

Quito, D.M. 03 de noviembre de 2021

CASO N° 6-21-EE

**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y
LEGALES, EMITE EL SIGUIENTE**

DICTAMEN N° 6-21-EE

1. Antecedentes.....	2
2. Competencia	3
3. Consideraciones previas	3
3.1. El estado de excepción tiene un carácter estrictamente extraordinario y su justificación corresponde al Ejecutivo	3
3.2. Los hechos en los que se basa el estado de excepción refieren a circunstancias actuales e inéditas, no implican escenarios probables o futuros	4
3.3. La causal invocada debe implicar una situación de gravedad y no podrá ser invocada de manera ambigua	4
3.4. La declaratoria de estado de excepción no puede ser indefinida en el tiempo y sus límites temporales y espaciales deben estar estrictamente justificados por el Ejecutivo.....	5
3.5. La declaratoria de estado de excepción debe incluir la suspensión o limitación de derechos de forma clara, al mismo tiempo que, debe asegurar la implementación de mecanismos que posibiliten la incorporación de los puntos de vista de todas y todos los que se verán impactados por la decisión	6
4. Control formal de la declaratoria del estado de excepción.....	7
4.1. Identificación de los hechos y de la causal constitucional que se invoca.....	7
4.2. Justificación de la declaratoria	8
4.3. Ámbito territorial y temporal de la declaratoria.....	8
4.4. Derechos que sean susceptibles de limitación, cuando fuere el caso	9
4.5. Las notificaciones que correspondan de acuerdo con la Constitución y a los Tratados Internacionales	9
5. Control material de la declaratoria del estado de excepción	9
5.1. Que los hechos alegados hayan tenido real ocurrencia	9
5.2. Que los hechos constitutivos de la declaratoria configuren una agresión, un conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural	14
5.3. Que los hechos constitutivos de la declaratoria no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario.....	15
5.4. Que la declaratoria se decrete dentro de los límites temporales y espaciales establecidos en la Constitución de la República	21
6. Control formal de las medidas	26

6.1. Que se ordenen mediante decreto ejecutivo, de acuerdo con las formalidades que establece el sistema jurídico.....	26
6.2. Que se enmarquen dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción.....	26
7. Control material de las medidas.....	27
8. Consideraciones Adicionales.....	30
9. Dictamen.....	33

1. Antecedentes

1. El 20 de octubre de 2021, mediante Oficio N°. T.130-SGJ-21-0140, el Presidente de la República del Ecuador (“**Presidente de la República**”), Guillermo Lasso Mendoza, remitió a la Corte Constitucional copia certificada del Decreto Ejecutivo N°. 224 (“**Decreto 224**” o “**Decreto**”) de 18 de octubre de 2021 referente al “*estado de excepción por grave conmoción interna en todo el territorio nacional (...) [por] las circunstancias que han afectado gravemente a los derechos de la ciudadanía debido al aumento en actividad delictiva*”.
2. De conformidad con el artículo 7 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional y, en virtud del sorteo realizado en el sistema automatizado de la Corte Constitucional del Ecuador, la sustanciación del presente caso correspondió al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.
3. El 21 de octubre de 2021, el juez ponente avocó conocimiento de la presente causa y otorgó el término de 24 horas a la Presidencia de la República del Ecuador para que remita la constancia de la realización de las notificaciones a las que se refiere el inciso primero del artículo 166 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”).
4. El 22 de octubre de 2021, el Secretario General Jurídico de la Presidencia de la República remitió la constancia de las notificaciones a la Asamblea Nacional, al Presidente de la Corte Constitucional, a la Coordinadora Residente del Sistema de Naciones Unidas en el Ecuador y al Representante Administrativo de la Organización de Estados Americanos en Ecuador.
5. El 26 de octubre de 2021, integrantes de la Alianza de Organizaciones por los Derechos Humanos de Ecuador, coalición de quince organizaciones de derechos humanos, derechos colectivos y derechos de la naturaleza; presentaron *amicus curiae* con relación a las movilizaciones de las fuerzas armadas durante el estado de excepción¹.

¹ En representación de la referida Alianza, presentaron *amicus curiae* las siguientes personas: Sylvia Bonilla Bolaños, Ana Cristina Vera, Lina María Espinosa Villegas, Huberto Freire Aguilar; Billy Navarrete Benavidez, Angie Toapanta Ventura, Sofía Jarrín Hidalgo y Vivian Idrovo Mora.

2. Competencia

6. De conformidad con el artículo 166 y número 8 del artículo 436 de la CRE, en concordancia con la letra e), número 3 del artículo 75 y los artículos 119 a 125 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), la competencia para conocer y resolver la constitucionalidad de los estados de excepción corresponde al Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.

3. Consideraciones previas²

7. El estado de excepción es “*la respuesta a graves amenazas de origen natural o antrópico que afectan a la seguridad pública y del Estado (...)*”³ y que se activa con el objetivo de proteger derechos constitucionales. En Ecuador, decretar un estado de excepción se encuentra sometido a condicionamientos constitucionales y legales que deben ser observados por la Presidenta o Presidente de la República que haga uso de esta potestad.
8. Esta Corte, en el ejercicio de sus competencias de control constitucional, ha emitido amplia jurisprudencia respecto de los estándares y directrices que deben ser estrictamente observados en la declaratoria de estados de excepción. Así, para el correcto análisis de constitucionalidad del Decreto, la Corte recuerda a la Función Ejecutiva las siguientes reglas que son utilizadas para decidir sobre su constitucionalidad:

3.1. El estado de excepción tiene un carácter estrictamente extraordinario y su justificación corresponde al Ejecutivo

- 8.1. El estado de excepción constituye una medida en el contexto de contingencias emergentes que desbordan la normalidad y que superan aquellas alternativas y mecanismos jurídicos de intervención ordinarios.⁴
- 8.2. La Corte debe verificar que la medida no afecte el régimen de división de poderes, estabilidad institucional o el sistema democrático del Ecuador.⁵

² Parte de estas consideraciones fueron esgrimidas en el Dictamen N° 3-21-EE/21, 21 de julio de 2021.

³ Ley de Seguridad Pública y del Estado. Registro Oficial Suplemento No. 35, 28 de septiembre de 2009, Artículo 28.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen N° 1-20-EE/20, 19 de marzo de 2020, párr. 7. Dictamen N° 3-20-EE/20, 29 de junio de 2020, párr. 35: “*Lo anterior guarda concordancia con las facultades extraordinarias que se asumen en un estado de excepción, pues éstas están destinadas a enfrentar contingencias excepcionales o emergentes, y no para resolver cuestiones estructurales que se deben encarar aplicando el sistema institucional y jurídico ordinario. Por ende, considerar que frente a un evento de esta naturaleza, el Presidente o Presidenta de la República puede asumir facultades extraordinarias, rebasaría la esencia de un estado de excepción.*”; Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen N° 5-20-EE/20, 24 de agosto de 2020, párrs. 7 y 8.

- 8.3.** El uso de esta figura es excepcional y exige que la Presidenta o Presidente de la República fundamente el estado de excepción con base en una estricta motivación.⁶
- 8.4.** La carga probatoria para justificar la necesidad de declarar un estado de excepción recae sobre el jefe de Estado.⁷
- 3.2. Los hechos en los que se basa el estado de excepción refieren a circunstancias actuales e inéditas, no implican escenarios probables o futuros**
- 8.5.** A efectos de que la Corte Constitucional realice el control material, el Ejecutivo debe observar que los hechos tengan real ocurrencia. Este requisito refiere a circunstancias actuales y ciertas. De ninguna manera, implica escenarios probables o futuros, pues el estado de excepción no constituye una medida preventiva.⁸
- 8.6.** La figura del estado de excepción no puede ser presentada con base en los mismos hechos, pues exige la comprobación de una situación fáctica inédita.⁹
- 8.7.** Se debe demostrar que los medios ordinarios disponibles en el ordenamiento jurídico son insuficientes para lograr los objetivos perseguidos en la declaratoria de estado de excepción.¹⁰
- 3.3. La causal invocada debe implicar una situación de gravedad y no podrá ser invocada de manera ambigua**
- 8.8.** El estado de excepción, aparte de la real ocurrencia y persistencia de los hechos que motivan su declaratoria, debe fundarse en circunstancias que produzcan

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen N°. 3-20-EE/20, 29 de junio de 2020, párrs. 141-142.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen N°. 3-20-EE/20, 29 de junio de 2020, párr. 42.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, Dictámenes N°. 6-20-EE/20, 19 de octubre de 2020, párr. 30 y N°. 7-20-EE/20, 27 de diciembre de 2020, párr. 25. Dictámen N°. 2-21-EE/21, 28 de abril de 2021, párr. 102: *“Conforme se desprende del análisis de esta Corte, el presente Decreto tiene múltiples deficiencias jurídicas. La Corte ha realizado un esfuerzo argumentativo para corregir y confirmar los aspectos principales del estado de excepción dictado. El Ejecutivo debe argumentar los estados de excepción de manera fehaciente y cumpliendo los parámetros establecidos en la Constitución, la ley y la jurisprudencia de esta Corte.”*

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen N°. 7-20-EE/20, 27 de diciembre de 2020, párr. 23.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, Dictámenes N°. 3-20-EE/20, 29 de junio de 2020, párr. 68 y N°. 5-20-EE/20, 24 de agosto de 2020, párrs. 42-43, 132.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen N°. 1-20-EE/20, 19 de marzo de 2020, párr. 45. Dictámen N°. 1-20-EE/20A, 25 de marzo de 2020, párr. 21: *“Como ya ha mencionado esta Corte en el dictamen N°. 4-19-EE/19, este Organismo debe analizar si tales medidas son estrictamente idóneas, necesarias y proporcionales para enfrentar los hechos que motivaron la declaratoria del estado de excepción, verificando que las medidas ordinarias sean insuficientes para el logro de estos objetivos.”*

una situación de extrema gravedad, de tal naturaleza que configuren una de las causales que ameritan un estado de excepción.¹¹

8.9. La causal no puede ser invocada de manera ambigua o abusiva.¹²

8.10. Así, cuando una declaratoria de estado de excepción se funde en el supuesto de *grave conmoción interna*, deberán confluír necesariamente los siguientes presupuestos:

8.10.1 Que la intensidad de los hechos afecte gravemente el ejercicio de los derechos constitucionales, la estabilidad institucional, la seguridad; y, la convivencia normal de la ciudadanía.¹³

8.10.2 Que los acontecimientos generen una considerable alarma social.

3.4. La declaratoria de estado de excepción no puede ser indefinida en el tiempo y sus límites temporales y espaciales deben estar estrictamente justificados por el Ejecutivo

8.11. La declaratoria de estado de excepción, debe respetar los límites temporales y las medidas deben ser ejecutadas durante el período de excepción decretado.¹⁴ Aquello es indispensable para garantizar la vigencia de un sistema democrático, y al mismo tiempo evita que el estado de excepción sea desnaturalizado o prolongado.¹⁵

8.12. El Ejecutivo debe proveer a la Corte Constitucional de elementos e información técnica en la que justifique la determinación de los límites espaciales y temporales necesarios.¹⁶

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, Dictámenes N°. 4-19-EE/19, 23 de julio de 2019, párr. 21 y N°. 1-20-EE/20, 19 de marzo de 2020, párr. 26.

¹² Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen N°. 3-20-EE/20, 29 de junio de 2020, párr. 120.

¹³ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 3-19-EE /19, 9 de julio de 2019, párr. 21.

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 1-20-EE/20, 20 de marzo de 2020, párrs. 26 y 29 y N°. 3-20-EE/20, 29 de junio de 2020, párr. 48.

¹⁵ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen N°. 3-20-EE/20, 29 de junio de 2020, párr. 63: “(...) es importante recordar que la noción de excepcionalidad de una calamidad pública tiene que ver con el hecho de que la imprevisión, gravedad y magnitud de la misma, hagan imposible superarla -de manera inmediata- por medio de los instrumentos normales del ordenamiento jurídico. Esto, nuevamente, en virtud de que la figura de estado de excepción o de emergencia, ha sido diseñada para ser temporal y debe tener como fin el retornar cuanto antes al régimen jurídico ordinario (...)”

¹⁶ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen N°. 4-20-EE/20, 19 de agosto de 2020, párr. 42 y N°. 6-20-EE/20, 19 de octubre de 2020, párr. 31.

- 8.13.** Asimismo, dicha medida no puede, en virtud de su naturaleza, sostenerse indefinidamente en el tiempo¹⁷ y se debe justificar las razones de proporcionalidad y necesidad de las mismas.¹⁸
- 8.14.** Sumado a lo anterior, a efecto de que las medidas adoptadas sean eficaces, conocidas y acogidas de mejor manera por la población, el estado de excepción y su declaratoria debe efectuarse de manera oportuna al momento y situación que debe enfrentar.¹⁹
- 8.15.** Por otro lado, el decreto de estado de excepción debe observar que, en caso de que las medidas se apliquen en todo el territorio nacional o que las medidas sean focalizadas, estas deben encontrarse correctamente justificadas.²⁰ La focalización geográfica es razonable cuando:
- 8.15.1** Se identifica claramente la delimitación geográfica, estableciendo concretamente la jurisdicción o jurisdicciones cantonales, provinciales o regionales sobre las que rige el estado de excepción; y,
- 8.15.2** Se acompaña la suficiente información objetiva que da cuenta de la real ocurrencia de los hechos en las unidades, entidades o circunscripciones territoriales específicas sobre las que se declara el estado de excepción y su situación calamitosa en comparación con otras unidades, entidades o circunscripciones territoriales.²¹
- 3.5. La declaratoria de estado de excepción debe incluir la suspensión o limitación de derechos de forma clara, al mismo tiempo que, debe asegurar la implementación de mecanismos que posibiliten la incorporación de los puntos de vista de todas y todos los que se verán impactados por la decisión**
- 8.16.** La suspensión y limitación a los derechos deben ser definidas en modo claro en el texto del decreto²² y deben ser debidamente coordinadas.²³

¹⁷ Constitucional del Ecuador, Dictamen N°. 5-20-EE/20, 24 de agosto de 2020, párrs. 9 y 32.

¹⁸ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen N°. 7-20-EE/20, 27 de diciembre de 2020, párr. 58.

¹⁹ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen N°. 1-21-EE/21, 6 de abril de 2021, párr. 84.

²⁰ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen N°. 1-21-EE/21, 6 de abril de 2021, párr. 52, pie de página 9.

²¹ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen N°. 1-21-EE/21, 6 de abril de 2021, párr. 89.

²² Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen N°. 1-21-EE/21, 6 de abril de 2021, párr. 55.

²³ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen N°. 1-21-EE/21, 6 de abril de 2021, párr. 86: “(...) (E)sta Corte ha sostenido que las medidas que se adoptan en el marco de un estado de excepción deben ser claras y coordinadas con las demás autoridades locales y nacionales. Esto garantiza la eficacia de las medidas ordenadas porque brinda seguridad jurídica, facilita su comprensión por parte de la población y la articulación y coordinación con las demás autoridades nacionales y locales. De esta manera se asegura que el objetivo del estado de excepción se cumpla.”

- 8.17.** A la Corte Constitucional no le corresponde determinar cuáles son las medidas de política pública necesarias para enfrentar las consecuencias de un estado de excepción, sino que su análisis debe centrarse en la justificación ofrecida por el Presidente de la República.²⁴
- 8.18.** A su vez, esta Corte aclaró la diferencia entre suspensión y limitación de derechos, que debe ser tomada en cuenta por el Ejecutivo.²⁵
- 8.19.** Aquellos derechos que no han sido expresamente suspendidos permanecen vigentes durante el estado de excepción, en particular para personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad.²⁶
- 8.20.** Finalmente, esta Corte ha sentado la necesidad de que, cuando la Función Ejecutiva o cualquier otra rama del poder público está a puertas de decidir alguna cuestión que afectará de manera diferente a circuitos diversos de personas, se deberá implementar mecanismos que posibiliten la incorporación de los puntos de vista de todas y todos los que se verán impactados por la decisión.²⁷

4. Control formal de la declaratoria del estado de excepción²⁸

4.1. Identificación de los hechos y de la causal constitucional que se invoca

²⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen N°. 7-20-EE/20, 27 de diciembre de 2020, párr. 67.

²⁵ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen N°. 2-21-EE/21, 28 de abril de 2021, párrs.69-70: “69. La Constitución establece que el Presidente ‘podrá suspender o limitar’ ciertos derechos. 70. La Presidencia de la República a lo largo de todo el Decreto utiliza indistintamente suspensión y limitación de derechos. La suspensión de derechos se produce cuando se impide o priva temporalmente el ejercicio de un derecho; en la suspensión se imposibilita el ejercicio de derechos. La limitación de derechos, en cambio, reduce el ejercicio de un derecho, se establecen condiciones para su ejercicio, pero no se impide el ejercicio de derechos. La Constitución, en otros artículos, utiliza la palabra ‘restringir’, que es una limitación severa al ejercicio de derechos. En cualquier caso, lo que se afecta es el ejercicio de los derechos, pero nunca la titularidad de los derechos.”

²⁶ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen N°. 2-20-EE/20, 22 de mayo de 2020, párr. 22.

²⁷ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen N°. 2-21-EE/21, 28 de abril de 2021, párrs. 94-95: “94. Por esta razón, cuando la Función Ejecutiva, u otra rama del poder público, está a puertas de decidir alguna cuestión que afectará de manera tan diferente a circuitos de personas tan diversas, el presupuesto básico de la decisión es conocer los intereses y perspectivas de la mayor cantidad de personas involucradas. Todos pueden agregar información desde su propia realidad y, en definitiva, aportar conocimientos cruciales para la decisión. 95. Cuando el Ejecutivo, como en esta ocasión, toma medidas que alteran de manera repentina la vida ordinaria, debería implementar mecanismos que posibiliten la incorporación de los puntos de vista de todas y todos los que se verán impactados.”

²⁸ Según el artículo 120 de la LOGJCC, la Corte Constitucional debe verificar los siguientes requisitos de la declaratoria de estado de excepción: “1. Identificación de los hechos y de la causal constitucional que se invoca; 2. Justificación de la declaratoria; 3. Ámbito territorial y temporal de la declaratoria; 4. Derechos que sean susceptibles de limitación, cuando fuere el caso; y, 5. Las notificaciones que correspondan de acuerdo con la Constitución y a los Tratados Internacionales”. LOGJCC, Registro Oficial Suplemento N°. 52 de 22 de octubre de 2009.

9. En el Decreto 224, el Presidente de la República invocó la causal de grave conmoción interna para realizar la declaratoria del estado de excepción fundamentada en las circunstancias que han afectado los derechos de la ciudadanía debido al aumento de la actividad delictiva, determinando:

Que en las últimas semanas se han registrado aumentos en actividad delictiva que afectan a la seguridad ciudadana en todo el territorio nacional, produciendo un incremento en la tasa de homicidios intencionales 10,62 por cada 100.000 habitantes (...)

Que dicha tasa de homicidio intencional equivale a 1,885 eventos hasta el 17 de octubre de 2021, de los cuales 1,112 son categorizados como violencia criminal (...).

10. Por lo que, la declaratoria cumple con el requisito formal establecido en el artículo 120 número 1 de la LOGJCC.

4.2. Justificación de la declaratoria

11. El Decreto 224, en su parte considerativa menciona:

Que en las últimas semanas se han registrado aumentos en actividad delictiva que afectan a la seguridad ciudadana en todo el territorio nacional, produciendo un incremento en la tasa de homicidios intencionales 10,62 por cada 100.000 habitantes (...)

Que dicha tasa de homicidio intencional equivale a 1,885 eventos hasta el 17 de octubre de 2021, de los cuales 1,112 son categorizados como violencia criminal;

Que el referido aumento de actividad delictiva y de la intensidad de dichos hechos se suscita como retaliación hacia las acciones que ha emprendido el Estado para restablecer el orden público en territorios que habían quedado desprovistos de vigilancia y control adecuados, como lo son el espacio aéreo de las provincias con perfil costero, y el interior de los centros de privación de libertad, al punto que se evidencia una correlación entre la cantidad de droga decomisada y el aumento de la tasa de homicidios.

Que este desbordamiento de actividad delictiva en este contexto específico requiere la movilización temporal de las Fuerzas Armadas para complementar y reforzar el rol de la Policía Nacional, siempre bajo la coordinación de esta última;

12. En consecuencia, se desprende que en el Decreto 224 se da una justificación acerca de la necesidad de la expedición de un estado de excepción, por lo que se cumple con el requisito formal previsto en el Artículo 120 número 2 de la LOGJCC.

4.3. Ámbito territorial y temporal de la declaratoria

13. El Decreto 224 establece que el ámbito territorial de la declaratoria será “*todo el territorio nacional*” y que su tiempo de vigencia será por un plazo de 60 días contados desde la suscripción del Decreto²⁹, verificándose este requisito.

²⁹ Decreto, artículo 1.

4.4. Derechos que sean susceptibles de limitación, cuando fuere el caso

14. Esta Corte observa que el Decreto 224 no dispone la limitación el ejercicio de ningún derecho constitucional.

4.5. Las notificaciones que correspondan de acuerdo con la Constitución y a los Tratados Internacionales

15. El Ejecutivo en el artículo 6 del Decreto dispone que se notifique con la misma a la Asamblea Nacional, a la Corte Constitucional, a la Organización de Naciones Unidas y a la Organización de Estados Americanos.

16. Mediante oficio de 22 de octubre de 2021, la Presidencia de la República remitió a esta Corte copias simples de las razones de notificación correspondientes a los organismos antes mencionados.

17. Por lo expuesto, este Organismo concluye que la declaratoria ha sido realizada de conformidad con el artículo 120 de la LOGJCC.

5. Control material de la declaratoria del estado de excepción³⁰

5.1. Que los hechos alegados hayan tenido real ocurrencia³¹

18. Los hechos que motivan la declaratoria se encuentran en los considerandos del Decreto (párrafo 11 *supra*), donde se asevera que la actividad delictiva ha aumentado en el territorio nacional, lo que afectaría a la seguridad ciudadana.

19. A su vez, se habría producido un “*incremento en la tasa de homicidios intencionales de 10,62 por cada 100.000 habitantes*”³². Sobre esto, en el Decreto se menciona que

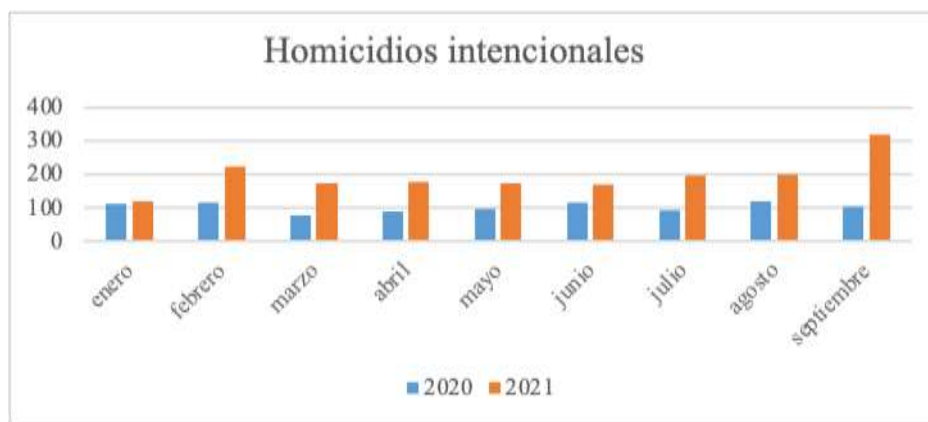
³⁰ El artículo 121 de la LOGJCC prescribe que “[L]a Corte Constitucional realizará un control material de la declaratoria del estado de excepción, verificando al menos lo siguiente: 1. Que los hechos alegados en la motivación hayan tenido real ocurrencia; 2. Que los hechos constitutivos de la declaratoria configuren una agresión, un conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural; 3. Que los hechos constitutivos de la declaratoria no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario; y, 4. Que la declaratoria se decrete dentro de los límites temporales y espaciales establecidos en la Constitución de la República.”

³¹ “Este requisito refiere a circunstancias actuales y ciertas. De ninguna manera, implica escenarios probables o futuros”. Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen N°. 3-21-EE/21, 21 de julio de 2021, párr. 7.1.1.

³² Para sustentar dicha afirmación, se adjunta la siguiente tabla del histórico de homicidios intencionales emitida por la DINASED, Policía Nacional:

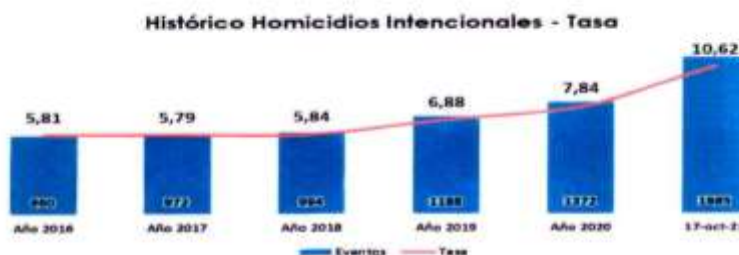
la tasa de homicidio intencional “*equivale a 1885 eventos hasta el 17 de octubre de 2021 de los cuales 1112 son categorizados como violencia criminal*” (énfasis no pertenece al original). Con la información proporcionada en el Decreto, esta Corte observa que, en Ecuador, la tasa de homicidios intencionales se ha duplicado desde el 2016 hasta la actualidad.

20. Por otra parte, de los indicadores de seguridad ciudadana, la Corte observa que los homicidios intencionales a nivel nacional han aumentado de la siguiente forma, con relación a los años 2020 y 2021:



*Cuadro elaborado por la Corte Constitucional del Ecuador³³.

21. El incremento de cifras en comparación a los meses de 2020 a 2021 reflejan números preocupantes, a saber: enero 7,96%, febrero **93,10%**; marzo **116,25%**;



Fuente: DINASED, Policía Nacional

Corte: 17-oct-2021

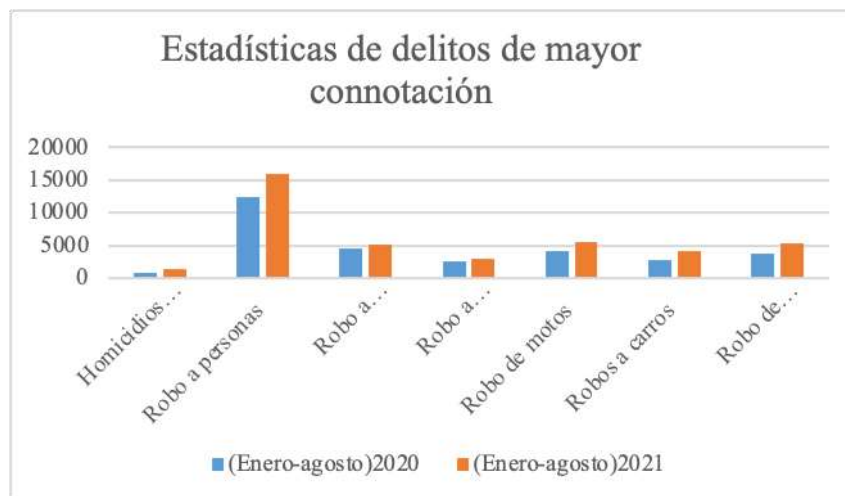
³³Cfr. Indicadores de Seguridad Ciudadana del Ministerio de Gobierno. Obtenido de: <http://cifras.ministeriodegobierno.gob.ec/comisioncifras/>

	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre
2020	113	116	80	88	96	115	94	122	105
2021	122	224	173	177	172	169	197	199	320

*Cuadro elaborado por Corte Constitucional del Ecuador.

abril **101,14%**; mayo 79,17%; junio 46,94%; julio **109,57%**; agosto 63,11% y septiembre **204,76%**.

22. Cabe señalar que los altos niveles de criminalidad no se limitan a los homicidios intencionales. Como se observa a continuación, del año 2020 al 2021, todos los delitos de mayor connotación han incrementado³⁴. De los datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (“INEC”), se desprende lo siguiente:



**Cuadro elaborado por la Corte Constitucional del Ecuador³⁵.*

23. Las estadísticas de delitos de mayor connotación, al igual que el incremento de homicidios intencionales, demuestran la afectación en la seguridad ciudadana dentro del territorio nacional, lo que resulta alarmante para esta Corte Constitucional³⁶.
24. Asimismo, de las noticias generadas por los medios de comunicación, se observa claramente que la criminalidad ha aumentado a lo largo del año 2021;³⁷ y para

³⁴ Los delitos de mayor connotación se refieren a “los delitos en los que la acción policial tiene directa injerencia en su prevención, disuasión y control”. INEC, 2021. Estadísticas de Seguridad Integral

³⁵ INEC, 2021. Estadísticas de Seguridad Integral.

³⁶ Por ejemplo, la Fiscalía General del Estado ha indicado que entre enero y agosto de 2021 –en relación al mismo periodo del año 2020– se observa un incremento en las noticias del delito de todos los tipos de robo. Según el registro de la Fiscalía, durante el periodo de enero a agosto de 2020, frente a los mismos meses en 2021, se evidencia un incremento que se expone con las siguientes cifras: robo a personas de 12 475 casos a 16 017; robo a domicilios de 4 461 casos a 5 178; robo de carros de 2 676 casos a 4 231; robo de motos de 4 179 casos a 5 427; robo a unidades económicas de 2 564 casos a 3 054 y el robo de bienes, accesorios y autopartes de vehículos de 3 775 casos a 5 263. Fiscalía General del Estado. “Las cifras de robos”, 8 de septiembre de 2021. Obtenido de: <https://www.fiscalia.gob.ec/estadisticas-de-robos/>.

³⁷ “Las cifras oficiales del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) y la Dirección Nacional de Delitos Contra la Vida, Muertes Violentas, Desapariciones, Extorsión y Secuestros (Dinased) también muestran un aumento en la criminalidad en Ecuador. Entre enero y agosto de 2021 se registraron 16.017 robos a personas el país, por encima de los 12.475 reportados en el mismo período en 2020, de acuerdo con datos de la Comisión Estadística de Seguridad Ciudadana y Justicia presentados por INEC. En la misma comparación, las violaciones reportadas fueron 3.503 en 2021, contra 2.858 en 2020 (...). En

octubre de este año los índices se han desbordado.³⁸ Tanto más, considerando la relación de las actividades delictivas con el crimen organizado y el narcotráfico; cuyos efectos han aumentado exponencialmente este 2021.³⁹

septiembre, CNN recorrió la Penitenciaría de Latacunga y pudo ver que las paredes de los pabellones mostraban grafitis de las dos pandillas principales que gobiernan la clandestinidad en Ecuador, Los Lobos y Los Choneros. Estas pandillas están acusadas de trabajar en alianza con dos de los cárteles mexicanos más temidos, el Cártel Jalisco Nueva Generación (CJNG) y el Cartel de Sinaloa respectivamente, quienes están en guerra por el narcotráfico en Ecuador según Mario Pazmiño, jefe de la unidad de inteligencia del Ejército Ecuatoriano.” CNN en español. "Homicidios, motines carcelarios y estado de excepción: ¿por qué hay una ola de violencia en Ecuador?", 20 de octubre de 2021. Obtenido de: <https://cnnespanol.cnn.com/2021/10/20/violencia-estado-excepcion-ecuador-orix/>. El aumento de la criminalidad en Ecuador incluso ha sido sujeto de estudio de noticias extranjeras, las cuales han determinado que: “Observando las estadísticas de criminalidad durante la última década, Ecuador fue una historia de éxito. Su tasa de homicidios se desplomó año tras año, situándose a una tasa más cercana a las observadas en Europa que en América del Sur. En 2021, todo cambió. Los más de 1.800 asesinatos ya registrados en 2021 devolverían a Ecuador a las tasas observadas por última vez en 2012” (traducción libre). Foreign Policy "What's Behind Ecuador's Rising Murder Rate?", 20 de octubre de 2021. Obtenido de: <https://foreignpolicy.com/2021/10/20/whats-behind-ecuadors-rising-murder-rate/> En el diario La Hora, se ha indicado que: “En lo que va del 2021, en Ecuador las muertes violentas han aumentado un 108%. La comparación se hace con 2019, ya que debido al confinamiento por la pandemia, las muertes violentas en 2020 se redujeron. Entre enero y julio de 2021 se registraron 1.229 muertes violentas. En los mismos meses en 2019, hubo 592. Por otra parte, los delitos comunes (robo-hurto) tuvieron una baja del 17%. Entre enero y julio de 2021 se registraron 1.229 muertes violentas. En los mismos meses en 2019, hubo 592 casos, hay un incremento del 108%.” La Hora. "Las muertes violentas crecieron 108%", 7 de septiembre de 2021. Obtenido de: <https://www.lahora.com.ec/pais/las-muertes-violentas-crecieron-108/>.

³⁸ Según los medios de comunicación, desde el 28 de septiembre de 2021 (donde 118 reclusos murieron tras dos grandes disturbios en una prisión de Guayaquil) se observa un gran incremento en la criminalidad de la nación. Insight Crime. “Masacre en prisión de Ecuador, advertencia para toda América Latina”, 30 de septiembre de 2021. Obtenido de: <https://es.insightcrime.org/noticias/masacre-en-prision-ecuador-advertencia-america-latina/>. El Nuevo Herald. “Demandan investigación tras muerte de 118, la peor masacre en la historia carcelaria de Ecuador”, 1 de octubre de 2021. Obtenido de: <https://www.elnuevoherald.com/noticias/america-latina/article254680712.html>; Producto de una balacera, doce personas murieron en Guayaquil, entre ellos, un niño de 11 años. El Universo. “La familia de niño asesinado señala que hubo negligencia policial y que el uniformado no debió actuar en la cafetería”, 18 de octubre de 2021. Obtenido del: <https://www.eluniverso.com/noticias/seguridad/la-familia-de-nino-asesinado-senala-que-hubo-negligencia-policial-y-que-el-uniformado-no-debio-actuar-en-la-cafeteria-nota/> y El Comercio. “Niño falleció por bala perdida en medio de asalto a restaurante de Guayaquil”, 18 de octubre de 2021. Obtenido de: <https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/menor-disparo-bala-asalto-guayaquil.html>; El 13 de octubre de 2021, en el Naranjal, un hombre fue asesinado con cinco disparos por presuntos sicarios mientras trabajaba en un taller mecánico. El Universo. “En una mecánica de Durán balearon a un hombre; van 55 crímenes en ese cantón”, 13 de octubre de 2021. Obtenido de: <https://www.eluniverso.com/noticias/seguridad/en-una-mecanica-de-duran-balearon-a-un-hombre-van-55-crimenes-en-ese-canton-nota/>; En noticia del 20 de octubre de 2021, se desprende que un joven fue asesinado al estilo sicariato en Babahoyo. El Universo. “En una mecánica de Durán balearon a un hombre; van 55 crímenes en ese cantón”, 20 de octubre de 2021. Obtenido de: <https://www.eluniverso.com/noticias/ecuador/joven-fue-asesinado-al-estilo-sicariato-en-babahoyo-nota/>; Entre el 2 y el 3 de octubre de 2021, seis personas fueron asesinadas en menos de 24 horas en Quevedo. El Universo. “Seis personas fueron asesinadas en menos de 24 horas en Quevedo”, 3 de octubre de 2021. Obtenido de: <https://www.eluniverso.com/noticias/ecuador/seis-personas-fueron-asesinadas-en-menos-de-24-horas-en-quevedo-nota/>; El 17 de octubre de 2021, Javier García, de 21 años, fue asesinado en una cancha deportiva de barrio del sur de Esmeraldas. El Universo. “Joven fue asesinado en cancha deportiva de barrio del sur de Esmeraldas”, 18 de octubre de 2021. Obtenido de:

25. Según el índice de criminalidad global del año 2021, el Ecuador es el sexto país con mayor criminalidad de Sudamérica y el décimo en el continente.⁴⁰ Debido a la situación geográfica, el país es uno de los lugares de tránsito más importantes para el tráfico de sustancias sujetas a fiscalización. De acuerdo a la Iniciativa Global en contra del Crimen Organizado Transnacional, organizaciones y cárteles de droga han entablado relaciones con bandas delictivas locales con la finalidad de consolidar estructuras que permitan el tráfico de drogas en el país y a nivel regional.⁴¹ Así, en el 2021, el Ecuador se colocó en el puesto 31 de los 196 países evaluados con mayor crimen organizado⁴².
26. A criterio de esta Corte, la información producida por medios de comunicación y las estadísticas reflejan un evidente aumento exponencial del porcentaje de criminalidad. A partir de ello, se constata que el desbordamiento de la actividad

<https://www.eluniverso.com/noticias/ecuador/joven-fue-asesinado-en-cancha-deportiva-de-barrio-del-sur-de-esmeraldas-nota/>; Un día después, Elvis Ballesteros Carvajal, de 28 años, fue asesinado en el portal de una vivienda. El Universo. “Asesinan a hombre en el portal de una vivienda en Puerto Bolívar”, 18 de octubre de 2021. Obtenido de: <https://www.eluniverso.com/noticias/ecuador/asesinan-a-hombre-en-el-portal-de-una-vivienda-en-puerto-bolivar-nota/>; El 19 de octubre de 2021, cuatro asaltantes robaron USD 80 000 de un local y golpearon al gerente con un arma de fuego. Infobae. “Estado de excepción en Ecuador: delincuentes armados robaron USD 80.000 de un comercio en 4 minutos”, 20 de octubre de 2021. Obtenido de: <https://www.infobae.com/america/america-latina/2021/10/20/estado-de-excepcion-en-ecuador-delincuentes-armados-robaron-usd-80000-de-un-comercio-en-4-minutos/>; El 21 de octubre de 2021, ocurrió “una balacera en el Guasmo” en la que un sospechoso falleció y resultaron varios heridos del evento. El Universo. “Balacera en el Guasmo; la Policía se enfrentó a un grupo de delincuentes que entraron a robar a un ciber”, 21 de octubre de 2021. Obtenido de: <https://www.eluniverso.com/noticias/seguridad/balacera-en-el-guasmo-la-policia-se-enfrento-a-un-grupo-de-delincuentes-que-entraron-a-robar-a-un-ciber-nota/>

³⁹ De medios de comunicación se observa que “el narcotráfico cerca a Ecuador y profundiza la inseguridad”. Primicias EC. “El narcotráfico cerca a Ecuador y profundiza la inseguridad”, 8 de marzo de 2021. Obtenido de: <https://www.primicias.ec/noticias/sociedad/narcotrafico-ecuador-crisis-inseguridad/> Así, la incautación de droga ha incrementado “en más del 100% en el primer semestre de 2021”. Ecuavisa. “La incautación de droga en Ecuador creció en más del 100% en el primer semestre de 2021”, 23 de agosto de 2021. Obtenido de: <https://www.ecuavisa.com/cronicaraja/la-incautacion-de-droga-en-ecuador-crecio-en-mas-del-100-en-el-primer-semestre-de-2021-HH687988>. Por otra parte, Rivera Rhon y Bravo Grijalva (2020) analizan el cambio de rol de Ecuador con respecto al narcotráfico e indican que: “el Ecuador pasó de ser un país de tránsito a un país que ocupa un puesto privilegiado en la cadena de valor del narcotráfico” ya que “(l)as evidencias generadas a partir del hallazgo de 700 hectáreas de cultivos ilícitos de hoja de coca en Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos, las múltiples rutas de abastecimiento desde Colombia, así como las disputas territoriales y el incremento de la violencia (...) hacen del Ecuador un territorio ideal para la economía global del crimen organizado”; y, a su vez, dichos factores son indicios de esta alteración y crecimiento de la delincuencia en el territorio. Renato Rivera Rhon y Carlos Bravo Grijalva, “Crimen organizado y cadenas de valor: el ascenso estratégico del Ecuador en la economía del narcotráfico”, *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 2020, pág. 8. Ver, El Mercurio. “El crimen organizado con sofisticados métodos en Ecuador”, 14 de septiembre de 2021. Obtenido de: <https://elmercurio.com.ec/2021/09/14/el-crimen-organizado-con-sofisticados-metodos-en-ecuador/>

⁴⁰ Iniciativa Global en contra del Crimen Organizado Transnacional. “Índice de crimen organizado: reporte de Ecuador”, 2021. Obtenido de: <https://ocindex.net/country/ecuador>.

⁴¹ *Ibíd.*

⁴² *Ibíd.*

delictiva en el territorio nacional constituye un hecho cierto que se encuentra sustentado en la información proporcionada en el Decreto y expuesta en este Dictamen.

5.2. Que los hechos constitutivos de la declaratoria configuren una agresión, un conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural

27. El Presidente de la República ha señalado que el aumento de la actividad delictiva en el territorio nacional se encasilla en el presupuesto de grave conmoción interna, de conformidad con los artículos 164 y 165 de la CRE.⁴³
28. La Corte Constitucional, en los dictámenes N°. 3-19-EE/19 de 9 de julio de 2019, N°. 2-21-EE/21 de 28 de abril de 2021 y N°. 5-21-EE/21 de 6 de octubre de 2021, ha puntualizado dos elementos esenciales que configuran la causal de grave conmoción interna, estos son: (i) la real ocurrencia de acontecimientos de tal intensidad que atenten gravemente en contra del ejercicio de los derechos constitucionales, la estabilidad institucional, la seguridad y la convivencia normal de la ciudadanía; y, como consecuencia de estos acontecimientos (ii) se genere una considerable alarma social⁴⁴.
29. En relación con el elemento (i), la delincuencia común es una situación que afecta a todos los Estados de forma crónica. Sin embargo, existen casos excepcionales donde el desbordamiento de fenómenos delincuenciales, la intensidad de la violencia y la subida exponencial de los índices de criminalidad perturban el orden público de forma crítica. Este Organismo evidencia que el aumento de las actividades delictivas, que fue detallado en párrafos previos de este Dictamen, ha alcanzado tal intensidad que ha llegado a afectar gravemente la seguridad, la convivencia normal de la ciudadanía, y el ejercicio de los derechos constitucionales de los ciudadanos, pues de la información que se ha suministrado en el Decreto y de la información que se ha expuesto en este Dictamen, la Corte Constitucional observa que, tanto cuantitativa como cualitativamente, la situación criminal ha mostrado un grado de intensidad inusitado⁴⁵.
30. Así, la acelerada violencia en los espacios públicos y privados genera que existan daños y graves amenazas a la vida, integridad física, propiedad, movilidad, vida

⁴³ Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial N°. 449, 20 de octubre de 2008, numeral 1 del artículo 164: “*La Presidenta o Presidente de la República podrá decretar el estado de excepción en todo el territorio nacional o en parte de él en caso de (...) calamidad pública (...)*”.

⁴⁴ Según el Dictamen N°. 3-19-EE/19, 9 de julio de 2019, los hechos suelen ser reportados y reflejados por los medios de comunicación.

⁴⁵ Cabe precisar, que el Comité Internacional de la Cruz Roja ha reiterado que los actos aislados y esporádicos de violencia tienen el potencial de encasillarse en la noción de disturbios interiores y tensiones internas, por lo que no podrían asimilarse a un conflicto armado interno. Comité Internacional de la Cruz Roja, Comentario del Protocolo Adicional II a las Convenios de Ginebra de 1949, párr. 4474.

digna, entre otros. Es claro que la ciudadanía encuentra grave preocupación en que los hechos de violencia no permitan un libre ejercicio de los derechos y la convivencia pacífica entre los habitantes.

31. En la misma línea de pensamiento, este Organismo observa que (ii) se ha generado una considerable alarma y conmoción social por el desbordamiento de las actividades delictivas⁴⁶; de tal forma que, la preocupación de la sociedad se ha centrado en dicho desbordamiento y en formas de cuidado para resguardar su seguridad.⁴⁷ Es preciso agregar, que todos los acontecimientos de violencia han sido y son reportados por diversos medios de comunicación masiva, tanto nacionales como internacionales.
32. Bajo este entendido, la Corte Constitucional verifica la existencia de los dos elementos por los que se configura la grave conmoción social, lo que permite establecer un régimen de excepcionalidad en el país, de conformidad con lo establecido en el artículo 164 de la Constitución.

5.3. Que los hechos constitutivos de la declaratoria no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario

33. La CRE determina que el poder de declarar el estado de excepción⁴⁸ que tiene el jefe del Estado debe ser usado cuando se produzcan circunstancias realmente excepcionales. En la misma línea, para que proceda una medida de este tipo se debe

⁴⁶ ABC Internacional. “Blinken visita Ecuador en pleno estado de excepción”, 20 de octubre de 2021. Obtenido de: https://www.abc.es/internacional/abci-blinken-visita-ecuador-pleno-estado-excepcion-202110200108_noticia.html: “**Lo que nadie duda, porque es motivo de enorme preocupación en el país, es la violencia en las calles, sobre todo en algunas provincias del país, donde a diario se cometen crímenes atroces. Causó conmoción la muerte de un niño de once años, en una heladería que fue asaltada, la tarde del domingo, en Guayaquil. El menor recibió cuatro disparos por el fuego cruzado entre la Policía y los delincuentes. La gente se indignó; en las redes sociales se clamó justicia**” (énfasis agregado); El Comercio, “Marco Feoli: ‘Los niveles de violencia en Ecuador preocupan’”, 4 de agosto de 2021. Obtenido de: <https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/marco-feoli-violencia-ecuador-carceles.html>

⁴⁷ Por ejemplo, noticias de medios de comunicación, al igual que el analista en temas de seguridad y violencia, Daniel Pontón, afirman que: “Cada quien autogestiona su seguridad: unos compran armas de fuego, otros no salen de su casa, otros estigmatizan. La seguridad es un bien colectivo y las acciones dispersas complican el asunto. Se toma la justicia por mano propia, que aumenta el espiral de violencia. Las sociedades con miedo son violentas”. Extra. EC. “La inseguridad en Guayaquil la está volviendo una perla poco pacífica”, 30 de septiembre de 2021. Obtenido de: <https://www.extra.ec/noticia/actualidad/inseguridad-guayaquil-volviendo-perla-pacifica-57953.html>. Por otra parte, la alcaldesa de Guayaquil entregó un proyecto de ley para que se permita el libre porte de armas para que los ciudadanos puedan “defenderse de la delincuencia”. La Hora. “Cynthia Viteri presentó proyecto para porte de armas”, 10 de octubre de 2021. Obtenido de: <https://www.lahora.com.ec/pais/viteri-presento-proyecto-porte-armas/>; y, PRIMICIAS EC. “Cynthia Viteri entrega proyecto de ley que plantea el libre porte de armas”, 9 de octubre de 2021. Obtenido de: <https://www.primicias.ec/noticias/politica/guayaquil-alcaldesa-ley-porte-armas/>

⁴⁸ Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial N°. 449, 20 de octubre de 2008, artículo 163.

verificar que la *grave conmoción interna* desborda completamente los mecanismos institucionales ordinarios.⁴⁹ En razón de éste estándar, la Corte evaluará cuál es el régimen ordinario en seguridad interna y si éste no puede hacer frente a los hechos de delincuencia ocurridos en el país.

34. En consonancia con lo anterior, recordamos que es deber básico y primordial del Estado garantizar a sus ciudadanos,⁵⁰ una vida libre de violencia en el ámbito público y privado⁵¹, una cultura de paz⁵², seguridad y protección desde una esfera integral⁵³. Para el efecto, se requieren acciones positivas del Estado. En este sentido, la CRE determina que:⁵⁴

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

35. El régimen ordinario otorgado a la Función Ejecutiva se circunscribe a un catálogo de prerrogativas, facultades y competencias que permiten ejercer, en coordinación con otras instituciones, la toma de decisiones en materia de seguridad interna.⁵⁵
36. Así, la Ley de Seguridad Pública y del Estado determina que el gobierno central debe establecer e implementar políticas, planes, estrategias y acciones oportunas para garantizar la soberanía, integridad territorial y la seguridad de las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos⁵⁶; que tiene como objetivo “*coadyuvar al bienestar colectivo, al desarrollo integral, al ejercicio pleno de los derechos humanos (...) y garantías constitucionales*”⁵⁷.
37. En tal sentido, la actividad y planificación en seguridad interna debe observar los principios de: (a) integralidad; (b) complementariedad; (c) prioridad y oportunidad;

⁴⁹ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen N°. 4-20-EE/20, 19 de agosto de 2020, párr. 31.

⁵⁰ Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial N°. 449, 20 de octubre de 2008, artículo 3 numeral 8: “Art. 3.- *Son deberes primordiales del Estado (...) 8. Garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la **seguridad integral** y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción.*”; artículo 147 numeral 17: “*Velar por el mantenimiento de la soberanía, de la independencia del Estado, del orden interno y de la **seguridad pública**, y ejercer la dirección política de la defensa nacional.*” (Énfasis agregado)

⁵¹ Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial N°. 449, 20 de octubre de 2008, artículo 66, número 3, letra b).

⁵² *Ibíd.* artículo 393.

⁵³ *Ibíd.* artículo 341.

⁵⁴ Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial N°. 449, 20 de octubre de 2008, artículo 393.

⁵⁵ Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial N°. 449, 20 de octubre de 2008, artículo 147 numerales 3, 5, 6, 9, 16 y 17.

⁵⁶ Ley de Seguridad Pública y del Estado, Registro Oficial No. 35, 28 de septiembre de 2009, artículo 2.

⁵⁷ *Ibíd.*, artículo 3.

(d) proporcionalidad; (e) prevalencia; y, (f) responsabilidad.⁵⁸ Dichos estándares, obligan a que el Estado adopte acciones proporcionales de protección, defensa y sanción; pero, tomando como prioridad “a la prevención basada en la prospección y en medidas oportunas en casos de riesgos de cualquier tipo”.⁵⁹

38. Para tomar acciones concretas en materia de seguridad interna, el ejecutivo cuenta con el Consejo de Seguridad Pública y del Estado (“COSEPE”), órgano que tiene a cargo las funciones de: (a) asesorar y recomendar al Presidente o Presidenta de la República sobre las políticas, planes y estrategias de Estado, y sobre sus procedimientos, en materia de seguridad pública; y, (b) recomendar al Presidente o Presidenta de la República la adopción de medidas de *prevención e intervención* en casos de acontecimientos graves o amenazas que afecten o puedan afectar la integridad de los habitantes y del Estado.⁶⁰
39. Este Organismo está conformado por las más altas autoridades del país⁶¹, lo que denota que su accionar es fundamental al momento de tomar decisiones en materia de seguridad ante circunstancias graves que atenten el orden público.
40. En la misma línea, la Función Ejecutiva tiene la competencia para dirigir y coordinar la actividad de aquellas entidades que prestan servicios públicos de seguridad⁶², siendo estas:⁶³

1. *Policía Nacional.* 2. *Entidades del Sistema Especializado Integral de Investigación, Medicina Legal y Ciencias Forenses.* 3. *Servicio de Protección Pública.* 4. *Entidades complementarias de seguridad de la Función Ejecutiva: a) Cuerpo de Vigilancia Aduanera; b) Cuerpo de Vigilancia de la Comisión de*

⁵⁸ *Ibíd.*, artículo 4.

⁵⁹ *Ibíd.*, artículo 4, numeral c).

⁶⁰ *Ibíd.*, artículo 7.

⁶¹ A saber: 1. El Presidente de la República, quien lo preside; 2. Vicepresidente o Vicepresidenta Constitucional de la República; 3. Presidente o Presidenta de la Asamblea Nacional; 4. Presidente o Presidenta de la Corte Nacional de Justicia; 5. Ministro o Ministra de Coordinación de Seguridad; 6. Ministro o Ministra de Defensa Nacional; 7. Ministro o Ministra de Gobierno, Policía y Cultos; 8. Ministro o Ministra de Relaciones Exteriores; 9. Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas; 10. Comandante General de la Policía.

⁶² Ley de Seguridad Pública y del Estado, Registro Oficial No. 35, 28 de septiembre de 2009, artículo 4, numeral f).

⁶³ Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, Registro Oficial No. 19, 21 de junio de 2017, artículos 2 y 7. “Art. 7.-Fines.- *En el marco de las competencias y funciones específicas reguladas por este Código, las actividades de las entidades de seguridad tendrán los siguientes fines: 1. Contribuir, de acuerdo a sus competencias, a la seguridad integral de la población velando por el cumplimiento del ejercicio de los derechos y garantías de las personas, garantizando el mantenimiento del orden público y precautelando la paz social; 2. Prevenir la comisión de infracciones; 3. Colaborar con la administración de justicia en la investigación de infracciones siguiendo los procedimientos establecidos y el debido proceso; 4. Proteger a las máximas autoridades de las Funciones del Estado y sus sedes; 5. Apoyar al control del espacio público, gestión de riesgos y manejo de eventos adversos; y, 6. Apoyar el cumplimiento de las decisiones de la autoridad competente enmarcadas dentro del ordenamiento jurídico.*”

Tránsito del Ecuador; y, c) Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria. 5. Entidades complementarias de seguridad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos: a) Cuerpos de Control Municipales o Metropolitanos; b) Cuerpos de Agentes Civiles de Tránsito; y, c) Cuerpos de Bomberos.

41. De acuerdo con el Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (“COESCOP”), el diseño institucional contempla organismos de: (1) prevención⁶⁴, (2) investigación⁶⁵ e (3) inteligencia antidelinquencial⁶⁶. A través de los mismos, la Función Ejecutiva (a través del Presidente de la República y Gobiernos Autónomos Descentralizados) busca prevenir el cometimiento de infracciones penales, entablar investigaciones operativas a efectos de reunir o asegurar los elementos de convicción y articular unidades policiales dedicadas a información específica sobre amenazas, riesgos y conflictos que puedan afectar la seguridad ciudadana.
42. El Presidente de la República tiene bajo su competencia a la Policía Nacional. La misión constitucional y legal de este organismo es garantizar la tutela de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos, la protección interna, el mantenimiento del orden público⁶⁷, la seguridad ciudadana y la convivencia social pacífica⁶⁸ desde la aplicación de medidas de prevención, detección, investigación y control de conductas delictivas circunscritas en las potestades que la ley le confiere, a saber:
- (i) La implementación de planes, programas y proyectos elaborados por el ministerio rector de la seguridad ciudadana, protección interna y orden público;
 - (ii) El servicio a la comunidad y la protección a todas las personas frente a acontecimientos de violencia;
 - (iii) El desarrollo de acciones operativas que garanticen su principal misión;
 - (iv) La participación en la determinación de los factores que generan inseguridad;
 - (v) El impulso y facilitación de la participación comunitaria en materia de seguridad ciudadana, protección interna y mantenimiento de orden público, de la paz y seguridad;
 - (vi) El cumplimiento con el control operativo en ámbitos de seguridad ciudadana, protección interna y orden público;
 - (vii) La coordinación de actuaciones y cumplimiento de las disposiciones de los órganos de la función judicial;

⁶⁴ *Ibíd.*, artículo 67.

⁶⁵ *Ibíd.*, artículo 68.

⁶⁶ *Ibíd.*, artículo 69.

⁶⁷ Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial N°. 449, 20 de octubre de 2008, artículo 158.

⁶⁸ Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, Registro Oficial No. 19, 21 de junio de 2017, artículo 3.

- (viii) La vigilancia, resguardo, protección y preservación del lugar, indicios o vestigios relacionados con el cometimiento de una infracción;
 - (ix) El apoyo en el control de las organizaciones de vigilancia, seguridad y servicios de investigación;
 - (x) La prevención e investigación de la delincuencia común, organizada nacional y transnacional;
 - (xi) El apoyo en el mantenimiento del orden y seguridad en eventos públicos; y
 - (xii) La realización de operativos de control, registros y requisas en casos de porte de armas blancas en espacios públicos, en lugares de concentración pública, espectáculos públicos, escenarios deportivos o de concurrencia masiva; en el servicio público de transporte; y, en las instituciones educativas de todos los niveles⁶⁹.
- 43.** Por otro lado, el Presidente de la República también participa en el sistema de investigación del Estado, pues el Sistema Especializado Integral de Investigación, Medicina Legal y Ciencias Forenses es el órgano auxiliar de la administración de justicia que realiza la investigación operativa de los delitos de ejercicio público de la acción, y es el responsable de la investigación técnica y científica en materia de medicina legal y ciencias forenses.⁷⁰
- 44.** Dicho órgano está dirigido por: (i) la o el Fiscal General del Estado (quien preside el órgano), (ii) el Presidente del Consejo de la Judicatura o su delegado, (iii) la o el Ministra/o rector de orden público, protección interna y seguridad ciudadana y (iv) la o el Ministra/o en materia de justicia y derechos humanos (Estos últimos designados por el Presidente de la República). Estas autoridades, en conjunto, tienen entre sus competencias emitir y ejecutar las políticas públicas de investigación, medicina legal y ciencias forenses, así como, aprobar los planes, programas y procedimientos como auxiliares de la seguridad interna.⁷¹ En prevención y ejecución de medidas de investigación son el principal organismo que auxilia a Fiscalía General del Estado.
- 45.** Finalmente, existen otras entidades que auxilian el cumplimiento de los objetivos de seguridad interna como: el Cuerpo de Vigilancia Aduanera, el Cuerpo de Vigilancia de la Comisión de Tránsito del Ecuador, y aquellos que colaboran con la actividad local de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, como son, los Cuerpos de

⁶⁹ Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, Registro Oficial No. 19, 21 de junio de 2017, Artículo. 61

⁷⁰ *Ibíd.*, artículos 136, 137 y ss.

⁷¹ *Ibíd.*, artículos 136 y ss.

Control Municipales o Metropolitanos; Cuerpos de Agentes Civiles de Tránsito y Cuerpos de Bomberos.

46. En definitiva, es claro que la Función Ejecutiva dispone de un amplio aparataje para llevar a cabo sus deberes constitucionales y legales para brindar seguridad a sus ciudadanos de manera ordinaria. En este sentido, la declaratoria de estado de excepción debe revestir tal gravedad que no se pueda afrontar sus efectos a través del uso de toda la infraestructura institucional ordinaria a disposición del Presidente de la República.
47. En el presente caso, la Presidencia de la República ha argumentado que existe un “*desbordamiento de la actividad delictiva*” que requiere la atención de Fuerzas Armadas para coadyuvar la gestión de la Policía Nacional y ha citado el incremento de índices de homicidio a nivel país. Esta Corte ha encontrado deficiencias en la argumentación del Decreto, lo que devela que el Presidente de la República no ha justificado de manera adecuada la necesidad de la declaratoria del estado de excepción. Sin embargo de lo anterior, este Organismo es consciente de la extrema gravedad de los hechos que sustentan el estado de excepción examinado, y que fueron expuestos en párrafos anteriores de este Dictamen. Esta Corte toma cuenta de que la aparición abrupta de crímenes atroces, el desbordamiento de actividades de delincuencia común y también la organizada, narcotráfico, y la consecuente alarma ciudadana, demandan soluciones excepcionales e inmediatas, pues el crimen pasó de ser un problema de resolución de mediano plazo a una urgencia.
48. Esta Corte reconoce que estos hechos desbordan prácticas y protocolos habituales de los organismos con atribuciones respecto a garantizar la seguridad ciudadana, especialmente la Policía Nacional, pues su capacidad operativa se revela insuficiente ante los hechos en comentario.⁷²

⁷² Por ejemplo, uno de los barrios más inseguros de la ciudad de Guayaquil, presenta un déficit de unidades de control policial. Esto ha sido reportado por medios de comunicación; Ver, El Universo. “A menos UPC, más delitos; hay déficit de 96 en la Zona 8”, 28 de agosto de 2021. Obtenido de: <https://www.eluniverso.com/noticias/seguridad/a-menos-upc-mas-delitos-hay-deficit-de-96-en-la-zona-8-nota/>. El Universo. “En barrios de Guayaquil exigen más control policial para frenar delitos”, 11 de septiembre de 2021. Obtenido de: <https://www.eluniverso.com/guayaquil/comunidad/en-barrios-de-guayaquil-exigen-mas-control-policial-para-frenar-delitos-nota/>. En esta noticia se establece que “A pesar de la intervención policial en Guayaquil para detener la ola de crímenes que sacude a la urbe, los ciudadanos lamentan que existen zonas con nula presencia de los uniformados para el combate de otros delitos”. El Universo, “Con equipos integrados, la Policía ejecutará intervención de tres meses en Guayaquil y Durán con miras a reducir las muertes violentas ligadas con el expendio de droga”, 5 de septiembre de 2021. Obtenido de: <https://www.eluniverso.com/guayaquil/comunidad/con-equipos-integrados-la-policia-ejecutara-intervencion-de-tres-meses-en-guayaquil-y-duran-con-miras-a-reducir-las-muertes-violentas-ligadas-con-el-expendio-de-droga-nota/>. Asimismo, se evidencia que las fuerzas policiales no tienen el equipamiento necesario para combatir el incremento de la delincuencia, a tal punto que el municipio de Guayaquil donó a la Policía Nacional varios equipamientos con la finalidad de disminuir los índices de muertes violentas, la mayoría de ellas relacionadas con el expendio de droga. Ver, El Universo. “A menos UPC, más delitos; hay déficit de 96 en la Zona 8”, 28 de agosto de 2021. Obtenido de: <https://www.eluniverso.com/guayaquil/comunidad/con-equipos-integrados-la-policia->

49. Por otra parte, es menester enfatizar la ausencia de políticas de Estado y planes de seguridad que fijen directrices claras de cómo hacer frente a las amenazas y daños reales a la convivencia pacífica y derechos de la ciudadanía, de manera que se pueda -progresivamente- adoptar estrategias integrales y efectivas para contrarrestar el desbordamiento delictivo que ha tenido ocurrencia. Como ordena la CRE, los derechos deben desarrollarse de forma progresiva y garantizarse a través de la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas, como acciones primarias a toda actividad estatal.⁷³
50. Por lo indicado, la Corte estima que los hechos que suscitan esta declaratoria de estado de excepción, en la coyuntura actual, no pueden ser superados por el régimen constitucional ordinario, pues se ha verificado un desbordamiento de actos delictivos, cuestión que ha superado la capacidad ordinaria de la fuerza pública para garantizar seguridad ciudadana.

5.4. Que la declaratoria se decrete dentro de los límites temporales y espaciales establecidos en la Constitución de la República

51. La facultad de decretar estado de excepción está sometida a criterios de temporalidad y territorialidad. Sobre esta exigencia, la Corte ha señalado que:

Para cumplir con los principios de necesidad y proporcionalidad, las medidas que se adopten en un estado de excepción deben limitarse también al tiempo estrictamente requerido por las exigencias de la situación y al lugar donde específicamente ocurren los hechos que justifican la declaratoria, sin que esto implique que siempre debe ser el tiempo máximo o el territorio nacional.⁷⁴

52. A su vez, la jurisprudencia de esta Corte ha indicado que la focalización geográfica de un estado de excepción es razonable cuando, al menos: i) se identifica claramente la delimitación geográfica, estableciendo concretamente la jurisdicción o jurisdicciones cantonales, provinciales o regionales sobre las que rige el estado de excepción, y ii) se acompaña la suficiente información objetiva que da cuenta de la real ocurrencia de los hechos en las jurisdicciones específicas sobre las que se declara el estado de excepción y su situación calamitosa en comparación con otras jurisdicciones.⁷⁵
53. El Decreto establece que el estado de excepción rige para todo el territorio nacional.⁷⁶ No obstante, omite su obligación de brindar razones para considerar que

[ejecutara-intervencion-de-tres-meses-en-guayaquil-y-duran-con-miras-a-reducir-las-muertes-violentas-ligadas-con-el-expendio-de-droga-nota/](#)

⁷³ Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial N°. 449, 20 de octubre de 2008, Artículo 85.

⁷⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen N°. 4-20-EE/20, 19 de agosto de 2020, párr. 40.

⁷⁵ Corte Constitucional del Ecuador, Dictámenes N°. 1-21-EE/21, 6 de abril de 2021, párr. 8; N°. 4-20-EE/2020, 19 de agosto de 2020, párr. 42 y N°. 6-20-EE/20, 19 de octubre de 2020, párr. 31.

⁷⁶ Decreto 224, artículo 1.

una medida de este tipo debe aplicarse en toda la extensión del territorio ecuatoriano.

54. Al mismo tiempo, ha dispuesto la movilización de Fuerzas Armadas únicamente para ciertas circunscripciones territoriales:

Artículo 2.- Disponer la movilización de las Fuerzas Armadas en las provincias de El Oro, Guayas, Santa Elena, Manabí, Los Ríos, Esmeraldas, Santo Domingo de los Tsáchilas, Pichincha y Sucumbíos para complementar las funciones de la Policía Nacional

(...)

En el resto de provincias, la Comandancia General de la Policía Nacional coordinará acciones con las entidades públicas en territorio para reforzar vigilancia y prevención del delito. De considerarlo necesario, la Comandancia General de la Policía Nacional solicitará al Presidente de la República que extienda la movilización de Fuerzas Armadas a otras provincias, lo cual deberá ser dispuesto mediante decreto ejecutivo mientras dure este estado de excepción.

55. Sobre el particular, la Corte reconoce que la información recogida en el presente Dictamen evidencia cifras preocupantes de crimen que se concentran en las provincias

incluidas en el Decreto: El Oro⁷⁷, Guayas⁷⁸, Santa Elena⁷⁹, Manabí⁸⁰, Los Ríos⁸¹, Esmeraldas⁸², Santo Domingo de los Tsáchilas⁸³, Pichincha⁸⁴, Sucumbíos⁸⁵.

⁷⁷ El Oro registró 107 homicidios intencionales de enero a septiembre de 2021 frente a 62 casos durante el mismo periodo en 2020. Ministerio de Gobierno. “*Homicidios Intencionales – Porcentaje de Variación Interanual*”, 30 de septiembre de 2021. Obtenido de: <http://cifras.ministeriodegobierno.gob.ec/comisioncifras/inicio.php>. De enero a agosto de 2021, se registraron 819 robos a personas en esta provincia, mientras que en el mismo periodo del año anterior se dieron 655 casos. Una situación similar se evidencia en el análisis comparativo de los mismos periodos de tiempo respecto a otros delitos, así, por ejemplo, en el 2021 se dieron 85 casos de robo de autos frente a 74 en 2020 y los robos a domicilios fueron 257 en 2021 frente a 225 en el año anterior. *Ibid.*

⁷⁸ Guayas registró 822 homicidios intencionales de enero a septiembre de 2021 frente a 377 casos durante el mismo periodo en 2020. *Ibid.* En esta provincia se evidencia un aumento sustancial en todos los tipos de robo tras comparar los casos registrados entre enero y agosto de 2021 frente al mismo periodo en 2020. En concreto, se desprenden las siguientes cifras: 6 452 robos a personas respecto a 4880 en 2020; 1 959 robos a motos frente a 1 502; 1 635 robos de bienes, accesorios y autopartes de vehículos sobre 1200 en 2020; 1 074 robos a domicilios frente a 1 044; y, finalmente, 608 robos a unidades económicas sobre 579 en 2020. *Ibid.*

⁷⁹ Santa Elena registró 31 homicidios intencionales de enero a septiembre de 2021 frente a 11 casos durante el mismo periodo en 2020. *Ibid.* De acuerdo con cifras oficiales, en Santa Elena casi se duplicaron los robos a unidades económicas porque de enero a agosto de 2021 hubo 63 casos sobre 33 en el mismo periodo en 2020. Respecto al análisis de los lapsos de tiempo anteriores, hubo 360 robos a personas en 2021 frente a 240 en 2020. *Ibid.*

⁸⁰ Manabí registró 153 homicidios intencionales de enero a septiembre de 2021 frente a 59 casos durante el mismo periodo en 2020. *Ibid.* De enero a agosto de 2021 se dieron 319 robos de motos en Manabí sobre 225 entre los mismos meses de 2020. Asimismo, en el periodo *supra* de 2021 se produjeron 184 robos a unidades económicas frente a 142 en 2020. *Ibid.*

⁸¹ Los Ríos registró 121 homicidios intencionales de enero a septiembre de 2021 frente a 73 casos durante el mismo periodo en 2020. *Ibid.* Los robos a personas de enero a agosto de 2021 en Los Ríos fueron 1 147 frente a los 793 casos en el mismo periodo en 2020. Durante los periodos anteriores, también existen diferencias en los robos a motos: en 2021 hubo 1 089 sobre 689 en 2020. *Ibid.*

⁸² Esmeraldas registró 97 homicidios intencionales de enero a septiembre de 2021 frente a 46 casos durante el mismo periodo en 2020. *Ibid.* De enero a agosto de 2021, se registraron 46 robos a bienes, accesorios y autopartes de vehículos en relación con los 22 casos que se dieron durante el mismo periodo en 2020. En el robo a personas se percibe también un incremento con 531 casos de enero a agosto de 2021 frente a 477 en 2020. *Ibid.*

⁸³ Santo Domingo de los Tsáchilas registró 43 homicidios intencionales de enero a septiembre de 2021 frente a 24 casos durante el mismo periodo en 2020. *Ibid.* Entre enero y agosto de 2021 se dieron 185 robos a domicilios en relación con los 145 ocurridos en el mismo periodo en 2020; por otra parte, los robos de carros fueron 233 en 2021 frente a los 165 en 2020. *Ibid.* La Policía Nacional ha informado en varias ocasiones sobre la incautación de armas de fuego y equipamiento militar en esta provincia. Uno de los principales episodios se dio en julio de 2021 cuando se interceptó un vehículo en el que se encontraron 119 granadas y 8 morteros que presuntamente serían entregados en Colombia a miembros de las FARC. El Comercio. “*Un ‘arsenal de guerra’, con 119 granadas fue decomisado en Ecuador; el armamento iba a ser llevado a la frontera*”, 21 de julio de 2021. Obtenido de: <https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/explosivos-uso-militar-decomisado-santo-domingo.html>

⁸⁴ Pichincha registró 119 homicidios intencionales de enero a septiembre de 2021 frente a 116 casos durante el mismo periodo en 2020. *Ibid.* En Pichincha, todos los tipos de robo han aumentado si se compara el lapso de enero a agosto de 2021 con relación al mismo periodo en 2020. Así, se evidencian los siguientes datos: 3 743 robos a personas en 2021 y 2 941 en 2020; 1 064 robos a domicilios en 2021 y 930 en 2020; 1 082 robos a unidades económicas en 2021 y 814 en 2020; 2 080 robos de bienes,

56. Así, este Organismo entiende que no es razonable una declaratoria de estado de excepción en todo el territorio, ante la falta de información técnica que permita concluir que es proporcional una medida de este tipo. No obstante, al haber verificado que la ola de delincuencia se concentra en las circunscripciones territoriales enunciadas en el párrafo anterior, esta Corte estima constitucional que la declaratoria de estado de excepción sea focalizada exclusivamente en estas provincias.
57. Una interpretación contraria implicaría avalar la facultad del Presidente de la República para extender la movilización de Fuerzas Armadas a otras provincias bajo una decisión discrecional de la Comandancia de Policía Nacional. En opinión de esta Corte, aquello no cumpliría con los parámetros sustantivos de la declaratoria de estado de excepción.
58. En conclusión, esta Corte dictamina la constitucionalidad geográfica del Decreto, siempre que se focalice, únicamente, a las provincias de El Oro, Guayas, Santa Elena, Manabí, Los Ríos, Esmeraldas, Santo Domingo de los Tsáchilas, Pichincha y

accesorios y autopartes de vehículos en 2021 y 1 401 en 2020; 1 055 robos a autos en 2021 y 775 en 2020; y, por último, 791 robos de motos en 2021 y 621 en 2020. *Ibid.*

⁸⁵ Sucumbíos registró 22 homicidios intencionales de enero a septiembre de 2021 y 23 casos durante el mismo periodo en 2020. *Ibid.* En 2019, la fundación dedicada al estudio del crimen organizado en América Latina y el Caribe, InSight Crime, catalogó a Sucumbíos como un “santuario de narcotraficantes” en el Ecuador. Históricamente esta provincia, que limita con Colombia, ha tenido una gran ocupación por parte de células de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Pese a la desmovilización del grupo armado en 2017, los problemas de seguridad persisten debido a la locación estratégica de la provincia. Entre los principales problemas que afronta Sucumbíos se encuentran el tráfico de sustancias, el comercio ilegal y la ocupación por parte de grupos criminales. InSight Crime. “*La provincia de Sucumbíos en Ecuador: santuario de narcotraficantes*”, 8 de noviembre de 2019. Obtenido de: <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/la-provincia-de-sucumbios-en-ecuador-santuario-de-narcotraficantes/>. Como se verifica en la información anterior, las provincias referidas corresponden a aquellas que han experimentado un incremento significativo tanto en el caso de robos como en el de homicidios intencionales. Adicionalmente, en las mismas se registra un mayor número de denuncias por violaciones durante el periodo comprendido de enero a agosto de 2021. A nivel nacional se registran 3 503 denuncias por violación de las cuales 667 corresponden a Pichincha, 528 a Guayas, 244 a Manabí, 190 a El Oro, 152 a Santo Domingo de los Tsáchilas, 145 a Los Ríos, 135 a Esmeraldas, 119 a Sucumbíos y 68 a Santa Elena. INEC. “*Justicia y crimen*” de septiembre de 2021. Obtenido de: <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/justicia-y-crimen/>. Por otro lado, estas provincias reflejan concentración de actividades de narcotráfico. De enero hasta el 17 de octubre de 2021, las autoridades han logrado decomisar 146 toneladas de droga a nivel nacional. Esta cifra ya superó a la totalidad de narcóticos que fue incautada el año anterior: 129 toneladas y, además, significa casi el doble respecto a 2019 en donde se decomisaron 79 toneladas. Entre los lugares que registran mayores cifras de incautación se encuentran Guayas, Manabí, Pichincha, Los Ríos y El Oro. Ver, El Comercio. “*Nuevo récord de incautación de droga en Ecuador: 146 toneladas*”, 19 de octubre de 2021. Obtenido en <https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/droga-record-ecuador-sustancias-ilicitas.html>; El Universo, “*Policía incauta 357 kilos de droga en vivienda utilizada como centro de acopio en Los Ríos*” 10 de febrero de 2021. Obtenido de: <https://www.eluniverso.com/noticias/2021/02/10/nota/9620859/cargamento-cocaina-fue-decomisado-provincia-rios/>

Sucumbíos. En el caso de otras provincias, la Función Ejecutiva dispondrá de los mecanismos ordinarios que el orden jurídico le permite.

59. En cuanto a los límites temporales, con base en el artículo 164 de la CRE, un estado de excepción puede ser declarado por un plazo máximo de 60 días y con una prórroga por 30 días más, de modo que, de una interpretación estrictamente literal, un régimen de excepción no puede durar más de 90 días.
60. El criterio de establecer límites temporales, resulta obligatorio para no desnaturalizar la figura del estado de excepción, y es indispensable para garantizar la vigencia de un sistema democrático.⁸⁶ De este modo, el fin que debe perseguir la declaratoria de un estado de excepción, es utilizar las acciones extraordinarias que la CRE prescribe, para contener de forma rápida y eficiente una determinada crisis (alarma social y conmoción interna). Durante el estado de excepción, el Estado deberá establecer acciones coordinadas entre las diversas funciones, que constituyan respuestas eficientes y constitucionalmente deseables en búsqueda de soluciones sostenibles en el tiempo, que vuelvan innecesario el recurrir a la emisión de los mentados Decretos presidenciales relativos al fenómeno delictivo.
61. En anteriores pronunciamientos, esta Corte ha llamado la atención a la Presidencia de la República por la omisión de su deber de motivar respecto al período de duración de la declaratoria de estado de excepción, de conformidad con lo prescrito en el artículo 164 de la CRE, concordante con el 121 numeral 4 de la LOGJCC; y en esta ocasión, se incurre en igual omisión⁸⁷, pues no se ha justificado de manera adecuada dicha temporalidad.
62. A pesar de lo anterior, la Corte no puede desestimar, la gravedad y magnitud del problema, que demanda acciones inmediatas y transversales que requieren un tiempo razonable de organización, coordinación y ejecución por parte de la administración pública y las fuerzas de seguridad; por lo que, se concluye que la situación actual amerita un régimen de excepcionalidad, a efecto de que el Estado pueda desarrollar y ejecutar las acciones necesarias para enfrentar la crisis, lo cual no implica que este tiempo deba ser el plazo máximo de 60 días que establece la CRE.
63. De lo expuesto, a pesar de que el Decreto ejecutivo adolece de omisiones argumentativas respecto a la temporalidad del estado de excepción, por la manifiesta gravedad del problema, la Corte determina que la declaratoria será constitucional por el plazo de **30 días**⁸⁸, tomando en cuenta que el Ejecutivo podrá renovar el

⁸⁶ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen N°. 3-20-EE/21, 29 de junio 2020, párr. 62.

⁸⁷ Ver. Dictamen N°. 5-21-EE/21, 6 de octubre de 2020, párr. 30.

⁸⁸ Cabe indicar que la Corte Constitucional ha reducido la temporalidad de la declaratoria de estado de excepción debido a las graves falencias argumentativas del Ejecutivo y las condiciones fácticas que la motivaron. Ver Dictamen N°. 1-21-EE/21, 6 de abril de 2021.

estado de excepción, conforme lo establece el artículo 166 de la CRE, siempre y cuando cuente con la fundamentación suficiente para que proceda.

64. En cuanto al criterio de espacialidad, la declaratoria de estado de excepción será constitucional siempre que se circunscriba a las provincias mencionadas en el párrafo 58 *supra*, de conformidad a los artículos 164 y 166 de la CRE y 120 numeral 3 de la LOGJCC.

6. Control formal de las medidas

6.1. Que se ordenen mediante decreto ejecutivo, de acuerdo con las formalidades que establece el sistema jurídico

65. La medida adoptada con fundamento en la declaratoria de estado de excepción fue dispuesta mediante el Decreto 224 de 18 de octubre de 2021. En consecuencia, cumple este primer requisito formal.

6.2. Que se enmarquen dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción

66. La medida adoptada en la declaratoria en cuestión, tiene una temporalidad de 60 días y una extensión espacial en todo el territorio nacional. Textualmente, el ejecutivo dispone lo siguiente:

Art. 2.- Disponer la movilización de las Fuerzas Armadas, en las provincias de El Oro, Guayas, Santa Elena, Manabí, Los Ríos, Esmeraldas, Santo Domingo de los Tsáchilas, Pichincha y Sucumbíos para complementar las funciones de la Policía Nacional de: (i) control operativo en los ámbitos requeridos de seguridad ciudadana, protección interna, prevención del delito y orden público; así como la función de (ii) realizar operativos de control, registros y requisas en casos de porte de armas y sustancias sujetas a fiscalización.

Las Fuerzas Armadas, para la ejecución de lo ordenado en este Decreto Ejecutivo, en todo momento actuarán en coordinación con la Policía Nacional.

En el resto de provincias, la Comandancia General de la Policía Nacional coordinará acciones con las entidades públicas en territorio para reforzar vigilancia y prevención de delito. De considerarlo necesario, la Comandancia General de la Policía Nacional solicitará al Presidente de la República que extienda la movilización de Fuerzas Armadas a otras provincias, lo cual deberá ser dispuesto mediante decreto ejecutivo mientras dure este estado de excepción.

67. Esta Corte considera que la medida adoptada se enmarca en las competencias materiales del estado de excepción, toda vez que los números 6 y 8 del artículo 165 de la Constitución facultan al Presidente de la República a disponer (i) el empleo de

las Fuerzas Armadas y (ii) las movilizaciones que considere necesarias frente al estado de excepción.

68. Por otra parte, esta Corte observa que la medida dispuesta se encuentra dentro de los límites temporales y espaciales establecidos en la CRE.
69. De tal forma, se concluye que la medida ordenada se enmarca dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción en concordancia con los requisitos formales establecidos en el artículo 122 de LOGJCC.

7. Control material de las medidas

70. De acuerdo a sus facultades, la Corte debe verificar el cumplimiento de los requisitos sustantivos expresados en la LOGJCC.⁸⁹
71. Conforme se expresó en el apartado 5.4 *supra*, esta Corte determinó que la declaratoria de estado de excepción es materialmente compatible con la CRE, siempre que se mantenga circunscrito a las provincias determinadas en el propio Decreto, de tal forma que el control que realizará este Organismo se centrará en lo que establece el artículo 2 del Decreto, a saber:

Art. 2.- Disponer la movilización de las Fuerzas Armadas, en las provincias de El Oro, Guayas, Santa Elena, Manabí, Los Ríos, Esmeraldas, Santo Domingo de los Tsáchilas, Pichincha y Sucumbíos para complementar las funciones de la Policía Nacional de: (i) control operativo en los ámbitos requeridos de seguridad ciudadana, protección interna, prevención del delito y orden público; así como la función de (ii) realizar operativos de control, registros y requisita en casos de porte de armas y sustancias sujetas a fiscalización.

Las Fuerzas Armadas, para la ejecución de lo ordenado en este Decreto Ejecutivo, en todo momento actuarán en coordinación con la Policía Nacional (...).

72. Ahora bien, el Decreto dispone la movilización de las Fuerzas Armadas en varias provincias para complementar las funciones de la Policía Nacional.
73. En relación a este punto, esta disposición está amparada en el numeral 8 del artículo 165 de la CRE, en concordancia con los artículos 158 y 159 del mismo cuerpo constitucional y el artículo 35 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado. Ambas

⁸⁹ Bajo el artículo 123 de la LOGJCC, las medidas deben ser: 1. estrictamente necesarias para enfrentar los hechos que dieron lugar a la declaratoria, y que las medidas ordinarias sean insuficientes para el logro de este objetivo; 2. proporcionales al hecho que dio lugar a la declaratoria; 3. que exista una relación de causalidad directa e inmediata entre los hechos que dieron lugar a la declaratoria y las medidas adoptadas; 4. idóneas para enfrentar los hechos que dieron lugar a la declaratoria; 5. que no exista otra medida que genere un menor impacto en términos de derechos y garantías; 6. que no afecten el núcleo esencial de los derechos constitucionales, y se respeten el conjunto de derechos intangibles; y, 7. que no se interrumpa ni se altere el normal funcionamiento del Estado.

instituciones son las únicas que tienen la competencia constitucional y legal para garantizar la seguridad integral del Estado, la protección interna y el mantenimiento del orden público. Sin embargo de lo anterior, es importante puntualizar que, durante la movilización de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas, sus funciones “(...) *debe[n] guiar[se] [en] estricto cumplimiento del deber de prevención y protección de los derechos en riesgo*”⁹⁰.

74. En este sentido, es pertinente analizar que el Decreto se emite con base en una grave conmoción interna que ha traído como efecto una afectación a los derechos de la población y que han generado una alarma social pues, “*de la información que se ha suministrado en el Decreto y de la información que se ha expuesto en este Dictamen, la Corte Constitucional observa que, tanto cuantitativa como cualitativamente, la situación criminal ha mostrado un grado de intensidad inusitado*” (párrafo 29 *supra*), y que “*la preocupación de la sociedad se ha centrado en dicho aumento y en formas de cuidado para resguardar su seguridad*” (párrafo 31 *supra*).

75. Por lo mismo, la alta demanda de seguridad ciudadana no se satisface con los mecanismos ordinarios toda vez que:

“la aparición abrupta de crímenes atroces, el incremento de actividades de delincuencia común y también organizada, narcotráfico, y la consecuente alarma ciudadana, demandan soluciones excepcionales e inmediatas, pues la delincuencia pasó de ser un problema de resolución del mediano plazo a una urgencia (...) estos hechos desbordan prácticas y protocolos habituales de los organismos con atribuciones respecto a garantizar la seguridad ciudadana, especialmente la Policía Nacional, pues su capacidad operativa se revela insuficiente ante los hechos en comento. (párrafo 47 *supra*)

76. En este sentido, si bien no se limita el ejercicio de algún derecho, esta Corte evidencia que la medida de disponer la movilización de las Fuerzas Armadas en las provincias de El Oro, Guayas, Santa Elena, Manabí, Los Ríos, Esmeraldas, Santo Domingo de los Tsáchilas, Pichincha y Sucumbíos es idónea, ya que es adecuada para contrarrestar el desbordamiento desmesurado de la delincuencia; necesaria, pues no se observan otros mecanismos menos invasivos, tomando en cuenta que se ha desbordado la delincuencia y esto ha sobrepasado los esfuerzos de la Policía Nacional; y, proporcional para enfrentar los hechos que fundamentan la declaratoria de estado de excepción.

77. En la misma línea, se verifica que la medida empleada mantiene una relación de causalidad directa con los hechos que motivan el presente Estado de Excepción, en

⁹⁰ Corte IDH. *Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador*. sentencia de 4 de julio de 2007 (*Fondo, Reparaciones y Costas*). N°. 166. Al respecto, se verifica que el artículo 2 del Decreto dispone la movilización de las Fuerzas Armadas y su participación, de forma complementaria con la Policía Nacional, y debe ser de manera coordinada con las acciones llevadas a cabo por parte de ésta última.

tanto busca aminorar la alarma social a través de un incremento del control a la actividad delictiva por medio del despliegue temporal de las Fuerzas Armadas en apoyo a las labores de la Policía Nacional en las provincias con mayor índice delictivo.

78. Ahora bien, la Corte ha enfatizado en la necesidad de limitar la intervención de la fuerza pública y ha concluido que esta será considerada proporcional siempre que se respete irrestrictamente los objetivos constitucionalmente establecidos; se garantice el normal funcionamiento de instituciones que prestan servicios públicos y privados indispensables; se proteja los derechos de la ciudadanía; se respete las obligaciones reconocidas en los tratados internacionales, la Constitución y la normativa legal vigente sobre el empleo de los principios del uso de la fuerza; y se respete los límites temporales, territoriales y materiales establecidos en el Decreto y dictámenes de la Corte.⁹¹
79. Debe recordarse que, como regla general, las Fuerzas Armadas tienen a su cargo el servicio de seguridad externa y conflicto armado. Su preparación y actividad se enfoca en la defensa, por lo que la protección y control de civiles no forman parte general de su entrenamiento.⁹² Por consiguiente, su actuación –respecto del orden público interno y la seguridad ciudadana– debe ser: (i) extraordinaria, (ii) subordinada y complementaria, (iii) regulada, (iv) fiscalizada y (v) se deben garantizar mecanismos de rendición de cuentas y denuncias respecto al abuso de cualquiera de sus facultades o en el caso de violación a derechos humanos.⁹³
80. Esta Corte considera importante recordar que en la sentencia N°. 33-20-IN/21, se determinó que el *uso progresivo de la fuerza* por parte de Fuerzas Armadas debe observar estándares internacionales de protección y ser “*planeado y limitado proporcionalmente*” por las autoridades civiles.⁹⁴ Así, se estableció que los medios y métodos empleados deben modularse acorde con la resistencia ofrecida y el peligro existente. Los agentes del orden, deben: “*aplicar un criterio de uso diferenciado y progresivo de la fuerza, determinando el grado de cooperación, resistencia o agresión de parte del sujeto al cual pretende intervenir y con ello, emplear tácticas de negociación, control o uso de fuerza, según corresponda.*”.

⁹¹ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 1-21-EE/21, párrs. 77 y 78; Dictamen No. 2-21-EE/21, párr. 83.

⁹² Corte IDH, Caso *Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador*, sentencia de 4 de julio de 2007 (*Fondo, Reparaciones y Costas*), párr. 51.

⁹³ Corte IDH, Caso *Alvarado Espinoza y otros vs. México*, Sentencia de 28 de noviembre de 2018 (*Fondo, Reparaciones y Costas*), párrs. 182 y 183; Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 33-20-IN/21 y acumulados, 5 de mayo de 2021, párr. 97.

⁹⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 33-20-IN/21 de 5 de mayo de 2021., párr. 116; Corte IDH, Caso *Zambrano Vélez vs. Ecuador*, párr. 83. Corte IDH. Caso *Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela*, sentencia de 5 de julio de 2006, párr. 67.

81. Bajo estas directrices, las fuerzas estatales deben medir su actuación bajo un principio de *humanidad*⁹⁵ que prevea una reacción coercitiva si es estrictamente necesaria; tomando en consideración: (i) la intensidad y peligrosidad de la amenaza; (ii) la forma de proceder del individuo; (iii) las condiciones del entorno; y, (iv) los medios de los que disponga el funcionario para abordar una situación específica.
82. En el caso específico, este Organismo estima que si los esfuerzos de la Policía Nacional resultan insuficientes para enfrentar el desbordamiento delictivo, la movilización de las Fuerzas Armadas será idónea, necesaria y proporcional siempre y cuando se limite a lo expresado en el Decreto; es decir, que su intervención deberá limitarse a actividades complementarias y en estricto respeto al propósito del estado de excepción y a los derechos humanos de toda la población. Esta Corte entiende que no existen otros medios urgentes y aplicables para contrarrestar la crisis generada por el desbordamiento delictivo, pero aquello no implica que la fuerza pública desconozca o viole derechos y garantías constitucionales.
83. La actividad de las Fuerzas Armadas deberá centrarse en colaborar y complementar las actividades de la Policía Nacional, y deberá reforzar las actividades de su competencia, como son: la actividad y control de *zonas de seguridad de fronteras, áreas reservadas de seguridad*⁹⁶, protección de sectores estratégicos⁹⁷; y las funciones de control de armas, municiones y explosivos.⁹⁸ Por lo mismo, esta Corte recuerda a los Ministerios de Gobierno y Defensa la labor de inmediata coordinación que deben cumplir conforme a lo expresado en este Dictamen.
84. Por lo indicado, esta Corte dictamina la constitucionalidad material de la medida de movilización de Fuerzas Armadas condicionada a los límites fijados en esta sección.

8. Consideraciones Adicionales

85. Sobre la base de las argumentaciones vertidas a lo largo del presente Dictamen esta Corte considera necesario pronunciarse sobre ciertos puntos particulares del Decreto en análisis y del contexto bajo el cual fue emitido.

⁹⁵ *Ibíd.*, párr. 117 (iv).

⁹⁶ Ley de Seguridad Pública y del Estado. Registro Oficial Suplemento N°. 35, 29 de septiembre de 2009, artículo 38: “*De las zonas de seguridad: Por zona de seguridad se entiende el espacio territorial ecuatoriano cuya importancia estratégica, características y elementos que la conforman, requieren de una regulación especial con la finalidad de garantizar la protección de esta zona ante eventuales graves afectaciones o amenazas a la seguridad objeto de esta ley.*”

⁹⁷ Ley de Seguridad Pública y del Estado, Registro Oficial Suplemento N°. 35, 29 de septiembre de 2009, artículo 43: “*El Ministro de Defensa Nacional ante circunstancias de inseguridad críticas que pongan en peligro o grave riesgo la gestión de las empresas públicas y privadas, responsables de la gestión de los sectores estratégicos dispondrá a las Fuerzas Armadas, como medida de prevención, la protección de las instalaciones e infraestructura necesaria para garantizar el normal funcionamiento.*”

⁹⁸ Ley Orgánica de Defensa Nacional. Registro Oficial No. 4 de 19 de enero de 2007, artículo 16 literal n).

86. Debido a que el Decreto no establece limitación ni suspensión alguna al ejercicio de los derechos constitucionales, esta Corte resalta que los ciudadanos que vivan dentro de las provincias afectadas por el estado de excepción podrán desarrollar sus actividades cotidianas con total normalidad y sus derechos no podrán verse afectados en relación a la medida establecida en el mentado Decreto.
87. Respecto a los artículos 3 y 4 del Decreto, esta Corte valora positivamente la disposición de que los operativos y tareas a cargo de las Fuerzas Armadas se den en coordinación y de forma complementaria con la Policía Nacional, como una respuesta excepcional durante la vigencia del estado de excepción. Esta Corte debe ser reiterativa en que el uso progresivo de la fuerza es una respuesta excepcional, y de *última ratio*, ante la inexistencia de otros medios para tutelar la vida e integridad de los miembros de la fuerza pública y de la ciudadanía en general, para lo cual, los agentes de la Policía Nacional y, complementariamente, los de las Fuerzas Armadas, pueden activar mecanismos graduales del uso de la fuerza con el único fin de enfrentar conductas delictivas, teniendo como límite a los elementos señalados en los párrafos 81 al 83 *supra*.⁹⁹ Se conmina a la Defensoría del Pueblo, para que, en el marco de sus competencias dé seguimiento a la implementación de la medida dispuesta en el estado de excepción, en conformidad con el presente Dictamen.
88. Por otra parte, la Corte considera necesario enfatizar que la declaratoria de estado de excepción por grave conmoción interna relacionada al desbordamiento de la actividad delictiva en el país no puede extender su alcance hacia asuntos que resulten ajenos a la seguridad nacional y al combate contra la delincuencia. Pues, se debe recordar que el estado de excepción constituye una medida en el contexto de contingencias emergentes y específicas que desbordan la normalidad y que superan aquellas alternativas y procedimientos de naturaleza jurídica ordinaria.¹⁰⁰
89. Consecuencia de lo anterior, las facultades conferidas al Presidente de la República en el marco de la declaratoria del presente estado de excepción, deben entenderse aplicables únicamente respecto del objeto de la misma, y de ninguna manera podrán extenderse a otros ámbitos o materias, en cumplimiento del principio de legalidad establecido en el artículo 226 de la CRE, sustento del 164. Bajo la jurisprudencia de esta Corte, se encuentra proscrito cualquier ejercicio abusivo del estado de excepción.¹⁰¹

⁹⁹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N°. 3-20-IN/21, 5 de mayo de 2021, párr. 120.

¹⁰⁰ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen N°. 1-20-EE/20, 19 de marzo de 2020, párr. 7; Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen N°. 3-20-EE/20, 29 de junio de 2020, párr. 35: “*Lo anterior guarda concordancia con las facultades extraordinarias que se asumen en un estado de excepción, pues éstas están destinadas a enfrentar contingencias excepcionales o emergentes, y no para resolver cuestiones estructurales que se deben encarar aplicando el sistema institucional y jurídico ordinario. Por ende, considerar que frente a un evento de esta naturaleza, el Presidente o Presidenta de la República puede asumir facultades extraordinarias, rebasaría la esencia de un estado de excepción.*”; Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen N°. 5-20-EE/20, 24 de agosto de 2020, párrs. 7 y 8.

¹⁰¹ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen N°. 7-20-EE/20, 27 de diciembre de 2020, párr. 23; Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen N°. 3-20-EE/20, 29 de junio de 2020, párr. 120.

90. En relación con lo anterior, para esta Corte resulta imperativo aclarar que la causal de grave conmoción interna, respecto de la cual se ha efectuado el control de constitucionalidad, se configura exclusivamente respecto de lo prescrito en los artículos 164, 165 y 166 de la CRE y no podrá ser utilizada con otros fines ajenos a la causa que motivó el actual estado de excepción.
91. Por otro lado, esta Corte considera que el desbordamiento de criminalidad por el que atraviesa el Ecuador es consecuencia de múltiples problemas sociales y económicos que enfrenta el país, entre ellos los altos niveles de pobreza, la ausencia de fuentes de trabajo formales, la presencia del crimen organizado, micro y narcotráfico, bajo nivel educacional,¹⁰² el hacinamiento en los centros de rehabilitación social, la ausencia de políticas de rehabilitación social en el sistema carcelario¹⁰³, entre otros factores, los cuales demandan políticas integrales de seguridad ciudadana y de profundo contenido social.
92. Un claro ejemplo de aquello, es la violencia extendida a los centros de privación de libertad¹⁰⁴ que han traído mucha preocupación a la justicia constitucional pues, forma parte de fallas estructurales en las obligaciones del Estado. Sobre el particular, un especialista sostiene lo siguiente:

Veamos la matriz del problema; hay un déficit de Estado. No es responsabilidad del gobierno actual. Es un proceso de degradación de varios aspectos relacionados con la política penitenciaria, en términos del ejercicio de la acción punitiva del Estado y la política de seguridad ciudadana. El fenómeno confluye con la política de seguridad y defensa. El sistema penitenciario tiene que buscar un cambio en su modelo de gestión. Debemos pasar a otro tipo de penas, de carácter retributivo. Si un sistema penitenciario no rehabilita, ha fracasado. Si un sistema penitenciario no logra mantener el control en espacios cerrados, controlados por el Estado, ha fracasado. Esto implica todo un proceso (...) Hay que trabajar en un sistema menos punitivo, el 90 por ciento de detenidos son personas de estratos económicos bajos, porque hay causas económicas subyacentes¹⁰⁵.

93. No entender las causas del auge delictivo es tener una visión reduccionista que evade confrontar los factores criminológicos, que de no ser tratados volverían reiterativos los estados de excepción, lo cual no es posible constitucionalmente en un régimen democrático.

¹⁰² José María Rico. "Crimen y Justicia en América Latina". Siglo XX, México: 2007. Pág. 14

¹⁰³ Cabe resaltar que la crisis carcelaria que enfrenta el país fue materia del Dictamen 5-21-EE/21, en donde la Corte Constitucional resolvió "Insistir en que la Presidencia de la República y demás autoridades concernidas diseñen e implementen, de manera coordinada, soluciones a los problemas estructurales del Sistema Nacional de Rehabilitación Social, más allá de las medidas extraordinarias propias de un estado de excepción".

¹⁰⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 5-21-EE, 6 de octubre de 2021, párr. 30 y ss.

¹⁰⁵ Luís Altamirano Junqueira. "El país tiene que cambiar de chip". Revista Vistazo, Edición N°. 1301/octubre 21-2021.

94. En este contexto, según datos establecidos por el INEC en el año 2021, el Ecuador evidenció un incremento considerable de los índices de pobreza y pobreza extrema¹⁰⁶ lo cual se agudizó por la falta de empleo y por el aumento del subempleo, como consecuencia de la pandemia del COVID-19, que no permiten satisfacer necesidades básicas de un amplio sector de la población¹⁰⁷.
95. Bajo los argumentos expuestos, se recalca que la delincuencia surge como consecuencia de diversos factores criminógenos que deben ser solucionados dentro del sistema jurídico ordinario con políticas de mediano y largo plazo; caso contrario, la delincuencia mantendría de forma permanente a muchos Estados en condición de excepción.
96. Por lo tanto, este Organismo hace hincapié en la necesidad de aprobar la declaratoria de estado de excepción por las razones expuestas en el desarrollo del presente dictamen; no obstante, de incrementarse los índices delincuenciales de manera posterior a la vigencia de la declaratoria, tal hecho no podrá ser entendido como una cuestión excepcional, sino que, reiteramos que deberá tratarse como un factor estructural que tendrá que resolverse a través de los mecanismos ordinarios que los distintos poderes del Estado tienen entre sus atribuciones.
97. En consecuencia, el aumento de la actividad delictiva requiere la adopción de todas las medidas ordinarias que estén a disposición de las autoridades del Estado y no puede limitarse únicamente al régimen excepcional que caracteriza a un estado de excepción.

9. Dictamen

98. En mérito de lo expuesto, esta Corte resuelve:

98.1. Condicionar la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo N°. 224 de 18 de octubre de 2021 sobre la declaratoria de estado de excepción por “*grave conmoción interna (...) [por el] aumento en actividad delictiva*”, a lo siguiente:

¹⁰⁶ INEC. “Boletín Técnico No. 09-2021-ENEMDU: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU)” junio 2021. Pobreza y Desigualdad, pág. 4. Según los datos determinados por el INEC, la situación de pobreza a nivel nacional en el mes de junio de 2021 se ubicó en 32,2% y los niveles de pobreza extrema se colocaron en 14,7%. Así, los índices de pobreza extrema han tenido un aumento significativo a nivel nacional de tal forma que existe una variación de 9,5% en junio de 2019 a 14,7% en junio de 2021.

¹⁰⁷Revista Gestión. “La informalidad y el empleo no adecuado prevalecen en el país”, 24 de junio de 2021. Obtenido de: <https://www.revistagestion.ec/economia-y-finanzas-analisis/la-informalidad-y-el-empleo-no-adecuado-prevalecen-en-el-pais>.

- (i) El ámbito espacial del referido Decreto y, por tanto, la medida de movilización de las Fuerzas Armadas, se limitará a las circunscripciones territoriales de El Oro, Guayas, Santa Elena, Manabí, Los Ríos, Esmeraldas, Santo Domingo de los Tsáchilas, Pichincha y Sucumbíos.
 - (ii) El ámbito temporal del referido Decreto y, por tanto, la medida de movilización de las Fuerzas Armadas, se limitará a 30 días contados desde su expedición. Una eventual prórroga deberá contar con la fundamentación suficiente para que proceda.
 - (iii) La medida de movilización de las Fuerzas Armadas se restringirá a operativos en los que ellas cumplan exclusivamente funciones complementarias a las de la Policía Nacional, siempre que se encuentre suficientemente justificada su intervención y esta respete el principio de proporcionalidad. Se reitera que durante la vigencia del estado de excepción éste se limitará a los fines establecidos en el correspondiente decreto, respetando el derecho ciudadano a la protesta social.
 - (iv) La calificación de “grave conmoción social” efectuada por esta Corte en el presente Dictamen tiene como efecto exclusivo el de declarar la constitucionalidad condicionada del Decreto examinado; en consecuencia, dicha calificación y, en general, la declaratoria de estado de excepción no podrán invocarse más que para tales efectos.
- 98.2. Disponer** que el Presidente de la República, una vez que concluya el período de vigencia del estado de excepción, remita a la Corte Constitucional el informe correspondiente, de conformidad con el artículo 166 de la CRE. Así, se informará a la Corte sobre lo siguiente: (i) las medidas concretas adoptadas para superar la crisis por el desbordamiento de actos delictivos; y, (ii) las medidas que se adoptarán a corto, mediano y largo plazo a efecto de fortalecer el sistema de seguridad interna.
- 98.3. Recordar** que el objetivo final del estado de excepción es garantizar el orden público, la paz social y la convivencia pacífica de los ciudadanos. Por lo que, la actividad de la fuerza pública (Policía Nacional y Fuerzas Armadas) se debe enmarcar en los estándares de uso progresivo de la fuerza y en el respeto a los derechos humanos de toda la población.
- 98.4. Recordar** la obligación establecida en el último inciso del artículo 166 de la Constitución que dispone “*las servidoras y servidores públicos serán responsables por cualquier abuso que hubieran cometido en el ejercicio de sus facultades durante la vigencia del estado de excepción*”.
- 98.5. Disponer** que la Defensoría del Pueblo, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, realice el seguimiento a las acciones que

corresponden al estado de excepción contenido en el Decreto Ejecutivo N.º 224, e informe al respecto a la Corte Constitucional, al finalizar el mismo. Si la Defensoría del Pueblo verifica que se han producido violaciones a derechos constitucionales, deberá activar los mecanismos y acciones necesarias previstas en el ordenamiento jurídico.

99. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el Dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor, de los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Hernán Salgado Pesantes; y, tres votos salvados de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría y Daniela Salazar Marín; en sesión ordinaria de miércoles 03 de noviembre de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

DICTAMEN No. 6-21-EE

VOTO SALVADO

Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Daniela Salazar Marín y Ramiro Avila Santamaría

1. La Corte Constitucional, en sesión del Pleno de 03 de noviembre de 2021, aprobó el dictamen No. 6-21-EE/21. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), respetuosamente disentimos del dictamen de mayoría y argumentamos nuestro voto salvado en los siguientes términos.
2. Concordamos con las consideraciones previas del dictamen respecto a los estándares constitucionales sobre el estado de excepción que han sido desarrollados por la Corte Constitucional y que deben ser estrictamente observados por el presidente de la República, y cuya inobservancia acarrea la declaratoria de inconstitucionalidad del decreto ejecutivo¹. Asimismo, coincidimos en que la actual actividad delictiva desarrollada en el país constituye una cuestión de la mayor gravedad que debe ser atendida prioritariamente por el aparato estatal a fin de garantizar la seguridad interna y los derechos de las personas.
3. No obstante, en virtud de que el estado de excepción constituye uno de los asuntos constitucionales más delicados que pueden surgir en una democracia constitucional por la notoria concentración de atribuciones, competencias y decisiones en el presidente de la República, consideramos que su declaratoria requiere un particular y exigente nivel de motivación que justifique su sujeción irrestricta a los parámetros y requisitos constitucionales y legales².
4. De otro modo, el estado de excepción podría ser utilizado para diluir las distintas salvaguardas institucionales de nuestro sistema democrático, suspender o limitar los derechos constitucionales desproporcionada o arbitrariamente en su ejecución, y

¹ Entre los principales estándares de cumplimiento obligatorio recogidos en el dictamen de mayoría, se encuentran: el estado de excepción tiene un carácter estrictamente extraordinario y la carga probatoria de justificar y motivar la declaratoria, la causal invocada, así como de demostrar que el régimen ordinario se ha visto superado, corresponde al Ejecutivo; los hechos en que se fundamenta el estado de excepción se refieren a situaciones reales e inéditas y no escenarios probables o futuros. No se puede declarar un estado de excepción preventivo; la declaratoria debe respetar los límites temporales y espaciales y le corresponde al presidente de la República justificar la necesidad y proporcionalidad del tiempo y territorio decretados, entre otros.

² Sobre cómo los estados de excepción conllevan un desmedro a la institucionalidad democrática, véase: Corte Constitucional del Ecuador. Voto salvado del dictamen No. 3-20-EE/20 de las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Daniela Salazar Marín y Ramiro Avila Santamaría.

adoptar decisiones sobre asuntos trascendentales para el estado constitucional sin deliberación. De ahí que corresponde a la Corte Constitucional efectuar un escrutinio estricto de la declaratoria a fin de verificar que el decreto ejecutivo de estado de excepción No. 224 (“el Decreto”) se encuentre fundamentado y exponga razones suficientes que justifiquen la adopción de un régimen de excepcionalidad.

5. De esta manera, no corresponde a la Corte Constitucional determinar en qué circunstancias es conveniente hacer uso de la facultad para declarar un estado de excepción, ni definir la política pública más beneficiosa para el país en una determinada situación o contexto, sino únicamente verificar si el decreto cumple los requisitos formales y materiales reconocidos en la propia Constitución y en la LOGJCC, a fin de garantizar el orden constitucional.
6. El dictamen de mayoría resuelve condicionar la constitucionalidad del decreto a varios parámetros establecidos en el texto y decisorio del dictamen. No obstante, disintimos del dictamen de mayoría No. 6-21-EE/21 pues, a nuestro criterio, el Decreto incumple los requisitos de la Constitución pues no justifica (i) de qué manera el histórico de homicidios ocurridos en el país configura una grave conmoción interna; (ii) cómo el régimen constitucional ordinario, diseñado para enfrentar la actividad delictiva, es insuficiente para combatir el “*aumento en actividad delictiva*”; (iii) por qué el régimen de excepción se extiende a todo el territorio nacional y al máximo de tiempo permitido por la Constitución; y, (iv) la proporcionalidad de la movilización de las fuerzas para combatir la actividad delictiva.

i. Las insuficiencias del Decreto para justificar la grave conmoción interna

7. El Decreto pretende fundamentar la existencia de una grave conmoción interna sobre la base de cifras de los años 2016-2021 que demostrarían una tendencia incremental “*en la tasa de homicidios intencionales*”, lo cual a su criterio constituye una “*retaliación hacia las acciones que ha emprendido el Estado para reestablecer el orden público en territorios que habían quedado desprovistos de vigilancia y control adecuados*”.
8. Conforme a la jurisprudencia de este Organismo, la causal de grave conmoción interna implica una “*real ocurrencia de acontecimientos de tal intensidad que atenten gravemente en contra del ejercicio de los derechos constitucionales, la estabilidad institucional, la seguridad y la convivencia normal de la ciudadanía. En segundo lugar, los hechos que configuran una situación de grave conmoción interna deben generar una considerable alarma social*”³.
9. El Decreto en ningún momento determina de qué manera la situación actual constituye un escenario de anormalidad sustancialmente distinto al aumento progresivo de la actividad delictiva que ha venido experimentando el país en los

³ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 3-19-EE/19, 9 de julio de 2019, párr. 21.

últimos años, así como tampoco establece si el Ejecutivo estimó como grave la conmoción por sus repercusiones en el ejercicio de derechos, la estabilidad institucional o la seguridad interna del Estado. El Decreto pretende que las cifras hablen por sí solas.

10. No obstante, por sus graves consecuencias para la institucionalidad democrática, la separación de poderes y los derechos reconocidos en la Constitución y los instrumentos internacionales, la declaratoria de estado de excepción requiere que el presidente de la República exteriorice y justifique las razones por las que considera que los acontecimientos en los que se fundamenta la declaratoria presentan las condiciones necesarias y excepcionales para que se configure una grave conmoción interna que requiere ser afrontada mediante el régimen de excepcionalidad. Esto no se observa en el Decreto, pues el aumento progresivo de la criminalidad no justifica por sí solo la declaratoria de un estado de excepción. Si así fuera, el Ecuador habría estado en un régimen de excepción por varias ocasiones.
11. Por otra parte, el Decreto únicamente se refiere a la tasa de homicidios intencionales y de otros delitos para denotar un aumento en la actividad delictiva. Las cifras no reflejan un análisis serio sobre la criminalidad en contexto histórico ni social (incremento de criminalidad en función del aumento de la población, situación socioeconómica agravada por la pandemia, la interrelación entre distintas variables que explican la criminalidad, entre otras). Son tales las deficiencias del decreto que el dictamen de mayoría tuvo que recurrir a información adicional a la descrita en este para solventar las falencias del ejecutivo en motivar la declaratoria del estado de excepción. Si bien esta Corte ha establecido que las fuentes externas al decreto ejecutivo, como los medios de comunicación, pueden ser un insumo a fin de evaluar situaciones relevantes para tomar decisiones, no pueden ser una razón suficiente para demostrar la alarma social y justificar una declaratoria de excepción relacionada con la seguridad ciudadana
12. En consecuencia, a nuestro criterio, el presidente de la República no ha justificado la configuración de la causal de grave conmoción interna invocada en el Decreto, incumpliendo lo dispuesto en los artículos 164 de la Constitución y 121 numeral 2 de la LOGJCC.

ii. Las insuficiencias del Decreto para justificar el desbordamiento del marco constitucional ordinario

13. El estado de excepción constituye un mecanismo excepcional para superar las crisis más profundas que surjan en la vida de una democracia constitucional. En tal sentido, la Constitución ha establecido cauces ordinarios con salvaguardas institucionales a fin de que los diferentes asuntos y problemáticas de relevancia pública sean discutidos y resueltos por los distintos poderes públicos. No obstante, en situaciones de suma excepcionalidad, los cauces ordinarios pueden resultar insuficientes para afrontar acontecimientos que desafían la supervivencia del

Estado y su población, y ante esta situación se habilita la posibilidad de activar el estado de excepción para hacer frente a la crisis.

14. Cuando la Constitución exige textualmente en su artículo 164 que todo estado de excepción debe respetar el principio de necesidad, lo que exige es no existan alternativas para superar los hechos constitutivos de la declaratoria a través del régimen constitucional ordinario conforme a los artículos 164 de la Constitución y 121 de la LOGJCC. Si no se observa el principio de necesidad, el estado de excepción puede ser utilizado para minar las más importantes garantías de todas las personas, sistema de pesos y contrapesos, y desfigurar nuestro sistema democrático.
15. En el presente caso, el Decreto únicamente justifica la necesidad del estado de excepción en el aumento de la actividad delictiva. Sin embargo, la declaratoria no establece si la capacidad ordinaria de respuesta del Estado y sus procedimientos de control de seguridad interna han resultado absolutamente superados. Como se mencionó previamente, la declaratoria únicamente menciona cifras que poco o nada contribuyen a este Organismo para la verificación de si la auto-atribución de poderes de emergencia por parte del presidente de la República resulta indispensable para superar la crisis.
16. A nuestro criterio, es de particular gravedad esta insuficiencia del Decreto si se toma en consideración que la delincuencia, en la dominante generalidad de los casos, puede y debe ser combatida a través de los canales ordinarios establecidos por la Constitución para garantizar la seguridad al interior del Estado ecuatoriano. Además, el incremento progresivo de la actividad delictiva precisamente denota que este es el reflejo de una problemática estructural que tiene su origen en diversos factores y que ha sido indebidamente atendida por el Estado, cuestión que seguramente no se solucionará a través de un régimen de excepción.
17. Es importante enfatizar que no desconocemos que en la actualidad la necesidad de realizar esfuerzos para combatir y disminuir la actividad delictiva constituye una cuestión prioritaria y de suma importancia para el país. Sin embargo, precisamente porque no configura una situación intempestiva, sino de una problemática estructural agravada con el transcurrir de los años, la situación exige que el aparato estatal diseñe estrategias estructurales a corto, mediano y largo plazo que sean reales y efectivas para disminuir los índices de violencia y la actividad delictiva, sin que la capacidad de respuesta del Estado resulte absolutamente desbordada.
18. De ahí que los asuntos estructurales requieren ser atendidos por medidas estructurales. En esa línea, la multidimensionalidad del problema de la seguridad y actividad delictiva en el país requiere que los poderes públicos lo aborden, por ejemplo, a través de medidas coordinadas del régimen ordinario que mejoren el acceso a la educación, desincentiven el abandono escolar, desarrollen adecuadamente el sistema de salud pública para tratamiento de las adicciones, fomenten tasas de empleo, generen planes y programas para combatir la pobreza,

eliminen el hacinamiento carcelario, profesionalicen las fuerzas policiales, entre otras.

19. Por el contrario, las medidas adoptadas en el marco del presente estado de excepción, como la militarización de las calles, son superficiales y no son conducentes a combatir realmente el problema estructural, sino que promueven la sensación de inseguridad en la sociedad sin posibilidades reales de resolver en 30 días la tendencia incremental de la actividad delictiva durante los últimos años.
20. Toda vez que el Decreto ni siquiera hace un intento por argumentar por qué el régimen jurídico ordinario se encuentra desbordado, este incumple con lo dispuesto en el artículo 121 numeral 2 de la LOGJCC.

iii. La falta de justificación del territorio y tiempo en el decreto

21. El decreto establece que el estado de excepción regirá *“en todo el territorio nacional por el plazo de 60 días”* (artículo 1).
22. Sobre los límites temporales y espaciales del estado de excepción, coincidimos con el dictamen de mayoría cuando, conforme a la jurisprudencia de este Organismo, determina que le corresponde al Ejecutivo proveer a la Corte Constitucional de información técnica que justifique la necesidad de decretar un estado de excepción en todo el territorio nacional o en una parte de este, y por un tiempo determinado⁴.
23. Conforme lo hemos manifestado en votos salvados anteriores, la Corte Constitucional no puede limitarse a verificar si la declaratoria del estado de excepción se ha realizado sin exceder los límites espaciales o temporales dispuestos en los artículos 164 y 165 de la Constitución, sino que tiene la obligación de determinar si el presidente de la República ha justificado o no la necesidad y proporcionalidad del tiempo y espacio decretados⁵. Es igual de abusivo declarar un estado de excepción por fuera de los límites temporales y espaciales, que hacerlo dentro de los límites pero sin justificar su necesidad y proporcionalidad a los hechos y causal invocada.
24. A diferencia de lo dispuesto por esta Corte, el Decreto se limita a exponer el incremento de la tasa de homicidios durante los últimos seis años en el país, sin motivar, conforme expusimos en párrafos anteriores, cómo este incremento de la actividad delictiva ha desbordado el régimen jurídico ordinario y se ha extendido a

⁴ En el dictamen 4-20-EE/20 esta Corte Constitucional señaló que, “Para cumplir con los principios de necesidad y proporcionalidad, las medidas que se adopten en un estado de excepción deben limitarse también al tiempo estrictamente requerido por las exigencias de la situación y al lugar donde específicamente ocurren los hechos que justifican la declaratoria, sin que esto implique que siempre debe ser el tiempo máximo o el territorio nacional”.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, Voto salvado en el dictamen No. 4-21-EE/21 de las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Daniela Salazar Marín y Ramiro Avila Santamaría, párr. 20.

todo el territorio nacional, al punto que exigiría un régimen de excepción en todo el territorio nacional y por el máximo de tiempo permitido por la Constitución.

25. Si bien los artículos 164 y 166 de la Constitución reconocen que la o el presidente de la República podrá declarar estado de excepción en todo el territorio nacional y por un plazo máximo de 60 días, esto no quiere decir que se deba necesariamente recurrir a los límites máximos permitidos. De hecho, esto exige una mayor carga argumentativa del Ejecutivo considerando que la concentración del poder en este último en un régimen de excepción puede llevar a la toma de decisiones discrecionales, arbitrarias e incluso derivar en violaciones a los derechos reconocidos en la Constitución e instrumentos internacionales de derechos humanos⁶.
26. En varios dictámenes, esta Corte ha advertido al presidente de la República que los estados de excepción deben limitarse al tiempo estrictamente requerido por las exigencias de la situación extraordinaria y al lugar donde específicamente ocurren los hechos que justifican la declaratoria⁷. A pesar de las constantes advertencias, el presidente de la República continúa declarando estados de excepción por el tiempo máximo permitido y en todo el territorio nacional sin justificación alguna de las razones por las que esa temporalidad y territorialidad son proporcionales y necesarias para afrontar la situación extraordinaria, no siendo el Decreto la excepción.
27. Por otra parte, la Corte Constitucional ha reconocido que debe existir una concordancia entre la temporalidad y territorialidad de la declaratoria con la temporalidad y territorialidad de las medidas dispuestas con fundamento en el estado de excepción⁸. En el presente caso, también coincidimos con el dictamen de mayoría cuando reconoce que el Decreto tampoco justifica la real ocurrencia de los hechos y que la grave conmoción interna se focaliza en las provincias en las cuales se dispone la medida extraordinaria de movilización de las Fuerzas Armadas.
28. La focalización geográfica es razonable siempre que se identifique de forma clara la delimitación geográfica en la que rige el estado de excepción y se exponga información suficiente y objetiva que explique la real ocurrencia de los hechos y la causal invocada, sobre la base de las cuales se declara el régimen de excepción, en las jurisdicciones específicas.⁹
29. Si bien el Decreto establece que la movilización de las Fuerzas Armadas (FF.AA.) se focaliza en las provincias de El Oro, Guayas, Santa Elena, Manabí. Los Ríos,

⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Voto salvado del dictamen No. 3-20-EE/20 de las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Daniela Salazar Marín y Ramiro Avila Santamaría, párr. 4.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 4-20-EE/20, 19 de agosto de 2020, párr. 40; dictamen No. 6-20-EE/20, 19 de octubre de 2020, párr. 28.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 7-20-EE/20, 27 de diciembre de 2020, párrs. 56 y 57.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 1-21-EE/21, 6 de abril de 2021, párr. 89.

Esmeraldas, Santo Domingo de los Tsáchilas, Pichincha y Sucumbíos (artículo 2), no acompaña información alguna que justifique que el aumento de la actividad ha alcanzado tal nivel en dichas provincias al punto que resulta necesario y proporcional disponer la movilización de las FF.AA.

30. En consecuencia, observamos que a pesar de los distintos dictámenes y parámetros emitidos por este Corte Constitucional a ser estrictamente observados en las declaratorias de estados de excepción, y a pesar de los llamados de atención al presidente de la República por incumplir con su deber de motivar el espacio y tiempo decretados conforme manda la Constitución, el Decreto incurre nuevamente en esta omisión.
31. Por lo expuesto, a nuestro criterio, la fundamentación contenida en la declaratoria de estado de excepción incumple con los principios de territorialidad y temporalidad establecidos en la Constitución, e incumple con lo dispuesto en el artículo 121 numeral 4 de la LOGJCC.

iv. La falta de motivación para disponer la movilización de las Fuerzas Armadas

32. El Decreto dispone la movilización de las Fuerzas Armadas en determinadas provincias *“para complementar las funciones de la Policía Nacional de: (i) control operativo en los ámbitos requeridos de seguridad ciudadana, protección interna, prevención del delito y orden público, así como la función de (ii) realizar operativos de control, registros y requisa en casos de porte de armas y sustancias sujetas a fiscalización”*.
33. Coincidimos con el dictamen de mayoría en la necesidad de limitar la intervención de la Fuerza Pública en el marco de la declaratoria de estados de excepción y que su actuación solo será proporcional siempre que se respete los objetivos constitucionalmente establecidos, los derechos de las personas, así como los límites espaciales y temporales del estado de excepción, y en particular, los principios del uso progresivo de la fuerza.¹⁰
34. Asimismo, consideramos necesario enfatizar lo dispuesto por esta Corte en la sentencia No. 33-20-IN/21, en la cual se determinó que, conforme el artículo 165 de la Constitución, el rol principal de las FF.AA. se encuentra ligado a la protección de la soberanía, la integridad territorial y, en circunstancias excepcionales, al control del orden interno de forma complementaria; mientras que la protección interna y el mantenimiento del orden público son funciones privativas del Estado y responsabilidad de la Policía Nacional¹¹. En este sentido, el Estado **debe limitar al máximo el uso de las FF.AA.** para coadyuvar a la Policía Nacional en el control del orden interno, el cual solo procede de forma temporal, extraordinaria, regulada,

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 1-21-EE/21, 6 de abril de 2021, párrs. 77 y 78; dictamen No. 2-21-EE/21, 28 de abril de 2021, párr. 83.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 33-20-IN/21, 5 de mayo de 2021, párr. 95.

fiscalizada y subordinada y complementaria, justamente por sus fines institucionales, por las normas que rigen su funcionamiento y por la particularidad del entrenamiento de las FF.AA.¹²

35. En el caso que nos ocupa, a pesar de que la Constitución exige en su artículo 164 que los decretos de estados de excepción observen “los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad” el Decreto no expone razón o justificación alguna sobre la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de disponer la movilización de las FF.AA. para actuar de forma complementaria a las funciones de la Policía Nacional; ni cómo esta medida sería necesaria para contrarrestar la situación que supuestamente ha desbordado el régimen ordinario, así como en el espacio y tiempo decretado. En nuestra opinión, no existe información alguna en el decreto que permita evaluar la adopción de una medida tan extraordinaria como es la movilización de las FF.AA. para coadyuvar a la Policía Nacional en el control del orden interno.
36. Además, se debe considerar que Ecuador ya fue sancionado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos por las violaciones de derechos humanos producto del abuso de las FF.AA. para controlar el orden interno en estados de excepción, y que, en su momento, se lo expidió por razones de seguridad ciudadana¹³; de igual modo, ha sido observado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su momento¹⁴. De ahí que, a nuestro criterio, la disposición de una medida en este sentido no solo requiere de un extremo cuidado por parte del Estado sino además de una mayor carga de motivación y justificación en el decreto ejecutivo, así como de un mayor escrutinio por parte de la Corte Constitucional en el control material de dicha medida.

¹² Ibid., párr. 97.

¹³ Corte IDH, Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador, sentencia de 4 de julio de 2007 (Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 51.

¹⁴ En el comunicado de prensa de 14 de enero de 2020, emitido luego de la visita de la CIDH a Ecuador con el objeto de observar la situación de derechos humanos en el país tras las protestas sociales registradas entre 3 y el 13 de octubre de 2019, observó que: “... *Ahora bien, por lo irreversible de las consecuencias que podrían derivarse del uso de la fuerza, la CIDH la concibe como “un recurso último que, limitado cualitativa y cuantitativamente, pretende impedir un hecho de mayor gravedad que el que provoca la reacción estatal”.* Dentro de ese marco caracterizado por la excepcionalidad, tanto la Comisión como la Corte IDH, han coincidido en que, para que el uso de la fuerza se encuentre justificado, se deberán satisfacer los principios de legalidad, absoluta necesidad y proporcionalidad... la Comisión Interamericana concluye que la reacción violenta y el uso desproporcionado de la fuerza por parte de agentes policiales y militares en el contexto de los operativos de dispersión de las manifestaciones sería la causa principal del alto número de personas heridas. Como consecuencia de ello, la CIDH advierte que el Estado habría incumplido con sus obligaciones de respeto y garantía del derecho a la integridad personal, consagradas en la Convención Americana.” En <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/008.asp>

37. Por último, observamos que el Decreto no dispone de forma expresa la suspensión o limitación de derecho alguno. En la práctica, como se ha podido apreciar mediante medios de comunicación, las FF.AA. han realizado operativos que implican ciertas limitaciones a la libertad de movimiento, tales como registros en la vía pública. Ahora bien, esto de ninguna forma implica que el control que realiza la Corte Constitucional tenga que reducirse o flexibilizarse puesto que todo régimen de excepción conlleva un desmedro de la institucionalidad democrática y una restricción a derechos que posibilitan la participación social. Estamos de acuerdo con el dictamen de mayoría en que, ante la falta de una suspensión o limitación expresa de derechos, el ejercicio de estos no puede verse afectado por el estado de excepción y sus medidas extraordinarias, en particular, el ejercicio efectivo del derecho a la protesta pacífica.
38. De lo señalado, consideramos que el Decreto ni siquiera intenta justificar por qué la medida extraordinaria de movilización de las FF.AA. para actuar de forma complementaria a la Policía Nacional en el control del orden interno, es idónea, proporcional y necesaria, y en consecuencia, la Corte Constitucional debió declarar el incumplimiento de los requisitos materiales dispuestos en el artículo 123 de la LOGJCC.
39. A nuestro criterio, siendo coherentes con los dictámenes de la Corte Constitucional emitidos en el marco del control de constitucionalidad de las declaratorias de estados de excepción, se debió declarar la inconstitucionalidad del Decreto por falta de fundamentación e incumplimiento de los requisitos materiales establecidos en la Constitución y en la LOGJCC. La declaratoria de inconstitucionalidad no puede traducirse en desconocer la magnitud del problema y la situación actual de la inseguridad ciudadana que vive el país. Por el contrario, esta decisión garantiza el respeto de la Constitución por el propio presidente de la República, incluso en los momentos más delicados para el país.
40. Además, no puede dejar de advertirse que, en el contexto de la expedición del estado de excepción, se anunciaron jornadas de protestas ciudadanas por diversas causas. Tampoco que, durante la ejecución de este Decreto, las FF.AA. se hicieron presentes en los distintos lugares de manifestaciones públicas. Los actos de protesta de modo alguno deben ser confundidos con problemas de inseguridad ciudadana o delincuencia común. En consecuencia, en el ámbito de aplicación el estado de excepción, no se debe utilizar las facultades excepcionales para intimidar, reprimir o gestionar la conflictividad social.
41. Como lo hemos expresado en votos salvados anteriores, reiteramos que el estado de excepción es una institución que debe ser tomada en serio tanto por el presidente de la República como por la propia Corte Constitucional, y no puede ser utilizado

como una herramienta para enfrentar problemas que requieren medidas estructurales¹⁵, como es el incremento de la actividad delictiva en el país.

Karla Andrade Quevedo
Jueza constitucional

Daniela Salazar Marín
Jueza constitucional

Ramiro Avila Santamaría
Juez constitucional

Razón.- Siento por tal que el voto salvado de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Daniela Salazar Marín y Ramiro Avila Santamaría, en la causa 6-21-EE, fue presentado en Secretaría General, el 03 de noviembre de 2021, mediante correo electrónico a las 16:35; y, ha sido procesado conjuntamente con el Dictamen.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

¹⁵ Corte Constitucional del Ecuador, Voto salvado de las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Daniela Salazar Marín y Ramiro Avila Santamaría en los dictámenes No. 1-21-EE/21, párr. 12; No. 3-20-EE/20, párrs. 16 y 42; y No. 6-21-EE/21, párr. 31.