

**Jueza ponente: Daniela Salazar Marín**

**SALA DE ADMISIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Quito, D.M., 17 de junio de 2020.

**VISTOS:** El Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, conformado por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, de conformidad con el sorteo realizado el 11 de junio de 2020, en sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional, avoca conocimiento de la causa **No. 34-20-IN**, Acción de Inconstitucionalidad.

### **1. Antecedentes procesales**

1. El 10 de junio de 2020, Sylvia Bonilla Bolaños, en calidad de presidenta de la Comisión Ecuménica de Derechos Humanos CEDHU; Ana Cristina Vera Sánchez, en calidad de directora ejecutiva del Centro de Apoyo y Protección de los Derechos Humanos SURKUNA; Vivian Isabel Idrovo Mora por sus propios derechos; Vianca Gavilanes por sus propios derechos; y, Lina María Espinosa Villegas, en calidad de coordinadora legal de Amazon Frontlines (en adelante, “las accionantes”), presentaron una acción pública de inconstitucionalidad en contra del “*Reglamento de Uso Progresivo Racional y Diferenciado de la Fuerza por parte de los miembros de Fuerzas Armadas*”, aprobado mediante Acuerdo Ministerial 179 del Ministerio de Defensa publicado en el Registro Oficial Edición Especial Nro. 610 de 29 de mayo de 2020.
2. Dicho Reglamento establece como su objeto “*Dotar a las Fuerzas Armadas de un instrumento que guíe a sus miembros en la aplicación del uso progresivo, racional y diferenciado de la fuerza*” (artículo 1), uso de la fuerza que será aplicado en lo que el Reglamento denomina “*operaciones militares*” que define como “*aquellas dispuestas por autoridad competente, en aplicación de los principios constitucionales y disposiciones legales, que permiten a los miembros de las Fuerzas Armadas cumplir su misión; así como las tareas de apoyo a otras instituciones del Estado*” (artículo 3). El Reglamento expresamente autoriza a las Fuerzas Armadas a hacer uso de la fuerza en operaciones militares y durante un estado de excepción (artículo 5) y, entre otros, en casos de “*reuniones, manifestaciones, disturbios internos y otras situaciones de violencia interna*”, en protección de “*instalaciones e infraestructura de las empresas públicas y privadas responsables de la gestión de los sectores estratégicos*”, y “*en operaciones de apoyo a otras instituciones del Estado*” (artículo 7).
3. Por conexidad, las accionantes demandaron la inconstitucionalidad de las siguientes normas:
  - i. El artículo 35 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado, publicada en el Registro Oficial No. 35 de 28 de septiembre 2009;
  - ii. El artículo único de la Ley Reformativa a la Ley de Seguridad Pública y del Estado, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial 263 de 9 de junio de 2014;

- iii. El capítulo 3 del “*Manual de Derecho en las Operaciones Militares*”, aprobado mediante Acuerdo Ministerial 272 del Ministerio de Defensa de 11 de septiembre de 2014.

## **2. Oportunidad**

4. La presente acción de inconstitucionalidad fue interpuesta por una presunta inconstitucionalidad sobre el fondo de los actos antes detallados. Según el artículo 78 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), procede presentar acciones de inconstitucionalidad sobre el fondo de una norma en cualquier momento. Por ende, la presentación de la presente acción se considera oportuna.

## **3. Pretensión y sus fundamentos**

5. Las accionantes alegan que las normas impugnadas resultan contrarias a los artículos 82 y 158 de la Constitución por los motivos que se exponen a continuación:
6. Señalan que el “*Reglamento de Uso Progresivo Racional y Diferenciado de la Fuerza por parte de los miembros de Fuerzas Armadas*”, dispone que agentes militares podrán hacer uso progresivo y diferenciado de la fuerza en operaciones militares, que las define como aquellas dispuestas por autoridad competente y aquellas en apoyo a otras instituciones del Estado. De la misma forma, señalan que el artículo innumerado de la Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Pública y del Estado<sup>1</sup> determina funciones de las Fuerzas Armadas complementarias a la Policía Nacional, con el fin específico de precautelar la protección interna, el mantenimiento y control del orden público y la seguridad ciudadana en circunstancias cotidianas.
7. Por lo anterior, las accionantes afirman que el “*Reglamento de Uso Progresivo Racional y Diferenciado de la Fuerza por parte de los miembros de Fuerzas Armadas*” viola de forma expresa el artículo 158 de la Constitución de la República del Ecuador. Para sustentar su afirmación, las accionantes argumentan que el Reglamento en cuestión desnaturaliza la facultad constitucionalmente otorgada a las Fuerzas Armadas ya que consideran que la Constitución señala que las Fuerzas Armadas tienen como misión la defensa de la soberanía

---

<sup>1</sup> **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 la 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.

- y la integridad territorial, mientras que la protección interna y el mantenimiento del orden público son funciones privativas del Estado y responsabilidad de la Policía Nacional.
8. Sostienen que, de acuerdo a la Constitución, las Fuerzas Armadas no pueden tener un rol complementario en el mantenimiento del orden interno ya que sus funciones se encuentran definidas de forma taxativa en la Constitución y se limitan a la defensa de la soberanía y la integridad territorial.
  9. Aseveran que aun cuando el artículo 165 de la Constitución le da la potestad a la presidenta o presidente de la República para disponer el empleo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, esta disposición constitucional no le otorga expresamente facultades excepcionales o extraordinarias a las Fuerzas Armadas, ni siquiera de forma complementaria para el mantenimiento del orden público interno o la seguridad ciudadana.
  10. Las accionantes concluyen que las normas impugnadas regulan funciones no reconocidas constitucionalmente a las Fuerzas Armadas, relativas al mantenimiento del orden público interno y la seguridad ciudadana y a la actuación frente a reuniones y manifestaciones. Por lo que consideran que estas normas vulneran el derecho a la seguridad jurídica en su dimensión de confianza legítima en el Estado y las instituciones, que consideran incluye un ámbito de certeza para que no se cometan abusos y arbitrariedades.
  11. Sobre la base de los argumentos expuestos, las accionantes pretenden lo siguiente:
    - Se declare la inconstitucionalidad de la resolución del Acuerdo Ministerial 272 del Ministerio de Defensa, de 11 de septiembre de 2014, que aprueba el Manual de Derecho en las Operaciones Militares; Acuerdo Ministerial No. 179, suscrito por el Ministro de Defensa, Oswaldo Jarrín Román, publicado en el Registro Oficial – Edición Especial Nro. 610 de 29 de mayo de 2020 que contiene el Reglamento de Uso Progresivo Racional y Diferenciado de la Fuerza por parte de los miembros de Fuerzas Armadas.*
    - Se declare la inconstitucionalidad conexas de la Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Pública y del Estado, promulgada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial 263 de 9 de junio de 2014.*
    - Se declare la inconstitucionalidad conexas del Manual de Derecho en las Operaciones Militares, aprobado mediante Acuerdo Ministerial 272 del Ministerio de Defensa, de 11 de septiembre de 2014.*
    - Se declare la inconstitucionalidad conexas del artículo 35 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado, publicada en el Registro Oficial No. 35, de 28 de septiembre 2009.*
    - Se declare la inconstitucionalidad de las normas conexas que la Corte estime necesarias para la garantía de derechos constitucionales.*
    - Se ordene las medidas de reparación necesarias.*
  12. Adicionalmente, las accionantes consideran que es indispensable que se dé un tratamiento prioritario a la presente causa y solicitan la suspensión provisional de la totalidad de las normas impugnadas.

13. Respecto a la necesidad de adelantar el orden cronológico, afirman que en el caso se requiere precautelar la vida, integridad y dignidad de la población y particularmente de quienes pueden ser víctimas de abusos de poder por parte de las Fuerzas Armadas en contextos de protestas sociales y estados de excepción. Señalan que en el caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador de 2007, la Corte Interamericana de Derechos Humanos declaró la responsabilidad internacional del Estado ecuatoriano por abusos cometidos por miembros de las Fuerzas Armadas durante estados de excepción y hacen referencia a la preocupación expresada el 14 de enero de 2020 por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos debido a las actuaciones de agentes estatales durante el estado de excepción de octubre de 2019.
14. En relación con la medida cautelar requerida, las accionantes consideran necesario suspender los efectos de la norma para evitar posibles violaciones del derecho a la vida y del derecho a la integridad personal derivadas del uso de las Fuerzas Armadas para el control de protestas sociales. Consideran que el entrenamiento y rol de las Fuerzas Armadas puede conducir a que el control de la protesta social se realice siguiendo lógicas propias de los conflictos armados y no del control interno. Sostienen que, dada la vigencia del estado de excepción – en el cual se dispuso la movilización de las Fuerzas Armadas– y la constante convocatoria a protestas sociales, la norma podría ser aplicada en cualquier momento.

#### **4. Admisibilidad**

15. El artículo 83 de la LOGJCC establece causales de inadmisión de la acción de inconstitucionalidad. El mencionado artículo prescribe que la inadmisión procederá cuando la acción no cumpla los requisitos de la demanda, siempre que no sean subsanables.
16. El artículo 79 de la LOGJCC establece a los siguientes como requisitos de la demanda de inconstitucionalidad:
  1. *La designación de la autoridad ante quien se propone.*
  2. *Nombre completo, número de cédula de identidad, de ciudadanía o pasaporte y domicilio de la persona demandante.*
  3. *Denominación del órgano emisor de la disposición jurídica objeto del proceso; en el caso de colegislación a través de sanción, se incluirá también al órgano que sanciona.*
  4. *Indicación de las disposiciones acusadas como inconstitucionales.*
  5. *Fundamento de la pretensión, que incluye:*
    - a) *Las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance.*
    - b) *Argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa.*
  6. *La solicitud de suspensión provisional de la disposición demandada debidamente sustentada, cuando a ello hubiere lugar; sin perjuicio de la adopción de otras medidas cautelares conforme la Constitución y esta Ley.*
  7. *Casillero judicial, constitucional o correo electrónico para recibir notificaciones.*
  8. *La firma de la persona demandante o de su representante, y de la abogada o abogado patrocinador de la demanda.*

17. De la lectura de la demanda se verifica que ésta cumple con los requisitos establecidos en el artículo 79 de la LOGJCC, en particular, se verifica la existencia de argumentos claros, específicos y pertinentes respecto a la alegada incompatibilidad normativa. En consecuencia, la acción no incurre en la causal de inadmisión consagrada en el artículo 83 de la LOGJCC.

### 5. Suspensión provisional de la norma

18. En referencia a la solicitud de suspensión provisional del “*Reglamento de Uso Progresivo Racional y Diferenciado de la Fuerza por parte de los miembros de Fuerzas Armadas*”, de conformidad con el artículo 79 (6) de la LOGJCC, para disponer la suspensión provisional de la disposición demandada, la petición debe contar con la debida sustentación. Este Tribunal considera que, en cuanto la suspensión provisional constituye una medida cautelar, una adecuada fundamentación debe cumplir los siguientes requisitos: i) hechos creíbles o verosimilitud; ii) inminencia; iii) gravedad; y, iv) derechos amenazados o que se están violando<sup>2</sup>.
19. En relación al primer requisito, el Tribunal de la Sala de Admisión observa que el “*Reglamento de Uso Progresivo Racional y Diferenciado de la Fuerza por parte de los miembros de Fuerzas Armadas*” expresamente autoriza el uso de las Fuerzas Armadas para el control de reuniones, manifestaciones o disturbios internos (artículo 7) y durante estados de excepción (artículo 5). Mediante Decreto Ejecutivo 1074 de 15 de junio de 2020, el Presidente de la República ha decretado el estado de excepción a nivel nacional durante 60 días y con ello la movilización nacional de las Fuerzas Armadas. En consecuencia, el Tribunal de la Sala de Admisión considera que los accionantes se refieren a hechos que razonablemente podrían suceder, esto es, al posible uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas durante las actividades que realicen en cumplimiento de las disposiciones establecidas en el estado de excepción; así como para el control de manifestaciones populares que se realicen mientras las Fuerzas Armadas se encuentren movilizadas.
20. Respecto a la inminencia, siguiendo el análisis realizado en el párrafo precedente, se observa que la posible aplicación de esta norma durante el estado de excepción que se encuentra vigente en el país, genera que este requisito se encuentre cumplido, debido al peligro en la demora.
21. En cuanto a la amenaza de vulneración de derechos y su posible gravedad, este Tribunal considera que el acto impugnado se refiere específicamente al uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas. Toda vez que la norma impugnada regula un aspecto intrínsecamente relacionado con los derechos a la vida e integridad personal, su aplicación podría derivar en daños irreversibles a estos derechos.
22. En consecuencia, el Tribunal considera cumplidos los requisitos y concluye que es procedente suspender la vigencia del Acuerdo Ministerial No. 179 del Ministerio de Defensa publicado en el Registro Oficial Edición Especial No. 610 de 29 de mayo de 2020 que

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 66-15-JC/19 de 10 de septiembre de 2019.

contiene el “*Reglamento de Uso Progresivo Racional y Diferenciado de la Fuerza por parte de los miembros de Fuerzas Armadas*”.

23. Finalmente, la solicitud de adelantar el orden cronológico del presente caso será trasladada al pleno del Organismo.

## 6. Decisión

24. Sobre la base de los antecedentes y consideraciones que preceden, este Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional resuelve:
- Admitir** la acción pública de inconstitucionalidad **No. 34-20-IN**, sin que esta decisión implique prejuzgamiento sobre la materialidad de la pretensión.
  - Suspender** la vigencia del Acuerdo Ministerial No. 179 del Ministerio de Defensa publicado en el Registro Oficial Edición Especial No. 610 de 29 de mayo de 2020 hasta que el Pleno de la Corte Constitucional adopte una decisión sobre el fondo del caso. Esta decisión no implica pronunciamiento sobre el fondo de la presente acción de inconstitucionalidad.
  - Elevar** al Pleno de la Corte Constitucional la petición de adelantar el orden cronológico de la causa.
  - Disponer** la acumulación del presente caso a la causa **No. 33-20-IN**, en virtud de su identidad de objeto y acción.
25. Correr traslado con este auto a la Asamblea Nacional, a la Presidencia de la República del Ecuador y al Ministerio de Defensa, a fin de que intervengan, defendiendo o impugnando la constitucionalidad de las normas demandadas, en el término de quince días, debiendo señalar correos electrónicos para futuras notificaciones.
26. Disponer a la Asamblea Nacional que, en el término de ocho días, remita a la Corte Constitucional los informes y demás documentos que dieron origen a la Ley de Seguridad Pública y del Estado y a la Ley Reformativa a la Ley de Seguridad Pública y del Estado.
27. Disponer al Ministerio de Defensa que, en el término de ocho días, remita a la Corte Constitucional los informes y demás documentos que dieron origen a los Acuerdos Ministeriales No. 272 de 11 de septiembre de 2014 y No. 179 de 29 de mayo de 2020.
28. Notificar con el presente auto al Procurador General del Estado.
29. Poner en conocimiento de la ciudadanía la existencia del presente proceso a través de la publicación de un resumen completo y fidedigno de la demanda en el Registro Oficial y en los canales institucionales de la Corte Constitucional.
30. Recordar a las partes que, de conformidad la Resolución No. 0007-CCE-PL-2020, deberán señalar correos electrónicos para recibir las notificaciones correspondientes, por intermedio

de escritos suscritos electrónicamente. Los escritos y documentación solicitada podrán ser remitidos a través de la ventanilla electrónica de la Corte Constitucional, ingresando al siguiente vínculo: <http://sacc.corteconstitucional.gob.ec:8081/app/inicio>.

Digitally signed by KARLA  
ELIZABETH ANDRADE QUEVEDO  
Date: 2020.06.18 22:05:13 COT

Karla Andrade Quevedo  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

HILDA TERESA  
NUQUES  
MARTINEZ

Firmado digitalmente  
por HILDA TERESA  
NUQUES MARTINEZ  
Fecha: 2020.06.19  
19:27:19 -05'00'

Teresa Nuques Martínez  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

DANIELA  
SALAZAR  
MARIN

Digitally signed by  
DANIELA SALAZAR  
MARIN  
Date: 2020.06.18  
18:12:36 -05'00'

Daniela Salazar Marín  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

**RAZÓN.-** Siento por tal que el auto que antecede fue aprobado por unanimidad en sesión del Primer Tribunal de Sala de Admisión, de 17 de junio de 2020.- Lo certifico.

AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA  
BERNI

Firmado  
digitalmente por  
AIDA SOLEDAD  
GARCIA BERNI  
Fecha: 2020.06.22  
08:40:00 -05'00'

Aída García Berni  
**SECRETARIA SALA DE ADMISIÓN**