

Quito, D.M. 22 de junio de 2022

CASO No. 3-22-EE

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

DICTAMEN No. 3-22-EE/22

Tema: La Corte Constitucional dictamina la constitucionalidad parcial del estado de excepción en las provincias de Cotopaxi, Pichincha e Imbabura por grave conmoción interna, declarado mediante decreto ejecutivo No. 455 de 17 de junio de 2022 y derogado mediante Decreto Ejecutivo No. 459.

I. Antecedentes

1. El 17 de junio de 2022, el presidente de la República del Ecuador, Guillermo Lasso Mendoza, emitió el Decreto Ejecutivo No. 455, mediante el cual declaró el estado de excepción por “grave conmoción interna en las provincias de Cotopaxi, Pichincha e Imbabura”.
2. El 18 de junio de 2022, mediante correo electrónico, se recibió en la Corte Constitucional el oficio No. T. 98-SGJ-22-109 con el que se notificó el Decreto Ejecutivo No. 455. El caso fue signado con el No. 3-22-EE y fue sorteado. La sustanciación correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento el mismo día y dispuso que la Presidencia de la República remita la constancia de las notificaciones que ordena el artículo 166, inciso primero, de la Constitución.
3. El 19 de junio de 2022, mediante escrito, el secretario general jurídico de la Presidencia de la República, remitió lo solicitado en el párrafo precedente.
4. El 20 de junio de 2022, el presidente de la República del Ecuador emitió el Decreto Ejecutivo No. 459, que deroga expresamente el Decreto Ejecutivo No. 455.¹

II. Competencia

5. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre la constitucionalidad del estado de excepción, de conformidad con los artículos 166 y 436 numeral 8 de la Constitución de la República del Ecuador (Constitución), en concordancia con los artículos 75 numeral 3 (c) y 119 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).

¹ Decreto Ejecutivo No. 459, disposición derogatoria única “Deróguese el Decreto Ejecutivo No. 455 del 17 de junio de 2022.”

6. La Corte considera que el control de constitucionalidad al Decreto Ejecutivo No. 455 es procedente, a pesar de estar ya derogado, puesto que el control de constitucionalidad automático y obligatorio se realiza sin perjuicio de las potestades del Presidente de la República de declarar su terminación conforme el artículo 166, inciso tercero, de la Constitución, o de la atribución de la Asamblea Nacional de revocarlo según el artículo 166, inciso primero, de la Constitución.

III. Control de constitucionalidad

A. Control formal de la declaratoria

7. La Corte Constitucional ha determinado que en el control formal de la declaratoria de estado de excepción (decreto), según el artículo 120 de la LOGJCC, le corresponde verificar el cumplimiento de los siguientes requisitos: (i) la identificación de los hechos y de la causal constitucional que se invoca; (ii) la justificación de la declaratoria; (iii) la definición del ámbito territorial y temporal de la declaratoria; (iv) que los derechos afectados sean susceptibles de limitación, cuando fuere el caso; y, (v) las notificaciones que correspondan de acuerdo a la Constitución y a los tratados internacionales.²
8. Respecto al primer requisito, el decreto identifica *“hechos violentos ocurridos principalmente en la provincia de Cotopaxi”*, que esos sucesos de *“violencia manifiesta”* tienden al desabastecimiento de alimentos, afectación a la cadena de distribución de hidrocarburos, la integridad tanto de servidores públicos, como de bienes y servicios estatales y privados. El decreto expone que estos incidentes se presentan en las provincias de Cotopaxi, Pichincha e Imbabura, y que *“se han ido incrementando [...] lo que ha ocasionado una grave afectación económica al país”*. Asimismo, se invoca la causal de *“grave conmoción interna”* prevista en el artículo 164 de la Constitución. Por lo tanto, el decreto cumple con el requisito de forma establecido en el artículo 120.1 de la LOGJCC.
9. En cuanto al segundo requisito, el decreto establece como justificación *“las paralizaciones que han alterado el orden público”*, *“violencia manifiesta y la “posibilidad de radicalización de las medidas”*. Se añade que la declaratoria *“se circunscribe a las provincias señaladas por ser aquellas donde se concentra la mayoría de actos violentos que atentan contra la integridad física de las personas, provisión de servicios públicos y privados y, el normal desenvolvimiento de las actividades económicas”*. Por lo tanto, el decreto cumple con el requisito de forma establecido en el artículo 120.2 de la LOGJCC.
10. Respecto al tercer requisito, ámbito territorial y temporal, los artículos 1 y 2 del decreto señalan que el estado de excepción regirá en las provincias de Cotopaxi, Pichincha e Imbabura por el plazo de 30 días, por lo que, se cumple el requisito de forma previsto en el artículo 120.3 de la LOGJCC.

² Corte Constitucional, dictámenes No. 9-21-EE/22, párr. 5; No. 1-22-EE/22, párr. 12.

11. Sobre el cuarto requisito, en los artículos 6, 7 y 8 del decreto, se puntualiza la suspensión del ejercicio de los derechos a la libertad de asociación, reunión y la libertad de tránsito, según lo dispuesto en el artículo 165 de la Constitución. Por lo tanto, el decreto cumple con el requisito formal contenido en el artículo 120.4 de la LOGJCC.
12. Acerca del quinto requisito, la Corte ha verificado las notificaciones a los organismos correspondientes del decreto de declaratoria de estado de excepción, conforme se indicó en el párrafo 3 *supra*³. Por lo tanto, el decreto cumple con el requisito de forma contemplado en el artículo 120.5 de la LOGCC.
13. En consecuencia, esta Corte verifica que la declaratoria de estado de excepción contenida en el Decreto Ejecutivo No. 455 cumple con todos los requisitos formales previstos en el artículo 120 de la LOGJCC.

B. Control material de la declaratoria de estado de excepción

14. El control material que debe realizar la Corte Constitucional sobre la declaratoria de estado de excepción comprende la verificación de los parámetros previstos en la Constitución y en el artículo 121 de la LOGJCC, por lo tanto se verificará: (i) que los hechos alegados en la motivación hayan tenido real ocurrencia; (ii) que los hechos constitutivos de la declaratoria configuren una agresión, un conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural; (iii) que los hechos constitutivos de la declaratoria no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario; (iv) que la declaratoria se decrete dentro de los límites temporales y espaciales establecidos en la Constitución de la República.⁴

(i) Verificación de la real ocurrencia de los hechos.

15. La Corte ha establecido que, el examen de la real ocurrencia de los hechos implica la comprobación de que los elementos fácticos afirmados por la Presidencia de la República se encuentren demostrados “*de forma suficiente con material objetivo útil e idóneo*”.⁵
16. En tal virtud, la Corte Constitucional, en el dictamen No. 8-21-EE/21, estableció:

“[b]ajo ningún supuesto la Corte Constitucional puede tener como probada la real ocurrencia de los hechos que motivan el estado de excepción, cuando los hechos afirmados por la Presidencia de la República no estén respaldados en material probatorio suficiente, es decir, no pueden sustentarse únicamente en afirmaciones o apreciaciones individuales de dicho órgano de gobierno. El material probatorio que

³ Presidencia de la República, oficio No. T.98-SGJ-22-112 de 17 de junio de 2022, con el que se notificó a la Asamblea Nacional; oficio No. T.98-SGJ-22-109 de 17 de junio de 2022, con el que se notificó a la Corte Constitucional; oficio No. T.98-SGJ-22-111 de 17 de junio de 2022, con el que se notificó a Organización de las Naciones Unidas; y, oficio No. T.98-SGJ-22-110 de 17 de junio de 2022, con el que se notificó a Organización de los Estados Americanos.

⁴ Corte Constitucional, dictámenes No. 9-21-EE/22, párr. 14; No. 1-22-EE/22, párr. 21.

⁵ Corte Constitucional, dictamen No. 8-21-EE/21, párr. 18.

debe aportar la Presidencia de la República para probar los hechos que ha afirmado en el decreto de estado de excepción y que será apreciado por la Corte, puede consistir, sin ser taxativos, en informes o reportes de las autoridades nacionales competentes en la materia sobre la cual versa el estado de excepción; material documental, audiovisual o informes periciales que evidencien la real ocurrencia de los hechos; informes o reportes de los organismos internacionales especializados en la materia sobre la cual versa el estado de excepción; reportes o noticias objetivas de medios de comunicación; entre otros. También se tendrá por probada la real ocurrencia de los hechos cuando sean notorios o públicamente conocidos.”⁶

17. El Presidente de la República describe en el Decreto Ejecutivo No. 455 los hechos que fundamentan la declaratoria de estado de excepción. Indica que el 15 de junio de 2022, en sesión reservada del Consejo de Seguridad Pública y del Estado se conocieron “*hechos violentos*” ocurridos principalmente en Cotopaxi y otras provincias del país. Así, en el decreto en las páginas 3-7, se mencionan los siguientes acontecimientos:

- a. Obstaculización de vías en las provincias de Pichincha, Imbabura y Cotopaxi, que impide la libertad de tránsito, sumándose manifestaciones violentas, y destrucción de bienes públicos.
- b. Registro de agresión física a personas, no solo de las provincias citadas sino también a nivel nacional.
- c. Llamado a varias organizaciones sociales para realizar acciones de protesta y que de estas se desprenden incidentes desde el 13 de junio de 2022; que tales protestas buscan presionar al Gobierno, a través de cierres de vías, paralización de servicios básicos, toma de sectores estratégicos, bloqueo y suspensión de bloques petroleros.
- d. Posible afectación por los hechos violentos al abastecimiento local y nacional de alimentos, distribución de hidrocarburos, a la integridad de funcionarios públicos y a bienes y servicios estatales y privados, provocando afectación económica al país.
- e. Retención de servidores policiales por algunos manifestantes y destrucción de patrulleros, vehículos públicos y privados; que también se ha reportado el ingreso y destrucción a propiedad privada, e interrupción forzada de actividades económicas; y que ciertos manifestantes solicitan pagos para la libre circulación.
- f. Protestas en otras zonas del país; que en contraste con las labores de elementos policiales contra el narcotráfico, inseguridad y delincuencia, sobrepasa la capacidad numérica de la policía, y es necesario el apoyo del personal militar.⁷

⁶ *Ibíd.* párrs. 19, 20.

⁷ Decreto Ejecutivo No. 455, págs. 3-7.

18. El Decreto expone que los hechos, antes descritos, tienen real ocurrencia porque son de conocimiento público, han sido ampliamente difundidos por medios de comunicación y se han dado conocer mediante informes de entidades públicas competentes.
19. La justificación ofrecida por el Ejecutivo refiere a circunstancias generales y particulares. En el ámbito general, se menciona afectación a la economía del país, hechos de violencia, afectación a la integridad de personas, desbordamiento de la capacidad numérica de efectivos policiales, destrucción de bienes públicos y privados.
20. En cuanto a hechos particulares, se menciona la toma y suspensión de bloques petroleros, afectación de abastecimiento de alimentos, vulneración a la integridad de funcionarios públicos, bloqueo de carreteras, retención de personal policial, exigencia de pagos y extensión de “*salvo conductos*” para la libre circulación.
21. El examen de la Corte se circunscribe a la verificación de su real ocurrencia. Tal como se señaló en líneas anteriores, los hechos afirmados deben estar respaldados en material probatorio suficiente o, cuando se trate de hechos públicos y notorios deben exponerse, al menos, referencias a medios de comunicación que justifiquen esta calidad.⁸
22. La Corte, en el Dictamen No. 8-21-EE/21, a manera ejemplificativa enlistó varios medios para probar la existencia de los hechos, o para justificar que son públicos y notorios, enfatizando que estos deben ser aportados por la Presidencia de la República para su valoración.
23. El Decreto manifiesta que la real ocurrencia, se sustenta en “[...] *hechos de conocimiento público, difundidos ampliamente por medios de comunicación, así como en los informes de los ministerios y entidades públicas competentes que corroboran la real ocurrencia de los mismos* [...]”. Sin embargo, dichos informes debieron haberse acompañado, siempre que no tengan el carácter de reservado.
24. La Corte procede a verificar si los hechos de violencia suscitados, en el contexto de las protestas, son públicos y notorios⁹:

⁸ Ibíd. párrs. 19, 20.

⁹ El Universo, “Paro nacional: 3.528 instituciones educativas y 26 cantones de Ecuador continuará con clases a distancia”, 15 de junio de 2022, <https://www.eluniverso.com/noticias/ecuador/paro-nacional-3528-instituciones-educativas-y-22-cantones-de-ecuador-continuara-con-clases-a-distancia-nota>; Primicias, “Leonidas Iza se atrincheró en El Chasqui para dirigir el paro”, 13 de junio de 2022, <https://www.primicias.ec/noticias/politica/leonidas-iza-paro-sector-chasqui-ecuador/>; Primicias, “Entre protestas, el gobierno prepara el veto sobre el uso de la fuerza. El Ejecutivo tiene 23 días para presentar sus observaciones a Ley para el uso legítimo de la fuerza. El punto crítico es la actuación policial durante las protestas sociales”, 13 de junio de 2022, <https://www.primicias.ec/noticias/politica/veto-pentdeintey-uso-fuerza-protestas/>; Expreso, “El lema de la Conaie es solo parar a todos. Los líderes indígenas desvirtúan el malestar de la población con pedidos imposibles. La protesta corta vías y paraliza el entorno de Quito”, 13 de junio 2022, <https://www.expreso.ec/actualidad/lema-conaie-parar-129412.html>; Primicias, “Los levantamientos indígenas históricamente han terminado en diálogo Aunque el Gobierno

- a. La CONAIE, organizaciones campesinas y grupos sociales han apelado a la movilización en el territorio nacional, para demandar del Gobierno la ejecución de medidas económicas y sociales para los sectores que representan,¹⁰ y por no dar respuesta a diversas demandas sociales y políticas.
- b. En el contexto de las protestas, en medios de comunicación y redes sociales, así como columnas de opinión, se han reportado principalmente hechos como cierre de vías, afectaciones a actividades económicas y daños a bienes públicos y privados¹¹. Así también, el despliegue de las Fuerzas Armadas para despejar vías, resguardar pozos petroleros y acciones de seguridad interna¹², que corresponden a las funciones privativas de la Policía Nacional en un régimen constitucional ordinario¹³.
- c. También es conocido públicamente que, a la protesta de las organizaciones indígenas, se han sumado otros colectivos sociales¹⁴. Al respecto,

invita al diálogo, su respuesta al paro nacional es policial y militar”, 15 de junio 2022, <https://www.primicias.ec/noticias/politica/levantamientos-indigenas-historicamente-dialogos/>.

¹⁰ Wambra Medio Comunitario, “Paro Nacional en Ecuador: primera jornada de movilizaciones”, 9 de junio de 2022, <https://wambra.ec/paro-nacional-en-ecuador-jornada-movilizaciones/>.

¹¹ El Universo, “Cierres viales por protestas afectan la movilidad en Azuay, Imbabura, Carchi y Pichincha”, 13 de junio de 2022, <https://www.eluniverso.com/noticias/ecuador/cierres-viales-por-protestas-afectan-la-movilidad-en-azuay-imbabura-carchi-y-pichincha-nota/>; La Hora, “La protesta indígena tuvo su fortín en Imbabura. Los bloqueos viales se dieron en más de 10 puntos de carreteras principales y secundarias de la provincia”, <https://www.lahora.com.ec/imbabura-carchi/imbabura-paro-nacional-junio-2022-primer-dia/>; El Universo, “Representantes de la oferta exportable, que generó \$

11.000 millones en el 2021, rechazaron manifestaciones violentas en primera jornada de paralizaciones”, <https://www.eluniverso.com/noticias/economia/representantes-de-la-oferta-exportable-que-genero-11000-millones-en-el-2021-rechazaron-manifestaciones-violentas-en-primera-jornada-de-paralizaciones-nota/>;

Twitter/@ECUADORCHEQUEA, “#URGENTE: Marlon Santi manifiesta que está planificado que algunas provincias que están movilizadas inicien su caminata a #Quito en las próximas horas, para estar en la capital alrededor de la medianoche”, <https://t.co/e2HEk6fn1U>; Twitter/@radiolacalle,

“#ATENCION | A esta hora comienzan a congregarse manifestantes en el parque El Arbolito”, 15 de junio de 2022, <https://t.co/3RchaszLd>; Twitter/@ECUADORCHEQUEA, “Ecuador chequea |

#URGENTE | Cuando la marcha universitaria y de otros sectores sociales parecía terminar en paz, hubo desmanes en las inmediaciones de la Plaza de Santo en #Quito, donde los manifestantes lanzaron piedras, retiraron vallas y destruyeron uno de los semáforos del lugar”, 15 de junio 2022, <https://t.co/59iIvX514c>;

Instagram/elcomerciocom, “Leonidas Iza, presidente de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (Conaie), ratificó la madrugada del sábado 18 de junio de 2022 que la medida de hecho continúa de forma indefinida y que las bases llegarán a #Quito”, 18 de junio de 2022, <https://www.instagram.com/p/Ce81IGjP96a/?igshid=MDJmNzVkMjY=>.

¹² Primicias, “Militares resguardan pozos petroleros de la Amazonia” y “FF. AA. y Policía despejan mayor parte de vías”, 16 de junio de 2022, <https://www.primicias.ec/noticias/lo-ultimo/mercado-san-roque-vias-quito-cerrados-cuarto-dia-protestas/>.

¹³ Constitución, artículo 158: “Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional son instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos. Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial. La protección interna y el mantenimiento del orden público son funciones privativas del Estado y responsabilidad de la Policía Nacional. [...]”.

¹⁴ El Diario, “Colectivos sociales avivan e incrementan la protesta indígena en Ecuador”, 17 de junio 2022, www.eldiario.ec/lamarea/colectivos-sociales-avivan-e-incrementan-la-protesta-indigena-en-ecuador/.

organizaciones de derechos humanos reportan que, desde el 14 de junio hasta el 20 de junio de 2022, se ha registrado la detención de 79 personas, 55 personas heridas y 39 episodios de presuntas violaciones a derechos humanos, entre los que figura, el uso excesivo de la fuerza, detenciones arbitrarias de manifestantes, agresiones a periodistas e intimidación a organizaciones de la sociedad civil¹⁵.

- d. Por su parte, el Ministerio del Interior ha informado que existen 14 uniformados secuestrados en comunidades indígenas y que otros 61 han sido golpeados y heridos por “*ciertos manifestantes*”¹⁶.

25. Por lo expuesto, la Corte Constitucional aprecia que existen episodios de violencia y excesos en el marco de las protestas, estos hechos descritos son de notorio y público conocimiento.

26. A pesar de lo expuesto, se insiste a la Presidencia que cuando se dicte un estado de excepción con base en la causa de grave conmoción social, los hechos que describe y que forman parte de los motivos que fundamentan la declaratoria, deben estar apoyados de material probatorio o justificaciones suficientes de las cuales se pueda concluir su real ocurrencia. Cabe recalcar que, un estado de excepción no es preventivo, la real ocurrencia de los hechos deben basarse en acontecimientos actuales y no en posibles escenarios.¹⁷

(ii) Que los hechos constitutivos de la declaratoria configuren grave conmoción interna

27. El artículo 1 del Decreto establece que el estado de excepción obedece a *grave conmoción interna*. La Corte Constitucional precisó los elementos para verificar cuando se configura esta causal:

*“La conmoción interna implica la real ocurrencia de acontecimientos de tal intensidad que alteren gravemente en contra del ejercicio de 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. Estos hechos, de manera frecuente, suelen ser reportados por los medios de comunicación.”*¹⁸

28. Sobre el primer elemento, *intensidad*, se observa que principalmente que los hechos violentos, provocan daños a bienes y los excesos en la aplicación de mecanismos de

¹⁵ Amnistía internacional, “Ecuador: Represión contra protestas está causando crisis de derechos humanos”, 20 de junio de 2022, <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2022/06/ecuador-repression-protests-causing-human-rights-crisis/>.

¹⁶ Ministerio del Interior, “Ministro Patricio Carrillo sostiene que la Policía no ataca: la Policía protege y defiende”, 20 de junio de 2022, <https://www.ministeriodelinterior.gob.ec/ministro-patricio-carrillo-sostiene-que-la-policia-no-ataca-la-policia-protege-y-defiende>.

¹⁷ Corte Constitucional, dictamen No. 7-20-EE, párr. 23.

¹⁸ Corte Constitucional, dictamen No. 3-19-EE/19, párr. 21.

control y fuerza pública han tenido real ocurrencia según la información disponible. Los hechos violentos reportados implican una grave alteración a la integridad, seguridad y convivencia normal, particularmente de los habitantes de las provincias de Imbabura, Pichincha y Cotopaxi, sin desconocer que varios hechos se han suscitado en otras provincias del territorio nacional. Estos hechos han sido reportados por medios oficiales del Gobierno y han sido ampliamente difundidos por medios de comunicación. Desde que iniciaron las acciones de protesta, los hechos se han ido intensificando en un período corto de tiempo (párrafo 24 *supra*).

29. Los hechos expuestos en medios de comunicación reflejan la situación actual de violencia y conflicto que se ha generado entre quienes defienden el derecho a la protesta pacífica y quienes buscan repeler la violencia que se ha dado en el contexto de dichas protestas, poniendo en riesgo sus derechos a la vida e integridad. Este organismo además observa que los acontecimientos conocidos perturban gravemente la convivencia normal en las provincias mencionadas, las que están sujetas al cierre diario de vías y a la consecuente limitación de transporte y al normal desempeño de sus actividades, según la información reportada.¹⁹
30. Respecto al segundo elemento, *considerable alarma social*, tal como se indicó anteriormente, la Corte advierte, que la dinámica de cierres viales y el despeje de vías por las fuerzas del orden, ha generado situaciones de confrontación y violencia que se constituyen en escenarios de posibles vulneraciones de derechos. Al igual, la suspensión de clases presenciales en las escuelas y colegios en estas provincias, la interrupción de actividades de comercialización de alimentos, los acontecimientos de destrucción de bienes públicos y privados²⁰. A ello se suma la movilización a la ciudad de Quito de comunidades indígenas con mujeres, y niños²¹, lo que ha provocado incertidumbre sobre si el ordenamiento ordinario es suficiente para la efectiva garantía de derechos constitucionales.
31. Por lo expuesto, esta Corte considera que los hechos de violencia y la afectación a derechos descritos en el Decreto y reportados en los medios de comunicación

¹⁹ El Universo, “Paro nacional: ‘A Guamaní, a Guamaní, a un dólar’; ciudadanía busca movilizarse en Quito en medio de protestas”, 16 de junio de 2022, www.eluniverso.com/noticias/ecuador/paro-nacional-a-guamani-a-guamani-a-un-dolar-ciudadania-busca-movilizarse-en-quito-en-el-cuarto-dia-de-protestas-contr-a-el-gobierno-nota. Primicias, “Manifestantes amenazan con destruir negocios en Latacunga”, 16 de junio de 2022, <https://www.primicias.ec/noticias/lo-ultimo/manifestantes-amenazas-comerciantes-paro-latacunga-cotopaxi-ecuador/>.

²⁰ El Universo, “Paro nacional: 3.528 instituciones educativas y 26 cantones de Ecuador continuará con clases a distancia”, 15 de junio de 2022, <https://www.eluniverso.com/noticias/ecuador/paro-nacional-3528-instituciones-educativas-y-22-cantones-de-ecuador-continuara-con-clases-a-distancia-nota>. El Universo, “Las pérdidas del sector exportador superan los \$ 10 millones por la paralización en Ecuador”, 16 de junio de 2022, www.eluniverso.com/noticias/economia/paro-ecuador-perdidas-exportaciones-superan-los-10-millones-2022-nota/. Metroecuador, “Manifestaciones en Ecuador: 15 patrulleros destruidos, 20 detenidos y daños al patrimonio en Quito hasta el cuarto día de protestas”, 16 de junio de 2022, www.metroecuador.com.ec/noticias/2022/06/16/manifestaciones-en-ecuador-15-patrulleros-destruidos-20-detenidos.

²¹ Expreso, “Cientos de indígenas avanzan desde el sur de Quito para concentrarse en el parque El Arbolito”, 15 de junio de 2022, www.expreso.ec/actualidad/cientos-indigenas-avanzan-sur-quito-concentrarse-parque-arbolito-129526.html.

configuran una grave conmoción interna; causal que se configura única y exclusivamente en el contexto de la declaratoria de estado de excepción del Decreto Ejecutivo No. 455.

32. No obstante, la Corte recuerda la responsabilidad política de los órganos del Estado de canalizar las demandas sociales, a través de los mecanismos institucionales adecuados con la finalidad de evitar la escalada de hechos violentos.

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

33. La potestad privativa del Presidente de la República para declarar un estado de excepción debe responder, entre otras circunstancias, a la imposibilidad de superar determinados hechos mediante mecanismos institucionales ordinarios²². En tal sentido, debe verificarse si los hechos violentos referidos, en el marco de protestas de varios grupos sociales, no han podido ser superados por las entidades estatales competentes.
34. Esta Corte considera que la primera entidad llamada a controlar los hechos violentos mencionados es la Policía Nacional, guardando la debida proporcionalidad de su accionar. El uso de la fuerza debe ser estrictamente necesario y deben seguirse las órdenes de su máxima autoridad. En anteriores ocasiones, la Corte ha hecho referencia al amplio aparataje con el que cuenta el Estado para brindar seguridad a sus ciudadanos en el marco de un régimen ordinario²³.
35. Cabe recordar que la Constitución determina que *“el Estado garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos. La planificación y aplicación de estas políticas se encargará a órganos especializados en los diferentes niveles de gobierno.”*²⁴
36. En los considerandos del Decreto No. 455 se expone: *“Que existiendo protestas en otras zonas del país, así como por la demanda de personal y equipamiento que requiere la lucha contra la inseguridad, narcotráfico, delincuencia común y delincuencia organizada, que demandan la atención del personal policial, es*

²² Corte Constitucional, dictamen No. 4-20-EE/20, párr. 31.

²³ Esta Corte verificó que la Función Ejecutiva cuenta con una serie de instituciones que le permitan cumplir con sus obligaciones para garantizar la seguridad interna, tales como: i) el Consejo de Seguridad Pública y del Estado-conformado por las más altas autoridades del país como por ejemplo el presidente y vicepresidente de la República, el ministro o ministra de Coordinación de Seguridad, el ministro de Defensa Nacional; ii) la misma Función Ejecutiva (por medio del presidente de la República y los Gobiernos Autónomos Descentralizados) quienes buscan prevenir cometimiento de infracciones penales y, entablar investigaciones operativas; iii) el Sistema Especializado Integral de Investigación, Medicina Legal y Ciencias Forenses; y, iv) el Cuerpo de Vigilancia Aduanera, el Cuerpo de la Comisión de Tránsito del Ecuador.

²⁴ Constitución, artículo 393.

necesario contar con el apoyo del personal militar, pues de lo contrario, la capacidad numérica del personal policial resultaría insuficiente.”

37. Sobre este punto, el Decreto agrega: *“Que dado que la estructura numérica de los efectivos policiales es finita y que mediante Decreto Ejecutivo No. 411 de 29 de abril de 2022 fue necesario decretar el Estado de Excepción a fin de contar con respaldo militar que permita atender las necesidades de seguridad de las provincias de Esmeraldas, Guayas y Manabí, pues para aumentar la dotación de agentes en una zona o subzona es necesario retirarlos de otra, resulta necesario coordinar acciones con las Fuerzas Armadas quienes cuentan con el personal suficiente y necesario para coadyuvar de manera eficiente en garantizar la seguridad y el orden público [...]”*.
38. Según se evidencia, el desbordamiento del régimen ordinario se centra principalmente en el bajo número de agentes policiales para contrarrestar los hechos antes referidos. Se afirma que este déficit es ocasionado por las labores que el personal policial está realizando en las provincias de Esmeraldas, Guayas y Manabí, con ocasión al estado de excepción emitido mediante Decreto No. 411, cuya constitucionalidad fue declarada mediante dictamen No. 2-22-EE/22 y que rige por un plazo de 60 días a partir del 29 de abril de 2022. Así mismo, se sostiene que el bajo número de agentes policiales provoca que su movilización a determinados puntos del país, deje sin efectivos a otras zonas.
39. Una justificación fáctica similar ya se ofreció por parte del Ejecutivo en la emisión del Decreto No. 411, que fue objeto de control de constitucionalidad, en aquella ocasión la Corte manifestó que: *“Estas aseveraciones no se acompañan de material cuantitativo y cualitativo probatorio objetivo, útil e idóneo. Así, no se establece cuántos miembros de la Policía Nacional están asignados a las provincias de Esmeraldas, Guayas y Manabí. Tampoco se señala cuál es el número de efectivos policiales que se requeriría para afrontar la crisis delictiva”*.²⁵
40. En el presente Decreto, las aseveraciones respecto al déficit del número de efectivos policiales se podría justificar, entre otras circunstancias, con las labores que se encuentran realizando los agentes de policía en el marco del estado de excepción dictado mediante Decreto No. 411 en las circunscripciones correspondientes.
41. Por la razón señalada y ante los hechos públicos y notorios verificados por esta Corte, en el marco de las actuales protestas, se constata que los hechos descritos en el Decreto No. 455 no pueden ser superados mediante el régimen constitucional ordinario.
42. La capacidad de respuesta de la Policía Nacional no debe limitarse a un asunto de número de efectivos, sino a aspectos como su preparación integral, noción sobre uso de la fuerza y garantía de derechos constitucionales.

²⁵ Corte Constitucional, dictamen No. 2-22-EE/22, párr. 55.

43. Se recuerda a la Presidencia que la Corte ha manifestado que son necesarias 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”*.²⁶ Se debe evitar catalogar a diversos acontecimientos como excepcionales debido únicamente al déficit de personal policial de manera continuada.
44. Sobre este parámetro de control, cabe acotar que la justificación de la Presidencia se ha centrado principalmente en el déficit de personal policial. Sin embargo, cabe recordar al Ejecutivo que debe ser mucho más explícito y detallado en señalar los mecanismos políticos y jurídicos que han sido agotados para prevenir esta situación.

(iv) Que la declaratoria este dentro de los límites temporales y espaciales establecidos en la Constitución de la República

45. En cuanto a este examen, la Corte ha determinado:

*“[P]ara 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.”*²⁷

46. Sobre la verificación de los límites espaciales, en cuanto a la real ocurrencia de los hechos en las circunscripciones determinadas en los estados de excepción, este Organismo ha señalado:

*“[L]a 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.”*²⁸

47. En el artículo 1 del Decreto, se establece que el estado de excepción rige para las provincias de Imbabura, Pichincha y Cotopaxi. En estas provincias, según se ha determinado en el mismo Decreto y de acuerdo a la real ocurrencia de los hechos constatados por la Corte, se han reportado, en mayor medida, hechos de violencia. Si bien en el Decreto se han descrito hechos, como la toma de pozos petroleros, estos hechos se han suscitado en otras circunscripciones del territorio nacional, al

²⁶ Corte Constitucional, dictamen No. 6-21-EE/21, párr. 49

²⁷ Corte Constitucional, dictamen No. 4-20-EE/20, párr. 40.

²⁸ Corte Constitucional, dictámenes No. 1-21-EE/21, párr. 8; No. 4-20- EE/2020, párr. 42; No. 6-20-EE/20, párr. 31 y No. 6-21-EE/21, párr. 52.

focalizarse el estado de excepción en las provincias con mayor conflicto, se delimita territorialmente el alcance del estado de excepción.

48. Por lo tanto, esta Corte observa que el Decreto cumple con el requisito de delimitación territorial.
49. Sobre el límite temporal, el artículo 164 de la Constitución establece que un estado de excepción puede ser declarado por un plazo máximo de 60 días y con una prórroga por 30 días adicionales. La Corte ha manifestado que el fin de la declaratoria de un estado de excepción es utilizar las acciones extraordinarias que la Constitución prescribe, para contener de forma rápida y eficiente una determinada situación, y, con ello, ganar tiempo para coordinar esfuerzos dentro del régimen ordinario.²⁹
50. El tiempo en que rige el estado de excepción debe ser el estrictamente necesario para activar los mecanismos ordinarios disponibles y responder a los hechos que lo motivaron y ante la persistencia de los hechos, como último mecanismo, puede ser renovado observando los parámetros estrictamente determinados por la norma y la jurisprudencia de esta Corte.
51. En el artículo 2 del Decreto se dispone que el tiempo de duración del estado de excepción será únicamente de 30 días y que este *“se fundamenta en la necesidad de mantener la presencia reforzada del Estado en el territorio indicado durante el tiempo suficiente para poder fortalecer el orden público y limitar los escenarios de violencia en contra de las personas y bienes públicos y privados”*. El Presidente de la República, en el mismo decreto, señala que una vez cesadas las causas que motivaron el estado de excepción, decretará su terminación y lo notificará inmediatamente con el informe correspondiente.
52. Por lo indicado y considerando que, en el presente caso, el estado de excepción se extiende únicamente a 30 días y no al plazo máximo constitucional de 60 días, y que el propio presidente ha anunciado su terminación inmediata cesadas las causas que lo motivaron, esta Corte concluye que se ha dado cumplimiento al límite temporal conforme establece el artículo 166 de la Constitución.
53. Cabe notar, que mediante Decreto Ejecutivo No. 459 se derogó expresamente el decreto ejecutivo No. 455 y el estado de excepción sobre el que se dictamina solo tuvo 4 días de vigencia, manteniéndose dentro de los límites temporales constitucionales.

C. Control formal de las medidas adoptadas

54. De conformidad con el artículo 122 de la LOGJCC, la Corte debe verificar que las medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria de estado de excepción cumplan, al menos, con lo siguiente: (i) que se ordenen mediante decreto, de acuerdo

²⁹ Corte Constitucional, dictamen No. 2-22-EE/22, párr. 67.

con las formalidades que establece el sistema jurídico; y, (ii) que se enmarquen dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción.³⁰

55. Respecto del primer requisito, se observa que las medidas dispuestas como consecuencia de la declaratoria de estado de excepción han sido establecidas en el decreto ejecutivo No. 455 de 17 de junio de 2022, por lo que, se cumple con el requisito de forma previsto en el artículo 122.1 de la LOGJCC.

56. Sobre el segundo requisito, se evidencia que las medidas dispuestas en el decreto son:

- (i) El establecimiento de Distrito Metropolitano de Quito como zona de seguridad;
- (ii) La movilización, hacia las provincias referidas, de las entidades de administración pública central, Fuerzas Armadas y Policía Nacional;
- (iii) La adopción de medidas de coordinación entre las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional;
- (iv) La suspensión del derecho a la libertad de asociación y reunión en las provincias referidas;
- (v) La limitación al derecho a la libertad de tránsito en el Distrito Metropolitano de Quito y sus excepciones;
- (vi) Las requisiciones a que haya lugar para garantizar los derechos, el orden y la seguridad;
- (vii) La orden a los funcionarios de observar el uso progresivo de la fuerza;
- (viii) La orden a la Contraloría General del Estado de vigilar el correcto uso de los bienes del Estado durante el estado de excepción;
- (ix) La orden al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de coordinar y realizar un control de los ciudadanos extranjeros que participen violentamente en las protestas;
- (x) La orden al Ministerio de Transporte y Obras Públicas de despejar las vías inhabilitadas en las provincias señaladas;
- (xi) La orden a los gobiernos autónomos descentralizados de apoyar y coordinar acciones respecto del abastecimiento de alimentos y la circulación vehicular y el transporte de personas; y,
- (xii) La disposición de fondos públicos necesarios para la situación de excepción.

57. La Corte verifica que las medidas (i), (ii), (iii), (iv), (v), (vi) y (xii) se encuentran contempladas en el artículo 165 (primer inciso y sus numerales 2, 5, 6 y 8) de la Constitución, como competencias del presidente de la República en el contexto del estado de excepción.

58. La medida (ix) que se refiere al control de los ciudadanos extranjeros que participen violentamente en las protestas, no se encuentra contemplada en las facultades extraordinarias del artículo 165 de la Constitución; por lo tanto, esta medida no supera el control formal. En consecuencia, se declara la inconstitucionalidad de la medida ordenada en el artículo 12 del Decreto Ejecutivo No. 455.

³⁰ LOGJCC, artículo 122.

59. Las demás órdenes emitidas en el decreto buscan enmarcar las funciones de las entidades intervinientes, su control material se analizará en la parte correspondiente.
60. Por lo tanto, las medidas que se encuentran contenidas en el decreto cumplen, en principio, con las formalidades requeridas por el artículo 122 de la LOGJCC, excepto la medida indicada en el punto (ix).

D. Control material de las medidas adoptadas

61. El control material de las medidas emitidas en el estado de excepción se efectúa sobre la base de lo dispuesto en el artículo 123 de la LOGJCC³¹. Para ello, se requiere identificar el contenido de estas medidas, así como las restricciones a los derechos que permite la Constitución.

D.1. Establecimiento del Distrito Metropolitano de Quito como zona de seguridad.

62. El artículo 3 del Decreto en cuestión señala que:

“Artículo 3.- Establecer como Zona de Seguridad, el Distrito Metropolitano de Quito, de conformidad a lo establecido en el numeral 5 del artículo 165 de la Constitución de la República, con el fin de garantizar la protección de esta zona; debido a las graves afectaciones a los derechos, libertades y garantías ciudadanas que ponen en grave riesgo la seguridad del Estado, para que el espacio territorial en mención, se supedite a regulaciones especiales para control y seguridad.

Disponer a las Fuerzas Armadas la conformación de una Fuerza de Tarea Conjunta para materializar el objetivo de la Zona de Seguridad.”

63. Esta medida se dicta en virtud de lo dispuesto en el artículo 165, número 5, de la Constitución,³² se añade que el fin de la medida es garantizar la protección de esta zona debido a la grave afectación de derechos y libertades, además que se pone en grave riesgo la seguridad del Estado, se dispone que esta zona se supedite a regulaciones especiales para el control y seguridad. Además, se ordena que, para materializar el objetivo de la Zona de Seguridad, las Fuerzas Armadas conformen una Fuerza de Tarea Conjunta.

³¹ LOGJCC, artículo 123.1 “Que sean 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. Que sean 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. Que sean 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”.

³² Constitución, artículo 165.5 “Declarado el estado de excepción, la Presidenta o Presidente de la República podrá: Establecer como zona de seguridad todo o parte del territorio nacional”.

64. De conformidad con el artículo 38 de la Ley de Seguridad y Defensa del Estado, una zona de seguridad consiste en: “[E]l 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”.
65. Por otro lado, el artículo 47 del reglamento a la ley señala que las zonas de seguridad tendrán presencia y vigilancia militar a cargo de los comandos militares establecidos por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas para la aplicación de regulaciones especiales de seguridad, defensa y control.
66. Se puede observar que la medida dispuesta se justifica únicamente con el contenido de las disposiciones normativas relativas al establecimiento de una zona de seguridad, es decir, que se requiere de una especial presencia militar para garantizar la seguridad y se dispondrán regulaciones especiales en la zona determinada.
67. En el Decreto no se desarrollan razones específicas para declarar al Distrito Metropolitano de Quito como zona de seguridad; además, se identifica de manera general que se establecerán regulaciones especiales.
68. Al respecto, cabe determinar que un estado de excepción implica el establecimiento de un régimen especial que conlleva medidas extraordinarias para volver, de la forma más breve posible, a una situación de normalidad.
69. La Corte Constitucional realiza un control exhaustivo de las medidas que se dictan en un estado de excepción; estas, además de enmarcarse en las regulaciones del ordenamiento jurídico, deben ser oportunas, precisas y preservar la garantía de los derechos constitucionales. Ello significa que las medidas deben estar claramente identificadas y acompañarse de suficiente justificación ya que, excepcionalmente, se restringe el ejercicio de determinados derechos.
70. Aun cuando la medida de declarar una zona de seguridad está redactada en términos generales, esta Corte, con base en la real ocurrencia de los hechos, verifica la constitucionalidad de esta medida en el Distrito Metropolitano de Quito, siempre y cuando se entienda que esta medida está supeditada a la garantía de los derechos constitucionales y los servicios básicos, y en el marco de los hechos que justifican la declaratoria del estado de excepción. Además, la actuación de las Fuerzas Armadas, por medio de la conformación de una Fuerza de Tarea Conjunta debe obedecer al marco jurídico nacional y a los parámetros constitucionales que se especificarán más adelante.
71. La presencia y vigilancia militar en una zona de seguridad no debe suponer la suspensión o limitación de derechos que no han sido señalados en el Decreto. Especialmente, debe garantizarse el derecho a la protesta pacífica según el texto constitucional y tomando en cuenta la Observación General No. 37 de las Naciones Unidas, relativa al derecho de reunión pacífica.

D.2. Movilización en las provincias señaladas en el Decreto y actuación complementaria de las Fuerzas Armadas a las tareas realizadas por la Policía Nacional.

72. Los artículos 4, 5 y 10 del Decreto en cuestión, señalan que:

“Artículo 4.- Disponer la movilización, en las provincias señaladas en el artículo 1 de este Decreto Ejecutivo, de tal manera que todas las entidades de la Administración Pública Central e Institucional, las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional coordinen esfuerzos en el marco de sus competencias con la finalidad de ejecutar las acciones necesarias para mantener el orden, prevenir acontecimientos de violencia, proteger la vida e integridad física de la ciudadanía, así como el derecho a la libre circulación y desarrollo de actividades económicas.

La movilización de las Fuerzas Armadas y su participación en el restablecimiento del orden público es complementaria a las acciones de la Policía Nacional en cumplimiento del marco legislativo vigente en materia de Seguridad Pública y del Estado.

La movilización de la Policía Nacional tendrá por objeto reforzar el control interno para garantizar la integridad y la convivencia pacífica de los ciudadanos a nivel nacional y la intervención emergente ante incidentes que vulneren derechos de las personas, garantizar el derecho al libre tránsito, libre desarrollo de actividades económicas y evitar la destrucción del patrimonio nacional y cultural.

Artículo 5.- De conformidad con el artículo 35 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado, las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, deberán coordinar acciones para que las Fuerzas Armadas apoyen a la Policía Nacional siendo esta última responsable del mantenimiento del orden público y seguridad ciudadana, hasta que se haya restablecido.

Artículo 10.- Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deberán observar el uso progresivo de la fuerza y los principios aplicables. El nivel de la fuerza a utilizar dependerá del peligro o amenaza al que se encuentren expuestos los servidores, las personas o sus bienes y el nivel de agresión o resistencia presentados por la persona intervenida. La fuerza deberá usarse a efecto de neutralizar la actuación antijurídica violenta o agresión letal de una o varias personas plenamente identificadas, ante amenaza inminente de muerte o lesiones graves de terceras personas o de la servidora o servidor.”

73. Estas medidas principalmente se refieren a las labores que, de manera complementaria, realizarán las Fuerzas Armadas en apoyo a la Policía Nacional para mantener el orden público.

74. De conformidad a lo expuesto en los párrafos 62 a 71 *supra*, al no identificarse las regulaciones especiales para la zona de seguridad, esta Corte entiende que las actuaciones de las Fuerzas Armadas deben enmarcarse en los lineamientos que se desarrollan a continuación.

- 75.** Esta Corte ya se ha referido en ocasiones anteriores al rol que deben ejercer las Fuerzas Armadas, cuando en el contexto de la declaratoria de un estado de excepción se requiere de manera necesaria de su contingente. De acuerdo con el ordenamiento jurídico, el mantenimiento del orden público le corresponde a la Policía Nacional; sin embargo, bajo circunstancias excepcionales y supeditadas al control de constitucionalidad que ejerce este Organismo, es permitida la labor colaborativa de las Fuerzas Armadas.
- 76.** La Corte ha manifestado que las Fuerzas Armadas en 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.³³
- 77.** El accionar de las Fuerzas Armadas, de acuerdo a los parámetros antes mencionados, tiene como fin la garantía del orden público, la seguridad y la paz social, en el contexto de los hechos que fundamentan el estado de excepción, respetando la dignidad y los derechos de las personas sin discriminación alguna y con apego irrestricto al ordenamiento jurídico, de conformidad con el artículo 158 inciso cuarto de la Constitución.
- 78.** Cabe recordar que, en el Decreto bajo examen, la Presidencia ha señalado que existe un déficit en el número de efectivos policiales, además que muchos de ellos se encuentran realizando acciones para volver al orden público en las provincias de Esmeraldas, Guayas y Manabí, circunscripciones territoriales que por medio del decreto 411 fueron declaradas en estado de excepción por el aumento de los índices delictivos. Por lo tanto, la colaboración de las Fuerzas Armadas se constituye en un fin idóneo para alcanzar la preservación de la paz social.
- 79.** Aun cuando, la protección y control de civiles no forma parte general del entrenamiento de las Fuerzas Armadas, debido al déficit en el número de efectivos policiales ante los hechos violentos suscitados en el marco de las actuales protestas, resulta necesaria la movilización de las Fuerzas Armadas, sin que esta Corte pueda identificar una medida menos gravosa, siempre que su actuación respete los principios referidos en este Dictamen.
- 80.** Se observa que la actuación complementaria de las Fuerzas Armadas con la Policía Nacional, en las provincias de Imbabura, Pichincha y Cotopaxi, por el espacio de tiempo de 30 días, resulta proporcional para salvaguardar los derechos de las personas de estas circunscripciones, siempre y cuando se realice dentro los parámetros constitucionales y el respeto de los derechos de las personas.
- 81.** Es importante recordar que tanto la Policía Nacional y, complementariamente, las Fuerzas Armadas en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales deben respetar el derecho de los ciudadanos a manifestarse, siempre que lo hagan de forma pacífica, sin

³³ Corte Constitucional, sentencia No. 33-20-IN/21 y acumulados, párr. 97.

alterar el orden público.³⁴ La actuación de las Fuerzas Armadas es proporcional siempre que se respeten irrestrictamente los objetivos constitucionalmente establecidos; se garantice el normal funcionamiento de instituciones que prestan servicios públicos y privados indispensables; se protejan los derechos de la ciudadanía; se respeten las obligaciones reconocidas en los tratados e instrumentos internacionales, la Constitución y la normativa legal vigente sobre el empleo adecuado del uso de la fuerza³⁵.

82. Por las razones expuestas, se dictamina la constitucionalidad de las medidas de movilización en las provincias determinadas, así como la actuación complementaria de las Fuerzas Armadas con la Policía Nacional tomando en cuenta la jurisprudencia de esta Corte, en especial con los parámetros resumidos en el párrafo 76 *supra*.³⁶

D.3. Suspensión del derecho a la libertad de asociación y reunión, y limitación de la libertad de tránsito.

83. Los artículos 6 y 7 del Decreto en cuestión, señalan que:

“Artículo 6.- Suspender en las provincias indicadas en el artículo 1 del presente Decreto Ejecutivo, el ejercicio del derecho a la libertad de asociación y reunión, en estricta relación a los motivos del estado de excepción y a la seguridad del Estado, observándose los principios de proporcionalidad, necesidad e idoneidad, y el estricto apego al respeto de las demás garantías constitucionales.

La suspensión del derecho a la libertad de asociación y reunión de las personas consiste en limitar la conformación de aglomeraciones en espacios públicos durante las veinticuatro (24) horas del día con el objeto de impedir que se atente contra los derechos del resto de ciudadanos.

Artículo 7.- Se restringe la libertad de tránsito a partir del 18 de junio de 2022. Los horarios de restricción serán todos los días desde las 22h00 hasta las 05h00, en el Distrito Metropolitano de Quito, con la finalidad de preservar la seguridad ciudadana y el orden público.

Las personas que circulen durante el horario del toque de queda serán puestas a órdenes de la autoridad judicial competente.”

84. En anteriores ocasiones, esta Corte ya se ha manifestado respecto a la posibilidad de limitación de estos derechos, lo cual también se contempla en disposiciones de instrumentos internacionales de derechos humanos³⁷.
85. En el artículo 6 del Decreto se suspende el derecho a la libre asociación y reunión, medida que según se describe, consiste en la limitación de conformación de

³⁴ Corte Constitucional, dictamen No. 5-19-EE/19, párr. 44.

³⁵ Corte Constitucional, dictamen No. 1-21-EE/21, párrs. 77 y 78.

³⁶ Corte Constitucional, dictamen No. 2-22-EE/22, párr. 104.

³⁷ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículos 4, 12, y 22. Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículos 15, 16, 22 y 27.

“aglomeraciones en espacios públicos durante las veinticuatro (24) horas del día”. Sobre esta medida se observa que se emplean los términos “suspende” y “limitación” indistintamente. La Corte recuerda a la Presidencia que ya ha señalado la diferencia entre estos términos en anteriores pronunciamientos³⁸, por lo que, se conmina a emplearlos de manera adecuada.

86. Sobre esta medida, se determina que se aplica *“en estricta relación a los motivos del estado de excepción y a la seguridad del Estado observándose los principios de proporcionalidad, necesidad e idoneidad, y el estricto apego al resto de las demás garantías constitucionales”*.

87. Frente a la real ocurrencia de los hechos y recordando anteriores dictámenes respecto a la limitación del derecho a la libre asociación y reunión, esta Corte, en primer lugar, ha establecido la diferencia entre los derechos a la libertad de asociación y reunión, así ha manifestado:

*“El derecho a asociación tiene relación con la facultad para integrar grupos, asociaciones u organizaciones para cumplir ciertos fines lícitos, y que tienen vinculación permanente, como por ejemplo ser parte de una asociación de jubilados, de un gremio profesional o de un club deportivo; en cambio el derecho de reunión es la facultad que tienen las personas para concurrir temporalmente a un mismo lugar, como el asistir a una fiesta, un evento cultural o deportivo.”*³⁹

88. Del Decreto se entendería que la limitación comprende la conformación de aglomeraciones en espacios públicos. Por lo tanto, esta medida es constitucional si se entiende que la limitación se refiere exclusivamente al derecho a la libertad de reunión, ya que en el Decreto no se ha especificado que se suspendan manifestaciones del derecho a la libertad de asociación tales como crear o disolver asociaciones, coordinar acciones de forma telemática o definir sus fines.

89. Por otro lado, en una ocasión anterior, en un contexto de protestas ciudadanas la Corte ha garantizado: *“el derecho a la resistencia del que son titulares todas y todos los ecuatorianos, siempre que el mismo sea ejercido de manera pacífica y sin atentar contra los derechos, libertades y garantías de terceros. Por consiguiente, ninguna medida del Decreto podrá ser interpretada en el sentido de limitar el legítimo derecho de la ciudadanía a la protesta pacífica”*.⁴⁰

90. Además, sobre los medios pacíficos de protesta ha expuesto:

“las formas de participación dentro de un Estado democrático no pueden ser reducidas exclusivamente a los mecanismos institucionales, por ello la expresión del disenso a través de medios pacíficos de protesta permite el ejercicio del control social del poder, la defensa de los derechos constitucionales y anima a la reflexión crítica sobre temas y decisiones de gobierno que son trascendentales para la sociedad. Bajo estas

³⁸ Corte Constitucional, dictamen No. 2-21-EE/21, párr. 70.

³⁹ Corte Constitucional, dictamen No. 2-21-EE/21, párr. 49.

⁴⁰ Corte Constitucional, dictamen No. 5-19-EE/19, párr. 52.

consideraciones la resistencia y la protesta pacífica constituyen un derecho protegido por la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos y que debe ser respetado por las autoridades.”⁴¹

91. La medida de suspender el ejercicio del derecho a la libre reunión tiene como fin evitar que en el marco de las protestas de varios grupos sociales se produzcan hechos violentos, se procure la provisión de servicios públicos y se garanticen los derechos constitucionales. Así, en el artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se establece que el derecho a la reunión pacífica *“sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.”⁴²*
92. En consecuencia, la medida es idónea para alcanzar el fin de limitar aglomeraciones en las que se produzcan hechos violentos. Resulta necesaria siempre que se entienda y garantice el derecho a la protesta pacífica; además, esta se circunscribe únicamente a las tres provincias establecidas en el Decreto; para alcanzar el fin propuesto no se encuentra otro mecanismo menos gravoso, en el contexto de los acontecimientos que fundamentan el estado de excepción.
93. En este sentido, la medida no sería idónea, necesaria y proporcional si restringe el derecho a manifestarse pacíficamente. El Decreto no ha establecido esta delimitación, por lo que, para esta Corte la medida será constitucional siempre que se entienda y garantice el derecho a la protesta pacífica.
94. Siempre que se garantice el derecho a la protesta pacífica y considerando que esta medida pretende preservar la integridad de las personas, así como contar con provisión de servicios públicos y proteger el derecho a la propiedad, se concluye que esta medida es proporcional ya que es el instrumento menos perturbador para conseguir el fin legítimo y de esta forma garantizar los derechos de los ciudadanos.
95. Por otro lado, en el artículo 7 del Decreto se restringe la libertad de tránsito, únicamente en el Distrito Metropolitano de Quito, en el horario de 22h00 a 05h00, a partir del 18 de junio de 2022.
96. En igual sentido, que la limitación a la libertad de reunión, cabe tomar en cuenta la real ocurrencia de los hechos, y en particular que la gran mayoría de los hechos violentos, en el marco de las protestas, se ha dado en el Distrito Metropolitano de Quito, según se señaló que el acápite correspondiente.
97. Esta restricción busca minimizar los hechos de violencia y preservar la seguridad de las personas. Además, la medida se ha circunscrito tanto espacial como

⁴¹ Corte Constitucional, sentencia No. 59-19-IS/21, párr. 27

⁴² Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 21.

temporalmente, y se garantiza el ejercicio de los demás derechos que establece la Constitución, sobre todo porque se establecen excepciones a esta restricción.

98. El artículo 8 del Decreto contempla que pueden movilizarse durante el toque de queda: servicios de salud, servicios de seguridad y gestión de riesgos, emergencias viales, movilización de servidores públicos que garanticen la continuidad de servicios públicos, a personas que trabajan en cadenas logísticas del sector exportador, personas que se trasladen a aeropuertos con vuelos programados en el toque de queda, abogados que acrediten diligencias judiciales y funcionarios públicos judiciales, trabajadores de medios de comunicación social y trabajadores de sectores estratégicos.
99. Al garantizarse como excepción el ejercicio del derecho a la protesta pacífica, establecerse excepciones al toque de queda y al determinarse que las fuerzas del orden actúen en el marco de sus competencias y apegadas al marco constitucional, solo así se puede considerar a esta medida proporcional y, por tanto, se dictamina su constitucionalidad.

D.4. Disposición de Requisiciones

100. El artículo 9 del Decreto en cuestión, señala que:

“Artículo 9.- Disponer las requisiciones a las que haya lugar para mantener los servicios que garanticen los derechos de las personas y el orden y la seguridad interna. Las requisiciones se harán en casos de extrema necesidad y en estricto cumplimiento del ordenamiento jurídico aplicable para esta situación, observando de manera imperiosa los criterios de responsabilidad de la requisición, formalidades y documentación requerida y demás consideraciones sobre materia contenida en reglamentos respectivos.

Toda requisición, sea de bienes o servicios, se ejecutará de conformidad con lo establecido en el Reglamento a la Ley de Seguridad Pública y del Estado y el Reglamento de Requisición de Bienes aplicable.”

101. En el Decreto se disponen las requisiciones a las que haya lugar para garantizar los derechos de las personas y su seguridad. Se contempla que estas se darán únicamente en casos de extrema necesidad y en estricto cumplimiento del ordenamiento jurídico. Además, se aplicarán los criterios de responsabilidad de requisiciones, formalidades y documentación requerida y consideraciones establecidas en la reglamentación existente. Cabe recalcar que las requisiciones no pueden ocurrir de manera arbitraria en entidades que gozan de autonomía, como los centros universitarios u otros previstos en la Constitución y la ley.
102. En cuanto a la medida de requisiciones, esta Corte, en otras ocasiones, ha dictaminado su constitucionalidad siempre que se efectúen “[...] de conformidad a la Ley de Seguridad Pública y del Estado, su reglamento y el Reglamento de Requisición de Bienes”. Esta medida tiene como finalidad garantizar los derechos de las personas y su seguridad, además es necesaria e idónea para preservar la prestación de servicios

públicos y mantener la seguridad interna⁴³. Por lo tanto, se dictamina su constitucionalidad.

D.5. Otras medidas

- 103.** Sobre las medidas dispuestas en los artículos 11, 13 y 14 dirigidas a la Contraloría General del Estado, Ministerio de Transporte y Obras Públicas, y a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, cabe recordarle a la Presidencia de la República que los estados de excepción, por su naturaleza, contienen regulaciones extraordinarias que se encuentran estrictamente limitadas material, temporal y espacialmente. Por tal motivo, no es adecuado que por medio de un decreto de estado de excepción se disponga que las entidades públicas ejerzan las competencias que les corresponden dentro del régimen constitucional ordinario. En el futuro, se deben evitar incluir en un estado de excepción esta clase de medidas que atañen al régimen ordinario y que son de competencia de otros niveles de gobierno.
- 104.** Finalmente, el Decreto Ejecutivo No. 455 únicamente prevé la limitación del derecho a la libertad de reunión en las provincias de Imbabura, Pichincha y Cotopaxi, garantizando el derecho a la protesta pacífica; además, la limitación del derecho a la libertad de tránsito en el Distrito Metropolitano de Quito de 22h00 a 05h00. En función de esto, se recuerda al Ejecutivo que los demás derechos y libertades estarán en plena vigencia.
- 105.** Es importante señalar que las disposiciones prescritas en el Decreto Presidencial serán necesarias, idóneas y proporcionales siempre que las acciones ejecutadas se efectúen por el lapso de treinta días, sin perjuicio de que el Presidente de la República, una vez cesadas las causas que motivaron el estado de excepción decreta su terminación y lo notifique inmediatamente con el informe correspondiente, según el artículo 166 de la Constitución.
- 106.** Cabe recordar que el estado de excepción no autoriza la suspensión o limitación de las garantías jurisdiccionales correspondientes y los procedimientos judiciales y recursos efectivos reconocidos en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, indispensables para la preservación de la democracia y el Estado de derecho.⁴⁴ Por lo tanto, las actuaciones arbitrarias también están sujetas al control jurisdiccional correspondiente.

E. Consideraciones finales

- 107.** Este Organismo no puede dejar de observar que el artículo 16 del Decreto dispone que se notifique la suspensión del derecho *“a la inviolabilidad del domicilio”*, sin que antes se lo haya incluido en el enlistado de derechos suspendidos en el Decreto, no se ha aclarado en qué términos, ni se ha motivado las razones de su suspensión, por lo tanto, esta Corte declara la inconstitucionalidad de esta frase.

⁴³ Corte Constitucional, dictamen No. 5-19-EE/19, párr. 54.

⁴⁴ Corte Constitucional, dictamen No. 5-19-EE/19A, párr. 20.4.

- 108.** Esta falta de precisión al redactar el documento, demuestra una falta de cuidado que se debe evitar en el futuro, porque es fundamental que la ciudadanía tenga certeza y claridad sobre qué derechos están suspendidos y cuáles no.
- 109.** También hay que considerar que, si bien las Fuerzas Armadas pueden intervenir de manera complementaria y bajo la dirección de la Policía Nacional, su actuación responde a circunstancias excepcionales, una vez que se haya dictado un estado de excepción, y no antes. Se debe evitar recurrir a la movilización del personal militar fuera de los casos expresamente previstos en la Constitución y la ley.⁴⁵
- 110.** Es importante recordar al Presidente de la República que, siempre que se dicten estados de excepción, tiene la obligación de justificar los motivos de la declaratoria del estado de excepción, las medidas adoptadas, así como la debida publicidad de su contenido.
- 111.** El presente estado de excepción, fundamentado en la causal de grave conmoción interna, tiene como elemento una considerable alarma social, tal elemento ha sido verificado por esta Corte. Ante circunstancias, se considera que las formalidades de publicidad y notificación son indispensables cuando se adoptan medidas tan drásticas para las libertades de las ciudadanas y ciudadanos. Por lo tanto, es obligación del Presidente de la República brindar claridad y certeza con el objeto de que las personas cuenten con la información suficiente y con la debida diligencia para evitar la existencia de textos contradictorios o dudas respecto del texto vigente⁴⁶. Es inadmisibles que se anuncie en cadena nacional el estado de excepción, sin que antes se haya emitido el decreto. Luego, circuló ampliamente un decreto, incluso suscrito por el Presidente, del que posteriormente se indicó que era un “borrador” y circuló otro texto.⁴⁷
- 112.** A pesar de que el Decreto Ejecutivo 455 fue derogado, este control se realiza dentro de las competencias constitucionales y legales de esta Corte, y con el fin de verificar que de la declaratoria de estado de excepción se enmarca dentro de los límites del orden jurídico y con el respeto de los derechos constitucionales; sin perjuicio de la responsabilidad de los servidores públicos por el abuso que hubieren cometido en el ejercicio de sus facultades, durante la vigencia del estado de excepción conforme el artículo 166 inciso cuarto de la Constitución.
- 113.** Los parámetros, límites y resoluciones establecidos en este dictamen tendrán efectos para el futuro, y deberán ser considerados por el Presidente de la República en posteriores declaraciones de estado de excepción.

⁴⁵ Corte Constitucional, dictamen No. 8-21-EE/21, párr. 62.

⁴⁶ Corte Constitucional, dictamen No. 1-21-EE/21, párrs. 85 y 86

⁴⁷ Consta en el expediente, el correo electrónico de 18 de junio de 2022, a las 00:27, en el que el director de Institucionalidad y Gestión Pública de la Presidencia, en lo pertinente, señala al Presidente de la Asamblea Nacional “En alcance al correo anterior, debido a que se envió un documento erróneo sírvase tener en cuenta el documento anexo a este correo. El oficio T.98-SGJ-22-112 contenido en el correo anterior sí es el correcto.”

IV. Resolución

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. Declarar la constitucionalidad parcial del estado de excepción dictado en el Decreto Ejecutivo No. 455 de 17 de junio de 2022, por grave conmoción interna en las provincias de Imbabura, Pichincha y Cotopaxi, durante los días que tuvo vigencia.
2. Declarar la constitucionalidad condicionada de la limitación del derecho a la libertad de reunión, contenida en el artículo 6 del Decreto Ejecutivo No. 455. Este derecho puede ejercerse en el marco de la protesta pacífica y de acuerdo a los lineamientos de este Dictamen.
3. Declarar la constitucionalidad condicionada de la medida de establecer al Distrito Metropolitano de Quito como zona de seguridad, contenida en el artículo 3 del Decreto Ejecutivo No. 455, esta debe estar supeditada a la garantía de los derechos constitucionales y la provisión de servicios básicos.
4. Declarar la inconstitucionalidad:
 - 4.1. Del artículo 12 del Decreto Ejecutivo No. 455 de 17 de junio de 2022, por no contemplarse en las facultades extraordinarias establecidas en el artículo 165 de la Constitución.
 - 4.2. De la frase “*a la inviolabilidad del domicilio*” del artículo 16 del Decreto Ejecutivo No. 455 de 17 de junio de 2022, porque no se ha justificado la suspensión del derecho a la inviolabilidad de domicilio.
5. Disponer que el Presidente de la República remita a la Corte Constitucional el informe respectivo, conforme lo establecido en el artículo 166 de la Constitución.
6. Exigir a la Policía Nacional y complementariamente a las Fuerzas Armadas el cumplimiento de sus deberes de prevenir y proteger la integridad y derechos de los periodistas y medios de comunicación, de los organismos e instituciones de asistencia humanitaria, así como el derecho a la protesta pacífica de la ciudadanía en general.
7. 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*”.

8. Disponer que la Defensoría del Pueblo, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, dé seguimiento a la implementación de las medidas dispuestas en el estado de excepción, active las garantías jurisdiccionales correspondientes de ser necesario y elabore informes sobre posibles vulneraciones a los derechos humanos.
9. Llamar la atención a la Presidencia de la República por el manejo inadecuado de las distintas versiones del Decreto Ejecutivo No. 455. En el futuro debe darse una oportuna y cuidadosa publicidad del decreto ejecutivo que expida un estado de excepción
10. Notifíquese y cúmplase.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el Dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, un voto salvado de la Jueza Constitucional Alejandra Cárdenas Reyes; en sesión ordinaria de miércoles 22 de junio de 2022; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, por uso de una licencia por enfermedad.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

DICTAMEN No. 3-22-EE/22

VOTO SALVADO

Jueza Constitucional Alejandra Cárdenas Reyes

1. La Corte Constitucional ha aprobado el dictamen de mayoría No. 3-22-EE/22. Con el debido respeto que merece esta decisión de mayoría y con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), formulo mi voto salvado en los siguientes términos.

Estado de excepción y democracia

2. Para los estados liberales, democráticos y constitucionales, el derecho a la reunión canaliza la expresión democrática. Este derecho permite, entre otros, expresar ideas, posiciones, descontentos, opiniones políticas. Su protección es un pilar fundamental de las democracias, no solo porque protege la expresión colectiva, sino porque es un vehículo para iluminar el descontento o la desatención en la satisfacción de otros derechos.
3. Por eso, en el marco de un Estado constitucional de derechos y justicia, la limitación a este derecho - que no es absoluto - debe ser proporcional y razonable. Cuando la limitación ocurre por vía de un estado de excepción, el Ejecutivo debe justificar rigurosamente la necesidad de emplear este mecanismo, especialmente si con él se busca limitar derechos en un escenario de descontento social.
4. Un estado de excepción es un mecanismo creado para enfrentar circunstancias extraordinarias que desbordan la normalidad por lo que los mecanismos contemplados en el ordenamiento jurídico para situaciones ordinarias no resultan suficientes.¹ El efecto del estado de excepción implica que la función ejecutiva concentra competencias y toma decisiones de forma unilateral y de manera inmediata, con la finalidad de recobrar la normalidad y encaminar al Estado hacia los cauces ordinarios.
5. De ahí que por la naturaleza extraordinaria de la medida, esta debe contar con una justificación tal que, en el caso de afectación a derechos, no haya duda que es un mecanismo necesario para enfrentar las circunstancias. Por eso, hay parámetros y controles en su aplicación. La Corte Constitucional debe vigilar que el decreto que declara el estado de excepción cumpla algunos requisitos formales y materiales.
6. Considero que en esta ocasión la Corte, en la verificación del requisito material denominado “real ocurrencia de los hechos” ha subsanado una omisión del deber del Ejecutivo; esto es, justificar la existencia de hechos que ameriten la emisión y la validación constitucional de un estado de excepción.

¹ Corte Constitucional, Dictamen No. 1-20-EE/20, párr. 7; Dictamen No. 5-20-EE/20, párrs. 7 y 8.

De la real ocurrencia de los hechos

7. La declaratoria del estado de excepción debe cumplir ciertos requisitos materiales, dentro de los cuales se encuentra “*que los hechos alegados en la motivación hayan tenido real ocurrencia*”.²
8. Este Organismo ha establecido que el examen de la real ocurrencia de los hechos implica la comprobación de que los elementos fácticos afirmados por la Presidencia de la República se encuentren demostrados “*de forma suficiente con material objetivo, útil e idóneo*”.³ Los elementos fácticos que finalmente motivan la emisión de un decreto excepcional no pueden ser simples alegaciones o generalizaciones. No puede ser así porque de esos elementos fácticos se deriva la prueba de que un estado de excepción es necesario. Quien debe aportar estos elementos es el Presidente de la República.
9. Esta misma Corte estableció que, “[b]ajo ningún supuesto la Corte Constitucional puede tener como probada la real ocurrencia de los hechos que motivan el estado de excepción, cuando los hechos afirmados por la Presidencia de la República no estén respaldados en material probatorio suficiente, es decir, no pueden sustentarse únicamente en afirmaciones o apreciaciones individuales de dicho órgano de gobierno.”⁴ La Corte incluso ya ha ofrecido una lista ejemplificativa de elementos probatorios que pueden ser usados por la Función Ejecutiva para demostrar la real existencia de los hechos.⁵
10. La obligación de probar la real existencia de los hechos es un punto neural no sólo porque aquello permite visualizar la necesidad de un decreto de esa naturaleza, sino porque de ahí se decanta todo el análisis de su viabilidad constitucional. Por eso, si el Presidente de la República no prueba la real existencia de los hechos, entonces la motivación para emitir un decreto no existe y, en consecuencia, considero que el decreto sería inconstitucional.
11. En el dictamen de mayoría se admite que ese es el caso. Sin embargo, la Corte decide construir la real ocurrencia de los hechos. No estoy de acuerdo con esa decisión. En circunstancias como las que vive actualmente el Ecuador, esa obligación no puede ser suplida por la Corte por dos razones.

² LOGJCC, artículo 121.

³ Corte Constitucional, Dictamen No. 8-21-EE/21, párr. 18.

⁴ Corte Constitucional, Dictamen No. 8-21-EE/21.

⁵ Corte Constitucional, Dictamen No. 8-21-EE/21, párrs. 19, 20: “*El material probatorio que debe aportar la Presidencia de la República para probar los hechos que ha afirmado en el decreto de estado de excepción y que será apreciado por la Corte, puede consistir, sin ser taxativos, en informes o reportes de las autoridades nacionales competentes en la materia sobre la cual versa el estado de excepción; material documental, audiovisual o informes periciales que evidencien la real ocurrencia de los hechos; informes o reportes de los organismos internacionales especializados en la materia sobre la cual versa el estado de excepción; reportes o noticias objetivas de medios de comunicación; entre otros.*”

12. Primero, porque al tratarse de un estado de excepción que se da en medio de movilizaciones nacionales - y que además limita el derecho a la reunión y al tránsito - el Presidente debe cumplir su obligación legal y constitucional de aportar pruebas que configuren la real ocurrencia de esos hechos. Además, la Corte ha sido enfática en recordarle a la Presidencia de la República su obligación de justificar los motivos del estado de excepción y de las medidas dispuestas en las declaratorias.⁶
13. Segundo, porque en estas circunstancias considero que la Corte no tiene la capacidad de reunir suficiente prueba e información para justificar la existencia de los hechos que motivan dicha medida. Institucionalmente, es la Función Ejecutiva la que tiene la capacidad operativa para trasladarse a lo largo del territorio ecuatoriano y reportar la real ocurrencia de hechos que se dan durante movilizaciones o protestas a nivel nacional.
14. La capacidad que tiene el Ejecutivo contrasta con las competencias y capacidad de la Corte. Por eso, para justificar la real ocurrencia de los hechos que motivan el decreto, en el dictamen de mayoría, la Corte Constitucional ha debido referirse a fuentes secundarias, como medios de comunicación. Si bien estoy de acuerdo que la Corte, en otras circunstancias apoye a la identificación de la real ocurrencia de los hechos y recurra a medios de comunicación, en las circunstancias actuales—por su envergadura y por la multiplicidad de hechos y fuentes de información- considero que la Corte debe abstenerse de suplir la omisión del Ejecutivo.
15. El Decreto pretende justificar la real existencia de los hechos basados en una sesión extraordinaria reservada del Consejo de Seguridad Pública y del Estado, en donde se habrían conocido sobre hechos violentos ocurridos principalmente en la provincia de Cotopaxi. Luego indica, para sustentar la real ocurrencia, que se trata de *“hechos de conocimiento público, difundidos ampliamente por medios de comunicación, así como en los informes de los ministerios y entidades públicas competentes que corroboran la real ocurrencia de los mismos”*.⁷ Alude además a afectaciones a bienes y servicios estatales, a afectaciones económicas, agresiones a personas físicas y a destrucción de la propiedad privada. Sin embargo, no entrega a la Corte informe o reporte alguno que pruebe la existencia de estas circunstancias.
16. Así mismo, el Decreto señala que las acciones de protesta se han incrementado, por lo que existen amenazas de que las circunstancias empeoren. Ya en el dictamen No. 7-20-EE/20 se indicó a la Presidencia de la República que *“un estado de excepción no es preventivo, la real ocurrencia de los hechos debe basarse en acontecimientos actuales y no en posibles escenarios.”*⁸

⁶ Corte Constitucional, Dictamen No. 7-20-EE/20, párr. 25; Dictamen No. 2-22-EE/22, párr. 29; Dictamen No. 6-20-EE/20, párr. 20; Dictamen No. 4-20-EE/20, párr. 41.

⁷ Ver Decreto No. 455, pág. 5.

⁸ Corte Constitucional, Dictamen No. 7-20-EE/20, párr. 23.

17. El Decreto indica que “*diversas organizaciones sociales han expresado su descontento y han realizado llamamientos a sus bases para ejecutar acciones de protesta, desprendiéndose incidentes reportadas a partir del 13 de junio de 2022 los mismos que se han ido incrementado*”. Pero aquello olvida que las protestas están protegidas por el derecho a la reunión y que el descontento o llamamiento a manifestarse no constituye una razón suficiente para emitir un estado de excepción en el que se pueda limitar el ejercicio del derecho a la protesta.
18. También alega que hay limitaciones al “*libre tránsito de las personas y de los vehículos que no están de acuerdo con la protesta*”. Sin embargo, esto tampoco constituye una razón para emitir un estado de excepción y limitar el derecho de reunión. El derecho a la reunión requiere de tolerancia por parte de la sociedad, la perturbación a las actividades diarias no implica la existencia de hechos violentos que justifique una medida extraordinaria de este tipo.

Conclusión

19. Por todas estas razones, discrepo con el voto de mayoría y considero que, toda vez que el Decreto No. 455 incumplió con el requisito material en la demostración de la real ocurrencia de los hechos, la Corte debió haber declarado su inconstitucionalidad.

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón. - Siento por tal que el voto salvado de la Jueza Constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, anunciado en el dictamen de la causa 3-22-EE, fue presentado en Secretaría General el 22 de junio de 2022, mediante correo electrónico a las 18:46; y, ha sido procesado conjuntamente con el Dictamen. - Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL