “Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial.”¹⁰⁹

El 26 de junio de 2014, la presidenta de la Asamblea Nacional presentó un proyecto a la Corte Constitucional que buscaba modificar, vía enmienda, 17 artículos de la Constitución de Ecuador. Entre las reformas se encontraba la que otorgaría a las Fuerzas Armadas la potestad de participar en operativos de seguridad pública¹¹⁰.

El 31 de julio de 2014 las enmiendas constitucionales fueron aceptadas a trámite y, por sorteo, se determinó que la jueza ponente del proceso sería Wendy Molina. El 28 de octubre de 2014, la jueza entregó a los nueve magistrados de la Corte Constitucional el informe sobre el camino a seguir para reformar la Constitución de 2008, el mismo que pudo haberse dado por enmienda o reforma, esta última requería de una consulta

¹⁰⁷Cfr. Juan Carlos Donoso *et al.* *Cultura política de la democracia en Ecuador y en las Américas, 2014: Gobernabilidad democrática a través de 10 años del Barómetro de las Américas*. Nashville: LAPOP Vanderbilt University, 2015, pp. 112 – 119.

¹⁰⁸Cfr. Liza Zúñiga. *Defensa y Seguridad. ¿Militares o Policías?* <http://www.flacsochile.org/wp-content/uploads/2015/05/Defensa-y-Seguridad-Militares-o-Policias.pdf> (acceso: 26/01/2016)

¹⁰⁹Constitución de la República del Ecuador. Artículo 158. Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.

¹¹⁰Cfr. Human Rights Watch. *Ecuador: Problemático proyecto de reforma constitucional* <http://www.hrw.org/es/news/2014/07/14/ecuador-problematico-proyecto-de-reforma-constitucional> (acceso: 26/09/2014)

popular o referéndum¹¹¹. El 31 de octubre de 2014, el pleno de la Corte Constitucional aprobó el dictamen No. 001-14-DRC-CC, con el que avaló a la Asamblea Nacional como órgano competente para tramitar las enmiendas,¹¹² luego de haber llegado a la conclusión de que las enmiendas pasaron el control constitucional.

Con fecha 10 de noviembre de 2014, se publicó en la Gaceta Constitucional No. 009 el Dictamen No.001-14-DRC-CC (en adelante Dictamen), referente a la propuesta de reforma de la Constitución puesta en conocimiento de la Corte Constitucional. En el Dictamen, en base al deber primordial del Estado de garantizar la seguridad integral de los ciudadanos, mismo que debe ser entendido como un fin de los diversos actores sociales, se resuelve que la propuesta de enmienda pretende complementar la labor y esfuerzos de las diversas institucionales estatales a la consecución de tal fin. Adicionalmente, en el Dictamen se menciona que, si bien la misión fundamental de Fuerzas Armadas es “la defensa de la soberanía y la integridad territorial, esto no impide que complementariamente realicen otras actividades tendientes a satisfacer la tutela de derechos ciudadanos”¹¹³.

El Dictamen señalado se dio en conformidad con las actividades que Fuerzas Armadas desempeñan ante una declaración de Estado de Excepción, donde también participan en tareas de control de interno¹¹⁴. Sin embargo, en el Dictamen se aclara que el hecho de otorgar competencia a las Fuerzas Armadas para apoyar complementariamente a la seguridad integral del Estado no implica un constante Estado de Excepción, puesto que esto continua obedeciendo a una situación excepcional, que debe sujetarse a las disposiciones establecidas para estos casos. En consecuencia, los jueces constitucionales concluyen en que las actuaciones de las Fuerzas Armadas, tanto

¹¹¹Cfr. El Universo. *Corte Constitucional debatirá mañana paquete de reformas entregadas por AP*. <http://www.eluniverso.com/noticias/2014/10/28/nota/4160616/corte-constitucional-debatira-manana-paquete-reformas-entregadas-ap> (acceso: 29/10/2014)

¹¹²Cfr. Teresa Menéndez Torres. *4 pasos para entender lo que significan las enmiendas constitucionales*. <http://www.ecuavisa.com/articulo/lo-mas-visto-del-2015/lo-mas-visto-diciembre/123358-4-pasos-entender-lo-que-significan> (acceso: 04/12/2015)

¹¹³ Corte Constitucional. *Dictamen No.001-14-DRC-CC*, 31 de octubre del 2014. Registro Oficial Gaceta Constitucional 009 de 10 de noviembre de 2014.

¹¹⁴*Ibíd.*

en situaciones de regularidad como excepcionales, deben ser normadas adecuadamente para garantizar el respeto de los derechos y evitar excesos de parte de sus integrantes.¹¹⁵

Es así como la Corte Constitucional determinó, que no existía una alteración a las competencias regulares y extraordinarias de las Fuerzas Armadas, sino que simplemente se busca incorporar la tarea de apoyo a la seguridad integral, fin primordial de la fuerza pública en general; en el Dictamen se concluye que:

La propuesta remitida por los asambleístas no altera la estructura fundamental, el carácter y elementos constitutivos del Estado, no restringe derechos o garantías constitucionales y tampoco modifica el proceso de reforma de la Constitución de la República, [...] y determina que la modificación del texto establecido en el artículo 158 inciso segundo procede que sea tramitada a través de enmienda constitucional, conforme lo determina el artículo 441 numeral 2 de la Constitución de la República¹¹⁶.

Una vez obtenido el informe favorable por parte de la Corte Constitucional, con fecha 6 de noviembre de 2014, la Asamblea Nacional resolvió crear una Comisión Especializada Ocasional para el tratamiento de la solicitud de enmienda constitucional en dos debates, en conformidad con el artículo 441 de la Constitución. El primer debate se realizó el 1 y 2 de diciembre del 2014. En el informe realizado para este propósito, de fecha 28 de noviembre de 2014, se determinó el carácter constitucional de derechos y justicia del Estado ecuatoriano, lo que presupone la necesidad de un cambio en la doctrina de la seguridad tradicional “que operaba bajo un criterio de guerra permanente contra la inseguridad, asumiendo a criminales y delincuentes como enemigos internos, a quienes se debían combatir con extrema dureza”¹¹⁷, por una visión de seguridad ciudadana, tal como lo describe el artículo 23 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado:

La seguridad ciudadana es una política de Estado, destinada a fortalecer y modernizar los mecanismos necesarios para garantizar los derechos humanos, en especial el derecho a una vida libre de violencia y criminalidad, la disminución de los niveles de delincuencia, la protección de víctimas y el mejoramiento de la calidad de vida de todos los habitantes del Ecuador¹¹⁸.

¹¹⁵*Ibíd.*

¹¹⁶*Ibíd.*

¹¹⁷ Comisión Especializada Ocasional para el tratamiento de la Solicitud de Enmienda Constitucional de la Asamblea Nacional. *Informe para primer debate de la Solicitud de Enmienda Constitucional*. 28 de noviembre de 2014.

¹¹⁸ Ley de Seguridad Pública y del Estado. Artículo 43. Registro Oficial Suplemento No. 35 de 28 de septiembre de 2009.

El concepto descrito de seguridad ciudadana se desarrolló por parte del Estado a partir de la modificación de la naturaleza del conflicto el cual, como se indicó, actualmente no se plantea mayoritariamente entre Estados, además del fenómeno de la globalización que dio lugar a nuevas amenazas para la seguridad individual de las personas y del Estado¹¹⁹. Por la aparición de estas nuevas amenazas, que tienen rasgos tanto de seguridad interna como externa, la Asamblea Nacional justificó la necesidad de realizar una revisión a las antes tan separadas funciones entre policías y militares, como una estrategia del Estado para disponer de todos los medios a su alcance para alcanzar la seguridad integral¹²⁰.

Continuando con la cronología de la enmienda a la Constitución, el 23 de noviembre de 2015 se presentó el segundo informe sobre el proyecto. En el informe de la Asamblea Nacional se señala que en los doce meses transcurridos entre el primero y segundo debates, se realizaron diversos encuentros ciudadanos y “debates con la academia, gremios, asociaciones [...] con la plena participación ciudadana [...] que en lo referente al rol complementario de las Fuerzas Armadas [...] fue una de las mejor acogidas por la ciudadanía”¹²¹. El 3 de diciembre del 2015, se llevó a cabo el segundo y definitivo debate del proyecto de enmienda a la Constitución, en el cual se aprobaron las 15 enmiendas a la Constitución, dentro de las cuales se encuentra la referente al nuevo rol de las Fuerzas Armadas; la aprobación se hizo con 100 votos afirmativos, ocho negativos y una abstención¹²².

La Comisión Especializada manifestó que con la enmienda se busca construir una seguridad integral con una responsabilidad comprometida del Estado al brindar a sus ciudadanos una política pública oportuna y sostenida, mediante acciones, planes y programas coordinados entre las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, instituciones

¹¹⁹ Comisión Especializada Ocasional para el tratamiento de la Solicitud de Enmienda Constitucional de la Asamblea Nacional. *Informe para primer debate de la Solicitud de Enmienda Constitucional*. 28 de noviembre de 2014.

¹²⁰ *Ibíd.*

¹²¹ Asamblea Nacional de la República del Ecuador. *Presidenta de la Asamblea recibe informe de Enmienda Constitucional*. <http://www.asambleanacional.gob.ec/es/noticia/40338-presidenta-de-la-asamblea-recibe-informe-de-enmienda> (acceso: 14/12/2015)

¹²² *Cfr.* El Comercio. *Asamblea aprobó el paquete de enmiendas*. <http://www.elcomercio.com/actualidad/asamblea-aprobo-enmiendas-constitucion.html> (acceso: 14/12/2015)

queharán frente a situaciones hostiles que atenten contra la paz y la estabilidad interna del país, sin que las Fuerzas Armadas pierdan su razón de ser¹²³.

El 16 de diciembre, la Corte Constitucional resolvió que la Asamblea Nacional cumplió íntegramente con el Dictamen del Caso 001-14-RC, por lo cual las enmiendas pasaron el control constitucional¹²⁴. Finalmente, con fecha 21 de diciembre del 2015, se publicó en el Suplemento del Registro Oficial No. 653 el artículo 5 de la Resolución Legislativa, con lo cual la enmienda en el segundo inciso del artículo 158 de la Constitución entró en vigencia con este texto: “Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía e integridad territorial y, complementariamente, apoyar en la seguridad integral del Estado de conformidad con la ley”¹²⁵. Con esta enmienda, la Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Pública y del Estado ya no puede ser considerada como inconstitucional.

2.3 Marco jurídico internacional

Con las tareas de seguridad externa que tradicionalmente desempeñaban las Fuerzas Armadas para la protección de la soberanía nacional, su comportamiento debía ajustarse en conformidad con los lineamientos del Derecho Internacional Humanitario (en adelante DIH), el cual es el marco jurídico empleado en escenarios de conflictos armados internacionales e internos, pero no en funciones relacionadas en el control interno¹²⁶. Ahora, ante las nuevas competencias de las Fuerzas Armadas, establecidas por la Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Pública y del Estado y avaladas por la enmienda al segundo inciso del artículo 158 de la Constitución, la institución debe enfocar su accionar principalmente en los lineamientos del Derecho Internacional de los

¹²³Cfr. Comisión Especializada Ocasional para el tratamiento de la Solicitud de Enmienda Constitucional de la Asamblea Nacional. *Informe para segundo debate de la Solicitud de Enmienda Constitucional*. 23 de noviembre de 2015.

¹²⁴Cfr. *Corte Constitucional del Ecuador*. Corte Constitucional verificó cumplimiento integral de sentencia respecto a enmiendas a la Constitución. <https://www.corteconstitucional.gob.ec/index.php/boletines-de-prensa/item/1770-corte-constitucional-verificó-cumplimiento-integral-de-sentencia-respecto-a-enmiendas-a-la-constitución.html> (acceso: 28/12/2015)

¹²⁵ Enmiendas a la Constitución de la República. Artículo 5. Registro Oficial Suplemento No. 653 de 21 de diciembre de 2015.

¹²⁶Cfr. Ramiro Ávila Santamaría y José Valencia Amores. *Ecuador y el Derecho Internacional Humanitario*. Quito: CICR, 2006, p. 3.

Derechos Humanos (en adelante DIDH), con lo cual existe un cambio en la rama del derecho que norma sus funciones.

Las normas tanto de DIH como del DIDH comparten una serie de características particulares tales como el principio de humanidad ya que “en base a éste se erige la protección de la vida, libertad, seguridad, integridad y dignidad del ser humano y se reconoce los derechos que le asisten en los tratados”¹²⁷. Sobre este tema, el Tribunal Penal *ad hoc* para la ex Yugoslavia ha señalado que:

La esencia de todo el corpus del Derecho Internacional Humanitario, así como de los derechos humanos descansa en la protección de la dignidad humana de toda persona, cualquiera sea su género. El principio general de respeto a la dignidad humana (...) es la principal *raison d'être* del Derecho Internacional Humanitaria y de los derechos humanos.¹²⁸

A pesar de la coincidencia en el principio de humanidad, cada rama del derecho se aplica en un contexto distinto. Por un lado, el DIH se aplica en tiempo de conflicto armado tanto de índole internacional como interno, su finalidad es proteger a las personas que no participan o han dejado de participar en las hostilidades y definir los derechos y obligaciones de todas las partes en un conflicto con respecto a la conducción de las hostilidades¹²⁹; es decir, el DIH se dirige a limitar los métodos y medios de combate en las operaciones militares. Por otro lado, el DIDH se encuentra direccionado a “garantizar en toda circunstancia el respeto de los derechos y de las libertades de tipo civil, político, económico, social y cultural, protegiendo a las personas del abuso por parte de quienes detentan el poder”¹³⁰.

Otra diferencia sustancial entre el DIH y el DIDH es el modo de ver a las personas a las que se tiene que enfrentar: en el contexto de un conflicto armado, bajo las reglas del Derecho Internacional Humanitario, se lo ve como a un enemigo frente al cual el

¹²⁷ Elizabeth Salmón. *El Derecho Internacional Humanitario su relación con el Derecho interno de los Estados*. 1ra ed. Lima: Palestra, 2007, p. 128.

¹²⁸ Tribunal Penal *ad hoc* para la ex Yugoslavia. *Prosecutor vs. Furundzija*, caso No. IT-95-17/I-T, trial chamber II, sentencia del 10 de diciembre de 1998, párr. 183.

¹²⁹ Cfr. Elizabeth Salmón. *Introducción al Derecho internacional Humanitario*. 3ra ed. Lima: CICR, 2015, p. 27.

¹³⁰ Vilma Balmaceda y Denisse Rouillon. “Aplicación del Derecho Internacional Humanitario en situaciones de disturbios interiores y de tensiones internas.” *Derecho Internacional Humanitario*. 1ra ed. Fabián Novak (coord.). Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2003, p. 296.

personal se encuentra facultado para capturar, herir y matar¹³¹; por el contrario en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, se trata de ciudadanos con quienes se deben agotar todas las alternativas no letales, en el marco del uso progresivo de la fuerza y el uso de arma de fuego solo en defensa de la vida de terceros o propia¹³².

A pesar de las diferencias anotadas, tanto el DIH como el DIDH abordan de forma directa cuestiones relacionadas con el uso de la fuerza, por lo que se considera oportuno profundizar en este tema.

2.3.1 Normas sobre uso de la fuerza bajo estándares del Derecho Internacional de los Derechos Humanos

En el ámbito del DIDH, existe un marco normativo internacional para el uso de la fuerza; las normas de alcance específico son:

- 1) El Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley;¹³³ y,
- 2) Los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley.¹³⁴

Estos instrumentos no constituyen ni Convenios ni Tratados Internacionales sino directrices que sirven como guía y orientación para los Estados miembros de las Naciones Unidas, por lo cual forman parte de lo que se conoce como derecho indicativo o *softlaw*¹³⁵.

Tanto el Código como los Principios Básicos se establecieron para que sean aplicados por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley; típicamente, la Policía Nacional. Sin embargo, ante la reforma y enmienda realizadas en Ecuador, estos instrumentos deberían ser aplicados también por los miembros de las Fuerzas Armadas

¹³¹ Cfr. Comité Internacional de la Cruz Roja. *Derecho internacional humanitario y derecho internacional de los derechos humanos. Analogías y diferencias*. https://www.icrc.org/es/download/file/3649/dih_didh.pdf (acceso: 29/10/2014)

¹³² Cfr. *Violencia y Uso de la Fuerza*. Ginebra: Comité Internacional de la Cruz Roja, 2012, p. 49.

¹³³ Fue aprobado por la Resolución 34/169 de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 17 de diciembre de 1979.

¹³⁴ Fueron adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente el 7 de septiembre de 1990.

¹³⁵ Cfr. Mauricio del Toro Huerta. "El fenómeno del *softlaw* y las nuevas perspectivas del Derecho Internacional." *Anuario Mexicano de Derecho Internacional VI* (2006), p. 519.

ya que, al contribuir en tareas del mantenimiento del orden público, “desde el punto de vista de sus obligaciones jurídicas, su calidad de miembros de las [F]uerzas [A]rmadas carece en realidad de importancia, al desempeñar su función de hacer cumplir la ley, sus obligaciones son las mismas que las de los miembros de una fuerza de policía civil”¹³⁶.

El Código de Conducta de las Naciones Unidas para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley confirma lo indicado en el párrafo anterior. El literal a) del artículo 1 de dicho documento establece que el término funcionarios encargados de hacer cumplir la ley comprende a “todos los agentes de la ley, ya sean nombrados o elegidos, que ejercen facultades de policía, especialmente las facultades de arresto o detención”¹³⁷. Este Código además establece en su artículo 1, literal b) que

En los países en que ejercen las funciones de policía autoridades militares, ya sean uniformadas o civiles, o fuerzas de seguridad del Estado, se considerará que la definición de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley comprende a los funcionarios de esos servicios”¹³⁸.

De lo indicado se desprende que las Fuerzas Armadas “pueden recurrir al uso de los poderes establecidos para hacerla cumplir”¹³⁹.

El Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley y los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley son lineamientos que incluyen disposiciones sobre quiénes deben aplicarlas, qué tipo de armas, municiones y equipos de protección utilizar, las circunstancias, el control, advertencias, sistema de informes, directrices sobre la capacitación y entrenamiento.¹⁴⁰ De manera adicional, en estos documentos se establecen tres momentos principales de actuación de los encargados de hacer cumplir la ley: en ausencia de violencia, desarrollo de la violencia con alteración

¹³⁶Cees de Rover. *Las fuerzas de policía y de seguridad: Un nuevo interés para los derechos humanos y el derecho humanitario*. <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5tdnl2.htm> (acceso: 04/03/2016)

¹³⁷Código de Conducto de las Naciones Unidas para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (1979). Artículo 1, literal a.

¹³⁸*Ibíd.*

¹³⁹Cees de Rover. *Las fuerzas de policía y de seguridad: Un nuevo interés para los derechos humanos y el derecho humanitario*. <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5tdnl2.htm> (acceso: 04/03/2016)

¹⁴⁰Cfr. Pedro Villanueva Bogani. *Segunda sesión: Los estándares internacionales de uso de la fuerza aplicable a situaciones que no alcanzan el umbral de conflicto armado*. VI Curso de Derecho Internacional Humanitario “Mariscal Antonio José de Sucre” Quito, 17 al 19 de septiembre del 2014.

del orden público y cese de la violencia para que se dé la atribución de responsabilidades.¹⁴¹

Según el nivel de violencia se va incrementando, el uso de armamento también debe ser distinto. Se establecerá la arbitrariedad cuando se violente alguno de los principios aplicables con estos documentos, ya que no por el mero hecho del uso de la fuerza significa que se dé algún tipo de violación de los derechos humanos¹⁴². Los principios aplicables son:

- a) Legalidad: el uso de la fuerza debe estar dirigido a lograr el objetivo legal. Los medios y métodos usados deben estar de acuerdo con las normas legales.
- b) Necesidad: antes de emplear la fuerza, se deben agotar todos los medios pacíficos disponibles o cuando estos medios resulten ineficaces o no garanticen de ninguna manera el logro del objetivo legal buscado.
- c) Proporcionalidad: es la moderación y proporción entre la gravedad de la amenaza y el objetivo legal buscando, por un lado, y el nivel de fuerza empleado para controlar la situación, por otro¹⁴³.

En Ecuador, el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos se ha pronunciado sobre estos documentos de la siguiente manera:

En razón del bloque de constitucionalidad, los instrumentos internacionales, y en general resoluciones sobre el uso progresivo de la fuerza provenientes de los órganos internacionales de los que el Estado Ecuatoriano es parte, deben ser observados por los FEHCL (funcionarios encargados de hacer cumplir la ley) al formar parte del Ordenamiento Jurídico Ecuatoriano. A su vez, debido a que los instrumentos relativos al uso progresivo de la fuerza desembocan en la protección de derechos humanos del núcleo duro, aquellas resoluciones internacionales que reconocen derechos más favorables, prevalecerían sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público¹⁴⁴.

¹⁴¹ *Ibíd.*

¹⁴² *Ibíd.*

¹⁴³ *Cfr.* Daniel O'Donnell. *Derecho internacional de los derechos humanos*. 1ra ed. Bogotá: Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2004, p. 103 – 110.

¹⁴⁴ Subsecretaría de Derechos Humanos y Cultos, Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos. *Legislación Ecuatoriana respecto al uso progresivo de la fuerza*. <http://www.icla.up.ac.za/images/un/use-of-force/latin-america-caribbean/Ecuador/Ecuadorian%20Legislation%20Regarding%20Progressive%20Use%20of%20Force.pdf> (acceso: 04/03/2016)

De conformidad con lo descrito, con fecha 8 de agosto de 2010, el Ministerio del Interior suscribió el Acuerdo Ministerial No. 1699, en el cual se emitieron las “Directivas sobre la Detención, Aprehensión, Uso Progresivo de la Fuerza, Armas No Letales y Letales. Políticas de Salud Mental e Investigación y Apoyo Psicológicos” para ser aplicados por efectivos de la Policía Nacional en el cumplimiento de sus labores profesionales. Este Acuerdo fue actualizado el 10 de julio del 2014 con el Acuerdo Ministerial No 4472 mediante el cual se expidió el “Reglamento de Uso Legal, Adecuado y Proporcional de la Fuerza para la Policía Nacional del Ecuador”, con la finalidad de cumplir la misión constitucional policial, garantizar los derechos humanos de los ciudadanos y respaldar el desempeño profesional de los policías. En este Acuerdo se incluyen y se utilizan como fundamento las disposiciones tanto del Código como de los Principios Básicos planteados por las Naciones Unidas para el uso de la fuerza.

2.3.2 Derecho Internacional Humanitario y uso de la fuerza

Como se mencionó anteriormente, el DIH es una rama del derecho que se aplica en contextos de conflicto armado por lo cual, en principio, no podría emplearse en situaciones que no alcancen dicho nivel de violencia. Sin embargo, pueden presentarse casos en los que esta diferenciación resulta difusa.

En el escenario actual se presentan ciertas situaciones de violencia que, a pesar de no alcanzar el umbral de conflicto armado, conllevan consecuencias humanitarias sumamente graves y que vulneran los derechos más elementales de las personas, tales como el terrorismo, narcotráfico, protestas sociales, entre otras¹⁴⁵. Dadas las características de estas nuevas manifestaciones de violencia, “se espera cada vez más que las Fuerzas Armadas conduzcan no solamente las operaciones de combate contra el enemigo, sino también operaciones de mantenimiento del orden destinadas a mantener o restablecer la seguridad pública, la ley y el orden”¹⁴⁶.

¹⁴⁵ Cfr. Hugo Cahueñas. *Desarrollo del derecho internacional humanitario: Cruz Roja y el contexto en Perú*. 1ra ed. Quito: FLACSO Sede Ecuador, 2013, pp. 22 – 23.

¹⁴⁶ Comité Internacional de la Cruz Roja. *Informe de la XXXII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, El derecho internacional humanitario y los desafíos de los conflictos armados contemporáneos*. <https://www.icrc.org/es/document/el-derecho-internacional-humanitario-y-los-desafios-de-los-conflictos-armados> (acceso: 09/03/2016)

Lastimosamente, no se ha determinado con claridad qué normas del derecho internacional deberían ser aplicables frente a estas nuevas amenazas, lo cual se ha denominado como “zona gris”, “zona de sombra” o “nuevos tipos de conflictos armados”.

Una “zona gris” es aquella donde “convergen una cantidad de características que en ciertos momentos pudieran hacer pensar que deben aplicarse no sólo las normas de derechos humanos, sino también las previstas por el derecho humanitario”¹⁴⁷ En estas circunstancias, surge una complementariedad entre las dos ramas del derecho dedicadas a la protección de las personas (DIDH y DIH)¹⁴⁸. Como ejemplos de “zona gris” se encuentran las “confrontaciones contra el modelo económico, social y político, típicas de una guerrilla; actos de inseguridad pública, como secuestros u homicidios; manifestaciones violentas; actos terroristas, etc.”¹⁴⁹. En el caso ecuatoriano un ejemplo de “zona gris” son los enfrentamientos que han tenido las Fuerzas Armadas con grupos armados irregulares de Colombia en la frontera norte.

Las “zonas grises” han obligado a que sea necesario aplicar “principios del régimen del DIH a escenarios que en principio están fuera de su ámbito de aplicación”¹⁵⁰. Asimismo, se deben emplear principios tanto del DIDH como del DIH para determinar cómo deben regirse las operaciones por parte de las Fuerzas Armadas para “mantener el orden y la seguridad públicos, prevenir y detectar delitos, y prestar asistencia. A fin de cumplir su misión (...) ejercen los poderes básicos de arresto, detención, registro e incautación y uso de la fuerza y de armas de fuego”¹⁵¹.

Como se señaló anteriormente, el Código de Conducta y los Principios básicos sobre el empleo de la fuerza de la ONU contienen orientaciones para efectuar las operaciones del mantenimiento del orden. Estos lineamientos, a su vez, han sido adoptados por el Comité Internacional de la Cruz Roja en las directrices creadas para

¹⁴⁷ María de los Ángeles Estrada. *El derecho de Ginebra frente a los conflictos armados sin carácter internacional*. 1ra. ed. México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, 2006, p. 83.

¹⁴⁸ Cfr. Hugo Cahueñas. *Desarrollo del derecho internacional humanitario: Cruz Roja y el contexto en Perú*. *Óp. cit.*, pp. 22 – 23.

¹⁴⁹ María de los Ángeles Estrada. *El derecho de Ginebra frente a los conflictos armados sin carácter internacional*. *Óp. cit.*, p. 83.

¹⁵⁰ Hugo Cahueñas. *Desarrollo del derecho internacional humanitario: Cruz Roja y el contexto en Perú*. *Óp. cit.*, p. 47.

¹⁵¹ *Violencia y Uso de la Fuerza*. Ginebra: Comité Internacional de la Cruz Roja, 2015, p. 48.

que las Fuerzas Armadas intervengan en las operaciones del mantenimiento del orden¹⁵². En el informe de la XXXII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja celebrada en Ginebra del 8 al 10 de diciembre de 2015, se estableció que los principios de necesidad, proporcionalidad y precaución tienen significados diferentes y funcionan de manera distinta en la conducción de las hostilidades que en el mantenimiento del orden:

Conducción de hostilidades se permite dirigir la fuerza letal contra objetivos lícitos como primer recurso, la fuerza letal en las operaciones de mantenimiento del orden puede emplearse sólo como último recurso, con sujeción a la necesidad estricta o absoluta. Las personas que representan una amenaza se deben capturar y no matar, a menos que ello sea necesario para proteger a las personas contra un peligro inminente de muerte o lesiones graves, o con el propósito de evitar la comisión de un delito particularmente grave que entrañe una seria amenaza para la vida, y sólo en caso de que resulten insuficientes medidas menos extremas para lograr dichos objetivos. Asimismo, en operaciones de mantenimiento del orden, el principio de proporcionalidad exige equilibrar los riesgos que representa una persona con el daño potencial que puede causarse a sí misma, como así también a los transeúntes. Por su parte, el principio de proporcionalidad establecido en el DIH equilibra la ventaja militar directa y concreta que se espera de un ataque contra un objetivo militar, con los daños incidentales que se prevé causar.¹⁵³

Si bien existen diferencias en la concepción de los principios tanto del DIH como del DIDH, para las operaciones de mantenimiento del orden público se debe aplicar un procedimiento de escalada de la fuerza, cuya fuente jurídica es tanto el principio de necesidad del DIDH, como el requisito de tomar todas las precauciones viables de conformidad con el DIH¹⁵⁴. Adicionalmente, se contempla la posibilidad de que las Fuerzas Armadas puedan conducir operaciones de mantenimiento del orden o desempeñarse en situaciones donde deberán emplear la fuerza contra civiles. En consecuencia, para el desarrollo de tareas relacionadas al control interno, los miembros de las Fuerzas Armadas deberán estar debidamente equipados con armas de fuego menos letales o no letales, además de ser entrenadas, capacitadas en su uso, y en las normas que rigen el uso de la fuerza¹⁵⁵.

¹⁵² Cfr. Comité Internacional de la Cruz Roja. *El uso de la fuerza en operaciones de mantenimiento del orden*. <https://www.icrc.org/.../the-use-of-force-in-law-enforcement-operations>. (acceso: 09/03/2016)

¹⁵³ Comité Internacional de la Cruz Roja. *Informe de la XXXII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, El derecho internacional humanitario y los desafíos de los conflictos armados contemporáneos*. <https://www.icrc.org/es/document/el-derecho-internacional-humanitario-y-los-desafios-de-los-conflictos-armados> (acceso: 09/03/2016)

¹⁵⁴ *Ibid.*

¹⁵⁵ *Ibid.*

2.3.3 *Jurisprudencia Internacional: Caso Zambrano Vélez. Corte IDH*

A continuación se analizan las obligaciones internacionales adquiridas por el Ecuador en lo relacionado con el empleo de las Fuerzas Armadas en tareas de control del orden interno, de conformidad con la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Zambrano Vélez vs. Ecuador.

El primer numeral del artículo 62 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que:

Todo Estado parte puede, en el momento del depósito de su instrumento de ratificación o adhesión de esta Convención, o en cualquier momento posterior, declarar que reconoce como obligatoria de pleno derecho y sin convención especial, la competencia de la Corte sobre todos los casos relativos a la interpretación o aplicación de esta Convención.¹⁵⁶

Ecuador ratificó la vigencia de este artículo el 24 de julio de 1984 mediante Decreto No. 2768, el cual fue publicado en el Registro Oficial No. 795 del 27 de julio del mismo año¹⁵⁷, por tanto reconoció voluntariamente la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos para que esta cumpliera con lo señalado en el numeral 3 del artículo 62 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, mediante el cual se determina que:

La Corte tiene competencia para conocer de cualquier caso relativo a la interpretación y aplicación de las disposiciones de esta Convención que le sea sometido, siempre que los Estados Partes en el caso hayan reconocido o reconozcan dicha competencia, ora por declaración especial, como se indica en los incisos anteriores, ora por convención especial.¹⁵⁸

De forma adicional, el Ministro de Relaciones Exteriores del Ecuador formuló una declaración el 30 de julio de 1984 en la cual, en nombre del Gobierno del Ecuador, declara que: “Reconoce como obligatoria de pleno derecho y sin convención especial, la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre todos los casos relativos a la interpretación o aplicación de la Convención”¹⁵⁹. Este reconocimiento de

¹⁵⁶Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969). Artículo 62, primer numeral.

¹⁵⁷Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *B-32: Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica” / 9. Ecuador*. <https://www.cidh.oas.org/basicos/Basicos3.htm> (acceso: 20/02/2016)

¹⁵⁸Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969). Artículo 62, tercer numeral.

¹⁵⁹Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *B-32: Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica” / 9. Ecuador*. <https://www.cidh.oas.org/basicos/Basicos3.htm> (acceso: 20/02/2016)

competencia efectuado por Ecuador se lo realizó por plazo indeterminado y bajo condición de reciprocidad.

En razón de la competencia que le fue otorgada por Ecuador a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con fecha 4 de julio del 2007, este tribunal regional emitió su sentencia en relación al caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador.

El referido caso trata los hechos ocurridos el 6 de marzo de 1993 en el barrio Batallón de la ciudad de Guayaquil, lugar donde se efectuó un operativo antidelinquencial en el que participaron miembros de la Policía Nacional, Fuerza Aérea, Marina y Ejército. Este operativo se enmarcó en el estado de emergencia declarado el 3 de septiembre de 1992, mediante Decreto Ejecutivo No. 86 por el Presidente Sixto Durán Ballén, el cual fue fundamentado en la causal de “grave conmoción interna en una época de alta delincuencia y de confrontación de grupos terroristas”¹⁶⁰ existente en las principales ciudades del país.

Como resultado del operativo efectuado en la ciudad de Guayaquil, se determinó que los señores Wilmer Zambrano Vélez, Segundo Caicedo y José Caicedo habían sido ejecutados extrajudicialmente. Por estos hechos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su sentencia declaró al Estado ecuatoriano como 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), señalados por la Convención Americana de Derechos Humanos¹⁶¹.

En relación al empleo de las Fuerzas Armadas en tareas del control del orden interno, la Corte señaló en su sentencia que:

Estima absolutamente necesario enfatizar en el extremo cuidado que los Estados deben observar al utilizar las Fuerzas Armadas como elemento de control de la protesta social, disturbios internos, violencia interna, situaciones excepcionales y criminalidad común. Tal como ha señalado este Tribunal¹⁶², los Estados deben limitar

¹⁶⁰ Iñigo Salvador Crespo. “Ecuador y la Doctrina del margen de apreciación en el sistema interamericano de derechos humanos”. *El margen de apreciación en el sistema interamericano de Derechos Humanos: proyecciones regionales y nacionales*. Manuel Núñez y Paola Acosta (coords.) México D.F.: UNAM, 2012, p. 241.

¹⁶¹ *Id.*, pp. 240 – 241.

¹⁶² La Corte Interamericana de Derechos Humanos 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: “Los Estados deben limitar al máximo el uso de las [F]uerzas [A]rmadas para el control de disturbios internos, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar al enemigo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales”. Corte IDH. Caso

al máximo el uso de las [F]uerzas [A]rmadas para el control de disturbios internos, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar al enemigo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales¹⁶³.

La Corte manifestó que las amenazas delincuenciales, subversivas o terroristas constituyen una razón legítima para desplegar las fuerzas de seguridad en casos concretos; pero también menciona que la lucha contra el crimen debe desarrollarse de manera que permita preservar la seguridad pública, respetando plenamente los derechos humanos de aquellos que se encuentren bajo su jurisdicción¹⁶⁴.

La Corte consideró, además, que al realizarse intervenciones militares con grandes alcances, objetivos amplios, difusos y en términos tan generales, las medidas de seguridad que se tomen como prevención y protección de las personas involucradas podrían resultar ineficaces¹⁶⁵. En consecuencia, la Corte 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”¹⁶⁶.

Por lo expuesto por la Corte, se puede deducir que en razón de amenazas concretas y específicas que puedan afectar la seguridad de los Estados, estos podrán emplear a sus Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interna. Estas funciones podrían darse siempre que se limiten al máximo y que se tenga extremo cuidado, principalmente en que la actuación de los agentes militares se rija por la normativa respectiva de derechos humanos.

Las tareas de control interno, al no ser un ámbito jurídico tradicional de las Fuerzas Armadas, requieren de capacitación, entrenamiento y equipamiento adecuados para desarrollar estas nuevas tareas sin perjudicar los derechos de los ciudadanos. En este sentido el Estado de Ecuador en virtud de su soberanía, podría disponer de sus Fuerzas Armadas en tareas de control interno, evitando un incumplimiento de las obligaciones internacionales derivadas de la sentencia del caso Zambrano Vélez.

Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2006. Serie C No. 150, párr. 78.

¹⁶³ Corte IDH. *Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de julio de 2007. Serie C No. 166, párr. 51.

¹⁶⁴ *Id.*, párr. 96.

¹⁶⁵ *Id.*, párr. 94.

¹⁶⁶ *Id.*, párr. 157.

2.3.4 Derecho Comparado

Cada Estado determina su estrategia de defensa en razón de las circunstancias y realidades propias, los distintos niveles de desarrollo político, económico y social, y sus necesidades específicas de seguridad.

En varios países de América del Norte, América Central y el Caribe, existe una actitud más permisiva con relación al empleo de sus Fuerzas Armadas en tareas diferentes a la defensa de la soberanía territorial. En América del Sur, por el contrario, existe un rígido control tanto constitucional como político a las funciones que desempeñan las Fuerzas Armadas, limitándolas a la defensa del territorio nacional.¹⁶⁷

En el caso de Brasil, se han aumentado las competencias de las Fuerzas Armadas en los asuntos de seguridad pública, las mismas que ahora se encuentran entremezcladas con las de la Policía Nacional.¹⁶⁸ Las nuevas funciones otorgadas a las Fuerzas Armadas se dirigen principalmente a realizar operaciones de mantenimiento de la ley y del orden con la finalidad de frenar la violencia, estrechamente vinculada al narcotráfico; en estas operaciones, los militares se encuentran autorizados para realizar inspecciones, patrullajes y arrestos ante delitos flagrantes.¹⁶⁹

Las actuaciones de las Fuerzas Armadas brasileras en tareas de seguridad interna se encuentran amparadas en el artículo 142 de la Constitución de 1988, donde se constituye a las fuerzas armadas como regentes del orden y del cumplimiento de las leyes.¹⁷⁰ Además, tiene concordancia con lo que establece la Ley Complementaria No. 97 de 1999, la Ley Complementaria No. 136 del 2010, y el Decreto Presidencial No. 3.897

¹⁶⁷Cfr. 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. Óp. cit.*, p. 18.

¹⁶⁸Cfr. Jorge Zaverucha. “La participación de las fuerzas armadas brasileñas en la seguridad pública.” *Construyendo Roles, Democracia y Fuerzas Armadas*. Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales, 2008, p. 30.

¹⁶⁹Cfr. Red de Seguridad y Defensa de América Latina. *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe, Edición 2014, Brasil*. http://www.resdal.org/assets/ad_2014_cap_13_brasil.pdf (acceso: 26/02/2015)

¹⁷⁰Cfr. Jorge Zaverucha. “La participación de las fuerzas armadas brasileñas en la seguridad pública.” *Construyendo Roles, Democracia y Fuerzas Armadas. Óp. cit.*, p. 31.

del 2001.¹⁷¹ Por otra parte, en febrero del 2014, se aprobó por parte del Congreso el Manual de Garantía de la Ley y el Orden, cuyo objetivo es:

[la] Conceptualización de la aplicación de los efectivos en acciones puntuales en el ámbito del mantenimiento de la seguridad interna. El uso del efectivo militar en estas acciones solamente puede ocurrir si es aprobado por el Presidente de la República, siempre que sea considerada la inexistencia o la falta de capacidad de los medios de los órganos de seguridad pública para la protección a la población y el mantenimiento del orden¹⁷².

México, por su lado, es uno de los países con mayor uso militar por parte del poder civil para el resguardo de la seguridad interna. La realidad de este país produjo que los conceptos tradicionales de seguridad fueran modificados radicalmente en razón del crecimiento de las amenazas no convencionales como el narcotráfico y el crimen organizado. Por lo anotado, actualmente las Fuerzas Armadas participan en funciones que corresponden a la seguridad pública y desempeñan un rol estratégico al contener las nuevas amenazas existentes¹⁷³, tal como se señala en el numeral 2 del artículo 1 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos: “El Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, son instituciones armadas permanentes que tienen las misiones generales siguientes: [...] II. Garantizar la seguridad interior; [...]”¹⁷⁴. Este concepto ha sido ratificado por la Suprema Corte de Justicia de ese país que estableció que: “las tres fuerzas [Armadas] pueden participar en acciones civiles a favor de la seguridad pública en auxilio de las autoridades civiles”¹⁷⁵.

En Guatemala, los altos niveles de corrupción en la Policía Nacional Civil causaron la utilización del ejército en tareas de apoyo del control interno y, con los años, se ha dado un incremento de efectivos con la finalidad de cumplir efectivamente la nueva misión que se les encomendó.¹⁷⁶ Estas funciones poseen sustento legal en el artículo 244

¹⁷¹ Cfr. Red de Seguridad y Defensa de América Latina. *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe, Edición 2014, Brasil*. http://www.resdal.org/assets/ad_2014_cap_13_brasil.pdf (acceso: 26/02/2015).

¹⁷² *Ibíd.*

¹⁷³ Cfr. Marcos Pablo Moloeznik. “Las Fuerzas Armadas en México: entre la atipicidad y el mito.” *Nueva Sociedad No. 213* (2008), pp. 157 – 168.

¹⁷⁴ Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos (México). Artículo 1. 3 de abril de 2012.

¹⁷⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación Mexicana. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo III de marzo de 1996*.

¹⁷⁶ Cfr. Guillermo Pacheco Gaitán. “Comentarios: Guatemala, El Salvador, República Dominicana” *Reforma de las Fuerzas Armadas en América Latina y el impacto de las amenazas irregulares*. José Raúl Perales (ed.) Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2008, p. 26.

de la Constitución, donde se establece que: “El ejército de Guatemala, es una institución destinada a mantener la independencia, la soberanía y el honor de Guatemala, la integridad del territorio, la paz y la seguridad interior y exterior”¹⁷⁷.

Por otro lado, en Perú se registran situaciones de violencia tales como narcotráfico y crimen organizado que poseen vinculación con el conflicto armado interno que atravesó el país hacía varios años, vinculado a las actividades subversivas del grupo Sendero Luminoso. De acuerdo al Informe de la Defensoría del Pueblo del 2012, en Perú “existen 237 conflictos sociales, de los cuales 162 están activos (68,4%) y 75 en estado latente (31,6%)”¹⁷⁸.

El Estado peruano requirió hacer uso de la fuerza pública con la finalidad de precautelar los bienes jurídicos que podrían verse potencialmente afectados ante estas situaciones de violencia; en consecuencia, se dictó el Decreto Legislativo No. 1095 de 2010, a través del cual se establece el marco legal que regula el empleo y uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas cuando estas asumen tareas de control interno o apoyo a la Policía Nacional¹⁷⁹. En conformidad con lo que señala el artículo 4 de dicho Decreto, la intervención de Fuerzas Armadas pueden darse en tres casos:

- a) Operaciones militares en zonas declaradas en estado de emergencia, donde las Fuerzas Armadas asumen el control interno para hacer frente a un grupo hostil.
- b) Acciones militares en apoyo a la Policía Nacional en zonas declaradas en estado de emergencia, con el fin de restablecer el orden interno ante otras situaciones de violencia.
- c) Prestar apoyo a la Policía Nacional en zonas no declaradas en estado de emergencia en casos como: a) Tráfico ilícito de Drogas, b) Terrorismo, c) Protección de instalaciones estratégicas para el funcionamiento del país, servicios públicos esenciales, y d) otros casos constitucionalmente justificados cuando la capacidad de control interno de la Policía Nacional sea sobrepasada, sea previsible o existe peligro de que ocurra.¹⁸⁰

En conformidad con la señalado en el tercer supuesto, las Fuerzas Armadas peruanas pueden actuar ante potenciales amenazas a la seguridad interna del

¹⁷⁷ Constitución Política de la República de Guatemala. Artículo 244. 17 de noviembre de 1993.

¹⁷⁸ Defensoría del Pueblo del Perú. *Reporte de conflictos sociales No. 94*. <http://www.defensoria.gob.pe/conflictos-sociales/home.php> (acceso: 01/04/2012). Citado en Hugo Cahueñas. *Desarrollo del derecho internacional humanitario: Cruz Roja y el contexto en Perú*. Óp. cit., p. 55.

¹⁷⁹ Cfr. Hugo Cahueñas. *Desarrollo del derecho internacional humanitario: Cruz Roja y el contexto en Perú*. Óp. cit., p. 67.

¹⁸⁰ Defensoría del Pueblo del Perú. *Violencia en los conflictos sociales*. Lima: DGR Servicios Generales, 2012.

Estados en escenarios específicos tales como el tráfico ilícito de drogas o el terrorismo. Esta intervención por parte de las Fuerzas Armadas no requiere que se encuentren marcada en una declaración de emergencia u otra situación de disturbio o violencia interna¹⁸¹.

En otros países como Chile y Argentina la situación es diferente, en razón de las largas y sangrientas dictaduras militares que ambos países atravesaron. Chile, se caracteriza por el control civil de las Fuerzas Armadas y por limitar al máximo la participación de esta institución en temas de contingencia política o en tareas de control interno.¹⁸² De igual forma, en Argentina existen normas específicas que restringen el empleo de las Fuerzas Armadas tales como: 1) La Ley de Defensa No. 23.554 de 1988 en la cual se establecía “la supremacía civil sobre las Fuerzas Armadas, delimitaba las funciones de defensa a acciones de orden externo y excluía a los militares de misiones de orden público, que quedaban en la órbita de las fuerzas de seguridad”¹⁸³; y, 2) La ley No. 24.059 de 1992 que reguló el papel de la defensa interior excluyendo de la misma a las Fuerzas Armadas.¹⁸⁴

En el siguiente capítulo se analiza cuál es el marco jurídico aplicable actualmente a las Fuerzas Armadas y los cambios que deben efectuarse en la normativa, capacitación, entrenamiento y equipamiento para que se desarrollen de manera adecuada a las nuevas competencias otorgadas a esta Institución. Para la formulación de la propuesta se tomará como referencial la reforma a la Ley de Seguridad Pública y del Estado; la enmienda realizada al segundo inciso del artículo 158 de la Constitución; la normativa internacional del uso de la fuerza existente tanto en el DIH como en el DIDH; las obligaciones internacionales adquiridas por el país en relación al caso Zambrano Vélez; y, las referencias de derecho comparado.

¹⁸¹ Cfr. Hugo Cahueñas. *Desarrollo del derecho internacional humanitario: Cruz Roja y el contexto en Perú*. Óp. cit., p. 69 – 70.

¹⁸² Cfr. Lucía Dammert. “Reformas del sector seguridad: el caso de Chile.” *Reforma de las Fuerzas Armadas en América Latina y el impacto de las amenazas irregulares*. José Raúl Perales (ed.) Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2008, pp. 100 – 104.

¹⁸³ Rut Diamint. “Defensa. Seguridad y Estado de Derecho.” *Reforma de las Fuerzas Armadas en América Latina y el impacto de las amenazas irregulares*. José Raúl Perales (ed.) Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2008, p. 111.

¹⁸⁴ *Ibíd.*

CAPÍTULO III. NUEVO MARCO JURÍDICO APLICABLE A LAS FUERZAS ARMADAS EN ECUADOR

Este capítulo se encuentra dividido en dos partes. En la primera parte se analiza la normativa vigente que regula a las Fuerzas Armadas ecuatorianas, en especial el marco jurídico que otorga y regula las competencias de la institución militar, además de los procedimientos para el correcto desempeño de dichas competencias. En segundo lugar, se desarrolla la propuesta final de este trabajo que tiene por objeto plantear un marco jurídico adecuado para que las Fuerzas Armadas puedan cumplir con las nuevas tareas de apoyo a la seguridad interna que le han sido encomendadas.

En virtud de la reforma efectuada a la Ley de Seguridad Pública y del Estado, y de la enmienda realizada al artículo 158 de la Constitución de la República, actualmente la institución militar tiene la competencia de participar en actividades complementarias en el control del orden interno. Por lo tanto, la propuesta final se dirige a una reforma a la Ley de Seguridad Pública y del Estado para determinar, en específico, en qué áreas se efectuará dicha complementariedad; además, se plantearán los cambios que deben darse tanto en la formación, capacitación, entrenamiento y equipamiento de las Fuerzas Armadas para cumplir a cabalidad con las nuevas tareas.

3.1 Normativa interna de las Fuerzas Armadas

Con fecha 11 de septiembre del 2014, se expidió el Acuerdo Ministerial No. 272 por parte de la Ministra de Defensa Nacional, María Fernanda Espinosa, el cual contiene el “Manual de Derecho en las Operaciones Militares” (denominado simplemente Manual en adelante).

El Manual fue realizado como consecuencia de la reforma efectuada a la Ley de Seguridad Pública y del Estado, mediante la cual se permite que las Fuerzas Armadas participen en actividades complementarias junto con la Policía Nacional. Además, el Manual encuentra sustento legal en las disposiciones de carácter interno como la Constitución, Código Orgánico Integral Penal, Ley Orgánica de Defensa Nacional, Ley de Seguridad Pública y del Estado, y el Decreto Ejecutivo 433. Por otro lado, en lo referente a la normativa internacional, se citan los convenios y tratados del DIDH y del DIH pertinentes, las resoluciones de autoridades competentes y demás normas jurídicas para el uso legítimo de la fuerza, la legítima defensa y el delito flagrante. Esto en

conformidad con las políticas que establece el Plan Nacional del Buen Vivir, la Agenda de la política de Defensa, y la Agenda de la política de defensa y la Agenda de justicia, derechos humanos y cultos.¹⁸⁵

El Manual es aplicable a todo el personal militar en servicio activo y debe emplearse tanto en la planificación como en la ejecución de operaciones militares, en conformidad con las responsabilidades establecidas para cada uno de los involucrados. El objetivo de este instrumento era “proveer al personal militar de un manual que presente la base legal vigente para la correcta aplicación de las operaciones militares efectuadas por las Fuerzas Armadas, cuya observancia es de carácter obligatorio”¹⁸⁶.

En el Manual también se plantea la responsabilidad de los Comandantes, quienes deben asegurarse de que sus subalternos entiendan con claridad y buen criterio las normas establecidas¹⁸⁷, por lo que aporta a que el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas tome decisiones adecuadas y oportunas. Adicionalmente se establecen las pautas de comportamiento a ser aplicadas por los uniformados en situaciones de Estado de Excepción. Y como anexos al mismo, se encuentran los documentos realizados por cada una de las tres ramas de las Fuerzas Armadas, con los lineamientos específicos de las normas de comportamiento que deben seguir sus efectivos en su área de competencia y de acuerdo a su especificidad.¹⁸⁸

En el Manual se encuentran las normas de comportamiento y procedimientos que permiten alcanzar eficiencia y efectividad en las operaciones militares y minimizar la posibilidad de aplicar inadecuadamente el uso de la fuerza en cuanto a tiempo y espacio. En virtud de que varios instrumentos de DDHH forman parte del sustento legal del Manual, se insta a que los miembros de las Fuerzas Armadas respeten la dignidad y los derechos de las personas sin discriminación alguna y con apego irrestricto al ordenamiento jurídico mientras se encuentren realizando operaciones de control del

¹⁸⁵ *Manual de Derecho en las Operaciones Militares*. 1ra ed. Quito: Ministerio de Defensa Nacional, 2014, p. 8.

¹⁸⁶ *Id.*, pp. 9 – 10.

¹⁸⁷ *Id.*, p. 28.

¹⁸⁸ *Id.*, p. 91.

orden interno.¹⁸⁹ Las normas de comportamiento determinadas en el Manual permiten controlar el uso de la fuerza entre autoridades militares y entre soldados.¹⁹⁰

En razón de lo establecido en el inciso segundo del artículo 526 del Código Orgánico Integral Penal¹⁹¹, el personal militar no puede detener o aprender personas sin la presencia policial, a menos que se trate de actos delictivos flagrantes. En caso de que se proceda a la aprehensión de personas, estas deben ser entregadas inmediatamente a la Policía Militar; hasta ese momento “el personal militar tiene completa responsabilidad en la salvaguarda y el bienestar de los aprendidos”¹⁹². Se establece, además, que los miembros de las Fuerzas Armadas no pueden realizar una labor investigativa por su cuenta, pero deben colaborar con las autoridades competentes; en este sentido, deben llevar cabo tareas básicas para que no se altere el lugar de los hechos ni se contaminen los elementos materiales probatorios y evidencias físicas necesarias para ejercer las funciones de la policía judicial¹⁹³.

Las normas de comportamiento generales para el uso de la fuerza en operaciones militares en el ámbito interno, están basadas en el respeto de la normativa de derechos humanos. En tal virtud, los principios que deben observarse en todas las actuaciones efectuadas por los miembros de las Fuerzas Armadas son legalidad, necesidad y proporcionalidad¹⁹⁴, detallados en el Capítulo II del presente trabajo.

En concordancia con los principios, los miembros de las Fuerzas Armadas deberán realizar un uso progresivo y diferenciado de la fuerza, lo cual implica en un primer momento la presencia del personal militar uniformado y equipado, manteniéndose en una actitud acuciosa y atenta que sirva para prevenir y disuadir a las personas sobre la comisión de una infracción o un delito. Asimismo, los militares deben identificarse

¹⁸⁹*Id.*, pp. 7 – 8.

¹⁹⁰*Cfr.* Javier Ortega. *Las Fuerzas Armadas tienen un Manual para el control de las protestas*. <http://www.elcomercio.com/actualidad/fuerzasarmadas-militares-manual-control-protestas.html> (acceso: 10/03/2016)

¹⁹¹ Código Orgánico Integral Penal. Artículo 526, segundo inciso. Registro Oficial No. 180 de 10 de febrero del 2014. (...)Las y los servidores de la Policía Nacional, del organismo competente en materia de tránsito o miembros de las Fuerzas Armadas, deberán aprehender a quienes sorprendan en delito flagrante e informarles los motivos de su aprehensión. En este último caso deberán entregarlos de inmediato a la Policía Nacional. (...)

¹⁹²*Manual de Derecho en las Operaciones Militares. Óp. cit.*, p. 64.

¹⁹³*Id.*, pp. 44 – 45.

¹⁹⁴*Id.*, p. 41.

como miembros de la institución y siempre se deberá priorizar el diálogo con el empleo de términos cordiales y adecuados que sean fácilmente entendibles.¹⁹⁵ En lo que respecta al comportamiento reactivo de los miembros de las Fuerzas Armadas, ante cualquier situación, este debe ser el siguiente:

- 1) Control físico a través de técnicas de defensa que permitan “controlar, reducir, inmovilizar, y conducir a las personas, evitando ocasionar lesiones”¹⁹⁶;
- 2) Tácticas defensivas no letales: con ayuda de armamento complementario como toletes, esposas, gas lacrimógeno, carabinas o escopetas para lanzar balas de goma, escopeta lanza gas, etc. “considerando la amenaza y las circunstancias, con el fin de contrarrestar o superar el nivel de resistencia de agresor, con miras a restringir el uso de medios que puedan ocasionar lesiones o muerte del agresor”¹⁹⁷; y,
- 3) Empleo del arma de fuego: cuando la situación lo permita, se deberán hacer procedimientos previos de advertencia antes de usarla; el arma de fuego se empleará como último recurso cuando la agresión involucre riesgo real e inminente contra la vida de terceros o la del propio agente.¹⁹⁸

De conformidad con el Manual, los tipos de operaciones militares en el ámbito interno se deben llevar a cabo de acuerdo a las necesidades del Estado y comprenden:

- a) Operaciones de protección y seguridad de sectores estratégicos como el sistema hidrocarburífero nacional.- esta competencia se encuentra establecida en el artículo 313 de la Constitución de la República puesto que señala que:

El Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia. [...] Se consideran sectores estratégicos la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el

¹⁹⁵ *Id.*, pp. 114 – 115.

¹⁹⁶ *Ibid.*

¹⁹⁷ *Ibid.*

¹⁹⁸ *Ibid.*

patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, el agua, y los demás que determine la ley¹⁹⁹.

Esto se articula con lo establecido en el artículo 43 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado que señala que:

De la protección de instalaciones e infraestructura.- El Ministro de Defensa Nacional ante circunstancias de inseguridad críticas que pongan en peligro o grave riesgo la gestión de las empresas públicas y privadas, responsables de la gestión de los sectores estratégicos dispondrá a las Fuerzas Armadas, como medida de prevención, la protección de las instalaciones e infraestructura necesaria para garantizar el normal funcionamiento²⁰⁰.

b) Operaciones de apoyo a la Secretaría de Gestión de Riesgos.- esta competencia se encuentra establecida en el artículo 389 de la Constitución, el cual señala que:

El Estado protegerá a las personas, las colectividades y la naturaleza frente a los efectos negativos de los desastres de origen natural o antrópico mediante la prevención ante el riesgo, la mitigación de desastres, la recuperación y mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y ambientales, con el objetivo de minimizar la condición de vulnerabilidad.

El sistema nacional descentralizado de gestión de riesgo está compuesto por las unidades de gestión de riesgo de todas las instituciones públicas y privadas en los ámbitos local, regional y nacional. El Estado ejercerá la rectoría a través del organismo técnico establecido en la ley²⁰¹.

Lo mencionado concuerda con lo establecido en el literal d del artículo 11 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado que señala:

d) De la gestión de riesgos.- La prevención y las medidas para contrarrestar, reducir y mitigar los riesgos de origen natural y antrópico o para reducir la vulnerabilidad, corresponden a las entidades públicas y privadas, nacionales, regionales y locales. La rectoría la ejercerá el Estado a través de la Secretaria Nacional de Gestión de Riesgos²⁰².

c) Operaciones de apoyo a la Policía Nacional en mantenimiento del orden público.- esta competencia estaba considerada como inconstitucional al momento en el que se expidió el Manual y la Ley Reformatoria. Actualmente se encuentra establecida en el segundo inciso del artículo 158 de la Constitución de

¹⁹⁹ Constitución de la República del Ecuador. Artículo 313. Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.

²⁰⁰ Ley de Seguridad Pública y del Estado. Artículo 43. Registro Oficial Suplemento No. 35 de 28 de septiembre de 2009.

²⁰¹ Constitución de la República del Ecuador. Artículo 389. Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.

²⁰² Ley de Seguridad Pública y del Estado. Artículo 11. Registro Oficial Suplemento No. 35 de 28 de septiembre de 2009.

la República: “[...] Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía e integridad territorial y, complementariamente, apoyar en la seguridad integral del Estado de conformidad con la ley [...]”²⁰³.

Esta disposición se relaciona con lo establecido en el primer artículo innumerado a continuación del artículo 11 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado que señala lo siguiente:

Complementariedad de acciones de Fuerzas Armadas a la Policía Nacional.- Con el fin de precautelar la protección interna, el mantenimiento y control del orden público y la seguridad ciudadana, las Fuerzas Armadas podrán apoyar de forma complementaria las operaciones que en esta materia competen a la Policía Nacional²⁰⁴.

d) Operaciones de seguridad y control marítimo.- esta competencia se encuentra establecida en el numeral sexto, literal c del artículo 1 del Decreto Ejecutivo No. 433 publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 114 de 27 de junio del 2007, donde se señala que la Armada Nacional deberá realizar el: “Control del tránsito [...] marítimo, fluvial [...], de acuerdo a las necesidades y requerimientos de la seguridad nacional”²⁰⁵.

e) Operaciones de apoyo al control del narcotráfico.- esta competencia se encuentra establecida en el artículo 66 del Reglamento a la Ley sobre Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas, la misma que señala:

Además de la Policía Nacional y Policía Militar Aduanera, las Fuerzas Armadas Nacionales, como parte integrante de la Fuerza Pública y sin descuidar sus funciones específicas, coadyuvarán a combatir la producción y el tráfico ilícito de sustancias sujetas a fiscalización, especialmente en los lugares donde no exista personal de la Policía o cuando ésta no cuente con los medios necesarios²⁰⁶.

f) Operaciones de apoyo anti delincencial.- esta competencia se la ha venido desarrollando en razón de la medida cautelar dictada a favor del Estado ecuatoriano en noviembre del 2010, por el Juez Vigésimo Segundo de Garantías

²⁰³ Enmiendas a la Constitución de la República del Ecuador. Artículo 158. Registro Oficial No. 653 de 21 de diciembre de 2015.

²⁰⁴ Ley Reformativa a la Ley de Seguridad Pública y del Estado. Artículo agregado. Registro Oficial Suplemento No. 263 de 9 de junio de 2014.

²⁰⁵ Decreto Ejecutivo No. 433. Artículo 1. Registro Oficial Suplemento No. 114 de 27 de junio del 2007.

²⁰⁶ Reglamento a la Ley sobre Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas. Artículo 66. Registro Oficial Suplemento No. 637 de 7 de marzo de 1991.

Constitucionales, en la cual se dispone que las Fuerzas Armadas colaboren en el control anti delincencial²⁰⁷.

- g) Operaciones de control de armas.- esta competencia se encuentra establecida de forma muy general en el artículo 4 de la Ley sobre Armas, Municiones, Explosivos y Accesorios, la cual señala que:

Se somete al control del Ministerio de Defensa Nacional a través del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas la importación, exportación, internamiento, almacenamiento, comercio interior y fabricación de armas de fuego, municiones, fuegos de artificio, pólvora o toda clase de explosivos, así como también las materias primas para fabricación de explosivos; los medios de inflamación tales como: guías para minas, fulminantes y detonadores; productos químicos, elementos de uso en la guerra química o adaptables a ella²⁰⁸.

Además, la competencia se da en conformidad con lo establecido en el artículo 1 y 2 del Decreto Ejecutivo Nro. 749 publicado en el Registro Oficial Nro. 442 del 6 de mayo de 2011:

Art. 1.- El Consejo Sectorial de Seguridad será el organismo de la Función Ejecutiva responsable de la coordinación, seguimiento, proposición y evaluación de las políticas, planes, proyectos, programas y acciones vinculadas al control de armas de fuego [...].

Art. 2.- Para cumplir con las atribuciones establecidas en el artículo anterior, el Consejo Sectorial de Seguridad contará con un equipo técnico, conformado por delegados de las siguientes instituciones: [...] 4. Ministerio de Defensa Nacional [...] ²⁰⁹.

En razón de lo expuesto anteriormente, las competencias otorgadas a las Fuerzas Armadas en relación al control interno se encuentran dispersas en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, sin tener un orden y coherencia entre ellas. En este sentido, el desarrollo de estas tareas podría volverse confuso para los uniformados al no contar con normativa clara y específica que sustente su accionar y, sobre todo, que brinde seguridad jurídica a su trabajo diario.

Algunas de las operaciones que se encuentran efectuando los miembros de las Fuerzas Armadas dentro del control del orden interno, como el control marítimo o el apoyo antidelincencial, no se encuentran conforme al principio de legalidad establecido en la Constitución, mediante el cual las competencias sólo pueden provenir

²⁰⁷ *Manual de Derecho en las Operaciones Militares. Óp. cit.*, p. 76.

²⁰⁸ Ley sobre Armas, Municiones, Explosivos y Accesorios. Artículo 4. Registro Oficial No. 311 de 7 de noviembre de 1980.

²⁰⁹ Decreto Ejecutivo Nro. 749. Artículo 1. Registro Oficial Nro. 442 del 6 de mayo de 2011

de la Constitución o de la ley, tal como se analizará en el siguiente acápite de este trabajo.

3.2 Adecuación normativa

En el artículo 226 de la Constitución del Ecuador, se establece claramente el principio de legalidad, el cual determina que: “Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal **ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley**”²¹⁰[las negrillas son de mi autoría].Es decir, el principio de legalidad establece que las competencias de los agentes estatales sólo pueden surgir de la expresa potestad efectuada en la Constitución o en la ley. Este principio se configura como “una carga para la administración pública y [...]como una garantía de seguridad jurídica de los gobernados”²¹¹, en beneficio de la protección de sus derechos fundamentales.

Doctrinariamente, autores como Efraín Pérez han señalado que la “sumisión de la Administración a la Ley se realiza en virtud del principio de legalidad (...) que se refiere a la llamada ‘reserva de ley’, según la cual, existen materias específicas, determinadas en la Constitución que pueden regularse solamente por ley formal”²¹².En este sentido, en el artículo 132 de la Carta Magna, se establece la reserva de ley, *inter alia*, para los siguientes asuntos:

1. Regular el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales.
2. Tipificar infracciones y establecer las sanciones correspondientes. [...]
6. Otorgar a los organismos públicos de control y regulación la facultad de expedir normas de carácter general en las materias propias de su competencia, sin que puedan alterar o innovar las disposiciones legales.²¹³

De esta manera se configura uno de los principales conceptos del Derecho Público, mediante el cual las entidades estatales sólo pueden realizar aquello que les ha sido

²¹⁰Constitución de la República del Ecuador. Artículo 226. Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.

²¹¹ Luis Bejar. *Curso de Derecho Administrativo*. México D.F.: Novum, 2012, p. 67.

²¹² Efraín Pérez. *Derecho Administrativo Tomo I*.1ra ed. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2007, p. 133.

²¹³Constitución de la República del Ecuador. Artículo 132. Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.

expresamente atribuido, sobretodo en aquellos asuntos que por su importancia requieren de una norma con rango de ley, tal como en el tema objeto del presente trabajo.

La competencia se configura como el conjunto de “funciones que un agente puede ejercer legítimamente, [además] da la medida de las actividades que corresponden a cada órgano administrativo de acuerdo al ordenamiento jurídico [y] resulta la aptitud legal de obrar del órgano administrativo”²¹⁴. El principio de legalidad es la base del Estado de derecho ya que este “limita la competencia de los órganos administrativos y, al expresar el apego de la actuación administrativa la ley, hay regularidad jurídica en la administración”²¹⁵.

En razón de todo lo expuesto, los miembros de las Fuerzas Armadas, al ser esta una institución estatal, sólo tendrán competencia para hacer aquello que expresamente la Constitución y la ley les faculte a realizar.

Con la enmienda al inciso segundo del artículo 158 de la Constitución, las Fuerzas Armadas tienen como misión complementaria apoyar en la seguridad integral del Estado. Si bien la enmienda les otorga competencia para apoyar operaciones en defensa de la seguridad integral del Estado, se indica que éstas deberán realizarse en conformidad con lo establecido en la ley. La enmienda al artículo 158 puede dar pie a subjetividades. La Corte Constitucional, en su dictamen No. 001-14-DRC-CC sobre la propuesta de reforma de la Constitución, mencionó que:

La propuesta invita a que vía garantía constitucional –garantía normativa– la ley regule el ejercicio de esta potestad, lo cual permite regular el desempeño de estos actores – Fuerzas Armadas– en cuanto al manejo de la seguridad, sin caer en excesos que atenten derechos constitucionales. Ante esto se evidencia que la propuesta no restringe garantías constitucionales, sino más bien, a través de una norma de remisión, dispone que mediante ley se regule el ejercicio de las actividades que desempeñarían las Fuerzas Armadas dentro de su rol complementario de brindar seguridad integral²¹⁶.

Sin embargo, en la reforma efectuada a la Ley de Seguridad Pública y del Estado tampoco se delimitaron los supuestos o escenarios en los cuales las Fuerzas Armadas podrían participar, y simplemente se menciona que: “Con el fin de precautelar la protección interna, el mantenimiento y control del orden público y la seguridad

²¹⁴ Efraín Pérez. *Manual de Derecho Administrativo*. 2da. ed. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2012, p. 19.

²¹⁵ Roberto Martínez. *Manual de Derecho Administrativo*. México D.F.: Trillas, 1997, p. 274.

²¹⁶ Corte Constitucional. *Dictamen No.001-14-DRC-CC*, 31 de octubre del 2014. Registro Oficial Gaceta Constitucional 009 de 10 de noviembre de 2014.

ciudadana, las Fuerzas Armadas podrán apoyar de forma complementaria las operaciones que en esta materia competen a la Policía Nacional”²¹⁷.

Se observa, entonces, que no existe en el ordenamiento jurídico ninguna norma específica que determine lo que implica el apoyo complementario en las operaciones de la Policía Nacional, ni existe una ley que regule las actuaciones de las Fuerzas Armadas en el ámbito de control interno de forma integral y clara. Además, tal como se mencionó en el acápite anterior de este trabajo, ciertas competencias otorgadas a la institución militar no cumplen con el principio de legalidad o se encuentran redactadas de forma tan general que no se logra determinar con exactitud el campo de acción de los militares. Por lo expuesto, a continuación se presenta una propuesta que busca solventar los problemas descritos.

3.2.1 Propuesta de reforma legal

El propósito de este trabajo es plantear una reforma a la Ley de Seguridad Pública y del Estado, y de su Reglamento, mediante la cual se incluya un nuevo capítulo para delimitar los supuestos y escenarios en los cuales las Fuerzas Armadas puedan apoyar de forma complementaria a la Policía Nacional. Asimismo, se plantea qué órganos serán competentes para cumplir con estas nuevas tareas.

Esta reforma se plantea en razón de brindar seguridad jurídica a los efectivos en su accionar, puesto que la normativa existente en el país no delimita adecuadamente las funciones que podrán desarrollar los militares, se encuentra dispersa y, en varios casos, ni siquiera se encuentra conforme al principio de legalidad. A continuación se desarrollan los artículos propuestos para realizar la reforma, tanto a la Ley de Seguridad Pública como a su Reglamento:

Ley de Seguridad Pública y del Estado

Capítulo IV

De la complementariedad de acciones de Fuerzas Armadas a la Policía Nacional

Artículo 12.- Con el fin de precautelar la protección interna, el mantenimiento y control del orden público y la seguridad ciudadana, las Fuerzas Armadas podrán apoyar de forma complementaria las operaciones que en esta materia competen a la Policía Nacional sin necesidad de que exista una declaración de Estado de Excepción.

²¹⁷ Ley Reformativa a la Ley de Seguridad Pública y del Estado. Artículo agregado. Registro Oficial Suplemento No. 263 de 9 de junio de 2014.

Las Fuerzas Armadas podrán apoyar de forma complementaria las operaciones de la Policía Nacional, única y exclusivamente cuando las capacidades operativas y técnicas de esta última se vean sobrepasadas por la magnitud de los riesgos y amenazas existentes.

Las Fuerzas Armadas prestarán apoyo a la Policía Nacional en operaciones relacionadas con: a) Terrorismo, b) Delitos relacionados con las sustancias catalogadas sujetas a fiscalización, c) Delitos del tráfico ilícito de migrantes y trata de personas, d) Crimen organizado, e) Minería ilegal, f) Actividades ilícitas contra el ambiente, g) Delitos en contra de la actividad hidrocarburífera, h) Atención a desastres naturales y antrópicos, i) Operaciones de seguridad y control marítimo; y, j) Operaciones de control de armas.

Artículo 13.- Para el efectivo cumplimiento de las operaciones descritas en este Capítulo, las tres ramas de las Fuerzas Armadas deberán crear la especialización de “Policía Militar” tanto en las escuelas de formación de oficiales como en las de tropa.

Artículo 14.- El personal de las Fuerzas Armadas en el ejercicio de sus funciones observará y se sujetará a las normas de comportamiento y procedimientos del uso progresivo de la fuerza establecidos en el Código de Conducta de para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley de 1979, en los Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley de 1990, y específicamente en el Manual de Derecho en las Operaciones Militares expedido por el Ministerio de Defensa Nacional

Artículo 15.- Para el desarrollo de las operaciones complementarias entre las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, los/las Ministros/as responsables de la Defensa Nacional y del Interior, coordinarán la oportunidad y nivel de la intervención de las fuerzas bajo su mando, estableciendo las directivas y protocolos necesarios en conformidad con las competencias atribuidas en la Ley.

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

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

Artículo 16.- En casos de grave conmoción interna, la aplicación de los planes para el uso de las fuerzas militares, será expedida mediante Decreto Ejecutivo que declare el Estado de Excepción, de conformidad con la Constitución y la ley.

Reglamento a la Ley de Seguridad Pública y del Estado

Título IX

De la complementariedad de acciones de Fuerzas Armadas a la Policía Nacional

Artículo 55.- La especialización de “Policía Militar” existente en cada una de las tres ramas de las Fuerzas Armadas, se encontrará conformada por el 35% de los integrantes totales de cada promoción tanto de tropa como de oficiales.

3.2.2 Fortalecimiento de las capacidades de los funcionarios públicos

Como se puede observar en el Cuadro 1, las especialidades existentes en cada una de las tres ramas de las Fuerzas Armadas evidencian la dirección predominante a cumplir con actividades relacionadas a la defensa territorial.

Cuadro 1. Servicios de especialización de las Fuerzas Armadas ecuatorianas

	Fuerza Terrestre²¹⁸	Fuerza Aérea²¹⁹	Fuerza Naval²²⁰
Armas	Infantería Caballería blindada Artillería Ingeniería Inteligencia militar Aviación del ejército Comunicaciones	Pilotos	Superficie (Buques de Guerra) Submarinos Aviación Naval Infantería de Marina
Servicios / Aerotécnicos (Fuerza Aérea)	Intendencia Material de guerra Transportes	Infantería Aérea Inteligencia Electrónica Mantenimiento de aviones Defensa Aérea Armamento Aéreo Abastecimientos Comunicaciones Informática Personal Ingeniería Aeronáutica	Servicios en general: Áreas administrativas Áreas financieras Áreas logísticas

²¹⁸ Ejército Ecuatoriano. *Armas y Servicios del Ejército Ecuatoriano*. http://www.ejercitodeecuador.mil.ec/images/2014/10_octubre/Armas/armas%20y%20servicios.swf (acceso: 16/03/2016)

²¹⁹ Fuerza Aérea Ecuatoriana. *Especialidades profesionales de la ESMA*. http://www.fuerzaaereaecuadoriana.mil.ec/site/index.php?option=com_content&view=article&id=95&Itemid=495 (acceso: 16/03/2016)

²²⁰ Armada del Ecuador. *Personal Naval*. <http://www.armada.mil.ec/armada/personal-naval/> (acceso: 16/03/2016)

Especialistas	Sanidad Justicia Veterinaria Ciencias de la Educación Ingeniería Comunicación Social	Administración Finanzas Educación Comunicación Social Ingeniería Civil Sanidad Justicia	Sanidad Justicia Ingeniería
Servicio Propuesto	Policía Militar	Policía Militar	Policía Militar

Elaborado por: la autora

Ante las nuevas competencias relacionadas con el control interno, se requiere que las Fuerzas Armadas cuenten con una rama especializada para cumplir a cabalidad con estas tareas, y que reciban la formación adecuada para el desarrollo de estas funciones. En este sentido, se plantea que todos los aspirantes, tanto para oficiales como para tropa, sin excepción, reciban entrenamiento tanto para enfrentar conflictos armados bajo el umbral del DIH, así como formación adecuada para hacer frente a situaciones de control del orden interno bajo el DIDH.

Para no perder la esencia de las Fuerzas Armadas, en este trabajo se plantea la creación de la especialización de “Policía Militar” en las tres ramas de las Fuerzas Armadas, para personal de oficiales y de tropa. Los miembros que sean destinados a esta especialización, de forma previa a su graduación y luego del entrenamiento común que tomen durante su formación, recibirán única y exclusivamente la capacitación y entrenamiento relacionados con las actividades de apoyo a la Policía Nacional.

La actual denominación de Policía Militar tiene relación con el control al interior de instalaciones militares, de conformidad con lo dispuesto en el literal e del artículo 41 del Reglamento de Disciplina Militar, que señala: “Son faltas graves: [...] e. No acatar las disposiciones impartidas por la Policía Militar o personal de guardia [...]”²²¹. Además, el Glosario del Reglamento Interno de Talento Humano del Ministerio de Defensa Nacional señala que el: “Ministerio de Defensa Nacional.- Comprende las instituciones dependientes y adscritas a esta Cartera de Estado, estas son: [...] Policía Militar (PM)”²²².

²²¹ Reglamento de Disciplina Militar. Artículo 41, literal e. Acuerdo Ministerial 1909 de 15 de diciembre del 2008.

²²² Reglamento Interno Talento Humano Ministerio de Defensa Nacional. Glosario. Registro Oficial No. 402 de 27 de noviembre del 2015.

En la actualidad, en las Fuerzas Armadas existe un curso de formación denominado “Curso Básico de Policía Militar”, el mismo que se realiza dos veces en el año y tiene doce meses de duración²²³. El curso se encuentra abierto para el personal militar de las tres ramas de las Fuerzas Armadas “que comprende los grados de soldados a cabos primeros; y de subtenientes a tenientes”²²⁴. En el curso, los militares reciben capacitación sobre “legislación militar, sistema integrado de seguridad, misiones y procedimientos del policía militar, protección a personas muy importantes, controles militares, contra disturbios y motines, armas y tiro, don de mando y liderazgo militar”²²⁵. Sin embargo, en el curso participan apenas 60 militares de todas las ramas de las Fuerzas Armadas al año²²⁶, quienes son destinados a tareas de control dentro de cada una de las unidades militares del país, mas no al desempeño de tareas complementarias con la Policía Nacional.

Debido al reducido tiempo de duración del curso y el escaso número de participantes, se recomienda la creación de la especialidad de “Policía Militar”. A través de esta, se busca garantizar un mayor número de efectivos debidamente capacitados y entrenados en el desempeño exclusivo de funciones complementarias con la Policía Nacional en actividades relacionadas con el control interno. De esta manera, se estaría precautelando el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Ecuador destacadas en el caso Zambrano Vélez, mencionado en el Capítulo II de este trabajo, además del DIH y el DIDH.

3.2.3 Proveer a los funcionarios públicos el equipamiento adecuado

El documento denominado “El uso de la fuerza en operaciones de mantenimiento del orden”, realizado por el Comité Internacional de la Cruz Roja, señala que los Estados deben adoptar medidas específicas antes del uso de la fuerza. Entre estas

²²³ Cfr. Ejército Ecuatoriano. *Clausura del XXXVIII Curso Básico de Policía Militar*. http://www.ejercitodeecuador.mil.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=2263:clausura-del-xxxviii-curso-basico-de-policia-militar&catid=39&Itemid=468 (acceso: 24/03/2016)

²²⁴ Ministerio de Defensa Nacional. *Primera mujer graduada de Policía Militar Ministerial*. <http://www.defensa.gob.ec/primera-mujer-graduada-de-policia-militar-ministerial/> (acceso: 24/03/2016)

²²⁵ Ejército Ecuatoriano. *Clausura del XXXVIII Curso Básico de Policía Militar*. http://www.ejercitodeecuador.mil.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=2263:clausura-del-xxxviii-curso-basico-de-policia-militar&catid=39&Itemid=468 (acceso: 24/03/2016)

²²⁶ *Ibíd.*

medidas se encuentra “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 puedan hacer un uso diferenciado de la fuerza”²²⁷. En conformidad con esto, a continuación se detallan los cambios que deberían realizarse para que las Fuerzas Armadas puedan cumplir a cabalidad con las tareas de control del orden interno.

El armamento que poseen las Fuerzas Armadas en la actualidad se encuentra direccionado a derrotar al enemigo en el marco de un conflicto armado, lo cual no les permitiría cumplir a cabalidad con las nuevas competencias relativas al control de la seguridad interna. Por tanto, es necesario dotar a los miembros de las Fuerzas Armadas de equipamiento similar al empleado por la Policía Nacional. De conformidad con el Reglamento de Uso Legal Proporcional de la Fuerza esto implica: 1) Armas de fuego adecuadas “con munición letal (y) con munición no letal como postas de goma o proyectiles con carga lacrimógena, entre otros”²²⁸; y, 2) Equipamiento no letal.

A su vez, el equipamiento no letal debería estar compuesto de: a) material y equipo para poder identificar las amenazas (binoculares, visores nocturnos, visores térmicos, etc.); b) material y equipo para poder advertir sobre una intervención antes del empleo de la fuerza (megáfonos, parlantes tácticos, bengalas, etc.); y, c) material y equipo para poder registrar y grabar el empleo de la fuerza (videocámaras, cámaras digitales, sensores, electroópticos, etc.)²²⁹.

En el Cuadro 2, que se encuentra más adelante, se detallan los implementos que serán requeridos por un batallón de la especialización de “Policía Militar” que se sugieren en este trabajo.

Un batallón es una “unidad táctica y administrativa perteneciente a un arma o servicio bajo un comando único dependiente de la brigada, conformada por compañías o similares menores que le permiten cumplir operaciones tácticas”²³⁰. Un batallón, a su vez, se encuentra conformado por tres compañías, cada compañía cuenta con

²²⁷ Comité Internacional de la Cruz Roja. *El uso de la fuerza en operaciones de mantenimiento del orden*. <https://www.icrc.org/.../the-use-of-force-in-law-enforcement-operations>. (acceso: 09/03/2016)

²²⁸ Reglamento de Uso Legal Proporcional de la Fuerza para la Policía. Artículo 5. Registro Oficial No. 314 de 19 de agosto de 2014.

²²⁹ *Cfr. Manual de Derecho en las Operaciones Militares. Óp. cit.*, pp. 81 – 82.

²³⁰ Fuerza Terrestre Ecuatoriana. *Manual de Doctrina Básica de la Fuerza Terrestre*. 1ra ed. Quito: Instituto Geográfico Militar, 2005, p. 16.

trespelotones, y cada pelotón se integra por tres escuadras, cada una de ellas constituida por ocho efectivos. Un batallón, entonces, cuenta con un total de 216 militares²³¹. Se recomienda que se implemente un batallón de “Policía Militar” conformado por oficiales y tropa en los principales cuarteles de las ciudades más grandes del país (tales como Quito, Guayaquil y Cuenca) y donde se evidencie un mayor requerimiento de estos efectivos.

A manera de resumen, en este capítulo se plantea la manera de optimizar la legislación, la organización, las capacidades y los recursos a los diferentes escenarios de seguridad interna, “que permitan cubrir las vulnerabilidades con mayor cooperación, para hacer frente en mejores condiciones a los nuevos desafíos”²³². Los cambios propuestos contribuirán al control del orden público, particularmente en la “lucha contra la delincuencia y el crimen organizado, en apoyo a la Policía Nacional”²³³, tareas que permitirán que la institución militar siga siendo útil para el país, como lo ha sido a lo largo de la historia republicana.

²³¹ *Ibíd.*

²³² Ignacio Montes de Oca. “Rol de las Fuerzas Armadas y nuevos desafíos a la seguridad”. *Revista Colección Edición No 4* (1996), p. 79 – 80.

²³³ Amazonas García Domínguez. “*La Fuerza Terrestre ante las Amenazas Multidimensionales*” Tesis de maestría. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede Ecuador. Quito, 2005, p. 25.

Cuadro 2. Propuesta para equipamiento de batallón de Policía Militar para operaciones de control del orden público

UNIDADES (1)	ARMAMENTO Y EQUIPO DEL BATALLÓN POLICÍA MILITAR PARA OPERACIONES DE CONTROL DEL ORDEN PÚBLICO												
	ARMAMENTO (2)	MATERIAL A/C (3)							VEHÍCULOS TÁCTICOS (4)		VEHÍCULOS ADMINISTRATIVOS (4)		MUNICIÓN 9MM (2)
	Calibre 9 m.m. (PISTOLA)	TOLETES	ESPOSAS	TRUFLY	TRAJE ANTI MOTÍN	ESCUDOS	GRANADAS GAS	MÁSCARAS ANTI GAS					
CIA. CMDO Y EM	24	20	20	5	20	20	100	20	JEEP	1	CAMIONETA	2	360
1ª CIA PM	20	80	80	12	40	40	100	80	CAMIONETA TÁCTICA	3	FURGÓN RANCHO	1	360
2ª CIA PM	20	80	80	12	40	40	100	80	CAMIONETA TÁCTICA	3	CAMIÓN DE 5 TONELADAS	2	360
3ª CIA PM	20	80	80	12	40	40	100	80	CAMIONETA TÁCTICA	3	BUSETA	2	360
PEL SERVICIOS	12	50	50	25	40	40	100	50					360
TOTAL	96	310	310	66	180	180	500	310		10		7	1800

REFERENCIAS	
CIA. CMDO Y EM: Compañía del Comandante y de los Oficiales	PEL SERVICIOS: Pelotón de Servicios
CIA PM: Compañía de Policía Militar	Material A/C: Material Auxiliar/Complementario

Fuentes:

- (1) Fuerza Terrestre Ecuatoriana. *Manual de Doctrina Básica de la Fuerza Terrestre*. 1ra ed. Quito: Instituto Geográfico Militar, 2005, p. 15 - 22.
- (2) Ministerio del Interior *et al. Manual de derechos humanos aplicados a la función policial*. 2da ed. Quito: AH Editorial, 2009, pp. 220 - 221.
- (3) Reglamento de Uso Legal Proporcional de la Fuerza para la Policía. Artículo 5. Registro Oficial No. 314 de 19 de agosto de 2014. Y, Ministerio del Interior *et al. Manual de derechos humanos aplicados a la función policial*. 2da ed. Quito: AH Editorial, 2009, pp. 207 - 219.
- (4) Amnistía Internacional. *Armas para la Seguridad Interna*. Madrid: Editorial Amnistía Internacional, 2011, pp. 14 - 18

Elaborado por: la autora

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones

En el desarrollo del presente trabajo de titulación se han identificado los roles y funciones constitucionales que las Fuerzas Armadas han desempeñado en el Ecuador a lo largo de su historia. Principalmente, desde los inicios de la República y durante varios años, la institución militar se encargó de tareas relacionadas al control interno debido a la falta de organización existente en la Policía de ese entonces.

A partir de la Constitución de 1945 existió en el Ecuador una clara separación entre las competencias otorgadas a las Fuerzas Armadas (defensa nacional) y la Policía Nacional (mantenimiento del orden interno). No obstante, se verificó que durante la mayor parte de la historia del país, los efectivos de las Fuerzas Armadas se han desempeñado en otras actividades de seguridad.

La situación actual del Ecuador hace que una serie de nuevas amenazas, tanto internas como externas, pongan en peligro la seguridad del Estado y de los ciudadanos. Ante crecientes niveles de inseguridad por narcotráfico, crimen organizado, entre otros flagelos, el país optó por emplear a sus Fuerzas Armadas para intervenir en tareas de control interno. Estos cambios se implementaron a través de la Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Pública y del Estado, y la enmienda constitucional mediante la cual se modificó el artículo 158 de la Constitución de la República.

En este sentido, se pudo determinar que las nuevas tareas encomendadas a los efectivos militares para el control de la seguridad interna deben considerar tanto el Derecho Internacional de los Derechos Humanos como el Derecho Internacional Humanitario. La complementariedad entre estas dos ramas del derecho es sumamente importante para brindar un panorama de actuación más completo.

En consonancia con lo anterior, se observó que principalmente deben adoptarse las disposiciones del Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley de 1979 y los Principios Básicos sobre el empleo de la fuerza y armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley de 1990. Los instrumentos mencionados, al ser instrumentos de *softlaw*, deben ser incluidos de forma expresa a la legislación del país. Si bien la Policía Nacional ha adoptado estos instrumentos para

guiar su accionar, lo realizó mediante un Acuerdo Ministerial, lo cual no basta para garantizar y asegurar los derechos ciudadanos, puesto que este aspecto debió ser regulado por ley.

Se concluyó, asimismo, que se han otorgado competencias similares a las Fuerzas Armadas para el desempeño de tareas relacionadas con el control y mantenimiento del orden interno en países como Perú, Brasil, México y Guatemala. Sin embargo, otros países como Argentina y Chile han mantenido la estricta separación entre las tareas de defensa y control interno.

Finalmente, se pudo concluir que la normativa que actualmente sustenta la actuación de las Fuerzas Armadas en tareas de control interno se encuentra dispersa en diversas normas con diferente rango jurídico y que, en muchos casos, no respeta el principio de legalidad. En virtud de lo señalado, se concluye que es necesario delimitar el accionar de los militares a aquellos aspectos que representan grave riesgo a la seguridad y donde la capacidad de la Policía se encuentre superada, además de que todas las competencias otorgadas se encuentren recogidas en una sola ley y no dispersas en el ordenamiento jurídico.

Por lo tanto, a lo largo del trabajo se demostró que se requiere implementar cambios en la normativa, formación y equipamiento de la institución militar para hacer frente a las nuevas tareas encomendadas, sin que esto implique un menoscabo en la esencia de esta institución.

Recomendaciones

En este trabajo se recomienda adoptar una reforma a la Ley de Seguridad Pública y del Estado, donde principalmente se delimiten las actividades complementarias en las cuales las Fuerzas Armadas podrán actuar en conjunto con la Policía Nacional. Así mismo, se sugiere tomar en consideración la reforma propuesta al Reglamento de dicha Ley. De esta manera la institución militar podría participar en cualquier tipo de actividad o tarea con la adecuada seguridad jurídica que ampare tanto a Fuerzas Armadas como a la ciudadanía en general.

Adicionalmente, se recomienda que exista un cambio y adecuación en las especialidades existentes en las Fuerzas Armadas para que exista un grupo capacitado en tareas de control del orden interno. Así mismo, es recomendable que el Estado brinde el equipamiento adecuado para el desarrollo adecuado de estas tareas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

- Aguilera Peralta, Gabriel. “Las amezas irregulares en la agenda de seguridad de Centroamérica.” *Reforma de las Fuerzas Armadas en América Latina y el impacto de las amenazas irregulares*. José Raúl Perales (ed.) Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2008.
- Armada del Ecuador. *Escuela Superior Naval “Rafael Morán Valverde”* <http://www.armada.mil.ec/reclutamiento/oficiales/> (acceso: 05/01/2016)
- Armada del Ecuador. *Personal Naval*. <http://www.armada.mil.ec/armada/personal-naval/> (acceso: 16/03/2016)
- Asamblea Nacional de la República del Ecuador. *Presidenta de la Asamblea recibe informe de Enmienda Constitucional*. <http://www.asambleanacional.gob.ec/es/noticia/40338-presidenta-de-la-asamblea-recibe-informe-de-enmienda> (acceso: 14/12/2015)
- Ávila Santamaría, Ramiro y Valencia Amores, José. *Ecuador y el Derecho Internacional Humanitario*. Quito: CICR, 2006.
- Ayala Mora, Enrique. *Ecuador del Siglo XIX. Estado Nacional, Ejército, Iglesia y Municipio*. 1ra ed. Quito: Corporación Editora Nacional, 2011.
- Balmaceda, Vilma y Rouillon, Denisse. “Aplicación del Derecho Internacional Humanitario en situaciones de disturbios interiores y de tensiones internas.” *Derecho Internacional Humanitario*. 1ra ed. Fabián Novak (coord.). Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2003.
- Bejar, Luis. *Curso de Derecho Administrativo*. México D.F.: Novum, 2012.
- Benites Vinuesa, Leopoldo. *Ecuador: drama y paradoja*. Quito: Libresa, 1995.
- Bonilla, Adrián. “Percepciones de la amenaza a la seguridad nacional de los países andinos: regionalización del conflicto colombiano y narcotráfico.” *América Latina y el (des)orden global neoliberal. Hegemonía, contrahegemonía, perspectivas*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2004.
- Cahueñas, Hugo. *Desarrollo del derecho internacional humanitario: Cruz Roja y el contexto en Perú*. 1ra ed. Quito: FLACSO Sede Ecuador, 2013.
- Chillier, Gaston y Freeman, Laurie. *El Nuevo Concepto de Seguridad Hemisférica de la OEA: Una amenaza en Potencia*. Washington D.C.: Washington Office on Latin America, 2005.

- Comisión Especializada Ocasional para el tratamiento de la Solicitud de Enmienda Constitucional de la Asamblea Nacional. *Informe para primer debate de la Solicitud de Enmienda Constitucional*. 28 de noviembre de 2014.
- Comisión Especializada Ocasional para el tratamiento de la Solicitud de Enmienda Constitucional de la Asamblea Nacional. *Informe para segundo debate de la Solicitud de Enmienda Constitucional*. 23 de noviembre de 2015.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. B-32: *Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica” / 9. Ecuador*. <https://www.cidh.oas.org/basicos/Basicos3.htm> (acceso: 20/02/2016)
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. CIDH. Informe No. 112/10, en el Caso Petición Interestatal PI-02, Ecuador – Colombia, de 21 de octubre de 2010.
- Comité Internacional de la Cruz Roja. *¿Cuál es la definición de “conflicto armado” según el derecho internacional humanitario?* <https://www.icrc.org/spa/assets/files/other/opinion-paper-armed-conflict-es.pdf>(acceso: 25/09/2015)
- Comité Internacional de la Cruz Roja. *Derecho internacional humanitario y derecho internacional de los derechos humanos. Analogías y diferencias*. https://www.icrc.org/es/download/file/3649/dih_didh.pdf(acceso: 29/10/2014)
- Comité Internacional de la Cruz Roja. *El uso de la fuerza en operaciones de mantenimiento del orden*. <https://www.icrc.org/.../the-use-of-force-in-law-enforcement-operations>(acceso: 09/03/2016)
- Comité Internacional de la Cruz Roja. *Informe de la XXXII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, El derecho internacional humanitario y los desafíos de los conflictos armados contemporáneos*. <https://www.icrc.org/es/document/el-derecho-internacional-humanitario-y-los-desafios-de-los-conflictos-armados> (acceso: 09/03/2016)
- Corte Constitucional del Ecuador. *Corte Constitucional verificó cumplimiento integral de sentencia respecto a enmiendas a la Constitución*. <https://www.corteconstitucional.gob.ec/index.php/boletines-de-prensa/item/1770-corte-constitucional-verificó-cumplimiento-integral-de-sentencia-respecto-a-enmiendas-a-la-constitución.html> (acceso: 28/12/2015)
- Dammert, Lucía. “Reformas del sector seguridad: el caso de Chile.” *Reforma de las Fuerzas Armadas en América Latina y el impacto de las amenazas irregulares*. José Raúl Perales (ed.) Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2008.
- De la Torre, Carlos H. “La Escuela Militar de Quito en los Cien Años de la República.” *El Ecuador en cien años de Independencia*. Quito: Tipografía Salesiana, 1930.

- De Rover, Cees. *Servir y Proteger*. Ginebra: Comité Internacional de la Cruz Roja, 1998.
- De Rover, Cees. *Las fuerzas de policía y de seguridad: Un nuevo interés para los derechos humanos y el derecho humanitario*. <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5tdnl2.htm> (acceso: 04/03/2016)
- Del Toro Huerta, Mauricio. “El fenómeno del softlaw y las nuevas perspectivas del Derecho Internacional.” *Anuario Mexicano de Derecho Internacional VI* (2006)
- Diamint, Rut. “Defensa. Seguridad y Estado de Derecho.” *Reforma de las Fuerzas Armadas en América Latina y el impacto de las amenazas irregulares*. José Raúl Perales (ed.) Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2008.
- Diamint, Rut. “Introducción”. *Construyendo Roles, Democracia y Fuerzas Armadas*. Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales, 2008.
- Dobronski Ojeda, Fernando. “*Del Velasquismo a los Gobiernos Militares*.” *Historia Militar del Ecuador*. Ed. David Andrade. Quito: Academia Nacional de Historia Militar, 2010.
- Doctrina Policial de la República del Ecuador. Orden, Seguridad y Protección de los Derechos*. 1ra. ed. Quito: Ministerio del Interior, 2012.
- Donoso, Juan Carlos et al. *Cultura política de la democracia en Ecuador y en las Américas, 2014: Gobernabilidad democrática a través de 10 años del Barómetro de las Américas*. Nashville: LAPOPVanderbiltUniversity, 2015.
- Duffield, Mark. *Global Governance and the New Wars. The Merging of Development and Security*. New York: Zed Books, 2001
- Ejército Ecuatoriano. *Armas y Servicios del Ejército Ecuatoriano*. http://www.ejercitodeecuador.mil.ec/images/2014/10_octubre/Armas/armas%20y%20servicios.swf (acceso: 16/03/2016)
- Ejército Ecuatoriano. *Clausura del XXXVIII Curso Básico de Policía Militar*. http://www.ejercitodeecuador.mil.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=2263:clausura-del-xxxviii-curso-basico-de-policia-militar&catid=39&Itemid=468(acceso: 24/03/2016)
- El Comercio. *Asamblea aprobó el paquete de enmiendas*. <http://www.elcomercio.com/actualidad/asamblea-aprobo-enmiendas-constitucion.html> (acceso: 14/12/2015)

- El Universo. *Corte Constitucional debatirá mañana paquete de reformas entregadas por AP*. <http://www.eluniverso.com/noticias/2014/10/28/nota/4160616/corte-constitucional-debatira-manana-paquete-reformas-entregadas-ap> (acceso: 29/10/2014)
- Escuela Superior Militar de la Fuerza Aérea “Cosme Rennella Barbató.” *La Institución*. <http://esmafae.mil.ec> (acceso: 05/01/2016)
- Escuela Superior Militar “Eloy Alfaro”. *Historia de la ESMIL*. <http://www.esmil.mil.ec/institucion/historia-de-la-esmil> (acceso: 25/09/2015)
- Estrada, María de los Ángeles. *El derecho de Ginebra frente a los conflictos armados sin carácter internacional*. 1ra. ed. México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, 2006.
- Fitch, Samuel. *The Armed Forces and Democracy in Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1998.
- Fuerza Aérea Ecuatoriana. *Especialidades profesionales de la ESMA*. http://www.fuerzaaereaecuadoriana.mil.ec/site/index.php?option=com_content&view=article&id=95&Itemid=495 (acceso: 16/03/2016)
- Fuerza Terrestre Ecuatoriana. *Manual de Doctrina Básica de la Fuerza Terrestre*. 1ra ed. Quito: Instituto Geográfico Militar, 2005.
- Fuerzas Armadas, Desarrollo y Democracia*. Quito: ILDIS, CELA, Academia de Guerra de la Fuerza Terrestre y Ediciones Abya-Yala, 1996.
- Gallardo Román, José. “De Paquisha al Cenepa.” *Historia Militar del Ecuador*. Ed. David Andrade. Quito: Academia Nacional de Historia Militar, 2010.
- García Domínguez, Amazonas. “*La Fuerza Terrestre ante las Amenazas Multidimensionales*” Tesis de maestría. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede Ecuador. Quito, 2005.
- Grupo de Trabajo en Seguridad Regional de Ecuador. *Los militares en la seguridad interna: realidad y desafíos para Ecuador*. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/10063.pdf> (acceso: 26/09/2014)
- Guzmán Martínez, Víctor. *Las Fuerzas Armadas del Siglo XXI: desafíos actuales y futuros*. <http://www.anepe.cl/2013/06/las-fuerzas-armadas-del-siglo-xxi-desafios-actuales-y-futuros/> (acceso: 08/03/2016)
- Human RightsWatch. *Ecuador: Problemático proyecto de reforma constitucional* <http://www.hrw.org/es/news/2014/07/14/ecuador-problematico-proyecto-de-reforma-constitucional> (acceso: 26/09/2014)

- Jarrín R., Oswaldo. “El proceso político para la reestructuración de las Fuerzas Armadas de Ecuador” *Reforma de las Fuerzas Armadas en América Latina y el impacto de las amenazas irregulares*. José Raúl Perales (ed.) Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2008.
- Leal Buitrago, Francisco. *La Seguridad Nacional a la Deriva. Del Frente Nacional a la Posguerra Fría*. 1ra ed. Bogotá: Alfaomega Colombiana, 2002.
- Macías Núñez, Edison. “El Floreanismo” *Historia Militar del Ecuador*. Ed. David Andrade. Quito: Academia Nacional de Historia Militar, 2010.
- Manual de Derecho en las Operaciones Militares*. 1ra ed. Quito: Ministerio de Defensa Nacional, 2014.
- Martínez, Roberto. *Manual de Derecho Administrativo*. México D.F.: Trillas, 1997.
- Mendoza B., Emma. “Globalización, Internacionalización del Delito y Seguridad “ *Derecho Internacional y otros temas*. David Cienfuegos et al. (coords.) México D.F.: Universidad Autónoma de México, 2005.
- Menéndez Torres, Teresa. *4 pasos para entender lo que significan las enmiendas constitucionales*. <http://www.ecuavisa.com/articulo/lo-mas-visto-del-2015/lo-mas-visto-diciembre/123358-4-pasos-entender-lo-que-significan> (acceso: 04/12/2015)
- Ministerio de Defensa Nacional. *Primera mujer graduada de Policía Militar Ministerial*. <http://www.defensa.gob.ec/primera-mujer-graduada-de-policia-militar-ministerial/> (acceso: 24/03/2016)
- Molina Flores, Alberto. *Las Fuerzas Armadas Ecuatorianas, Paz y Desarrollo*. 2da ed. Quito: Asociación Latinoamericana para los Derechos Humanos, 1994.
- Moloeznik, Marcos Pablo. “Las Fuerzas Armadas en México: entre la atipicidad y el mito.” *Nueva Sociedad No. 213* (2008)
- Moncayo Gallegos, Paco. *Fuerzas Armadas y Sociedad*. Quito: Corporación Editora Nacional, 1995.
- Montenegro, Rubén M. *Nuevas Amenazas - ¿Nuevos roles para nuestras Fuerzas Armadas?* www.info.faa.mil.ar/caee/docs/n_%20a_n_%20r.doc (acceso: 14/01/2016)
- Montes de Oca, Ignacio. “Rol de las Fuerzas Armadas y nuevos desafíos a la seguridad”. *Revista Colección Edición No 4* (1996)
- O'Donnell, Daniel. *Derecho internacional de los derechos humanos*. 1ra ed. Bogotá: Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2004.

- Ortega, Javier. *Las Fuerzas Armadas tienen un Manual para el control de las protestas*. <http://www.elcomercio.com/actualidad/fuerzasarmadas-militares-manual-control-protestas.html> (acceso: 10/03/2016)
- Pacheco Gaitán, Guillermo. “Comentarios: Guatemala, El Salvador, República Dominicana” *Reforma de las Fuerzas Armadas en América Latina y el impacto de las amenazas irregulares*. José Raúl Perales (ed.) Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2008.
- Perales, José Raúl. “Introducción” *Reforma de las Fuerzas Armadas en América Latina y el impacto de las amenazas irregulares*. José Raúl Perales (ed.) Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2008.
- Pérez, Efraín. *Derecho Administrativo Tomo I*. 1ra ed. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2007.
- Pérez, Efraín. *Manual de Derecho Administrativo*. 2da. ed. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2012.
- Plan Nacional de Seguridad Integral*. Quito: Ministerio de Coordinación de Seguridad, 2011.
- Policía Metropolitana de Quito. *Historia*. <http://policiametropolitanaquito.gob.ec/institucional/historia/> (acceso: 25/03/2016)
- Ponce L., Javier. “Nuevas Amenazas para la Seguridad”. *Revista AFESE No. 42* (2005)
- Red de Seguridad y Defensa de América Latina. *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe, Edición 2014, Brasil*. http://www.resdal.org/assets/ad_2014_cap_13_brasil.pdf (acceso: 26/02/2015)
- Rivera Vélez, Fredy. “Estudio introductorio.” *Seguridad multidimensional en América Latina*. Quito: Ministerio de Cultura, 2008.
- Robalino Dávila, Luis. *Orígenes del Ecuador de hoy, Tomo I Nacimiento y primeros años de la República*. Puebla: Editorial Cajica, 1967.
- Ruda, José María. “La Asamblea General de las Naciones Unidas. Organización y procedimiento.” *Revista Academia*. No. 16 (2010)
- Saint-Pierre, Héctor. “Breve perspectiva histórica de las Fuerzas Armadas en su relación con las agendas de seguridad y desarrollo”. *Construyendo Roles, Democracia y Fuerzas Armadas*. Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales, 2008.
- Salmón, Elizabeth. *El Derecho Internacional Humanitario su relación con el Derecho interno de los Estados*. 1ra ed. Lima: Palestra, 2007.

Salmón, Elizabeth. *Introducción al Derecho internacional Humanitario*. 3ra ed. Lima: CICR, 2015.

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

Subsecretaría de Derechos Humanos y Cultos, Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos. *Legislación Ecuatoriana respecto al uso progresivo de la fuerza*. <http://www.icla.up.ac.za/images/un/use-of-force/latin-america-caribbean/Equador/Ecuadorian%20Legislation%20Regarding%20Progressive%20Use%20of%20Force.pdf>(acceso: 04/03/2016)

Villanueva Bogani, Pedro. *Segunda sesión: Los estándares internacionales de uso de la fuerza aplicable a situaciones que no alcanzan el umbral de conflicto armado*. VI Curso de Derecho Internacional Humanitario “Mariscal Antonio José de Sucre” Quito, 17 al 19 de septiembre del 2014.

Violencia y Uso de la Fuerza. Ginebra: Comité Internacional de la Cruz Roja, 2012.

Zambrano, Ricardo. *Sesión 103: jueves 15 de mayo de 2014. Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Pública y del Estado*. <http://www.asambleanacional.gob.ec/contenido/ley-reformatoria-la-ley-de-seguridad-publica-y-del-estado>(acceso: 29/10/2014)

Zaverucha, Jorge. “La participación de las fuerzas armadas brasileñas en la seguridad pública.” *Construyendo Roles, Democracia y Fuerzas Armadas*. Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales, 2008.

Zúniga, Liza. *Defensa y Seguridad. ¿Militares o Policías?* <http://www.flacsochile.org/wp-content/uploads/2015/05/Defensa-y-Seguridad-Militares-o-Policias.pdf> (acceso: 25/01/2016)

JURISPRUDENCIA

Corte Constitucional. *Dictamen No.001-14-DRC-CC*, 31 de octubre del 2014. Registro Oficial Gaceta Constitucional 009 de 10 de noviembre de 2014.

Corte IDH. *Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2006.

Corte IDH. *Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de julio de 2007.

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

Tribunal Penal ad hoc para la ex Yugoslavia. Prosecutor vs. Furundzija, caso No. IT-95-17/I-T, trial chamber II, sentencia del 10 de diciembre de 1998.

PLEXO NORMATIVO

Código de Conducto de las Naciones Unidas para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (1979).

Código Orgánico Integral Penal. Registro Oficial No. 180 de 10 de febrero del 2014.

Constitución de la República del Ecuador de 1945. Registro Oficial 228 de 06 marzo de 1945.

Constitución de la República del Ecuador. Artículo 158. Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.

Constitución Política de la República de Guatemala. Artículo 244. 17 de noviembre de 1993.

Constitución Política de la República del Ecuador. Diario de la Convención Nacional de 13 de agosto de 1835.

Constitución Política de la República del Ecuador. Registro Oficial No. 1 de 11 de agosto de 1998.

Constitución Política de la República del Ecuador. Registro Oficial No. 133 de 25 de mayo de 1967.

Constitución Política de la República del Ecuador. Registro Oficial No. 773 de 31 de diciembre de 1946.

Constitución Política de la República del Ecuador. Registro Oficial No. 800 de 27 de marzo de 1979.

Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969).

Declaración sobre Seguridad en las Américas (2003).

Decreto Ejecutivo No. 433. Artículo 1. Registro Oficial Suplemento No. 114 de 27 de junio del 2007.

Decreto Ejecutivo Nro. 749. Artículo 1. Registro Oficial Nro. 442 del 6 de mayo de 2011.

Enmiendas a la Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial No. 653 de 21 de diciembre de 2015.

Ley de Seguridad Pública y del Estado. Artículo 43. Registro Oficial Suplemento No. 35 de 28 de septiembre de 2009.

Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos (México). 3 de abril de 2012.

Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Pública y del Estado. Artículo agregado. Registro Oficial Suplemento No. 263 de 9 de junio de 2014.

Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Pública y del Estado. Preámbulo. Registro Oficial No. 263 de 9 de junio de 2014.

Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Pública y del Estado. Registro Oficial No. 263 de 9 de junio de 2014.

Ley sobre Armas, Municiones, Explosivos y Accesorios. Artículo 4. Registro Oficial No. 311 de 7 de noviembre de 1980.

Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley de 1990.

Reglamento a la Ley sobre Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas. Artículo 66. Registro Oficial Suplemento No. 637 de 7 de marzo de 1991.

Reglamento de Disciplina Militar. Artículo 41, literal e. Acuerdo Ministerial 1909 de 15 de diciembre del 2008.

Reglamento de Uso Legal Proporcional de la Fuerza para la Policía. Artículo 5. Registro Oficial No. 314 de 19 de agosto de 2014.

Reglamento Interno Talento Humano Ministerio de Defensa Nacional. Glosario. Registro Oficial No. 402 de 27 de noviembre del 2015.