

**GUILLERMO LASSO MENDOZA**

**PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA**

**CONSIDERANDO:**

Que el artículo 442 de la Constitución de la República del Ecuador faculta al Presidente de la República del Ecuador a solicitar referéndum constitucional para reformar parcialmente la Constitución.

Que el artículo 443 de la Constitución dispone que la Corte Constitucional del Ecuador es la autoridad competente para calificar cuál de los procedimientos previstos para reformar el texto constitucional corresponde.

Que el literal a) del numeral 3 del artículo 75 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC) señala que es competencia de la Corte Constitucional ejercer el control de constitucionalidad para los ‘proyectos de reformas, enmiendas y cambios constitucionales’.

Que el numeral 1 del artículo 100 de la LOGJCC señala que, previamente al decreto por el cual se remite el proyecto de reforma parcial a la Asamblea Nacional, el Presidente de la República debe enviar a la Corte Constitucional un escrito en el que se sugiera el procedimiento a seguir, para que esta determine cuál es el procedimiento adecuado para la reforma constitucional propuesta.

Que el 31 de octubre de 2022 el Presidente de la República remitió un escrito a la Corte Constitucional para que se determine la vía de la propuesta de reforma a la Constitución. En el escrito, con número de causa 7-22-RC se planteó una pregunta que sugería como la vía de trámite a la reforma parcial.

Que mediante dictamen No. 7-22-RC/22 de 28 de noviembre de 2022, la Corte Constitucional determinó que la vía adecuada para la modificación constitucional contenida en el presente Decreto Ejecutivo era la reforma parcial constitucional y que ‘la Presidencia puede presentar su iniciativa de reforma constitucional ante la Asamblea Nacional para que se inicie el trámite legislativo, conforme el artículo 442 de la Constitución.’<sup>1</sup> Con lo cual, se ha cumplido con el primer momento de actuación por parte de la Corte Constitucional, conforme a lo dispuesto en el artículo 443 de la Constitución, y los artículos 100 y 101 de la LOGJCC.

Que dentro del dictamen No. 7-22-RC/22, la Corte Constitucional ha resuelto que el presente proyecto no restringe derechos y garantías de los ecuatorianos, particularmente ha señalado que: ‘La Corte determinó que el catálogo de derechos –contenido en el Título

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen 4-22-RC/22.

**GUILLERMO LASSO MENDOZA**

**PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA**

II de la Constitución– y el catálogo de garantías –previsto en el Título III de la Constitución– y su grado de satisfacción, se encuentran inalterados con la propuesta de modificación del artículo 158.<sup>2</sup> Específicamente, dentro del dictamen No. 4-22-RC/22 la Corte determinó que: ‘la propuesta se refiere exclusivamente a las funciones que desempeñan las Fuerzas Armadas y no afecta el reconocimiento ni ejercicio de los derechos y garantías.’<sup>3</sup>

Que la pregunta que ha sido propuesta por el Presidente y dictaminada por la Corte Constitucional como reforma parcial se construyó para promover la seguridad ciudadana específicamente para combatir el crimen organizado, a través del apoyo complementario que pueden dar las Fuerzas Armadas a la Policía Nacional en esta lucha.

Que con fecha 25 de junio de 2021 mediante RL-2021-2023-006 el Pleno de la Asamblea Nacional resolvió aprobar la creación de la: ‘Comisión Especializada Ocasional para el Tratamiento de los Proyectos de Enmiendas y Reformas Constitucionales que cuentan con Dictamen de Procedimiento de la Corte Constitucional, tendrá tiempo de vigencia que fenecerá el 13 de mayo de 2022’.

Que el artículo 24 de la LOFL señala que el Consejo de Administración Legislativa puede prorrogar el plazo de existencia de esta comisión por una sola vez hasta por doce meses. Expresamente la norma señala: ‘En ningún caso las comisiones especializadas ocasionales funcionarán por más de doce meses, incluyendo los tiempos de la prórroga.’

Que el artículo 73 de la LOFL señala las normas procedimentales que se debe cumplir para el tratamiento y aprobación de los proyectos de reforma parcial a la Constitución.

En uso de las atribuciones contempladas en el artículo 442 de la Constitución de la República del Ecuador, y numeral 1 del artículo 100 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional:

**DECRETA:**

**Artículo 1.-** Remitir el presente proyecto de reforma parcial a la Constitución a la Asamblea Nacional para que lo tramite de conformidad con lo dispuesto en la Constitución y la Ley:

***Considerandos***

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen 7-22-RC/22, párr. 24.

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen 4-22-RC/22, párr. 63.



**GUILLERMO LASSO MENDOZA****PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA**

*Que*, la Constitución reconoce que las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional son instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos con una formación en democracia y derechos humanos.<sup>4</sup> No obstante, son instituciones con misiones distintas: las Fuerzas Armadas se encargan de la defensa de la soberanía y la integridad territorial; mientras que la Policía Nacional de la protección interna y mantenimiento del orden público.<sup>5</sup>

*Que*, actualmente el único mecanismo que permite la cooperación de las Fuerzas Armadas con la Policía Nacional es la declaratoria del estado de excepción.<sup>6</sup> Esta es una figura que se aplica solamente en situaciones de emergencia y tiene como efecto la suspensión de los derechos de los ciudadanos.<sup>7</sup> Con lo cual, solamente procede en caso de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural.<sup>8</sup> Al ser un régimen extraordinario, el estado de excepción tiene un límite temporal de hasta 60 días, prorrogables por 30 días más.<sup>9</sup>

*Que*, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional intencionalmente no define ‘crimen organizado’, debido a la naturaleza cambiante de estas actividades delictivas.<sup>10</sup> Sin embargo, existen elementos definatorios para reconocerlos como: (i) la existencia de un grupo estructurado; (ii) que actúe con el propósito de cometer uno o más delitos graves; (iii) para obtener directa o indirectamente un beneficio económico u otro beneficio de orden material.<sup>11</sup> Estas características han sido recogidas por el legislador ecuatoriano como delincuencia organizada.<sup>12</sup>

*Que*, consecuentemente, no existe una lista taxativa de los delitos que comprenden ‘crimen organizado’. Hasta el momento, se consideran como delitos de crimen organizado al narcotráfico, participación en un grupo delictivo organizado, blanqueo del producto del delito, corrupción, obstrucción de justicia, trata de personas, tráfico ilícito de migrantes y tráfico de armas.<sup>13</sup>

*Que*, en el Ecuador la presencia de grupos criminales organizados no es un asunto excepcional, sino que se ha convertido en parte de la vida cotidiana de los ecuatorianos.<sup>14</sup> De conformidad con el Índice Global de Crimen Organizado, el

<sup>4</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 158.

<sup>5</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 158.

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 5-19-EE/19A, 10 de octubre de 2019.

<sup>7</sup> Convención Americana de Derechos Humanos. Artículo 21.

<sup>8</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 164.

<sup>9</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 165.

<sup>10</sup> UNODC, s.f., *Crimen Organizado Transnacional*, Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito disponible en: <https://www.unodc.org/ropan/es/organized-crime.html>.

<sup>11</sup> *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, Palermo, art. 2.

<sup>12</sup> CODIGO ORGANICO INTEGRAL PENAL, Registro Oficial Suplemento 180 de 10 de febrero de 2014, Art. 369

<sup>13</sup> Universidad Nacional Autónoma de Honduras, agosto 2020, El papel de las fuerzas armadas en la seguridad pública en Honduras, Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad (IUDPAS) y Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), pág. 12, disponible en: <https://www.wola.org/wpcontent/uploads/2020/09/IFAA-HN-FSP-9-9.pdf>.

<sup>14</sup> Ministerio de Defensa Nacional y Ministerio del Interior, 2022, *Situación Regional*, Plan para la paz, pág. 8

**GUILLERMO LASSO MENDOZA****PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA**

Ecuador se encuentra dentro del 16% de los Estados en donde existe mayor presencia de criminalidad.<sup>15</sup> Por lo cual, las estrategias estatales de protección no pueden sujetarse a regímenes de emergencia temporales, como el estado de excepción.

*Que*, en los últimos cinco años la situación del crimen organizado nacional se ha tornado cada vez más grave debido a que organizaciones criminales transnacionales como carteles y grupos irregulares armados, han captado organizaciones criminales ecuatorianas, los que a la fecha libran enfrentamientos violentos entre sí por el control territorial.<sup>16</sup> En el 2021 el Ecuador alcanzó la tasa de homicidios intencionales más alta de la década, estos fueron principalmente motivados por el microtráfico de drogas.<sup>17</sup> Los conflictos armados se han extendido incluso en los centros de privación de la libertad, en los que el 46,63% de delitos cometidos se han perpetrado con armas de fuego.<sup>18</sup>

*Que*, la ubicación física y geográfica del Ecuador aumenta las amenazas a las que se encuentra expuesto el país frente a grupos delictivos parte del crimen organizado, actualmente el país presenta una integridad territorial de 4.50 sobre 10.<sup>19</sup> Este criterio de evaluación representa el grado en el que los Estados son capaces de controlar y proteger sus territorios e infraestructuras frente a la actividad del crimen organizado.<sup>20</sup>

*Que*, se ha determinado que los grupos criminales más poderosos del Ecuador ‘usan armas sofisticadas, munición y explosivos’.<sup>21</sup> Tal es así, que se estima que el mercado ilícito más grande en el Ecuador es el dedicado al tráfico de armas; superando incluso al narcotráfico.<sup>22</sup> La capacidad operativa de la Policía Nacional para neutralizarlas y combatir el crimen organizado es insuficiente.<sup>23</sup> Con lo cual, existe un desequilibrio entre la amenaza del crimen organizado y la institución encargada de la protección interna.

*Que*, ante un problema generalizado, persistente y que pone en peligro la dignidad humana, se requiere la implementación de estrategias estructurales. Por lo que, el objetivo principal de esta propuesta de reforma parcial es la protección de derechos humanos a través de un mecanismo de protección que no dependa de la declaratoria de estados de emergencia.

<sup>15</sup> Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Crimen Organizado Transnacional*. 2022. Disponible en: [https://www.unodc.org/ropan/es/organized\\_crime.html](https://www.unodc.org/ropan/es/organized_crime.html)

<sup>16</sup> Ministerio de Defensa Nacional y Ministerio del Interior, 2022, *Situación Regional*, Plan para la paz, pág. 19.

<sup>17</sup> Ministerio de Defensa Nacional y Ministerio del Interior, 2022, *Situación Regional*, Plan para la paz, pág. 20.

<sup>18</sup> Informe No. PN-SCG-CyFOI-2022-228-INF de 22 de agosto de 2022 remitido por la Policía Nacional del Ecuador.

<sup>19</sup> Global Initiative Against Transnational Organized Crime. GLOBAL ORGANIZED CRIME INDEX. 2021. Pág. 2

<sup>20</sup> Global Initiative Against Transnational Organized Crime. GLOBAL ORGANIZED CRIME INDEX. 2021. Pág. 4

<sup>21</sup> Ministerio de Defensa Nacional y Ministerio del Interior, 2022, *Situación Regional*, Plan para la paz, pág. 24.

<sup>22</sup> Naciones Unidas, 2010, *The Globalization of Crime: A Transnational Organized Crime Threat Assessment*, núm. E.10.IV.6.2010, disponible en [www.unodc.org/documents/data\\_and\\_analysis/tocta/TOCTA\\_Report\\_2010\\_low\\_res.pdf](http://www.unodc.org/documents/data_and_analysis/tocta/TOCTA_Report_2010_low_res.pdf).

<sup>23</sup> Ministerio de Defensa Nacional y Ministerio del Interior, 2022, *Situación Regional*, Plan para la paz, pág. 45



## GUILLERMO LASSO MENDOZA

### PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

*Que*, la protección interna y el mantenimiento del orden público son funciones privativas del Estado y si bien son responsabilidad de la Policía Nacional<sup>24</sup> el Sistema de Interamericano de Derechos Humanos ha considerado que la amenaza delincinencial puede constituir una razón legítima para que un Estado despliegue sus fuerzas de seguridad en casos concretos;<sup>25</sup> siempre que ocurra de manera extraordinaria, complementaria y regulada.<sup>26</sup>

#### *Pregunta*

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

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

#### *Anexo*

**Refórmese el artículo 158 de la Constitución de la República del Ecuador para que este diga:**

Art. 158.- Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional son instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos. Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial.

La protección interna y el mantenimiento del orden público son funciones privativas del Estado y responsabilidad de la Policía Nacional.

Previo solicitud motivada de la Policía Nacional, la o el Presidente de la República del Ecuador podrá disponer el apoyo complementario de las Fuerzas Armadas a la Policía Nacional. Este apoyo complementario se brindará para combatir el crimen organizado de forma extraordinaria y regulada.

Las servidoras y servidores de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional se formarán bajo los fundamentos de la democracia y de los derechos humanos, y respetarán la dignidad y los derechos de las personas sin discriminación alguna y con apego irrestricto al ordenamiento jurídico.

<sup>24</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 158.

<sup>25</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Zambrano Vélez y Otros vs. Ecuador, 04 de julio de 2007.

<sup>26</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia no. 33-20-IN/21 y acumulados, 05 de mayo de 2021.

N° 615

**GUILLERMO LASSO MENDOZA**

**PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA**

**Artículo 2.-** Notificar a la Asamblea Nacional con el presente proyecto de reforma parcial a la Constitución, así como con el escrito de fundamentación para que se continúe con el proceso previsto en la Constitución y la Ley, lo que incluye la conformación de una comisión especializada ocasional que cumpla sus funciones dentro de los plazos previstos en el artículo 24 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

**Artículo 3.-** Exhortar a la Asamblea Nacional para que tramite el presente proyecto de reforma parcial a la Constitución con responsabilidad y en sintonía de las necesidades de los ecuatorianos.

**DISPOSICIÓN FINAL**

**Única.** - El presente Decreto Ejecutivo entrará en vigencia a partir de suscripción, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial.

Dado en el Palacio Nacional, Distrito Metropolitano de Quito, el 7 de diciembre de 2022.



Guillermo Lasso Mendoza  
**PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA**