

Quito, D.M. 29 de noviembre de 2021

**CASO No. 7-21-EE**

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

**DICTAMEN**

**Tema:** En el presente dictamen la Corte Constitucional ejerce el control de constitucionalidad de la renovación del estado de excepción declarado mediante Decreto Ejecutivo N° 257 de 18 de noviembre de 2021, por medio del cual se renueva el estado de excepción declarado vía Decreto Ejecutivo N° 224 de 18 de octubre de 2021 por grave conmoción interna. Una vez efectuado el respectivo control formal y material se declara su constitucionalidad.

**I. Antecedentes**

1. El 20 de octubre de 2021, el presidente de la República del Ecuador, Guillermo Lasso Mendoza, mediante oficio N° T.130-SGJ-21-0140, remitió a la Corte Constitucional copia certificada del Decreto Ejecutivo N° 224 de 18 de octubre de 2021 (“**decreto originario o decreto 224**”) relativo 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*”<sup>1</sup>.
2. El 03 de noviembre de 2021, el Pleno de la Corte Constitucional emitió el dictamen de constitucionalidad condicionada del Decreto Ejecutivo N° 224.
3. El 19 de noviembre de 2021, mediante oficio No. T. 130-SGJ-21-0179, el presidente de la República remitió a la Corte Constitucional el Decreto Ejecutivo No. 257 de 18 de noviembre de 2021 (“**decreto 257**”), mediante el cual dispuso “[r]enovar el estado de excepción por grave conmoción interna declarado mediante Decreto Ejecutivo N.º 224 por el plazo de 30 días desde la suscripción de este Decreto Ejecutivo en las provincias de El Oro, Guayas, Santa Elena, Manabí, Los Ríos, Esmeraldas, Santo Domingo de los Tsáchilas, Pichincha y Sucumbíos”<sup>2</sup>.
4. De conformidad con el acta de sorteo electrónico, la sustanciación de la presente causa le correspondió a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, quien en providencia de 22 de noviembre de 2021 notificada el mismo día, avocó conocimiento y dispuso que la

<sup>1</sup> Artículo 1 del Decreto Ejecutivo N° 224 de 18 de octubre de 2021.

<sup>2</sup> Artículo 1 del Decreto Ejecutivo N° 257 de 18 de noviembre de 2021.

Presidencia de la República remita la constancia de las notificaciones conforme lo prevé el artículo 166 de la Constitución de la República (“CRE”).

5. El 23 de noviembre de 2021, la Presidencia de la República remitió a esta Corte las constancias de las notificaciones referidas en el párrafo anterior.

## II. Competencia

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

## III. Consideraciones previas

7. Esta Corte Constitucional precisa que el Decreto Ejecutivo N° 224 de 18 de octubre de 2021, guarda íntima conexión con el Decreto Ejecutivo N° 257 de 18 de noviembre de 2021, puesto que el mismo corresponde a una renovación del estado de excepción originalmente declarado en todo el territorio nacional por la grave conmoción interna causada debido al aumento de la actividad delictiva en el país. Cabe aclarar que el decreto originario fue en lo posterior condicionado por esta Corte a las provincias de El Oro, Guayas, Santa Elena, Manabí, Los Ríos, Esmeraldas, Santo Domingo de los Tsáchilas, Pichincha y Sucumbíos<sup>3</sup>.
8. Siendo que la Corte Constitucional ha realizado el respectivo control de constitucionalidad al decreto de estado de excepción N° 224 de 18 de octubre de 2021 (declaratoria originaria); tratándose el Decreto Ejecutivo N° 257 de 18 de noviembre de 2021 de una renovación se procederá a desarrollar el presente control formal y material a partir de la constatación de los parámetros exigidos en los artículos 120 al 124 de la LOGJCC, así como en los propios condicionamientos determinados en el dictamen N° 6-21-EE/21 03 de noviembre de 2021.
9. Así se tiene que el inciso segundo del artículo 166 de la CRE prescribe que:  
  
*“El decreto de estado de excepción tendrá vigencia hasta un plazo máximo de sesenta días. Si las causas que lo motivaron persisten podrá renovarse hasta por treinta días más, lo cual deberá notificarse. Si el Presidente no renueva el decreto de estado de excepción o no lo notifica, éste se entenderá caducado”* (énfasis añadido).
10. De lo dispuesto en el texto constitucional se puede colegir que la renovación de un estado de excepción se encuentra supeditado a la verificación de tres elementos esenciales, a saber: **i)** que las causas que motivaron el estado de excepción persistan (presupuesto fáctico); **ii)** que el estado de excepción se encuentre vigente al momento de

---

<sup>3</sup> Dictamen N° 6-21-EE/21 de 03 de noviembre de 2021.

la renovación (temporalidad); y, **iii**) que se notifique de forma expresa la renovación (formalidad)<sup>4</sup>.

11. En ese sentido, la renovación del decreto de estado de excepción se circunscribe a una prórroga de los efectos jurídicos de un decreto ejecutivo vigente, por lo tanto, en este caso se procederá a efectuar el análisis de las circunstancias que sustentan la prolongación temporal del régimen de excepción y si las mismas revisten el carácter de extraordinarias que justifique la persistencia de la alegada “grave conmoción interna”.
12. En este punto, es imperativo señalar que la renovación de un estado de excepción puede justificarse ya sea por la permanencia de los hechos que lo originaron, por el recrudecimiento de los mismos o por la necesidad de fortalecer las medidas temporales adoptadas con miras a procurar una efectiva transición hacia el régimen de ordinariedad, siempre que tal renovación se funde en el mismo contexto fáctico (del decreto originario) y que no supere los límites temporales impuestos por la Constitución (30 días).

#### IV. Análisis constitucional

13. El estado de excepción desde la normativa constitucional y legal se concibe como una medida temporal y extraordinaria que tiene como finalidad activar mecanismos de respuesta inmediatos ante contingencias graves o imprevistas que no pueden ser solventadas por el Estado dentro un régimen competencial ordinario<sup>5</sup>, siempre que se justifique la excepcionalidad de las circunstancias sobrevenidas y la imperiosidad de las decisiones adoptadas para hacer frente a sucesos que desbordan el ámbito de la normalidad.
14. Por tanto, corresponde a esta Corte analizar si el decreto N° 257, que contiene la declaratoria de renovación con sus consecuentes medidas extraordinarias, se adecúa desde el punto de vista formal y material a los preceptos constitucionales.

##### 4.1. Control formal del decreto:

15. Al tenor de lo prescrito en los artículos 120<sup>6</sup> y 122<sup>7</sup> de la LOGJCC los requisitos formales que deben cumplir, tanto la declaratoria de un estado de excepción, como su posterior renovación y las medidas dispuestas con ocasión del mismo, son los siguientes:

<sup>4</sup> Corte Constitucional, dictamen N° 4-21-EE/21 de 04 de agosto de 2021, párr. 15.

<sup>5</sup> Artículo 121.3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

<sup>6</sup> “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 a la Constitución y a los Tratados Internacionales”.

<sup>7</sup> “1. Que se ordenen mediante decreto, de acuerdo con las formalidades que establece el sistema jurídico; y, 2. Que se enmarquen dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción”.

#### 4.1.1. Identificación de los hechos y la causal invocada:

16. Dentro del caso *in examine* se aprecia que los hechos descritos en el Decreto Ejecutivo N° 257 tienen como antecedente la declaratoria de estado de excepción ordenada mediante decreto N° 224, a través del cual la presidencia de la República dispuso: *“Declárese el estado de excepción por grave conmoción interna (...) Este estado de excepción se fundamenta en las circunstancias que han afectado gravemente los derechos de la ciudadanía debido al aumento en actividad delictiva. La declaratoria de estado de excepción tiene como finalidad precautar los derechos de las personas en Ecuador. Asimismo, tiene como finalidad controlar las circunstancias de inseguridad que se han generado, restablecer la convivencia pacífica y el orden público”*.
17. En ese sentido, el decreto N° 257 identifica como hechos a los mismos acontecimientos que dieron lugar a declaratoria originaria, esto es, la grave conmoción interna<sup>8</sup> debido a los altos niveles de violencia y criminalidad que han afectado gravemente a la ciudadanía en lo que va del año 2021; por lo que la renovación del estado de excepción cumple con el requisito formal previsto en el artículo 120.1 de la LOGJCC.

#### 4.1.2. Justificación de la declaratoria:

18. Respecto a la justificación de la declaratoria de renovación, el Decreto Ejecutivo No. 257 expresa: *“Que al analizar los niveles de violencia y de delincuencia a lo largo de todo el año 2021 únicamente en las provincias donde rige el estado de excepción se colige que las medidas tomadas en virtud del mismo están siendo efectivas, sin que esto signifique que se ha logrado neutralizar las causas que lo ocasionaron (...) Que los niveles delictuales siguen elevados, no obstante para que la evolución de los niveles de delincuencia y de violencia, así como los casos de delitos contra la vida y contra la propiedad, mantengan la tendencia decreciente es necesario que el Estado continúe con los operativos y acciones de vigilancia y seguridad que se han emprendido, pues de lo contrario podría rápidamente revertirse y volver a niveles de delincuencia iguales a aquellos previos al estado de excepción”*.
19. De modo tal, que el decreto en cuestión explicita que aún persisten las causas que motivaron la declaratoria originaria del estado de excepción, por lo que resulta necesario prorrogar los efectos del mismo para tratar de reducir exponencialmente los niveles de delincuencia, con lo cual se da cumplimiento al requisito formal contemplado en el artículo 102.2 de la LOGJCC.

#### 4.1.3. Ámbito territorial y temporal de la declaratoria:

20. Respecto de esta exigencia se puede verificar que el decreto 257, establece que la renovación del estado de excepción se circunscribe a las provincias de El Oro, Guayas, Santa Elena, Manabí, Los Ríos, Esmeraldas, Santo Domingo de los Tsáchilas, Pichincha

---

<sup>8</sup> Causal prevista en el artículo 164 de la Constitución de la República.

y Sucumbíos por un plazo máximo de 30 días desde su suscripción, motivo por el cual se observa el acatamiento de lo dispuesto en el artículo 102.3 de la LOGJCC y lo delimitado en el dictamen N° 6-21-EE/21: “*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*”.

#### **4.1.4. Derechos susceptibles de limitación, cuando fuere el caso:**

21. En cuanto a este requisito se constata que el decreto 257 no dispone la limitación al ejercicio de ningún derecho constitucional.
22. Ahora bien, en este punto resulta de suma importancia aclarar que aun cuando no se haya dispuesto la suspensión o limitación de algún derecho constitucional<sup>9</sup>, la Corte Constitucional se encuentra plenamente facultada para ejercer el control automático y posterior de los estados de excepción, ya que por mandato de los artículos 164 y 165 de la CRE, en concordancia con los artículos 122 y 123 de la LOGJCC, le corresponde irrestrictamente a este Organismo dictaminar la constitucionalidad formal y material, tanto de la declaratoria como de las “medidas” que se adopten con fundamento del estado de excepción<sup>10</sup>.
23. En tal virtud, se reitera que le corresponde a la Corte Constitucional el control formal y material de las medidas aludidas *ut supra* cuya implementación debe ser cuidadosa y obligatoriamente examinada por este Organismo, aun cuando en el marco de un estado de excepción no se contemple la suspensión de derecho constitucional alguno, tanto más que dichas medidas no pueden ser adoptadas dentro de un régimen constitucional ordinario, lo cual configura la excepcionalidad que esta figura comporta. De modo que, conforme lo dispone el artículo 166 inciso primero de la Constitución, toda declaratoria o renovación de un estado de excepción debe ser ineludiblemente remitida a este Organismo a efectos de realizar “(...) *un control formal y material constitucional*”

---

<sup>9</sup> Constitución de la República, art. 165: “*Durante el estado de excepción la Presidenta o Presidente de la República únicamente podrá suspender o limitar el ejercicio del derecho a la inviolabilidad de domicilio, inviolabilidad de correspondencia, libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión, y libertad de información, en los términos que señala la Constitución*”.

<sup>10</sup> De conformidad con el artículo 165 de la Constitución de la República, dichas medidas comprenden las siguientes prerrogativas extraordinarias del presidente/a de la República: “1. *Decretar la recaudación anticipada de tributos. 2. Utilizar los fondos públicos destinados a otros fines, excepto los correspondientes a salud y educación. 3. Trasladar la sede del gobierno a cualquier lugar del territorio nacional. 4. Disponer censura previa en la información de los medios de comunicación social con estricta relación a los motivos del estado de excepción y a la seguridad del Estado. 5. Establecer como zona de seguridad todo o parte del territorio nacional. 6. Disponer el empleo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional y llamar a servicio activo a toda la reserva o a una parte de ella, así como al personal de otras instituciones. 7. Disponer el cierre o la habilitación de puertos, aeropuertos y pasos fronterizos. 8. Disponer la movilización y las requisiciones que sean necesarias, y decretar la desmovilización nacional, cuando se restablezca la normalidad*”.



*automático de los decretos que declaren un estado de excepción y de los que se dicten con fundamento en éste”<sup>11</sup>.*

24. Adicionalmente, el artículo 28 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado manifiesta que: “*Los estados de excepción son la respuesta a graves amenazas de origen natural o antrópico que afectan a la seguridad pública y del Estado. El estado de excepción es un régimen de legalidad y por lo tanto no se podrán cometer arbitrariedades a pretexto de su declaración*”. De lo anterior se establece que la interdicción a la arbitrariedad de las medidas adoptadas por el presidente de la República en el contexto de un estado de excepción, forma parte del análisis de constitucionalidad que le corresponde efectuar a esta Corte, como guardiana de la Constitución y los derechos de todas las personas.

#### **4.1.5. Las notificaciones que correspondan de acuerdo a la Constitución y a los tratados internacionales:**

25. Las notificaciones correspondientes de la declaratoria de renovación del estado de excepción a nivel nacional e internacional fueron efectuadas conforme se evidenció en el párrafo 5 *supra*.

#### **4.2. Control formal de las medidas:**

26. Este Organismo observa que en la renovación del estado de excepción, el presidente de la República dispuso vía decreto ejecutivo: **i)** 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, en el marco de una estricta actuación complementaria a las funciones de la Policía Nacional, como respuesta excepcional y temporal ante los hechos delictivos que lo fundamentan<sup>12</sup>; y, **ii)** que el Ministerio de Economía y Finanzas provea de los recursos suficientes para atender el estado de excepción.
27. Tales medidas extraordinarias son aquellas que por su naturaleza se encuentran comprendidas dentro los límites materiales, espaciales y temporales del estado de excepción (párr. 22 *supra*)<sup>13</sup>, de forma que el decreto 257 se ajusta a lo que prevé el artículo 122 de la LOGJCC.

#### **4.3. Control material del decreto:**

28. El artículo 121 de la LOGJCC establece que a efectos de ejercer el control material de constitucionalidad de la declaratoria de un estado de excepción o su renovación, la Corte Constitucional deberá verificar al menos:

---

<sup>11</sup> Art. 119 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

<sup>12</sup> Artículos 2 y 4 del Decreto Ejecutivo N° 257 de 18 de noviembre de 2021.

<sup>13</sup> Ver artículos 6 y 8 de la Constitución de la República.

#### 4.3.1. La real ocurrencia de los hechos y que estos no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario:

29. Como un primer punto es menester puntualizar que, ante la renovación de un estado de excepción, dadas sus características eminentemente sucedáneas, se requiere de una justificación particularmente distinta en la que a más de exteriorizarse la real ocurrencia de los hechos, también se ponga de manifiesto una debida coherencia entre el decreto de renovación y la declaratoria primigenia, debido a que la propia Constitución de la República<sup>14</sup> supedita cualquier eventual renovación de un estado de excepción a la persistencia de las causas que lo motivaron.
30. Es decir que, el decreto de renovación no podría innovar en sus causales al decreto originario alegando hechos que pudieran configurar una causal distinta<sup>15</sup>; lo cual no ocurre en el presente caso, puesto que en la parte considerativa del decreto 257 se expone lo siguiente:

*“Que, no obstante que las medidas adoptadas durante el estado de excepción han tenido resultados positivos, las circunstancias que motivaron el Decreto Ejecutivo N.º 224 no se han desvanecido ni alterado en su totalidad, pues la actividad delictiva en lo que respecta a infracciones contra la vida se mantiene elevada como se aprecia en los siguientes gráficos;*

**Muertes violentas a nivel nacional en 2021**

Tipos de muertes violentas	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021*
Criminal (números)	992	517	968	623	521	441	425	467	672	765	1304
Criminal (% del total de muertes)	53,0%	26,9%	56,3 %	47,6 %	49,5 %	45,8%	43,7 %	47,1%	56,6 %	56,2 %	62,5%
Interpersonal (números)	879	1404	752	687	531	522	547	520	516	596	782
Interpersonal (% del total de muertes)	47,0%	73,1%	43,7 %	52,4 %	50,5 %	54,2%	56,3 %	52,5%	43,4 %	43,8 %	37,5%

<sup>14</sup> Art. 166 de la Constitución de la República: “El decreto de estado de excepción tendrá vigencia hasta un plazo máximo de sesenta días. Si las causas que lo motivaron persisten podrá renovarse hasta por treinta días más, lo cual deberá notificarse. Si el Presidente no renueva el decreto de estado de excepción o no lo notifica, éste se entenderá caducado”.

<sup>15</sup> Corte Constitucional, dictamen N° 4-21-EE/21 de 04 de agosto de 2021, párr. 30.

Fuente: Ministerio de Gobierno, Policía Nacional.  
\*Los datos del 2021 tiene fecha de corte a noviembre 15.

**Tasa de homicidios intencionales por cada 100.000 habitantes por mes**

ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV*
0,69	1,26	0,97	1,00	0,97	0,95	1,12	1,13	1,84	1,20	0,63

Fuente: Ministerio de Gobierno, Policía Nacional  
\*Los datos de noviembre están cortados al día 15 del mes

Que, sin embargo de ello, las medidas tomadas a raíz de la declaratoria del estado de excepción están dando resultados, lo que se desprende de la reducción que ha ocurrido en otros tipos de delitos, desarticulación de bandas delictivas y armamento decomisado;

**Delitos contra la propiedad en el año 2021**

ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV
4.904	4.799	5.150	4.597	4.633	5.074	5.661	5.561	5.484	5.468	1.828

Fuente: Ministerio de Gobierno, Policía Nacional  
\*Los datos corresponden a robos a personas, domicilios, unidades económicas, carros, motos, y en ejes viales  
\*\*Los datos de noviembre están cortados al día 15 del mes

*“Que el desbordamiento de actividad delictiva en este contexto específico aún 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 y del Ministerio rector del ramo”.*

- 31.** De lo transcrito precedentemente se corrobora que el sustento fáctico de la renovación del estado de excepción se constriñe a los mismos hechos que ya han sido debidamente evidenciados por esta Corte en el dictamen N° 6-21-EE/21<sup>16</sup> y los cuales -por sus

<sup>16</sup> En el dictamen N° 6-21-EE/21 de 03 de noviembre de 2021, relativo al control de constitucionalidad del decreto originario (224 de 18 de octubre de 2021) que motiva la presente renovación, constan como hechos que acreditan la causal invocada -*inter alia*- los siguientes sucesos: “(...) 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/> (...) 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 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, exjefe 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



complejas y variadas formas de ocurrencia- se ha logrado advertir que persisten hasta la presente fecha.

32. Aquí vale aclarar que también se ha podido evidenciar que el régimen constitucional ordinario continúa desbordado, por lo que los hechos constitutivos de la declaratoria no han podido ser superados a través de los cauces institucionales regulares, por lo que indudablemente se requerirá -en lo posterior- de un esfuerzo estatal multidisciplinario de largo aliento para poder enfrentar estas contingencias, pero que en todo caso aquello no enerva la posibilidad de renovar -por única y última ocasión- el presente estado de excepción a fin de fortalecer y encaminar en la mayor medida de lo posible una planificación adecuada de las medidas de seguridad ciudadana y protección interna que coadyuven al retorno de un régimen ordinario de prevención de ilícitos.
33. Esta Corte enfatiza que es un deber del Estado articular las medidas oportunas y eficaces tendientes a superar las barreras estructurales que ocasionan los graves problemas del incremento en la actividad delincriminal, por lo que no se podrá recurrir de forma reiterada a los estados de excepción para promover medidas preventivas, reformas institucionales o formulación de políticas públicas, las cuales son obligaciones que deben asumirse dentro de un régimen competencial ordinario.
34. La Corte hace notar que la Constitución y el ordenamiento jurídico establecen amplias facultades en materia de seguridad ciudadana y orden público que el Ejecutivo debe ejercer a efectos de garantizar los derechos constitucionales en el régimen ordinario. Estas atribuciones se encuentran a su vez desarrolladas en normas como el Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (COESCOP), la Ley Orgánica de la Defensa Nacional (LODN), así como en sus respectivos reglamentos y demás regulación infralegal.
35. De acuerdo con estas disposiciones, el primer mandatario dirige el Sistema de Seguridad Pública (art. 5 LSPE), preside el Consejo de Seguridad Pública y del Estado (art. 6 LSPE); tiene bajo su mando órganos ejecutores y órganos permanentes de coordinación, apoyo técnico y asesoría en materia de seguridad ciudadana y orden

---

*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/> (...)"*

público como (art. 7 y ss. LSPE); es quien determina las políticas y objetivos de la Policía Nacional (art. 62 COESCOP); dirige, a través del ministerio del ramo, las políticas, planificación, regulación, gestión y control en materia de seguridad ciudadana (art. 63 COESCOP); y los Subsistemas de Prevención e Inteligencia Antidelincuencial (art. 66 y ss. COESCOP), entre otras potestades.

36. En función de lo expuesto, este Organismo concluye que para los efectos del presente dictamen los hechos descritos en el decreto 257, tienen una ocurrencia actual lo que justifica el cumplimiento de lo dispuesto en los numerales 1 y 3 del artículo 121 de la LOGJCC.

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

37. De conformidad a lo previsto en el artículo 164 de la CRE, los motivos para la declaratoria de un estado de excepción deben estar estrictamente orientados a superar eventos “*de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural*”. De manera que si no se configura alguno de estos supuestos de hecho no cabe la declaratoria de un régimen de excepcionalidad, lo cual provoca a su vez, que las medidas adoptadas no revistan una legitimación constitucional.
38. De la lectura del artículo 1 del decreto 257, se confronta que la renovación del decreto de estado de excepción se circunscribe a la misma causal determinada en el decreto 224: “grave conmoción interna derivada de los altos índices delictivos”; ante lo cual, cabe reiterar que esta Corte Constitucional ha sostenido que: “(...) *la conmoción interna implica 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. 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*”<sup>17</sup>.
39. De lo reseñado en los párrafos anteriores se confirma que los hechos han tenido una real ocurrencia, de forma tal, que sucesos como homicidios, porte ilegal de armas o delitos contra la integridad personal en niveles tan exponenciales e inusitados comprometen seriamente el ejercicio de varios derechos constitucionales (vida, salud, buen vivir, propiedad, etc.), lo cual genera a su vez una situación de alarma social que afecta gravemente a la armonía y convivencia pacífica del conglomerado social. Cabe señalar que estos hechos delictivos son de conocimiento general pues han sido difundidos a diario por distintos medios de comunicación, especialmente nacionales.

---

<sup>17</sup> Corte Constitucional, dictamen N° 3-19-EE/19 de 09 de julio de 2019, párr. 21.

40. En ese escenario, la Corte da cuenta de que los hechos constitutivos de la renovación del estado de excepción se enmarcan dentro del contexto de la grave conmoción interna justificada en el decreto originario, por lo que se determina la configuración de la causal invocada conforme lo ordena el artículo 121.2 de la LOGJCC.

#### 4.3.3. Que la declaratoria se decrete dentro de los límites temporales y espaciales:

41. Respecto al ámbito espacial del decreto 257 se comprueba que el mismo se ajusta a la delimitación realizada por este Organismo en el dictamen N° 6-21-EE/21 (constitucionalidad condicionada del decreto originario)<sup>18</sup>, por lo que al mantenerse la focalización dispuesta se establece la constitucionalidad de dicha medida; sin embargo, esta Corte hace notar que a pesar de haberse censurado la ausencia de una argumentación que justifique el ámbito territorial de la aplicación del estado de excepción (en el decreto 224), llama la atención que para la presente renovación tampoco se haya proporcionado datos o cifras pormenorizadas que sustente la decisión de renovar el estado de excepción en cada una de las provincias individualizadas en el decreto 257.
42. Al respecto, es importante recordar que esta Corte Constitucional en dictámenes previos ha establecido: *“(...) 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”*<sup>19</sup>.
43. En este caso, se evidencia que en el decreto de renovación se presentan datos y cifras estadísticas que dan cuenta de la situación delictiva a nivel nacional, sin que exista una desagregación de dicha información por provincias; empero, la Corte no puede ser indiferente ante la rotundidad de los niveles delictivos registrados en las provincias sujetas a la renovación del estado de excepción, tal como fuere debidamente corroborado por este Organismo en base a la información constante el párrafo 55 del dictamen N° 6-21-EE/21.
44. Asimismo, se recuerda que en el párrafo 63 del dictamen N° 6-21-EE/21, se expuso que: *“(...) 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, tomando en cuenta que el Ejecutivo podrá renovar el estado de excepción,*

<sup>18</sup> En el párrafo 55 del referido dictamen, se consigna información estadística con la que se justifica la focalización del estado de excepción únicamente hacia las provincias de El Oro, Guayas, Santa Elena, Manabí, Los Ríos, Esmeraldas, Santo Domingo de los Tsáchilas, Pichincha y Sucumbíos.

<sup>19</sup> Corte Constitucional, dictamen 1-21-EE/21 de 06 de abril de 2021, párr. 89.

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

45. En ese sentido, la Corte Constitucional no puede abstraerse de la realidad que afronta el país a causa del desbordamiento de los índices de delincuencia, por lo que considerando la complejidad de los hechos que sustentaron la declaratoria del estado de excepción originario y en vista de que estos aún persisten, se llega a la conclusión de que el plazo de renovación decretado es jurídicamente compatible con las prescripciones de la Constitución, toda vez, que no excede del plazo fatal de 30 días y que al momento de dictarse la renovación el estado de excepción no había caducado.
46. En síntesis, se establece que la declaratoria de renovación de estado de excepción contenida en el decreto 257 es conforme a los parámetros del control material prescritos en el artículo 121 de la LOGJCC.

#### 4.3.4. Control material de las medidas:

47. Finalmente, corresponde abordar el control material de las medidas dispuestas en el decreto 257, para lo cual esta Corte estima oportuno hacer notar que para los fines de la renovación del estado de excepción no se han dispuesto nuevas medidas, así como tampoco han variado las circunstancias fácticas que las motivaron; por lo que, para este caso en particular se advierte que en principio no existirán razones por las que el juicio de constitucionalidad del decreto 224, contenido en el dictamen N° 6-21-EE/21 de 03 de noviembre de 2021, deba ser distinto al que corresponde aplicar a la presente renovación, no obstante, le compete a esta Corte verificar la proporcionalidad de las mismas.
48. En el artículo 2 del decreto 257 se dispone: “*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 requisa en casos de porte de armas y sustancias sujetas a fiscalización*”; de su parte el artículo 4 complementa que: “*Las Fuerzas Armadas, al igual que la Policía Nacional, observarán en sus procedimientos los principios de humanidad, complementariedad, necesidad y proporcionalidad, tomando en consideración (i) la intensidad y peligrosidad de la amenaza; (ii) la forma de proceder del individuo o individuos; (iii) las condiciones del entorno; y, (iv) los medios de los que se disponga para abordar una situación específica*”.
49. Bajo los presupuestos delimitados en los artículos citados *ut supra*, se comprueba que la orden de movilizar a las Fuerzas Armadas y su intervención conjunta y complementaria con la Policía Nacional, resulta idónea, proporcional y necesaria para los objetivos que procura la renovación del estado de excepción, por cuanto, ambas instituciones cuentan

con la competencia constitucional y legal para atender temas relacionados a la protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos<sup>20</sup>, especialmente en temas relacionados a la seguridad integral del Estado y de las personas dentro del territorio nacional<sup>21</sup>. Así, se puede ratificar que esta medida es pertinente a efectos de conjurar las graves circunstancias que han motivado la renovación del presente estado de excepción, considerando que la falta de efectivos policiales es uno de los obstáculos que dificulta la tarea de responder a los problemas de inseguridad pública.

50. De modo que, en lo que respecta a la constitucionalidad material de las medidas ratificadas en el decreto 257, se establece que las mismas son compatibles con la CRE y la LOGJCC, en tanto se ajusten al cumplimiento de los parámetros desarrollados en el acápite séptimo del dictamen N° 6-21-EE/21; esto es, limitando la intervención de las Fuerzas Armadas a las acciones complementarias en apoyo a la Policía Nacional, mediante una actuación coordinada.
51. Por último, en cuanto a la disposición de que el Ministerio de Finanzas provea de los recursos necesarios para atender el estado de excepción, se deberá entender que dicha medida deviene en constitucional en cuanto fuere imperiosa para asegurar los fines que persigue el decreto 257, quedando expresamente prohibida la utilización de fondos públicos destinados para educación y salud, conforme lo proscribió el artículo 165.1 de la CRE.

## V. Dictamen

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

1. Declarar la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo N° 257 de 18 de noviembre de 2021 que contiene la renovación por 30 días del estado de excepción decretado mediante Decreto Ejecutivo N° 224 de 18 de octubre de 2021, por grave conmoción interna en las provincias de El Oro, Guayas, Santa Elena, Manabí, Los Ríos, Esmeraldas, Santo Domingo de los Tsáchilas, Pichincha y Sucumbíos.
2. Ratificar y extender el contenido del dictamen N° 6-21-EE/21 de 03 de noviembre de 2021, con respecto a la constitucionalidad de las medidas adoptadas en el marco de la renovación del presente estado de excepción. Por lo que la medida de movilización de las Fuerzas Armadas se restringirá a los operativos en los que 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.

---

<sup>20</sup> Artículo 158 de la Constitución de la República.

<sup>21</sup> Artículo 163 *ibídem*.



3. 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. El aludido informe deberá contener como mínimo: **i)** las medidas concretas adoptadas para superar la crisis por el desbordamiento de los actos delictivos; y, **ii)** las medidas que se adoptarán a corto, mediano y largo plazo a efectos de fortalecer el sistema de seguridad interna del Estado.
4. Recalcar que es un deber del Estado articular y adoptar las medidas oportunas y eficaces, previstas en el régimen ordinario, a efectos de superar las barreras estructurales que ocasionan los graves problemas del incremento en la actividad delincinencial.
5. Notifíquese 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 extraordinaria de lunes 29 de noviembre de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**DICTAMEN No. 7-21-EE/21**

**VOTO SALVADO**

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

1. La Corte Constitucional, en sesión extraordinaria del Pleno de 29 de noviembre de 2021, aprobó el dictamen No. 7-21-EE/21 mediante el cual se declara la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo No. 257 de 18 de noviembre de 2021 (“el Decreto”), que renovó el estado de excepción por grave conmoción interna debido “*al aumento en actividad delictiva*” (Decreto Ejecutivo N° 224 de 18 de octubre de 2021). Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, nos permitimos argumentar nuestro disenso reafirmando el voto salvado al dictamen No. 6-21-EE/21 y expresando las siguientes razones adicionales.
2. Partimos reconociendo que la actividad delictiva actual constituye una cuestión de gravedad que debe ser atendida prioritariamente por el aparato estatal a fin de garantizar la seguridad interna y los derechos de las personas. Ahora bien, toda declaratoria de estado de excepción requiere un exigente nivel de motivación en el Decreto que justifique su sujeción irrestricta a los parámetros y requisitos constitucionales y legales<sup>1</sup>.
3. La información que el Ejecutivo expone en el Decreto con el fin de justificar la renovación del estado de excepción por 30 días más presenta dos cuadros con datos sobre la violencia que atraviesa el Ecuador. El primer cuadro es este:

**Muertes violentas a nivel nacional en 2021**

Tipos de muertes violentas	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021*
Criminal (números)	992	517	968	623	521	441	425	467	672	765	1304
Criminal (% del total de muertes)	53,0%	26,9%	56,3 %	47,6 %	49,5 %	45,8%	43,7 %	47,1%	56,6 %	56,2 %	62,5%
Interpersonal (números)	879	1404	752	687	531	522	547	520	516	596	782
Interpersonal (% del total de muertes)	47,0%	73,1%	43,7 %	52,4 %	50,5 %	54,2%	56,3 %	52,5%	43,4 %	43,8 %	37,5%

4. En primer lugar, consideramos que estos datos, que provienen de la Policía Nacional, posiblemente solo registran los hechos denunciados. Estos datos, por su naturaleza, no

<sup>1</sup> Voto salvado del dictamen No. 6-21-EE/21 de las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Daniela Salazar Marín y Ramiro Avila Santamaría, párrs. 2-3.

captan todo lo que sucede y quizá la cifra sobre la criminalidad violenta sea aun mayor. Convendría contar con datos obtenidos mediante varios métodos de investigación que permitan una apreciación más cercana a la realidad y a la complejidad del fenómeno. De todos modos, es información oficial y nos referiremos a estos datos en la medida que son parte del Decreto de renovación. Valoramos positivamente que en esta ocasión el Decreto incorpore ciertas cifras, a diferencia de decretos anteriores.

5. Si bien es innegable que en Ecuador las tasas de violencia han aumentado, la lectura de las cifras expuestas en el Decreto puede ameritar varias interpretaciones. La una, la del Ejecutivo, es la que sostiene que en el último año se presentan las tasas más altas comparadas con los diez últimos años. Ahora bien, si se toman en cuenta otras variables que podrían haber incidido en el aumento de la criminalidad y muertes producto de la violencia, se podría tener un panorama más claro sobre todas las causas involucradas y así adoptar medidas que son necesarias y adecuadas para atender el problema desde una visión integral y no aislada. Por ejemplo, en la tendencia, existen años en los que bajan las tasas de muerte criminal con respecto al año anterior: 2012, 2014, 2016, 2020. Con base en estas cifras, se podría concluir que es posible reducir tasas de muerte sin acudir al estado de excepción. Si es así, corresponde que el Ejecutivo analice cuáles son los factores que hacen que las tasas de muerte aumenten o disminuyan, y si es posible atender el problema de forma integral a través de sus facultades ordinarias. De ser así, el estado de excepción no se justifica.
6. Reconociendo que la política criminal es competencia del Ejecutivo, a nuestro criterio, lo que la Corte debe determinar en el marco de este Dictamen es si los datos que presenta el Ejecutivo justifican la necesidad de mantener un régimen de excepción y si este es adecuado para disminuir esas cifras. Si se acepta que las cifras por sí solas son suficientes para declarar el estado de excepción, debimos haber vivido en estado de excepción cada vez que había un incremento de la criminalidad respecto a la estadística de muertes violentas. Consideramos que esto no es un fundamento suficiente y que las cifras demuestran una tendencia que se mantiene en el país y que el Ejecutivo está obligado a atenderla y resolverla con los recursos y competencias que tiene bajo el régimen ordinario, pues el aumento progresivo de la criminalidad no justifica por sí solo la declaratoria de un estado de excepción<sup>2</sup>.
7. Con los siguientes cuadros, el Ejecutivo pretende justificar que “las medidas tomadas a raíz de la declaratoria del estado de excepción están dando resultados...”:

---

<sup>2</sup> Voto salvado del dictamen No. 6-21-EE/21 de las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Daniela Salazar Marín y Ramiro Avila Santamaría, párr. 10.

Fuente: Ministerio de Gobierno, Policía Nacional.  
\*Los datos del 2021 tiene fecha de corte a noviembre 15.

**Tasa de homicidios intencionales por cada 100.000 habitantes por mes**

Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov*
0,69	1,26	0,97	1,00	0,97	0,95	1,12	1,13	1,84	1,20	0,63

Fuente: Ministerio de Gobierno, Policía Nacional  
\*Los datos de noviembre están cortados al día 15 del mes

Que, sin embargo de ello, las medidas tomadas a raíz de la declaratoria del estado de excepción están dando resultados, lo que se desprende de la reducción que ha ocurrido en otros tipos de delitos, desarticulación de bandas delictivas y armamento decomisado;

**Delitos contra la propiedad en el año 2021**

Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov
4.904	4.799	5.150	4.597	4.633	5.074	5.661	5.561	5.484	5.468	1.828

Fuente: Ministerio de Gobierno, Policía Nacional  
\*Los datos corresponden a robos a personas, domicilios, unidades económicas, carros, motos, y en ejes viales  
\*\*Los datos de noviembre están cortados al día 15 del mes

8. Los datos de noviembre, a primera vista, impresionan porque parecería que en efecto las medidas extraordinarias en el régimen de excepción han tenido un impacto en reducir sustancialmente la tasa de homicidios o el número de delitos contra la propiedad. Ahora bien, las cifras de noviembre tienen corte a mitad de mes, por lo que es posible que incluso se multiplique por dos la cifra y se mantenga la tendencia de otros meses. Por una parte, si se compara las tasas de homicidio presentadas por el Ejecutivo con los meses anteriores, se tiene que en agosto se tuvo una cifra menor a la de septiembre (1,13) y en marzo una mucho menor que en febrero (0,97). Con base en estas cifras, de nuevo, se podría concluir que es posible lograr la reducción de tasas de homicidio sin acudir al estado de excepción, a través de una política integral que atienda el problemas más allá de medidas parche. Según la Constitución, un estado de excepción debe observar, entre otros, el principio de necesidad; ello implica que si existen alternativas al estado de excepción, debe procurarse alcanzar estos fines sin la necesidad de acudir al estado de excepción.
9. Por otra parte, en el cuadro sobre los delitos contra la propiedad, el dato de noviembre, con corte a mitad de mes, no es comparable con el resto de meses. Asimismo, se aprecian meses en los que los números descienden (febrero y abril es notable), que son, otra vez, meses en los que no se declaró estado de excepción. Por tanto, de las propias cifras provistas por el Ejecutivo en el Decreto se deduce que el factor para disminuir la cifra de criminalidad no depende necesariamente de la declaratoria o no de un régimen de excepción.
10. Si los datos presentados por la Función Ejecutiva siguen siendo aceptados sin más como justificación para la declaratoria de constitucionalidad de los decretos ejecutivos, se podrían justificar *ad infinitum* los estados de excepción en el Ecuador. Consideramos, en cambio, que no son datos que retratan suficientemente la complejidad del fenómeno que atraviesa el Ecuador ni dan cuenta de las causas más allá del narcotráfico o el

crimen organizado, dejando de lado cuestiones estructurales como el aumento de la pobreza, el desempleo y más causas agravadas por la pandemia.

11. No subestimamos la magnitud del problema del incremento de la actividad delictiva en el país, sin embargo, consideramos que es obligación del Ejecutivo justificar en el Decreto por qué el régimen ordinario resulta insuficiente para abordar el problema y requiere de medidas extraordinarias como la intervención de las Fuerzas Armadas. El estado de excepción no puede utilizarse para generar en la ciudadanía la expectativa de que se está atacando el problema de la violencia y criminalidad en el país, cuando las causas que generan la violencia y la criminalidad son estructurales.
12. Cuando el problema es estructural, una medida aislada como el estado de excepción por seguridad ciudadana, puede perder eficacia. Dado que no es la primera vez que el Ejecutivo dicta un estado de excepción por inseguridad ciudadana, debería justificar en el Decreto por qué esta medida recurrente resulta necesaria, proporcional y eficaz. En cambio, cuando es una medida dentro del conjunto de otras más que están encaminadas a atender y resolver el problema, no solo al corto plazo, el estado de excepción puede incluso fortalecer las posibilidades de acción del gobierno respetando derechos. Por esa razón, no desconocemos la facultad del presidente de la República decretar estados de excepción en la medida en que este régimen sea conducente, necesario y proporcional para enfrentar una situación excepcional, y es indispensable que se decrete para salvaguardar los derechos de todas las personas.
13. Toda vez que, a nuestro criterio, el estado de excepción no reemplaza a una política criminal, el Decreto de estado de excepción debería justificar las razones por las cuales esta medida temporal y excepcional resulta indispensable en el marco de una política integral que actúe como garantía de derechos, tal como lo prescribe el artículo 85 de la Constitución<sup>3</sup>.
14. Respecto al rol de las Fuerzas Armadas, el Decreto menciona en varios párrafos la situación carcelaria y expresa que el decreto correspondiente “*preveía inicialmente la participación de las Fuerzas Armadas en el interior de los Centros de Rehabilitación*” y que, mediante el Dictamen No. 5-21-EE/21 de la Corte Constitucional, “*se limitó el perímetro exterior incluyendo el primer filtro*”. En el Decreto, el gobierno nos recuerda

---

<sup>3</sup> Constitución, artículo 85: “*La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución, se regularán de acuerdo con las siguientes disposiciones: 1. Las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad. 2. Sin perjuicio de la prevalencia del interés general sobre el interés particular, cuando los efectos de la ejecución de las políticas públicas o prestación de bienes o servicios públicos vulneren o amenacen con vulnerar derechos constitucionales, la política o prestación deberá reformularse o se adoptarán medidas alternativas que concilien los derechos en conflicto. 3. El Estado garantizará la distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la ejecución de las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos. En la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades.*”



que estamos con dos estados de excepción. Uno para el problema carcelario y otro por seguridad ciudadana. Con respecto al primero el gobierno tuvo trece días (entre la expedición del decreto hasta la notificación del dictamen de la Corte) para que las Fuerzas Armadas entren al interior y hagan lo que supuestamente la Corte evitó con el Dictamen No. 5-21-EE/21, pero no lo hizo.

15. La Corte Constitucional ha limitado el rol de las Fuerzas Armadas en los distintos estados de excepción en los que el presidente de la República ha dispuesto su movilización con base en las normas constitucionales que diferencian los roles de la Policía y de las Fuerzas Armadas, normas que se justifican a su vez en los fines institucionales, en la normativa que rige su funcionamiento y en la particularidad de su entrenamiento y equipamiento. Si bien bajo un estado de excepción la movilización de las Fuerzas Armadas es una medida de la que el presidente de la República puede disponer, si va a adoptar una medida tan extraordinaria debe justificar la necesidad y proporcionalidad de esta, además de aplicarla con extremo cuidado. No se puede desconocer la historia de abusos y violaciones a derechos humanos que han ocurrido en estados de excepción durante las últimas décadas, por lo que la necesidad de la medida de movilización de las Fuerzas Armadas para coadyuvar a la Policía Nacional en el control del orden interno, debe ser adecuadamente justificada por el Decreto que emite el Presidente, sin que se asuma que esta medida se aplica de manera automática en cada estado de excepción.
16. Finalmente, el Decreto, en varios párrafos, hace referencia a la necesidad numérica de contar con efectivos de la fuerza pública. Reconocemos que la Policía Nacional no cuenta con un número suficiente para atender las necesidades de seguridad ciudadana y por eso tiene que contar de forma complementaria con elementos de las Fuerzas Armadas. Por estas razones, enfatizamos que la justificación del estado de excepción no es mera retórica ni un mero trámite. Detrás de un decreto de estado de excepción hay un despliegue de medidas que podrían afectar los derechos de las personas.
17. En cuanto a la suspensión o restricción de derechos, llama la atención que el Decreto establezca, en su artículo 3, que “[n]o se limitará ni restringirá ningún derecho constitucional conforme lo previsto en el artículo 165 de la Constitución”; que se exprese la posibilidad, en su artículo 5, para que “[e]n los casos que durante el estado de excepción las Fuerzas Armadas o la Policía Nacional aprehendan a personas cometiendo aparentes infracciones penales...”; y que no ofrezca argumento alguno sobre los derechos que podrían afectarse.
18. Ante esta omisión, caben dos posibilidades. La una es que no amerita hacer control porque no hay suspensión de derechos, que sería una posibilidad desde el formalismo jurídico y que no sería aceptable precisamente por ser la que menos favorece un control de constitucionalidad y la más desfavorable para la garantía de los derechos humanos. La otra es no claudicar en el control constitucional y analizar las posibles restricciones a los derechos por el despliegue de las Fuerzas Armadas, que es la alternativa válida al considerar el control material y para apreciar la realidad.

19. El Decreto menciona y reconoce que se han realizado 6.210 operativos en conjunto con las Fuerzas Armadas, que se han incautado 45 armas de fuego y que se ha detenido a 121 personas. La presencia de personas armadas en la calle, el detener un vehículo por varios minutos, sacar a las personas de los vehículos, “cachear” a las personas, revisar minuciosamente un auto en la búsqueda de armas, incautar y detener personas sin que exista orden judicial o delito flagrante, puede tener afectaciones a derechos como la libertad de movimiento, la integridad física y la emocional o la privacidad. Esto es, de hecho, una limitación a ciertos derechos. No pretendemos señalar que no se deben hacer los operativos, pero sí que el Decreto debe sincerar la argumentación y justificar lo que podría hacer la fuerza pública sin orden de juez y sin que exista flagrancia, lo cual afecta derechos constitucionales.
20. Por último, en cuanto al dictamen de mayoría, la Corte enuncia que se procederá a efectuar el análisis de las circunstancias que sustentan la prolongación temporal del régimen de excepción y si las mismas revisten el carácter de extraordinarias, y que es imperativo que en la renovación se justifique *“la necesidad de fortalecer las medidas temporales adoptadas con miras a procurar una efectiva transición hacia el régimen de ordinariedad”*. Coincidimos con el dictamen de mayoría en que esa carga argumental debe estar explícita en todos los decretos de estados de excepción.
21. En tal sentido, también compartimos con el dictamen de mayoría la afirmación, que nos parece correcta y oportuna, de que la renovación es por única y última vez<sup>4</sup>; y que *“es un deber del Estado articular las medidas oportunas y eficaces tendientes a superar las barreras estructurales que ocasionan los graves problemas del incremento en la actividad delincriminal, por lo que no se podrá recurrir de forma reiterada a los estados de excepción para promover medidas preventivas, reformas institucionales o formulación de políticas públicas, las cuales son obligaciones que deben asumirse dentro de un régimen competencial ordinario.”*<sup>5</sup>
22. Por otra parte, el Dictamen expresa que la *“Corte hace notar que a pesar de haberse censurado la ausencia de una argumentación que justifique el ámbito territorial de la aplicación del estado de excepción (en el decreto 224), llama la atención que para la presente renovación tampoco se haya proporcionado datos o cifras pormenorizadas que sustente la decisión de renovar el estado de excepción en cada una de las provincias individualizadas en el decreto 257.”*<sup>6</sup> Si bien estamos de acuerdo con que se haga notar las deficiencias y omisiones del Decreto, con especial énfasis en la gravedad de no argumentar la focalización espacial y lo mismo podría decirse de la delimitación temporal, creemos que a la Corte, como regla general, no le compete suplir las falencias y colmar las omisiones en los argumentos y evidencias que corresponde a una función del Estado, considerando además que esto ha sido recurrente.

<sup>4</sup> Dictamen No. 7-21-EE/21, párrafo 31.

<sup>5</sup> Dictamen No. 7-21-EE/21, párrafo 32.

<sup>6</sup> Dictamen No. 7-21-EE/21, párrafo 40.

23. La Corte afirma en el Dictamen de mayoría que *“no puede abstraerse de la realidad que afronta el país a causa del desbordamiento de los índices de delincuencia”* y termina, entre otras razones, añadiéndose a la argumentación para sustentar la constitucionalidad del Decreto. A la Corte no le corresponde emitir un dictamen de constitucionalidad con base en la realidad del país sino con base en las razones expresadas en el Decreto que emite el presidente. La *“realidad”* no debe ser un hecho que deba asumirse, para desplegar la fuerza pública y restringir derechos, sino que debe ser adecuadamente demostrada por quien toma las medidas excepcionales y concentra el poder en un régimen de excepción, como es el presidente de la República.
24. Una vez más expresamos que es necesario que se intensifiquen las medidas ordinarias para atender los problemas estructurales de la seguridad ciudadana, que vienen acumulándose desde hace varios años, y esperamos que disminuyan, hasta que los Decretos de estado de excepción sean una medida verdaderamente excepcional.

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, Ramiro Avila Santamaría y Daniela Salazar Marín, en la causa 7-21-EE, fue presentado en Secretaría General el 29 de noviembre de 2021, mediante correo electrónico a las 19:50 y, ha sido procesado conjuntamente con el Dictamen. - Lo certifico.

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**