

Mandatos del Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo; del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias; del Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias; de la Relatora Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación; de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados; del Relator Especial sobre los derechos de los Pueblos Indígenas; del Grupo de Trabajo sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales y del Relator Especial sobre el derecho a la privacidad

Ref.: OL ECU 2/2026

(por favor, utilice esta referencia en su respuesta)

9 de marzo de 2026

Excelencia,

Tenemos el honor de dirigirnos a Usted en nuestra calidad de Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo; Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias; Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias; Relatora Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación; Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados; Relator Especial sobre los derechos de los Pueblos Indígenas; Grupo de Trabajo sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales y Relator Especial sobre el derecho a la privacidad, de conformidad con las resoluciones 58/14, 54/14, 53/4, 59/4, 53/12, 60/4, 54/9 y 55/3 del Consejo de Derechos Humanos.

En este contexto, quisiéramos señalar a la atención urgente del Gobierno de su Excelencia sobre las preocupaciones relativas a: (i) los artículos 366 y 367 del Código Orgánico Integral Penal (COIP); (ii) la Ley Orgánica de Inteligencia (en adelante, “Ley de Inteligencia”), adoptada por la Asamblea Nacional el 10 de junio de 2025 y publicada en el Registro Oficial el 11 de junio de 2025; (iii) los Decretos Ejecutivos Nos. 730 y 111, de 3 de mayo de 2023 y 9 de enero de 2024, respectivamente; y (iv) los decretos ejecutivos mediante los cuales se han prorrogado sucesivamente los estados de excepción. Nos preocupa que ciertos elementos de estas medidas no sean plenamente compatibles con las obligaciones internacionales de Ecuador en materia de derechos humanos, incluido el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), ratificado por Ecuador el 6 de marzo de 1969, en particular en lo que respecta al principio de legalidad, el derecho a un recurso efectivo, el derecho a la privacidad y la protección de los datos personales, la supervisión independiente y la rendición de cuentas de las actividades de inteligencia y de las fuerzas armadas, así como los posibles impactos sobre los derechos a la vida, la libertad, la libertad de expresión, de reunión pacífica y de asociación, el debido proceso, las garantías de un juicio justo y las prohibiciones de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Recordamos que los titulares de mandato de los Procedimientos Especiales han expresado anteriormente su preocupación respecto de varias de estas medidas. En particular, varios titulares de mandato han alertado sobre: i) el deterioro de las libertades fundamentales y del espacio cívico, incluidas violaciones a la libertad de expresión, reunión pacífica y asociación, la persecución de organizaciones de la sociedad civil, Pueblos Indígenas y movimientos sociales, y el uso indebido de la fuerza; asimismo,

expresaron preocupación por pronunciamientos oficiales que han calificado de “terroristas” a manifestantes y líderes sociales, ambientales, comunitarios e indígenas, con efecto estigmatizante, impacto desproporcionado sobre estas comunidades y riesgo de criminalización de la protesta social (ECU 8/2025); ii) sobre declaraciones del Poder Ejecutivo destinadas a deslegitimar a la Corte Constitucional y a sus jueces tras decisiones jurisdiccionales que suspendieron disposiciones de leyes recientemente promulgadas (ECU 5/2025); y iii) sobre las declaratorias de estados de excepción y el uso excesivo de la fuerza contra manifestantes (ECU 16/2019) y sobre (iv) las declaraciones de estado de emergencia y de conflicto armado interno, que restringen de manera significativa el disfrute de los derechos y libertades fundamentales, que menoscaban las garantías de las personas privadas de libertad y podrían dar lugar a desapariciones forzadas, así como la ausencia de datos fiables y transparentes sobre desapariciones forzadas en el Ecuador y la falta de medidas de prevención (Alegación General del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias (GTDFI))

Al respecto, tomamos nota con preocupación de que, a la fecha, el Gobierno de su Excelencia no ha respondido a dichas comunicaciones, y le exhortamos a responderlas a la brevedad. Asimismo, agradecemos la respuesta del Gobierno de su Excelencia a la Alegación General del GTDFI, sin embargo, las preocupaciones mencionadas en dicho texto permanecen.

En este contexto, reconocemos las observaciones de la Comisión interamericana de Derechos Humanos (CIDH) sobre el grave deterioro de la seguridad en el país y en los centros penitenciarios así como la obligación del Estado de proteger a la población; sin embargo, hacemos eco del llamamiento de la Comisión interamericana a que toda respuesta sea estrictamente necesaria, proporcional, temporal, bajo control civil y con enfoque de derechos humanos.¹

A continuación, presentamos una serie de recomendaciones legislativas destinadas a apoyar constructivamente al Estado en su labor de garantizar que su marco normativo cumpla plenamente con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Confiamos en que el Gobierno las considere positivamente en el proceso de revisión y adecuación de su legislación.

La definición de terrorismo y de delitos de terrorismo

Los artículos 366 y 367 del COIP regulan los delitos de terrorismo y de financiamiento de terrorismo.² Las penas aplicables fueron incrementadas de manera significativa por las reformas penales de 2023 y 2024.

El artículo 366 sanciona a la persona que “provoque o mantenga en estado de terror a la población o a un sector de ella” mediante actos que “pongan en peligro la vida, la integridad física o la libertad de las personas, [o] pongan en peligro o atenten contra edificaciones públicas o privadas, medios de comunicación o transporte, valiéndose de medios capaces de causar estragos”. Dicha disposición incorpora una lista amplia de modalidades que también se consideran terrorismo, tales como: apoderarse o

¹ HYPERLINK

"<https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2025/208.asp>" [CIDH reitera llamado a un diálogo efectivo para prevenir violaciones a derechos humanos en Ecuador](#);

² <https://www.lexis.com.ec/biblioteca/coip>

ejercer control de un medio de transporte, la destrucción por cualquier medio de edificaciones, plataformas o servicios estratégicos, la realización de actos de violencia que puedan causar lesiones o poner en peligro la seguridad en infraestructuras críticas, la comunicación, difusión o transmisión de informes falsos que pongan en riesgo la seguridad de un transporte, la realización de operaciones o transacciones financieras con apariencia de licitud para desarrollar actividades terroristas, y diversas conductas relacionadas con materiales nucleares o el uso de artefactos o sustancias explosivas.

En virtud de dicha disposición, los actos terroristas se sancionan con pena privativa de libertad de 19 a 22 años, o de 22 a 26 años cuando concurren las circunstancias previstas en los numerales 1 a 9 del artículo 366. Cuando la infracción produce la muerte de una o más personas, la pena se eleva a 26 a 30 años; y, si el delito se comete desde o en centros de privación de libertad, la pena máxima se incrementa de un tercio.

Si bien se reconoce que algunos elementos de la definición incorporan delitos previstos en las convenciones internacionales contra el terrorismo, algunos componentes de la definición contenida en el artículo 366 del COIP son excesivamente amplios, permitiendo la criminalización de conductas que no necesariamente constituyen actos genuinamente terroristas conforme a las mejores prácticas internacionales. En particular, la tipificación del artículo 366 no exige daño real ni la existencia de víctimas, basta con que los actos “por su naturaleza” representen un peligro o que se utilicen “medios capaces de causar estragos”. Dichas formulaciones habilitan un margen significativo de discrecionalidad y afectan el principio de legalidad. Adicionalmente, la amplitud normativa abarca actos como la “destrucción por cualquier medio” de edificaciones públicas o privadas, servicios estratégicos o transporte, aunque no se produzcan daños concretos; la “comunicación, difusión o transmisión de informes falsos” vinculados a transportes; y la realización de “operaciones o transacciones financieras” que den “apariencia de licitud”, incluso sin vínculo directo demostrado con actividades terroristas.

Al respecto, recordamos que el principio de legalidad, consagrado en el artículo 15(1) del PIDCP, exige que las leyes penales sean precisas y previsibles, de modo que las personas puedan conocer qué conductas constituyen delito y cuáles son sus consecuencias. Las leyes vagas o excesivamente amplias permiten aplicaciones arbitrarias y abusos, incluso contra actividades legítimas de la sociedad civil, y pueden restringir derechos fundamentales como la libertad de expresión, reunión pacífica o asociación. Su uso impreciso también puede derivar en violaciones del derecho a la libertad personal en virtud del artículo 9 del PIDCP, al posibilitar detenciones o procesamientos basados en acusaciones vagas y desproporcionadas.

El mandato del Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo ha vinculado además los requisitos de seguridad jurídica con límites estrictos a la definición sustantiva del terrorismo y los delitos terroristas «debido a la necesidad de precisión y para evitar que la lucha contra el terrorismo se utilice como excusa para ampliar innecesariamente el alcance del derecho penal, es esencial que los delitos [...] se limiten a la lucha contra el terrorismo». ³ La definición modelo de terrorismo del

³ E/CN.4/2006/98 (28 de diciembre de 2005), párr. 47.

Relator Especial refleja las normas internacionales de buenas prácticas sobre conductas de naturaleza verdaderamente terrorista, incluidos los elementos de la resolución 1566 (2004) del Consejo de Seguridad,⁴ que a su vez incorporan los delitos tipificados en los instrumentos internacionales contra el terrorismo y los elementos de «intención específica» o propósito de la Convención Internacional para la represión de la financiación del terrorismo (1999). Estos elementos se consolidan en la definición modelo actualizada de terrorismo del Relator Especial de 2026, que establece lo siguiente:

Comete un delito de terrorismo cualquier persona que, mediante cualquier acto delictivo grave, causa intencionadamente la muerte, lesiones corporales graves o la toma de rehenes, cuando:

- a) El propósito de la conducta, por su naturaleza o contexto, sea:*
 - i) Provocar un estado de terror en la población⁵ o en un grupo de personas; u*
 - (ii) Obligar indebidamente a un Gobierno o a una organización internacional a realizar o abstenerse de realizar cualquier acto.*
- b) La conducta esté destinada a promover un propósito político o ideológico, que debe constituir un propósito sustancial; y*
- c) La conducta, dada su naturaleza o contexto, causa intencionadamente un daño grave a un país o a una organización internacional.*

A fin de reducir aún más el alcance excesivo y salvaguardar los derechos humanos, la definición modelo del Relator Especial también incluye excepciones esenciales a la definición:

No constituye un delito de terrorismo:

- (a) Un acto de defensa, protesta, disidencia o acción sindical que no cause intencionadamente la muerte o lesiones corporales graves;⁶*
- (b) Conductas cometidas en un conflicto armado que no viole el derecho internacional humanitario;⁷*
- (c) La prestación de actividades humanitarias por organizaciones humanitarias imparciales de conformidad con el derecho internacional humanitario;*

⁴ «[A]ctos delictivos, incluidos los cometidos contra civiles, perpetrados con la intención de causar la muerte o lesiones corporales graves, o la toma de rehenes, con el propósito de provocar un estado de terror en la población en general o en un grupo de personas o personas concretas, intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar o abstenerse de realizar cualquier acto, que constituyan delitos dentro del ámbito de aplicación y tal como se definen en los convenios y protocolos internacionales relativos al terrorismo».

⁵ «Intimidar gravemente» podría sustituirse por «provocar un estado de terror en».

⁶ Si se incluye el daño a la propiedad en la definición.

⁷ O «es conforme con» el derecho humanitario.

- (d) *Las actividades de las fuerzas militares estatales en el ejercicio de sus funciones oficiales, en la medida en que ajusten al derecho internacional; y*
- (e) *Un acto destinado a establecer o restablecer la democracia, el gobierno constitucional o el estado de derecho, o a ejercer o salvaguardar los derechos humanos.*

Con respecto a los daños a la propiedad, si bien la definición modelo revisada del Relator Especial no recomienda incluir en las definiciones de terrorismo daños a la propiedad, cuando no tengan la intención de causar la muerte o lesiones graves, si dichos elementos se mantienen en una definición nacional, para evitar su abuso en la práctica, se recomienda limitarlos a: i) actos delictivos graves, ii) que causen intencionadamente un alto riesgo de peligro para la vida o una destrucción extensa de lugares públicos, transporte público, propiedad pública, instalaciones estatales u otras infraestructuras críticas,⁸ y iii) que causen intencionadamente una alta probabilidad de peligro para la vida o pérdidas económicas importantes (A/HRC/61/52). En consecuencia, cuando se incluya la propiedad, debe limitarse a la propiedad pública y estatal de importancia y a otras infraestructuras críticas, definidas de manera restrictiva; y exigirse un umbral elevado de daño a dicha propiedad, es decir, una destrucción extensa que cause intencionadamente una alta probabilidad de poner en peligro la vida o de provocar pérdidas económicas importantes (*ibid*).

Asimismo, cuando la definición de terrorismo no se limite a causar la muerte o lesiones graves (o poner en peligro la vida), debe excluir expresamente los actos de defensa, protesta, disidencia o acción sindical que no causen la muerte o lesiones graves. Esta cláusula de exclusión se encuentra en determinadas leyes nacionales⁹ y es recomendada por el ACNUDH y la Dirección Ejecutiva de la Oficina de las Naciones Unidas contra el Terrorismo.¹⁰ Dicha salvaguardia garantiza que los delitos de terrorismo no criminalicen injustificadamente los daños a la propiedad derivados del ejercicio, aunque sea indisciplinado o excesivo, de la libertad de expresión, reunión pacífica, asociación y participación política, incluso a la luz de las tradiciones de la democracia liberal, la «acción directa» y la desobediencia civil. Los daños materiales o las lesiones personales leves pueden ser perseguidos eficazmente como delitos comunes o contra el orden público. Si bien la responsabilidad por protestas desordenadas puede constituir una restricción legítima a los derechos civiles y políticos, sería innecesario y desproporcionado estigmatizar y castigar más severamente esa conducta como terrorismo. Esta cláusula resulta particularmente esencial cuando el umbral de daños materiales es demasiado bajo y podría abarcar actos como grafitis, el vandalismo y daños durante manifestaciones callejeras desordenadas. Incluso cuando el umbral de daños es elevado, la cláusula puede seguir siendo necesaria, como en el caso de protestas populares generalizadas y coordinadas o disturbios en una ciudad que dañan edificios e infraestructuras y perturban el comercio, causando «daños extensos» y «pérdidas económicas importantes».

⁸ Los términos deben definirse de manera restrictiva, basándose en el Convenio Internacional para la Represión de los Atentados Terroristas con Bombas y en las directrices del derecho penal sobre «infraestructuras críticas».

⁹ Australia, Canadá, Nueva Zelandia y Sudáfrica.

¹⁰ ACNUDH, «Definición de «terrorismo»»; y Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, «Comentario sobre la codificación del delito de terrorismo», pág. 17 (una «buena práctica»).

Recordamos que los artículos 20 y 21 del PIDCP reconocen el derecho de reunión pacífica y establecen que este solo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral pública. Asimismo, remitimos al Protocolo Modelo para que los Agentes del Orden Promuevan y Protejan los Derechos Humanos en el Contexto de las Manifestaciones Pacíficas y a la observación general n°37 (2020) sobre el derecho de reunión pacífica

Delitos de financiamiento de terrorismo

En relación con los delitos de financiamiento del terrorismo previstos en el artículo 367, se recomienda, de conformidad con las mejores prácticas y estándares internacionales, que: (i) se incluya expresamente un elemento subjetivo de intención en el delito tipificado en el artículo 367(1); (ii) se incorpore una excepción humanitaria en todos los delitos de financiamiento del terrorismo (A/HRC/61/52); y (iii) se preserven las defensas previstas en el derecho penal ordinario, como la fuerza o la coacción, con el fin de proteger a las personas que hayan sido víctimas de extorsión por parte de grupos terroristas.

Penas mínimas obligatorias

Observamos con preocupación que las recientes enmiendas legislativas introducen un incremento sustancial de las sanciones penales, al establecer penas mínimas obligatorias de 19 años para los delitos de terrorismo y de 22 años para los delitos de financiación del terrorismo, pudiendo ambas alcanzar hasta 30 años de privación de libertad. Tales disposiciones resultan particularmente alarmantes a la luz de las preocupaciones previamente expresadas respecto de la amplitud y ambigüedad de la definición de terrorismo contenida en la normativa vigente.

La posibilidad de imponer penas mínimas extremadamente elevadas, incluso en escenarios que no implican daño efectivo, es incompatible con el principio de proporcionalidad de la sentencia y se aparta de la finalidad resocializadora de la pena. Además, las penas mínimas obligatorias son incompatibles con el principio de discrecionalidad judicial, ya que no permiten al juez calibrar la gravedad real de la conducta.

Ley Orgánica de Inteligencia

Contexto de adopción

En 2025, el Gobierno impulsó varias leyes tramitadas bajo procedimientos de emergencia económica, incluida la Ley de Inteligencia, aprobada el 24 de junio de 2025. El 27 de septiembre de 2025, la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad total de la Ley de Solidaridad Nacional y de la Ley de Integridad Pública. En contraste, respecto de la Ley de Inteligencia, el 4 de agosto de 2025 la Corte adoptó medidas cautelares ordenando la suspensión provisional de doce de sus artículos (5, 13, 22, 41, 42, 43, 47, 48, 50, 51, 52 y 55), así como de varias disposiciones de su Reglamento, que permanecen suspendidas en espera de una decisión de fondo. En este contexto, deseamos presentar nuestras observaciones sobre esta legislación.

Si bien saludamos los esfuerzos del Ecuador por establecer un marco legislativo para regular y supervisar las actividades de inteligencia, en consonancia con la exigencia del derecho internacional de los derechos humanos, recordamos que cualquier restricción de los derechos, incluido el derecho a la intimidad consagrado en el artículo 17 del PIDCP, debe estar debidamente prevista y autorizada por la ley.

Observamos que varias disposiciones de la Ley de Inteligencia incorporan salvaguardias relacionadas con los derechos humanos, como la referencia a los requisitos de legalidad, necesidad, proporcionalidad, no arbitrariedad y no discriminación (véanse, por ejemplo, los artículos 34, 35 y 51 a 53, algunos de los «principios del artículo 4, el respeto de los principios constitucionales y la ley en el artículo 7, y el cumplimiento del Código Penal sobre la legítima defensa en el artículo 22, el respeto de los derechos en el artículo 25, la prohibición de actividades ilegales en el artículo 44 y la prohibición del uso de niños en el artículo 45). También hay disposiciones estrictas para garantizar la confidencialidad de la información de inteligencia y la limitación de su uso con fines de inteligencia, lo que puede servir para proteger los derechos. Sin embargo, sería aconsejable ampliar los motivos de no discriminación previstos en el artículo 53, incorporando, por ejemplo, la nacionalidad como motivo expresamente prohibido de discriminación.

El marco del derecho internacional

Los servicios de inteligencia desempeñan un papel fundamental en la protección de los Estados y del derecho humano a la vida frente al terrorismo y otras amenazas a la seguridad. La lucha contra el terrorismo y la protección de los derechos humanos no son objetivos contradictorios, sino complementarios que se refuerzan mutuamente. Para garantizar ambos, es fundamental adoptar un marco legislativo sólido que incluya una supervisión eficaz, la rendición de cuentas y salvaguardias para proteger el derecho humano a la privacidad, así como normas claras sobre el uso de las nuevas tecnologías y las técnicas especiales de investigación.

El derecho a la privacidad protege a las personas contra la injerencia arbitraria o ilegal en su vida privada, su familia y su correspondencia, tal y como se consagra en el artículo 12 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH); el artículo 17 del PIDCP; y el artículo 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH). El derecho a la privacidad funciona como un derecho fundamental que permite y respalda la protección de otros derechos fundamentales, y no puede considerarse de forma aislada.

Cualquier injerencia en la privacidad en virtud del artículo 17(1) del PIDCP debe estar autorizada por la ley y no ser arbitraria, y cumplir con las disposiciones y los objetivos del mismo. La no arbitrariedad se refiere no solo a la legalidad, sino también a la razonabilidad de la injerencia y su compatibilidad con los objetivos más amplios del Pacto. Cualquier limitación del derecho a la intimidad debe estar prevista por la ley y ser accesible, clara y precisa, de modo que las personas puedan saber quién está autorizado a llevar a cabo la vigilancia y en qué circunstancias. Además, dicha limitación debe ser necesaria para alcanzar un objetivo legítimo, así como proporcionada al objetivo y la opción menos intrusiva disponible (A/HRC/27/37, párr. 23).

En general, todas las medidas adoptadas por los servicios de inteligencia que vulneren los derechos humanos y las libertades fundamentales deben:

- a) Estar previstas en leyes relativamente precisas y accesibles al público, y que sean conformes con las normas internacionales de derechos humanos.
- b) Ser estrictamente necesarias para el cumplimiento del objetivo legítimo de seguridad y el mandato legal de los servicios de inteligencia.
- c) Ser proporcionadas a ese objetivo legítimo y, por lo tanto, garantizar que los servicios de inteligencia seleccionen las medidas menos restrictivas de los derechos humanos y minimicen los efectos adversos de esas medidas sobre los derechos de las personas, incluidas aquellas que no son sospechosas de haber cometido ningún delito.
- d) No violar el derecho internacional, incluido el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los refugiados.
- e) Estar sujetas a un sistema bien definido y completo para autorizar, controlar y supervisar la aplicación de cualquier medida que restrinja los derechos humanos.
- f) Garantizar que las personas cuyos derechos puedan haber sido violados por los servicios de inteligencia puedan presentar denuncias ante una institución independiente y obtener recursos efectivos.¹¹

Es aconsejable combinar varios mecanismos de supervisión y rendición de cuentas en relación con las actividades de inteligencia, incluidas vías totalmente independientes de los servicios de inteligencia y del poder ejecutivo (A/HRC/14/46, párr. 13), a fin de garantizar la eficacia de las medidas correctivas en caso de violaciones de los derechos humanos. De conformidad con la resolución A/RES/75/176 de la Asamblea General, los mecanismos de supervisión deben contar con recursos suficientes (tanto humanos como financieros), ser independientes, eficaces e imparciales, y capaces de garantizar la transparencia, cuando proceda, y la rendición de cuentas en lo que respecta a la vigilancia de las comunicaciones, la interceptación y la recopilación de datos personales por parte del Estado. Las instituciones de supervisión deben tener facultades y conocimientos suficientes para iniciar y llevar a cabo sus propias investigaciones, así como acceso pleno y sin trabas a la información, los funcionarios y las instalaciones necesarios para cumplir su mandato, y contar con la plena cooperación de las autoridades de inteligencia y las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley en el interrogatorio de testigos y en la obtención de documentación y otras pruebas.

Los Estados están obligados a proporcionar a las personas recursos efectivos en caso de violaciones de los derechos humanos, de conformidad con el derecho internacional. Toda persona que considere que sus derechos, incluido el derecho a la

¹¹ A/HRC/14/46.

intimidad, han sido violados mediante una vigilancia ilegal o arbitraria debe poder recurrir a un recurso efectivo ante un tribunal u otra institución de supervisión independiente y eficaz, en condiciones de proporcionar un recurso efectivo, como un defensor del pueblo, un comisionado de derechos humanos o una institución nacional de derechos humanos (A/HRC/34/61, párrafo 35, y práctica 6, en A/HRC/14/46, así como el artículo 12 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de las personas que trabajan en las zonas rurales (UNDROP) cuando se trata de campesinos.).¹²

Para que se lleven a cabo investigaciones efectivas, deben existir mecanismos que protejan eficazmente a los agentes de inteligencia y otros denunciantes que revelen violaciones del derecho nacional o internacional, incluidos los derechos humanos. Los denunciantes deben gozar de protecciones adecuadas contra represalias legales y medidas disciplinarias por revelar información no autorizada. Los mecanismos de supervisión independientes deben además tener la capacidad de proporcionar a los denunciantes las medidas de protección necesarias para garantizar su seguridad (A/HRC/10/3, párr. 61). El Memorándum de Bruselas sobre buenas prácticas para los mecanismos de supervisión y rendición de cuentas en la lucha contra el terrorismo de 2024 ofrece más orientación al respecto.¹³

Preocupaciones sobre la legalidad

Según el derecho internacional de los derechos humanos, la vigilancia o la interceptación deben basarse en una ley clara, precisa y detallada. Algunos conceptos fundamentales de la Ley de Inteligencia no cumplen estos requisitos de legalidad, certeza y previsibilidad. No existe ninguna definición de la expresión «seguridad integral», que subraya muchas de las facultades de recopilación de información, ni de otros términos utilizados, como «seguridad integral» o «seguridad». El concepto de seguridad ya es amplio, pero se amplía considerablemente con la calificación de «integral», que podría abarcar diversos intereses, como la seguridad física, económica, social o política. La Ley también utiliza otros términos vagos y excesivamente amplios relacionados con la seguridad, como «amenazas», «riesgos» y «vulnerabilidades» en el artículo 5 (leído en conjunción con el artículo 34, que autoriza el enjuiciamiento por inteligencia y contrainteligencia), lo que magnifica el alcance incierto de la Ley. Los conceptos jurídicos vagos y excesivamente amplios son propensos a una aplicación discrecional y arbitraria o a un uso indebido en la práctica, sobre todo teniendo en cuenta que existe poco control judicial o revisión independiente ex ante o ex post facto del uso de las facultades de inteligencia en virtud de la Ley.

El requisito de legalidad se ve aún más comprometido porque la Ley no regula de manera exhaustiva las facultades de inteligencia, sino que delega en el órgano rector la amplia facultad de «establecer normas para el control de las actividades y operaciones de inteligencia y contrainteligencia» (artículo 7), así como de establecer los mecanismos de seguimiento y supervisión de las actividades y operaciones de inteligencia y contrainteligencia, regular el funcionamiento de los subsistemas y establecer los mecanismos de supervisión y control de los subsistemas (artículo 11). La

¹² Véase también <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/terrorism/sr/statements/2024-2-26-gctf-oversight-accountability-sr-ct-remarks.pdf>.

¹³ <https://www.thegctf.org/What-we-do/Coordinating-Committee-Meetings/ArtMID/493/ArticleID/295/Good-Practices-for-Oversight-in-Counterterrorism>.

máxima autoridad del órgano rector puede además emitir reglamentos internos que regulen las actividades y operaciones de inteligencia, sin que sea necesario publicarlos en el Registro Oficial (artículo 11). En consecuencia, es posible que el público no pueda conocer el alcance de las facultades y controles que rigen las actividades de inteligencia. La Ley también faculta al Presidente para establecer por reglamento subsistemas de inteligencia totalmente nuevos (artículo 8(h)) que no han sido previstos ni autorizados por la Asamblea Nacional.

Operaciones encubiertas y vigilancia

La autorización del camuflaje y la infiltración, u operaciones encubiertas, en el artículo 42 no requiere autorización judicial o administrativa, mientras que el uso de la vigilancia electrónica en el artículo 43 tampoco requiere órdenes judiciales. Estas disposiciones no son compatibles con los requisitos del derecho internacional de los derechos humanos en relación con la injerencia en el derecho a la intimidad, ya que no están sujetas a las salvaguardias descritas en los párrafos siguientes.

Según el derecho internacional, se debe obtener una autorización independiente, preferiblemente judicial, antes de cualquier medida encubierta o de vigilancia que interfiera en el derecho a la intimidad.¹⁴ Ese órgano debe ser informado tanto del propósito de la interceptación como de los portadores o las rutas de comunicación que puedan ser interceptados. Eso le permitiría evaluar la necesidad y la proporcionalidad de la injerencia en el derecho a la intimidad, basándose en criterios jurídicos precisos y con plazos estrictos para la autorización de la interceptación. La ausencia de un requisito legal de autorización independiente podría dar lugar a la recopilación excesiva e ilícita de inteligencia por parte de las autoridades, ya sea por una interpretación errónea o un abuso del alcance de la facultad legal para recolectarla. Ello socavaría, en consecuencia, la legalidad y la eficacia de las medidas y procedimientos jurídicos posteriores, incluidos los juicios penales justos.

La interceptación selectiva de las comunicaciones de una persona requiere que la legislación nacional identifique claramente las categorías de personas susceptibles de ser interceptadas y se base en una «sospecha razonable» en relación con delitos identificados o conductas ilícitas.¹⁵

En el caso de *la vigilancia electrónica masiva*, la legislación nacional debe establecer con suficiente claridad, precisión y detalle los motivos por los que se puede autorizar la interceptación masiva.¹⁶ La autorización (por ejemplo, una orden judicial) debe identificar los tipos o categorías de «selectores» que se van a utilizar, cada selector debe justificarse como necesario y proporcionado, y deben conservarse registros detallados en cada etapa.

La importancia de la supervisión y la revisión de la vigilancia masiva se ve ampliada debido al riesgo inherente de abuso y a la necesidad de mantener el secreto. La necesidad de salvaguardias es mayor al final del proceso, cuando se analiza la

¹⁴ Véase el debate en Big Brother Watch y otros contra el Reino Unido, demanda n.º 58170/13, 62322/14 y 24960/15, Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Gran Sala), sentencia de 25 de mayo de 2021.

¹⁵ Véase, por ejemplo, *Weber y Saravia contra Alemania*, demanda n.º 54934/00, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, sentencia de 29 de junio de 2006, apartado 93.

¹⁶ Véase Big Brother Watch y otros contra el Reino Unido, demanda n.º 58170/13, 62322/14 y 24960/15, Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Gran Sala), sentencia de 25 de mayo de 2021, apartado 361.

información sobre una persona concreta y se examina el contenido de las comunicaciones. El proceso debe estar sujeto a «salvaguardias de extremo a extremo», lo que significa que en cada etapa del proceso se debe evaluar la necesidad y la proporcionalidad de las medidas que se adoptan; la interceptación masiva debe estar sujeta a una autorización independiente desde el principio; y la operación debe estar sujeta a supervisión y revisión independiente *a posteriori*.

El derecho internacional exige además que la legislación nacional y las operaciones de interceptación contengan límites claros sobre la duración de la interceptación, el almacenamiento del material interceptado y las circunstancias en las que dicho material debe ser borrado y destruido, incluido el requisito de eliminar los datos interceptados que hayan perdido su relevancia para fines de inteligencia. Deben respetarse las normas internacionales sobre protección de datos personales.

Presentación obligatoria de información

La Ley de Inteligencia faculta al sistema nacional de inteligencia para obligar a los organismos públicos y privados a proporcionar la información y los datos personales solicitados (véanse los artículos 47 a 52), sin autorización independiente y sin permitir excepciones, defensas o motivos de denegación. Estas facultades no son compatibles con el derecho internacional, ya que no identifican de forma clara y específica las categorías de información sujetas a tales solicitudes ni los motivos para realizarlas, especialmente a la luz de las definiciones vagas y excesivamente amplias de seguridad que figuran en la Ley; no prevén la autorización independiente de tales solicitudes para evaluar objetivamente su necesidad y proporcionalidad; y no permiten excepciones o defensas para negarse a proporcionar información cuando las solicitudes son ilegales o violan los derechos humanos. Además, la naturaleza de la información recopilada, incluida la geolocalización y los metadatos, parece ser excesivamente amplia y susceptible de capturar la información personal de personas que no son objeto de investigación. Además, no existen garantías suficientes en cuanto a la conservación y supresión de los datos personales. El umbral para que la Unidad de Análisis Financiero y Económico solicite bases de datos e información a las entidades públicas también es demasiado bajo y demasiado vago: «por razones de seguridad integral del Estado» (artículo 36(1)).

Supervisión y rendición de cuentas inadecuadas

El derecho internacional exige que cualquier persona que sospeche que sus comunicaciones han sido interceptadas por los servicios de inteligencia disponga de un recurso efectivo para impugnar la legalidad o el respeto de los derechos humanos de la interceptación. El recurso debe poder interponerse ante un órgano independiente del poder ejecutivo que garantice una audiencia imparcial en un proceso contradictorio, preferiblemente ante un tribunal. Las actividades de inteligencia también deben estar sujetas a controles internos y externos exhaustivos de supervisión y rendición de cuentas.¹⁷

¹⁷ Véase Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, Buenas prácticas sobre marcos jurídicos e institucionales para los servicios de inteligencia y su supervisión, A/HRC/14/46, <https://digitallibrary.un.org/record/684869?ln=en&v=pdf>.

Acogemos positivamente que en virtud de la Ley de Inteligencia cada organismo del sistema nacional de inteligencia debe establecer un mecanismo de control interno para garantizar el cumplimiento de las garantías y los derechos constitucionales (artículo 58), y que el órgano rector del sistema de inteligencia deba garantizar el cumplimiento de la constitucionalidad y los derechos e informar anualmente a la Asamblea Nacional (artículo 14).

Sin embargo, la Ley de Inteligencia no satisface plenamente los requisitos del derecho internacional por las siguientes razones enumeradas a continuación:

- (a) El sistema de inteligencia no está sujeto a ningún órgano de supervisión independiente específico con facultades y recursos adecuados para garantizar el cumplimiento efectivo del sistema con la legislación nacional y los derechos humanos.
- (b) El órgano rector informa a la Asamblea Nacional a través de la Comisión Permanente Especializada en sesión a puerta cerrada, lo que carece de la transparencia pública suficiente como mecanismo de supervisión eficaz.
- (c) La naturaleza de los sistemas de control interno de cada organismo no se establece en la propia Ley, sino que depende del establecimiento subjetivo de cada organismo, por lo que no es posible saber si estos sistemas de control serían adecuados y eficaces.
- (d) El sistema de inteligencia está bajo el control directo del presidente (artículo 6), quien también nombra al jefe de inteligencia (artículo 9), sin que la ley especifique las cualificaciones necesarias ni regule el procedimiento de nombramiento; estas características, en ausencia de garantías institucionales independientes sólidas, plantean graves riesgos de uso indebido del sistema de inteligencia con fines políticos. Además, el presidente puede crear nuevos subsistemas de inteligencia por decreto (artículo 8(h)), eludiendo el control legislativo y la supervisión judicial.
- (e) Solo el Contralor General, que forma parte del poder ejecutivo, puede revisar los registros financieros, que deben destruirse tras las inspecciones trimestrales (artículo 13). Por lo tanto, el mantenimiento de registros es inadecuado para garantizar la rendición de cuentas y no existe una revisión independiente suficiente de cualquier posible uso indebido de fondos relacionados con actividades de inteligencia (lo que podría incluir la financiación de operaciones ilegales o que violen los derechos). Además, las operaciones de inteligencia se financian con un «fondo permanente para gastos especiales» en virtud del artículo 13, que es clasificado y no está sujeto a ningún escrutinio público.
- (f) Si bien es legítimo proteger la identidad de los agentes de inteligencia (artículos 31 y 41-42), la Ley no contiene ninguna disposición o procedimiento que exija la revelación de identidades cuando se sospecha que una persona ha cometido actividades delictivas, infracciones de la Ley de Inteligencia o violaciones de los derechos humanos, lo que

impide una investigación independiente eficaz y la rendición de cuentas en relación con los abusos.

- (g) El artículo 47 establece que los informes de inteligencia «quedan expresamente excluidos de su uso como prueba en procedimientos judiciales, administrativos o disciplinarios; por lo tanto, no serán judicializables ni se utilizarán como fundamento para las decisiones de los órganos judiciales» (véase también el artículo 34). Debería haber una excepción a esta disposición para garantizar que los informes de inteligencia que contengan pruebas de actividades ilegales o violaciones de los derechos humanos puedan admitirse en los procedimientos judiciales, a fin de garantizar la rendición de cuentas por los abusos, con sujeción al procedimiento penal y a las normas judiciales sobre la admisión de pruebas en los procedimientos.
- (h) No existen excepciones para los «denunciantes» a las sanciones penales por la divulgación de información de inteligencia en virtud de los artículos 47 y 48. Dichas disposiciones son esenciales para garantizar que las actividades ilícitas y las violaciones de los derechos humanos puedan ser denunciadas legalmente, con el fin de garantizar una rendición de cuentas efectiva.
- (i) Se aplican sanciones por «cualquier» impedimento a la transferencia de los recursos tecnológicos necesarios para las actividades de inteligencia en virtud del artículo 43, lo que podría castigar los esfuerzos legítimos para impedir que dichas operaciones violen la legislación ecuatoriana o los derechos humanos, incluso las órdenes judiciales.
- (j) Los artículos 54 y 55 permiten que cualquier información sea clasificada como «secreta» o «ultrasecreta» sin revisión externa, y la desclasificación depende únicamente del mismo organismo que la clasificó y puede tardar entre 5 y 15 años. Por consiguiente, no existen garantías independientes suficientes contra los abusos de los procesos de clasificación o desclasificación para garantizar la protección del derecho a la intimidad, incluido el derecho a la supresión de datos personales.

Designación de actores no estatales como “terroristas” en el contexto del denominado conflicto armado interno

Expresamos nuestra preocupación por la reciente designación, por decreto ejecutivo, de diversos actores no estatales como “terroristas” en el marco del denominado “conflicto armado interno”, así como la introducción de cambios significativos en la arquitectura de seguridad interna, ampliando el rol de las Fuerzas Armadas y redefiniendo el marco normativo aplicable al crimen organizado. En este contexto, consideramos necesario analizar el alcance y las implicaciones de los decretos ejecutivos n°730 de 2023, así como n°111 y 218 de 2024 a la luz de las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

El decreto ejecutivo n°730, publicado en el Registro Oficial el 4 de mayo de 2023, habilita a las Fuerzas Armadas a ejecutar operaciones militares en todo o en parte del territorio nacional para enfrentar y contrarrestar a personas y organizaciones terroristas, ordenando al Comando Conjunto iniciar de manera inmediata acciones para reprimir la “amenaza terrorista con todos los medios a su disposición”, en coordinación con la Policía Nacional (arts. 1 y 2).

El decreto ejecutivo n°111, firmado el 9 de enero de 2024, reconoce la existencia de un “conflicto armado interno” en el país (art. 1) y lo incorpora como causal adicional al estado de excepción declarado mediante el decreto n°110 (art. 2). El decreto ordena la movilización e intervención de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional en todo el territorio para enfrentar al crimen organizado transnacional, a organizaciones terroristas y a actores no estatales beligerantes (art. 3). Asimismo, identifica a 22 grupos del crimen organizado como “organizaciones terroristas y actores no estatales beligerantes”, cuya lista podrá ser actualizada por el Consejo de Seguridad Pública y del Estado (art. 4). Finalmente, dispone que las Fuerzas Armadas ejecuten operaciones militares en el marco del derecho internacional humanitario y con respeto a los derechos humanos, a fin de neutralizar a los grupos designados (art. 5).

Adicionalmente, el decreto n°218 de 2024, firmado el 7 de abril de 2024, reconoce la “persistencia de un conflicto armado interno” a cargo de grupos armados organizados (art.1), haciendo referencia a los 22 grupos de “crimen organizado transnacional, como organizaciones terroristas y actores no estatales beligerantes” descritos en el decreto ejecutivo n°111.

Designaciones terroristas

En primer lugar, expresamos nuestra preocupación por la designación de organizaciones criminales como “grupos terroristas”. Si bien reconocemos los graves impactos del crimen organizado y la necesidad de respuestas eficaces, recordamos que terrorismo y delincuencia organizada son fenómenos distintos, regidos por marcos jurídicos diferenciados, que no deben confundirse ni aplicarse de forma intercambiable. De acuerdo con las mejores prácticas internacionales, el terrorismo requiere un propósito político o ideológico (A/HRC/61/52), mientras que la delincuencia organizada se define como un delito cometido con el fin de obtener un beneficio económico u otro beneficio material (Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, 2000).

Resulta preocupante que las listas de terrorismo puedan utilizarse como paso previo para justificar medidas ilegales, incluida la utilización ilícita de la fuerza, así como restricciones innecesarias o desproporcionadas a los derechos humanos con el fin de perseguir objetivos ilegítimos. Asimismo, nos preocupa que la designación sea enteramente impulsada por el Ejecutivo, carezca de garantías claras sobre la posibilidad de impugnar las designaciones (tanto de individuos como de organizaciones), que no precise si habrá una actualización periódica del listado, y que tampoco establezca criterios de inclusión o exclusión ni salvaguardias procesales efectivas.

Conforme a las mejores prácticas internacionales, la inclusión en listas exige motivos razonables para creer, con base en pruebas creíbles y convincentes, que la entidad ha participado deliberadamente en actos de terrorismo, definidos estrictamente

de acuerdo con estándares internacionales y el principio de legalidad (A/HRC/16/51, párr. 35; A/80/284, párr. 37; A/HRC/61/52). De igual modo, la entidad debe tener como propósito sustancial la comisión de actos de terrorismo; y cualquier medida restrictiva resultante debe ser necesaria y proporcional, demostrando, entre otras cosas, que medios menos invasivos, como la vigilancia o la investigación penal, serían ineficaces (A/HRC/61/52).

Asimismo, conforme a las normas internacionales de derechos humanos, las personas o entidades designadas deben ser informadas sin demora de su inclusión a la lista, de la base fáctica que la sustenta, de sus consecuencias y de los derechos procesales aplicables; deben poder solicitar la exclusión y obtener revisión judicial con garantías de debido proceso, incluida la divulgación de la prueba y el acceso a representación legal; y deben poder presentar nuevas solicitudes de exclusión ante cambios sustanciales o nueva evidencia (A/HRC/16/51, párr. 35; A/80/284). Finalmente, las inscripciones deben caducar automáticamente a los 12 meses, salvo renovación debidamente justificada, y debe existir derecho a reparación en caso de inscripción indebida (A/80/284).

Clasificación del conflicto armado

En segundo lugar, expresamos preocupación por la calificación de “conflicto armado interno” y la invocación del derecho internacional humanitario (DIH) para hacer frente a la “crisis de seguridad”. Según el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra y al Protocolo Adicional II, la existencia de un conflicto armado no internacional, no se activa mediante una declaración del Poder Ejecutivo, sino más bien requiere la concurrencia acumulativa de: (i) un nivel de intensidad de violencia armada que exceda disturbios internos o actos esporádicos; y (ii) un grado de organización del grupo armado no estatal suficiente para conducir operaciones sostenidas.¹⁸ La amenaza planteada por los grupos criminales en Ecuador no cumple ninguno de estos criterios, como lo ha señalado reiteradamente la Corte Constitucional de Ecuador;¹⁹ la violencia criminal grave no equivale a hostilidades militares intensas; y no se cumplen los criterios relativos a organización, tales como cadena de mando, control territorial, uniformes, campamentos militares, comunicaciones estructuradas o autoridad de negociación. Además, los 22 grupos listados no actúan de manera concertada, lo cual impide agregar su conducta para evaluar intensidad y organización.

¹⁸ Fiscalía vs. Tadić, Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia (TPIY), IT-94-1-AR72, Decisión de la Sala de Apelaciones (Recurso interlocutorio sobre jurisdicción), 2 de octubre de 1995, párr. 70; CICR, Comentario al artículo común 3, 2016/2020; CICR, Comentario al Protocolo Adicional II, 2017; Corte Interamericana de Derechos Humanos, Santo Domingo vs. Colombia, 2012; Corte IDH, Las Dos Erres vs. Guatemala, 2009; CIDH, Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, 2009.

¹⁹ Dictamen 5-24-EE/24, párrafos 32 y 33, disponible en: https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlDGE6J3RyYW1pdGUUnLCB1dWlkOic0OWEyYzBmNi1kOTVILTQzN2YtODVIYy1jNDU0YzIyN2JkMjAucGRmJ30=#:~:text=Resumen%3A%20La%20Corte%20Constitucional%20realiza,causal%20de%20conflicto%20armado%20interno;

Dictamen 6-24-EE/24, párrafos 26 y 33, disponible en: https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlDGE6J3RyYW1pdGUUnLCB1dWlkOidhY2I1MTkxNy03ZWxLTRhZjgtYTY3MS0xNmVmMDY3N2UyMjAucGRmJ30=

Dictamen 7-24-EE/24, párrafos 86, disponible en: https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlDGE6J3RyYW1pdGUUnLCB1dWlkOicwN2E5ZmQ2OC0wYTAXLTQ1ZTYtOTE4Ni1kYzg5MjI3MmVhNDUucGRmJ30=

Dictamen 11-24-EE, párrafos 121 y 160, disponible en: https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlDGE6J3RyYW1pdGUUnLCB1dWlkOidmODAzZWE5YS1kNWE1LTRjNjQtOWIyOC01YmMyYzRlNWYyNzUucGRmJ30=

En ausencia de un conflicto armado, las autoridades ecuatorianas no tienen base en el derecho internacional para aplicar normas del derecho internacional humanitario, incluyendo el uso de la fuerza contra supuestos «combatientes» en razón de su pertenencia a grupos armados, cuando no representan una amenaza letal inminente para la vida, tal como exige el derecho a la vida en tiempo de paz bajo el artículo 6 del PIDCP; ni pueden aplicar medidas excepcionales propias del DIH, como la detención administrativa (véase A/80/284), las cuales permanecen reguladas exclusivamente por el derecho internacional de los derechos humanos.

El uso de la fuerza

En tercer lugar, observamos que el Decreto n°730 autoriza “reprimir la amenaza terrorista, con todos los medios a su disposición” y disponer operaciones militares en el territorio nacional (arts. 1 y 2), y que el Decreto n°111 moviliza a Fuerzas Armadas y Policía en todo el territorio para “neutralizar” a grupos designados, remitiéndose de forma genérica a los “principios que rigen el uso de la fuerza” (art. 4). Expresamos nuestra preocupación sobre el hecho que dichas disposiciones habilitan la utilización de fuerza letal y expanden el rol militar en tareas de seguridad interna y la militarización del sistema penitenciario (CAT/C/ECU/CO/8), lo que eleva el riesgo de violaciones de derechos humanos. En nuestra opinión, dichas disposiciones parecerían ser incompatibles con el artículo 6 del PIDCP en lo relativo al derecho a la vida y al uso de la fuerza. Recordamos que todo uso de la fuerza debe ser proporcional y que la fuerza letal debe limitarse exclusivamente a la legítima defensa frente a una amenaza inminente y letal contra la vida, cuando todos los demás medios, incluida la fuerza no letal, hayan sido agotados (CCPR/C/GC/36, párr. 12). Además, el uso de la fuerza debe estar estrictamente limitado y cumplir con los Principios Básicos de las Naciones Unidas sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego.

Recordamos que el derecho a la vida es inderogable, incluso en contextos de operaciones contra el terrorismo. Las preocupaciones de seguridad nacional no pueden, en ningún caso, justificar el uso ilegítimo, arbitrario o desproporcionado de la fuerza, y todos los agentes involucrados, incluidas unidades policiales, militares o de inteligencia, deben actuar estrictamente dentro de un marco jurídico compatible con las normas internacionales de derechos humanos. Asimismo, estas operaciones deben estar sujetas a mecanismos independientes de supervisión y rendición de cuentas, tal como ha subrayado el Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias (A/80/214, párr. 20).

Además, el Protocolo Modelo para que los Agentes del Orden Promuevan y Protejan los Derechos Humanos en el Contexto de las Manifestaciones Pacíficas (A/HRC/55/60) reúne directrices basadas en el artículo 23 en la DUDH, el PIDCP y la observación general n°37 del Comité de Derechos Humanos. Este documento subraya que todas las personas, sin distinción de raza, género, origen, edad, orientación sexual ni cualquier otro estatus, tienen derecho a reunirse pacíficamente. Prohíbe a las autoridades imponer restricciones indebidas a las reuniones y destaca la obligación positiva de los Estados de facilitar las protestas, garantizando que los participantes puedan desarrollar sus actividades de forma segura y sin discriminación. Asimismo, enfatiza que las protestas deben presumirse pacíficas salvo evidencia contundente de lo contrario, por lo que cualquier restricción debe cumplir estrictamente los principios de legalidad, legitimidad, necesidad y proporcionalidad. En consecuencia, las leyes

nacionales no deben requerir autorización previa para manifestaciones ni impedir concentraciones espontáneas. El Protocolo Modelo también recoge principios de actuación para las fuerzas del orden, subrayando que su deber principal es facilitar la protesta y proteger a quienes se manifiestan. Exige que las decisiones, estrategias y acciones policiales se basen en la no discriminación, la precaución y la rendición de cuentas, promoviendo tácticas de comunicación, conocimiento del contexto y diferenciación para desescalar tensiones y evitar recurrir a la fuerza. También insta a cultivar una “política de tolerancia cero” hacia los abusos policiales, incluida la violencia sexual y de género o actos de tortura. Sobre el uso de la fuerza, el Protocolo reitera que todas las acciones policiales deben respetar los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad, precaución y no discriminación. Establece que se deben agotar todos los medios no violentos antes de recurrir a la fuerza; únicamente se podrán emplear armas de fuego para proteger de amenazas inminentes a la vida, y su uso jamás debe realizarse para dispersar manifestaciones. El Protocolo exige especial precaución cuando se utilicen armas menos letales (como gases lacrimógenos, cañones de agua o proyectiles de impacto cinético) y dispone que solo agentes debidamente entrenados y certificados pueden emplearlas. Todas las acciones de detención, registro o detención deben estar sujetas a un protocolo claro, respetar el principio de no discriminación y garantizar acceso inmediato a asistencia jurídica y médica. Además, el documento destaca la necesidad de documentar y reportar cada intervención, asegurando transparencia y acceso a mecanismos de denuncia y reparación.

Rendición de cuentas

En cuarto lugar, nos preocupa la ausencia de mecanismos efectivos y específicos de rendición de cuentas en los decretos n°730 y 111, que amplían las actuaciones de la Fuerza Armada, sin prever controles externos independientes, procedimientos de supervisión civil ni obligaciones operativas de investigación y sanción frente a posibles abusos. Destacamos que, cuando fuerzas del orden o militares hacen uso de la fuerza letal o detienen arbitrariamente, sea contra personas inocentes o no, las autoridades deben llevar a cabo una investigación independiente, imparcial, efectiva y pública para determinar la legalidad de los actos involucrados y garantizar la rendición de cuentas (CCPR/C/GC/36; Protocolo de Minnesota).

Estado de excepción

Estimamos preocupante las sucesivas prorrogas del estado de excepción, mediante decretos ejecutivos, invocando la causal de “conflicto armado interno” y amenazas vinculadas al crimen organizado (véase ECU 7/2025). Observamos que esta práctica se mantiene de forma casi continua desde el 8 de enero de 2024 (decreto ejecutivo n°110), con 21 decretos emitidos y 7 prorrogas entre 2024 y comienzos de 2026, incluido el decreto del 28 de febrero de 2026 que renovó un nuevo estado de excepción por 30 días en nueve provincias y tres cantones, y que está en vigor hasta el 28 de marzo de 2026.

Recordamos que, en sus observaciones finales de 2024, el Comité de Derechos Humanos, manifestó profunda preocupación por la frecuencia y aparente normalización de los estados de emergencia a nivel nacional y local, el uso recurrente de la noción de “conflicto armado interno” como fundamento de tales medidas y el insuficiente acatamiento de las decisiones de la Corte Constitucional; además, advirtió sobre

restricciones significativas y desproporcionadas a la libertad de circulación, de asociación y de reunión, con impacto particular en Pueblos Indígenas, personas en situación de pobreza, migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo (CCPR/C/ECU/CO/7).

Asimismo, en sus observaciones finales el Comité contra la Tortura lamentó la falta de información exhaustiva sobre las medidas adoptadas para dar cumplimiento a los dictámenes de la Corte Constitucional que han observado la insuficiente justificación de hechos que desborden los mecanismos constitucionales ordinarios y permitan declarar estados de excepción bajo la causal de “conflicto armado interno” (CAT/C/ECU/CO/8, párr. 12). El Comité también expresó preocupación por informaciones de violaciones a la Convención durante dichos regímenes, incluidos excesos de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, tortura, detenciones arbitrarias y presuntas ejecuciones extrajudiciales (*idem*, párrs. 16–18).

Recordamos que, conforme al artículo 4 del PIDCP, toda suspensión de derechos fundamentales en virtud de un estado de excepción debe adoptarse únicamente en una “situación excepcional que ponga en peligro la vida de la nación”. La naturaleza estrictamente extraordinaria de este régimen debe guiar a los Estados tanto al declararlo como, en su caso, cada vez que consideren su renovación o prolongación.

Si bien tomamos nota de las razones expuestas por el Gobierno en los considerandos de los decretos ejecutivos, recordamos que la excepcionalidad debe ajustarse a las condiciones establecidas en la observación general nº29 del Comité de Derechos Humanos. Las medidas previstas en el artículo 4 deben ser estrictamente excepcionales y temporales, y solo pueden invocarse cuando: (i) la situación equivale a una emergencia pública que amenaza la vida de la nación; y (ii) el Estado parte ha declarado formalmente el estado de emergencia. Además, deben respetarse los principios de necesidad y proporcionalidad en relación con la duración, el alcance geográfico y material del estado de excepción, así como respecto de cada una de las medidas adoptadas. Asimismo, un Estado parte debe respetar plenamente sus demás obligaciones internacionales durante cualquier suspensión de disposiciones del Pacto (CCPR/C/21/Rev.1/Add.11).

El derecho internacional no permite restricciones indefinidas ni la suspensión prolongada de derechos y libertades fundamentales. Toda prórroga debe cumplir nuevamente el umbral exigido por el artículo 4, por lo que las emergencias no pueden prolongarse cuando los hechos ya no corroboran la existencia de una amenaza que ponga en peligro la vida de la nación, incluso si la mejora de la situación resulta del éxito de las medidas adoptadas. La renovación prolongada o reiterada de regímenes de excepción pone en cuestión su carácter extraordinario y equivale en la práctica a emergencias permanentes, lo que plantea graves riesgos para la protección efectiva de los derechos humanos (A/HRC/37/52, párr. 58).

Por último, recordamos que, durante un estado de excepción proclamado oficialmente, los Estados deben respetar los derechos no derogables y proteger las “garantías judiciales indispensables” (opinión consultiva OC-9/87 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos). Cada medida debe estar dirigida a un peligro real, claro, presente o inminente y cumplir con los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación. Toda medida debe ser lo menos intrusiva posible

para alcanzar su finalidad, considerando plenamente la restricción que supone para los derechos humanos y las libertades fundamentales. La legislación en cuestión debilitaría la prevención y limitaría ciertas garantías fundamentales y, por lo tanto, es susceptible de exponer a las personas a graves violaciones de los derechos humanos, incluidas la tortura y los tratos inhumanos y degradantes y la desaparición forzada.

Los/as Relatores/as quedamos a disposición para brindar una mayor asistencia técnica respecto a la temática abordada en la presente comunicación, si así lo considerara necesario y lo solicitara el Gobierno de Ecuador.

Es nuestra responsabilidad, de acuerdo con los mandatos que nos han sido otorgados por el Consejo de Derechos Humanos, intentar clarificar las alegaciones llevadas a nuestra atención. En este sentido, estaríamos muy agradecidos de tener su cooperación y sus observaciones sobre los asuntos siguientes:

1. Sírvase proporcionar cualquier información adicional y/o comentario que considere pertinente en relación con las observaciones mencionadas anteriormente.
2. Sírvase indicar si el Gobierno de su Excelencia prevé llevar a cabo una revisión de los artículos 366 y 367 del COIP, con miras a delimitar y modificar las definiciones de terrorismo y de financiamiento de terrorista de conformidad con las mejores prácticas internacionales.
3. Sírvase indicar las medidas adoptadas para garantizar que los principios de proporcionalidad y discrecionalidad judicial se preserven en la imposición de sanciones, de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos.
4. Sírvase indicar si la Ley de Inteligencia será revisada y enmendada con el fin de abordar las preocupaciones relativas a la vaguedad y amplitud excesiva de términos y facultades clave, así como los riesgos de aplicación arbitraria y uso indebido.
5. Sírvase explicar de qué manera la Ley es compatible con los derechos a la privacidad y a la protección de datos personales conforme al derecho internacional, e indicar si se prevé revisar y enmendar la Ley para garantizar su plena conformidad con dichos derechos.
6. Sírvase explicar de qué manera la Ley se ajusta al derecho a un recurso efectivo, y si se contempla revisar y enmendar la Ley a fin de asegurar que las actividades de inteligencia estén sujetas a una supervisión y rendición de cuentas efectivas e independientes.
7. Sírvase proporcionar información detallada sobre la base jurídica, los criterios objetivos y las salvaguardias procesales aplicables a la designación de “organizaciones terroristas” y “actores no estatales beligerantes” conforme al decreto ejecutivo n°111. Asimismo, sírvase indicar qué mecanismos de notificación, acceso a la información,

apelación y revisión judicial existen para las personas u organizaciones designadas.

8. Sírvasse explicar cuáles fueron los hechos, datos y criterios utilizados por el Estado para concluir que la situación actual cumple con los umbrales de intensidad y organización requeridos por el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra y el Protocolo Adicional II para la existencia de un conflicto armado no internacional.
9. Sírvasse detallar las reglas operativas, directrices y garantías aplicables al empleo de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional en el marco de los decretos ejecutivos n°730 y 111, así como las medidas que implementará para prevenir graves violaciones de los derechos humanos, incluidas detenciones arbitrarias, desapariciones forzadas y tortura.
10. Sírvasse explicar qué mecanismos específicos, independientes y dotados de garantías de imparcialidad existen para investigar, supervisar y sancionar posibles violaciones de derechos humanos cometidas en el marco de las operaciones autorizadas por los decretos ejecutivos n°730 y 111, incluidas, entre otras, la detención arbitraria, la desaparición forzada y la tortura
11. Sírvasse describir los mecanismos de supervisión, control constitucional y revisión periódica aplicados para asegurar que la duración, alcance geográfico y alcance material de los estados de excepción se mantengan estrictamente dentro de los principios de necesidad y proporcionalidad, y que no se produzca una suspensión prolongada o de facto permanente de derechos y libertades fundamentales. En este sentido, sírvasse indicar cómo se garantiza el respeto de los derechos no derogables y de las garantías judiciales indispensables durante la vigencia de estos regímenes.

Esta comunicación, como comentario sobre la legislación, reglamentos o políticas pendientes o recientemente adoptadas, y toda respuesta recibida del Gobierno de su Excelencia se harán públicas a través del sitio [web](#) de comunicaciones en un plazo de 48 horas. Posteriormente, también estarán disponibles en el informe que se presentará al Consejo de Derechos Humanos.

Acepte, Excelencia, la expresión de nuestra más distinguida consideración.

Ben Saul

Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo

Gabriella Citroni

Presidenta-Relatora del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias

Morris Tidball-Binz

Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias

Gina Romero
Relatora Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación

Margaret Satterthwaite
Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados

Albert K. Barume
Relator Especial sobre los derechos de los Pueblos Indígenas

Carlos Arturo Duarte Torres
Presidente-Relator del Grupo de Trabajo sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que
trabajan en las zonas rurales

Ana Brian Nougrères
Relator Especial sobre el derecho a la privacidad