

Quito, D. M., 29 de febrero de 2024

CASO 1-24-EE

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

DICTAMEN 1-24-EE/24

Resumen: La Corte Constitucional dictamina la constitucionalidad del estado de excepción decretado en todo el territorio nacional y en los centros de privación de libertad del Sistema Nacional de Rehabilitación Social, declarado mediante Decretos Ejecutivos 110 de 8 de enero de 2024, 111 de 9 de enero de 2024 y 135 de 23 de enero de 2024.

1. Antecedentes	2
2. Competencia.....	5
3. Sobre los Decretos de estado de excepción	5
4. Control formal de la declaratoria de estado de excepción.....	5
4.1. Identificación de los hechos y de la causal constitucional que se invoca	6
4.2. Justificación de la declaratoria.....	6
4.3. Ámbito territorial y temporal de la declaratoria.....	8
4.4. Derechos que sean susceptibles de limitación, cuando fuere el caso.....	8
4.5. Las notificaciones que correspondan de acuerdo con la Constitución y los Tratados Internacionales	9
5. Control material de la declaratoria de estado de excepción	9
5.1. El presidente invocó dos causales para decretar estado de excepción: grave conmoción interna y conflicto armado interno	9
5.2. Que los hechos alegados hayan tenido real ocurrencia	10
5.3. Que los hechos constitutivos de la declaratoria configuren la causal constitucional invocada	19
5.4. Que los hechos constitutivos de la declaratoria no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario.....	28
5.5. Que la declaratoria se decrete dentro de los límites temporales y espaciales establecidos en la Constitución	32
6. Control formal de las medidas	36
6.1. Que las medidas se ordenen mediante decreto, de acuerdo con las formalidades que establece el sistema jurídico	36
6.2. Que las medidas se enmarquen dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales del estado de excepción.....	36
7. Control material de las medidas	38

7.1.	Disponer la movilización e intervención de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas en todo el territorio nacional, y en todos los centros de privación de libertad del SNAI, sin excepción. Disponer la movilización e intervención de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas en el territorio nacional para garantizar la soberanía e integridad territorial contra el crimen organizado transnacional, organizaciones terroristas y los actores no estatales beligerantes expuestos en el Decreto 111	38
7.2.	Suspender el ejercicio del derecho a la libertad de reunión	47
7.3.	Suspender el derecho a la inviolabilidad de domicilio	49
7.4.	Suspender el derecho a la inviolabilidad de correspondencia al interior de todos los centros de privación de la libertad	51
7.5.	Limitar el derecho a la libertad de tránsito	53
7.6.	Declarar zona de seguridad a los centros de privación de la libertad que integran el SNAI	54
7.7.	Disponer las requisiciones a las que haya lugar para mantener el orden y la seguridad en todo el territorio nacional	55
7.8.	El Ministerio de Economía y Finanzas asignará los recursos suficientes para atender la situación de excepción, pudiendo disponer de los fondos públicos necesarios para el efecto, excepto los correspondientes a salud y educación.....	57
7.9.	Ordenar a las Fuerzas Armadas ejecutar operaciones militares, bajo el derecho internacional humanitario y respetando los derechos humanos, para neutralizar a los grupos identificados en el Decreto Ejecutivo 111	58
8.	Consideraciones finales	59
9.	Dictamen.....	59

1. Antecedentes

1. El 8 de enero de 2024, mediante oficio T. 110-SGJ-24-0035, el presidente de la República del Ecuador, Daniel Noboa Azín (“**presidente**”), notificó a la Corte Constitucional una copia certificada del Decreto Ejecutivo 110 (“**Decreto 110**”), en el que resolvió: “Declarar el estado de excepción en todo el territorio nacional por grave conmoción interna, incluidos todos los centros de privación de la libertad que integran el Sistema Nacional de Rehabilitación Social”, con fundamento en la situación que describe, la cual “resalta la violencia y criminalidad en el territorio nacional” y “requiere una intervención emergente y urgente de las instituciones del Estado para precautelar y garantizar la seguridad e integridad, así como los demás derechos de los ciudadanos, el orden público, la paz social y el orden constituido”. El Decreto 110 se recibió el 10 de enero de 2024, junto con un sobre cerrado, personal y reservado.

2. El 9 de enero de 2024, mediante oficio T. 110-SGJ-24-0039, el presidente remitió a la Corte Constitucional una copia certificada del Decreto Ejecutivo 111 (“**Decreto 111**”), emitido la misma fecha, a través del cual complementó el Decreto 110 y señaló lo siguiente: “[r]econocer la existencia de un conflicto armado interno”, indicando que esta se invocaba como una causal adicional. Este decreto se recibió el 11 de enero de 2024 junto con un sobre cerrado, personal y reservado.
3. De conformidad con el artículo 7 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional y, en virtud del sorteo realizado en el sistema automatizado de esta Magistratura el 10 de enero de 2024, la sustanciación del presente caso le correspondió al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.
4. El 10 de enero de 2024, Adolfo Naves Hernández presentó un *amicus curiae*.
5. El 12 de enero de 2024, la Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos (INREDH) presentó un *amicus curiae*.
6. El 17 de enero de 2024, Ramiro Ávila Santamaría, David Cordero Heredia, María del Mar Gallegos Ortiz, Felipe Castro León, María Dolores Miño y Efrén Guerrero Salgado, en calidad de profesores universitarios, presentaron de manera conjunta un *amicus curiae*.
7. El 24 de enero de 2024, la Alianza de Organizaciones por los Derechos Humanos de Ecuador, representada por Vivian Isabel Idrovo Mora; la señora Lina María Espinosa Villegas, defensora de derechos humanos, colectivos y la naturaleza, y miembro de Amazon Frontlines; Johanna Romero Larco, representante de Bolena; Alexandra Nathaly Yépez Pulles, asesora legal de Amazon Watch; Billy Navarrete Benavidez, director ejecutivo del Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos; Geraldina Guerra Garcés, representante de la Fundación Aldea; y, Verónica Potes Guerra y Francis Andrade Navarrete, en calidad de defensores de derechos humanos y la naturaleza, presentaron conjuntamente un *amicus curiae*. El 9 de febrero de 2024, las referidas personas presentaron un alcance.
8. El 24 de enero de 2024, mediante oficio T. 110-SGJ-24-0067, el presidente remitió a la Corte Constitucional una copia certificada del Decreto Ejecutivo 135 (“**Decreto 135**”), mediante el cual dispuso una reforma al artículo 7 del Decreto 110, que limitó la libertad de tránsito. Este decreto fue recibido el mismo día, junto con un sobre cerrado, personal y reservado.

9. El 25 de enero de 2024, el Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos presentó un *amicus curiae*. El 1 de febrero de 2024, presentó un alcance.
10. El 29 de enero de 2024, Farith Simon Campaña, Juan Pablo Albán Alencastro y Hugo Cahueñas Muñoz, en calidad de profesores de la Clínica Jurídica de la Universidad San Francisco de Quito, presentaron conjuntamente un *amicus curiae*.
11. El 31 de enero de 2024, De Justicia (Colombia) y el Centro de Estudios Legales y Sociales (Argentina) presentaron conjuntamente un *amicus curiae*.
12. El 2 de febrero de 2024, la Coalición Paz Digna para la Niñez y Adolescencia del Ecuador presentó un *amicus curiae*.
13. El 5 de febrero de 2024, la Comisión Ecuménica de Derechos Humanos (Ecuador); el Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (Ecuador); la Federación Internacional por los Derechos Humanos (Francia); la Corporación Colectivo de Abogadas y Abogados José Alvear Restrepo (Colombia); la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (México); el Centro de Investigación y Promoción de los Derechos Humanos (Honduras); la Comisión Nacional de Derechos Humanos de El Salvador; el Comité de Acción Jurídica (Argentina); la Asociación Pro Derechos Humanos (Perú); el Movimiento Nacional de Direitos Humanos (Brasil); la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (República Dominicana); el Centro de Políticas Públicas y Derechos Humanos –Equidad (Perú); la Liga Mexicana por la Defensa de los Derechos Humanos (México); Justicia Global (Brasil); el Centro de Acción Legal en Derechos Humanos (Guatemala); y, Acción Ecológica (Ecuador), presentaron de manera conjunta un *amicus curiae*.
14. El 6 de febrero de 2024, el Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos presentó un segundo *amicus curiae*.
15. El 15 de febrero de 2024, el juez ponente avocó conocimiento de la presente causa y otorgó el término de 24 horas a la Presidencia de la República (“**presidencia**”) para que remita la constancia de la realización de las notificaciones a las que se refiere el inciso primero del artículo 166 de la Constitución.
16. El 16 de febrero de 2024, la secretaria general jurídica de la presidencia remitió la constancia de las notificaciones a la Asamblea Nacional, al presidente de la Corte Constitucional, a la coordinadora representante de la Organización de las Naciones Unidas en el Ecuador y a la directora representante de la Organización de Estados Americanos en Ecuador, respecto de los tres Decretos emitidos.

17. El 22 de febrero de 2024, el Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos presentó un tercer *amicus curiae*.

2. Competencia

18. De conformidad con el artículo 166 y número 8 del artículo 436 de la Constitución, en concordancia con la letra c), número 3 del artículo 75 y los artículos 119 a 125 de la LOGJCC, la competencia para conocer y resolver la constitucionalidad de un estado de excepción corresponde al Pleno de la Corte Constitucional.

3. Sobre los Decretos de estado de excepción

19. Previo al análisis, esta Corte estima pertinente anotar que el 8 de enero de 2024 el presidente remitió a la Corte Constitucional el Decreto 110 en el que declaró estado de excepción en todo el territorio nacional, incluyendo al Sistema Nacional de Rehabilitación Social (“SNAI”), por la causal de grave conmoción interna. Después, mediante Decreto 111 de 9 de enero de 2024, complementó el Decreto 110 y “reconoció la existencia de un conflicto armado interno”, invocándolo como una causal adicional. Por último, el 23 de enero de 2024, a través del Decreto 135, se sustituyó el artículo 7 del Decreto 110, referente a la limitación al derecho a la libertad de tránsito.
20. En tal virtud, este Organismo efectuará el control constitucional a la declaratoria de estado de excepción, a las medidas extraordinarias y a las limitaciones y suspensiones de derechos establecidas en el Decreto 110, Decreto 111 y Decreto 135 (“**Decretos**”) de forma conjunta. Toda vez que el Decreto 135 sustituyó la limitación a la libertad de tránsito contenida en el Decreto 110, el control sobre el mentado Decreto 135 se realizará únicamente en el marco del control formal y material de las medidas que nos ocupan.

4. Control formal de la declaratoria de estado de excepción¹

21. El estado de excepción es “la respuesta a graves amenazas de origen natural o antrópico que afectan a la seguridad pública y del Estado [...]”² y que se activa con

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

² Ley de Seguridad Pública y del Estado. Registro Oficial 35, suplemento, 28 de septiembre de 2009. Artículo 28.

el objetivo de proteger los derechos de los ciudadanos. Esta facultad es extraordinaria y su declaratoria corresponde exclusivamente al presidente frente a contingencias insólitas que desbordan la normalidad y superan aquellas alternativas y mecanismos jurídicos de intervención ordinarios.³ Como consecuencia de lo anterior, el presidente está obligado a proporcionar una justificación para activar este tipo de medidas.⁴

- 22.** Este Organismo debe evaluar la conformidad del estado de excepción con la CRE, la LOGJCC y los parámetros desarrollados por esta Corte, que ha esclarecido ciertos requisitos que deben ser analizados en el control constitucional de un estado de excepción. A continuación, se efectuará el análisis correspondiente a la luz de lo dispuesto en la Constitución, la legislación y la jurisprudencia constitucional.

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

- 23.** En un inicio, el presidente invocó la causal de grave conmoción interna en todo el territorio nacional, incluidos todos los centros de privación de libertad (“CPL”), para realizar la declaratoria de estado de excepción (Decreto 110). Ello, con fundamento en el aumento de actividades violentas y criminales en el país. Al día siguiente, el presidente “reconoció la existencia de un conflicto armado interno”, estableciendo esta causal como adicional. En este último decreto, el presidente fundamentó la declaratoria de un conflicto armado interno en la actual amenaza a la soberanía e integridad territorial como consecuencia del “crimen organizado transnacional, organizaciones terroristas y los actores no estatales beligerantes”.

- 24.** Por lo tanto, la constatación de la declaratoria en cuestión versará sobre las dos causales invocadas por la presidencia: grave conmoción interna y conflicto armado interno, en el marco de un único estado de excepción. Esta Magistratura evidencia que el Decreto 110 y el Decreto 111 cumplen con el requisito formal establecido en el numeral 1 del artículo 120 de la LOGJCC, respecto a la identificación de los hechos y de la causal constitucional invocada.

4.2. Justificación de la declaratoria

- 25.** Los Decretos 110 y 111, en lo principal de su parte considerativa, mencionan textualmente lo siguiente:

³ CCE, dictámenes 1-20-EE/20, 19 de marzo de 2020, párr. 7; 3-20-EE/20, 29 de junio de 2020, párr. 35; y, 5-20-EE/20, 24 de agosto de 2020, párrs. 7 y 8.

⁴ CCE, dictámenes 6-20-EE/20, 19 de octubre de 2020, párr. 30; 7-20-EE/20, 27 de diciembre de 2020, párr. 25; y, 2-21-EE/21, 28 de abril de 2021, párr. 102.

Decreto 110:

Los hechos de violencia se complejizan a raíz de las investigaciones que desarrolla la Fiscalía General del Estado, la planificación y las operaciones que se encuentran en desarrollo dentro del SNRS, que incluye, entre otros, judicialización, operativos y traslados de personas privadas de la libertad de alto riesgo. La situación de inseguridad se refleja en las estadísticas demostradas en el informe en mención, las cuales se han agravado en el último mes del año 2023, en todo el territorio nacional.

Que la ocurrencia de los hechos que sirven como fundamento de la presente declaratoria han ocurrido en tal magnitud que no pueden superarse con el régimen constitucional ordinario, siendo como consecuencia, necesario contar con los contingentes policiales y militares, debidamente coordinados por la Policía Nacional hasta buscar y recapturar a aquellos PPL de alta peligrosidad vinculados a eventos de evasión o fuga, y de esta forma restablecer el orden, la paz y la convivencia adecuada en el interior y exterior de los centros de privación de libertad, sin descuidar la tarea de seguridad ciudadana y orden público que realiza la Policía Nacional en los restantes puntos geográficos del país. Así, los hechos descritos configuran una situación de gravedad tal que superan los mecanismos de control ordinario, y compromete a su vez los derechos de las personas privadas de la libertad, así como de las y los servidores que prestan sus servicios en los distintos centros de privación de libertad, o que habitan en sus alrededores;

Decreto 111:

Ecuador enfrenta índices de violencia crecientes, penetración del crimen organizado a su tejido social e institucional y actos terroristas que atentan contra la seguridad territorial y soberanía del Estado [...].

La Policía Nacional mediante informe presentado a la Presidencia de la República, caracterizan a los grupos armados, con un nivel mínimo de organización y su incidencia en un enfrentamiento armado conforme la consolidación del crimen organizado entre 2014 y 2023, supone el detonante para la actual crisis de seguridad que enfrenta el Ecuador y el nefasto incremento de homicidios intencionales por armas, municiones, explosivos y accesorios, llegándose en la actualidad a utilizarse armamento bélico de uso militar exclusivo.

La actual crisis de seguridad que enfrenta el Ecuador dista de manera exponencial de una "ola de criminalidad", actos de violencia sistémica por parte de actores beligerantes no estatales, que no cabe dentro de la fenomenología delictual; por el contrario, estos actos se configuran como una amenaza terrorista contra los pilares de la soberanía estatal e integridad territorial.

Este crimen organizado, se ha transformado en un actor no estatal beligerante, capaz de planificar, coordinar, ejecutar y atribuirse actos de violencia contra la población, actos de violencia planificada e indiscriminados contra la población civil.

El derecho internacional público condena actos terroristas, ejemplo de ello son: i) el Convenio Internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de diciembre de 1997; y. ii) el Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 9 de diciembre de 1999.

Que la Cámara de Apelaciones en el caso *Prosecutor v Dragoljub Kunarac, Radomir Kovac and Zoran Vukovic*. Case No.: IT-96-23-T& 1T-96-23/1-T. Trial Chamber. 22 February 2001, determinó que: El requisito del conflicto armado se satisface con la prueba de que existió un conflicto armado en tiempo y lugar relevantes; [...].

26. De lo resumido *ut supra* y del resto de considerandos de los referidos Decretos se desprende la “[j]ustificación de la declaratoria” respecto a la necesidad de expedir un estado de excepción. Por tanto, se cumple con el requisito formal previsto en el numeral 2 del artículo 120 de la LOGJCC.

4.3. Ámbito territorial y temporal de la declaratoria

27. Los Decretos establecen que el ámbito espacial de la declaratoria comprenderá “todo el territorio nacional”. En cuanto al ámbito temporal, los Decretos determinan una vigencia de sesenta (60) días contados desde la suscripción del Decreto 110, es decir, a partir del 8 de enero de 2024.
28. En consecuencia, se verifica el cumplimiento del requisito formal establecido en el numeral 3 del artículo 120 de la LOGJCC, pues se identifica el “[á]mbito territorial y temporal de la declaratoria”.

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

29. Esta Corte observa que los Decretos dictan la suspensión de los derechos a la libertad de reunión, a la inviolabilidad de domicilio y correspondencia, así como la limitación del derecho a la libertad de tránsito⁵ en los siguientes términos:

(i) Libertad de reunión: Suspender, en el territorio nacional, así como al interior de todos los [CPL] que integran el [SNAI], el derecho a la libertad de reunión, en estricta relación con los motivos del estado de excepción, observándose los principios de proporcionalidad, necesidad e idoneidad, y el estricto apego al respeto de las demás garantías constitucionales.

(ii) Inviolabilidad de domicilio: Suspender, en todo el territorio nacional, el derecho a la inviolabilidad de domicilio. Consistirá en la posibilidad de realizar inspecciones y requisas por la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas, tendientes al hallazgo de escondites, espacios de almacenamiento de armas y explosivos.

⁵ Se evidencia que el presidente utilizó el término “restricción” o “restringir”. Conforme se indicó en el dictamen 2-21-EE/21, durante un estado de excepción la Constitución únicamente faculta al presidente a suspender o limitar derechos. Por tanto, en el presente dictamen, esta Corte utilizará el término “limitó” o “limitación”.

(iii) Inviolabilidad de correspondencia: Suspender al interior de todos los [CPL] que integran el [SNAI], sin excepción, el derecho a la inviolabilidad de correspondencia.

(iv) Libertad de tránsito: El Decreto 110 limitó la libertad de tránsito todos los días desde las 23h00 hasta las 05h00 en todo el territorio nacional,⁶ lo cual fue modificado y focalizado posteriormente a través del Decreto 135.⁷

30. De lo expuesto anteriormente, se refleja que la declaratoria observa el requisito formal dispuesto en el numeral 4 del artículo 120 de la LOGJCC, dado que se enuncian derechos que son “susceptibles de limitación”, de conformidad con el artículo 165 de la CRE.

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

31. El presidente dispuso la notificación de los Decretos a “todas las entidades que corresponda de conformidad con la Constitución y la Ley”.

32. El 16 de febrero de 2024, la presidencia remitió a esta Corte constancia de las respectivas razones de notificación a los organismos correspondientes.

33. Por consiguiente, esta Magistratura encuentra que los Decretos cumplen con el requisito formal recogido en el numeral 5 del artículo 120 de la LOGJCC.

34. En virtud de lo expuesto *supra*, la Corte Constitucional evidencia que la declaratoria de estado de excepción cumple con todos los requisitos del control formal determinados en el artículo 120 de la LOGJCC.

5. Control material de la declaratoria de estado de excepción⁸

5.1. El presidente invocó dos causales para decretar estado de excepción: grave conmoción interna y conflicto armado interno

⁶ Dicha limitación al derecho a la libertad de tránsito cuenta con ciertas excepciones, señaladas de forma expresa en el artículo 7 del Decreto 110 y el artículo 1 del Decreto 135.

⁷ El Decreto 135 focalizó la mencionada medida de limitación a la libertad de tránsito por cantones, resultando en un horario de toque de queda distinto en función del nivel de riesgo categorizado para cada cantón. Así, los cantones calificados dentro del nivel “ALTO” tienen un horario de limitación de tránsito desde las 24h00 hasta las 05h00; los cantones en el nivel “MEDIO” desde las 02h00 hasta las 05h00; mientras que los cantones ubicados en el nivel “BAJO” no tienen limitación de tránsito alguna.

⁸ El artículo 121 de la LOGJCC prescribe que: “[L]a Corte Constitucional realizará un control material de la declaratoria del estado de excepción, verificando al menos lo siguiente: 1. Que los hechos alegados en la motivación hayan tenido real ocurrencia; 2. Que los hechos constitutivos de la declaratoria configuren una

35. En el Decreto 110 de 8 de enero de 2024, el presidente decretó estado de excepción por la causal de grave conmoción interna. Luego, en el Decreto 111 de 9 de enero de 2024, el presidente complementó el Decreto 110 y “reconoció la existencia de un conflicto armado interno”. En el artículo 2 de este último decreto, estableció “como causal **adicional** al estado de excepción declarado mediante Decreto Ejecutivo 110 del 8 de enero de 2024, la de conflicto armado interno” (énfasis añadido). Por tanto, al utilizar la palabra “adicional”, el presidente ha invocado dos causales para justificar el estado de excepción: (i) grave conmoción interna; y, (ii) conflicto armado interno.
36. En la sentencia 2-21-EE/21, esta Corte determinó que “si bien se puede invocar más de una causal en un decreto, cada causal debe estar adecuadamente justificada”.⁹ En otras palabras, de invocarse más de una causal para decretar estado de excepción, cada una deberá contener una justificación autónoma e independiente, sin que ello implique que se ha decretado más de un estado de excepción. Por tanto, esta Magistratura realizará a continuación el respectivo control material.

5.2. Que los hechos alegados hayan tenido real ocurrencia¹⁰

5.2.1. Grave conmoción interna

37. Mediante el Decreto 110, el presidente expuso los hechos que alegó como fundamento de la declaratoria de estado de excepción por la causal de grave conmoción interna.
38. Como un primer factor, el presidente identifica la amenaza que genera la existencia de grupos criminales en el Ecuador.¹¹ Sostiene que “la delincuencia organizada opera con actos y eventos violentos, que van escalando en todo el territorio nacional”, y que la magnitud de estos hechos “no pueden [sic] superarse con el régimen constitucional ordinario”, ya que generan una afectación a la ciudadanía, resaltando la necesidad de evitar posibles atentados que sean considerados como

agresión, un conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural; 3. Que los hechos constitutivos de la declaratoria no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario; y, 4. Que la declaratoria se decrete dentro de los límites temporales y espaciales establecidos en la Constitución de la República”.

⁹ CCE, sentencia 2-21-EE/21, 28 de abril de 2021, párr. 25.

¹⁰ “Este requisito refiere a circunstancias actuales y ciertas. De ninguna manera, implica escenarios probables o futuros”. CCE, dictamen 3-21-EE/21, 21 de julio de 2021, párr. 7.1.1.

¹¹ “La delincuencia organizada se refiere a grupos criminales que operan de manera estructurada y coordinada para llevar a cabo actividades ilegales, como el tráfico de drogas, el contrabando de armas, la trata de personas, el lavado de dinero y otros delitos graves”. Dirección Nacional de Análisis de la Información. Policía Nacional del Ecuador, 7 de enero de 2024. Informe PN-DAI-DAO-2024-014-INF.

terroristas y pongan en riesgo la seguridad del Estado. Esto, considerando que el Ecuador se encuentra en el décimo puesto del índice de criminalidad del mundo, al evidenciarse un nivel altísimo de criminalidad y baja resiliencia estatal (habilidad de reaccionar o soportar el impacto de una crisis), la cual bajó de 5.7 en 2021 a 4.88 en 2023, de acuerdo con el Informe Global Contra el Régimen Organizado Transnacional (2023).¹²

39. Para visibilizar la situación de violencia alegada, alude a actos criminales, como homicidios ocurridos con armas de fuego, el asesinato de tres personas ocurrido en la vía Durán-Tambo,¹³ el robo y asesinato a un guardia de seguridad en el cantón Daule,¹⁴ el asesinato del exdirigente de fútbol, Fabián Aguilar, en exteriores de una iglesia en Machala,¹⁵ y el asalto a una banda musical en el trayecto de Quito a Pelileo.¹⁶
40. Destaca que estos actos demuestran una escalada de violencia y comportan una gravedad importante en el contexto actual del país. Las estadísticas demostradas en el Informe PN-DAI-DAO-2024-014-INF, que cita el presidente, resaltan la preponderancia y gravedad de homicidios intencionales como parte de las actividades delictivas, cuya magnitud se demuestra a continuación:

[h]asta el 31 de diciembre de 2023, se han registrado 8.008 homicidios intencionales. De estos, **el 91% (7.291 casos) se atribuyen a la Violencia Criminal**, que está parcialmente relacionada con Amenazas y Tráfico de Sustancias Estupefacientes (tanto interno como internacional), sumando un total de 6.672 casos. **El 88% de estos homicidios intencionales (7.039 casos) fueron cometidos con armas de fuego.** Del total de homicidios intencionales del 2023, el 39% (2.868 víctimas) se encuentran entre 20 y 29 años de edad” (énfasis en el original).¹⁷

¹² Informe PN-DAI-DAO-2024-014-INF.

¹³ Primicias. “Tres asesinatos acentúan la ola de violencia en Durán”, de 17 de diciembre de 2023. Obtenido de: <https://www.primicias.ec/noticias/sucesos/asesinatos-violencia-duran-ecuador/>

¹⁴ Expreso. “Daule: dos delincuentes asesinan a un guardia de seguridad, tras robarle”, de 5 de enero de 2024. Obtenido de: <https://www.expreso.ec/actualidad/daule-dos-delincuentes-asesinan-guardia-seguridad-robarle-184881.html>

¹⁵ Primicias. “Favian Aguilar, exdirigente de fútbol, es asesinado en Machala”, de 7 de enero de 2024. Obtenido de: <https://www.primicias.ec/noticias/sucesos/favian-aguilar-exdirigente-futbol-asesinado-machala/>

¹⁶ Para fundamentar sus argumentos, el presidente cita y refiere artículos de prensa sobre los hechos relatados.

¹⁷ El mencionado informe realiza un análisis pormenorizado de la progresión del fenómeno de homicidios intencionales por armas de fuego, tendencia que ha aumentado a partir del 2021. Así, expone información respecto de 36 subzonas a nivel nacional, de las cuales 18 registraron un incremento de violencia durante el año 2023. Entre ellas, destacan las siguientes estadísticas respecto de eventos de homicidios intencionales y porcentaje de incremento en relación con el año anterior: Distrito Metropolitano de Guayaquil (2806 eventos, incremento del 77%), Los Ríos (997 eventos, incremento del 139%), Guayas (957 eventos, incremento del 102%), Manabí (957 eventos, incremento del 82%), El Oro (560 eventos, incremento del

- 41.** En el informe citado en el párrafo previo, se visibiliza el impacto de la situación de violencia que se ha producido como consecuencia de la lucha por el control territorial de las rutas de narcotráfico en la región latinoamericana y la influencia de actores internacionales como los Rastrojos y los Urbareños (ahora Cartel del Golfo), Cartel de Jalisco Nueva Generación y Cartel de Sinaloa de México y la Mafia Albanesa. Con respecto a las actuaciones delictivas, el presidente indica que estas son cada vez mayores. Incluye entre ellas el “reclutamiento y entrenamiento de niñas, niños y adolescentes, el adoctrinamiento ideológico y el desarrollo de una gobernanza criminal”, específicamente en la provincia del Guayas. Afirma que la existencia de “ocupación territorial de grupos criminales en áreas estratégicas, que confluyen en una constante lucha por el control de estos territorios, [...] se traducen en la manifestación de la violencia criminal”.
- 42.** A su vez, el Informe PN-DAI-EEI-2024-015-INF¹⁸ identifica modalidades de actos de violencia como la extorsión. Menciona la figura de “vacunas” que sustentan a las economías criminales, puntualizando que en “2022 hubo 3.188 extorsiones [...] en Ecuador, hasta diciembre de 2023, se registraron 18.930 casos”, dirigidas a unidades económicas, educativas, trabajadores de empresas privadas y dueños de domicilios, utilizando incluso explosivos para amedrentar a sus blancos.¹⁹
- 43.** Menciona que también se han registrado atentados contra Unidades de Policía Comunitaria, Unidades de Vigilancia Comunitaria, la Fiscalía General del Estado (“FGE”) y el SNAI. Afirma que “[d]esde 2022 hasta diciembre de 2023, se han contabilizado 1,345 alertas de explosivos a través de las llamadas del Ecu-911 [...]

90%), Santa Elena (250 eventos, incremento del 112%), Distrito Metropolitano de Quito (264 eventos, incremento del 29%), Napo (54 eventos, incremento del 125%), Pastaza (30 eventos, incremento del 275%), Morona Santiago (30 eventos, incremento de 200%), Sucumbíos (97 eventos, incremento del 18%), Bolívar (24 eventos, incremento del 85%), Chimborazo (25 eventos, incremento del 67%), Imbabura (26 eventos, incremento del 63%), Pichincha (31 eventos, incremento del 48%), Cotopaxi (32 eventos, incremento del 3%) y Loja (30 eventos, incremento del 15%). Se destaca que el 84.16% de homicidios intencionales en el país se concentran en 6 subzonas (Distrito Metropolitano de Guayaquil, Los Ríos, Guayas, Manabí, El Oro y Esmeraldas). Entre los factores que sustentan estos delitos, se destaca la violencia criminal, tráfico interno de drogas (micro tráfico) y amenazas. Estos eventos se producen, en su mayoría, con armas de fuego y dentro de los espacios públicos. El informe destaca también el género masculino como una víctima preponderante de los crímenes relatados.

¹⁸ Policía Nacional del Ecuador, 9 de enero de 2024. Informe PN-DAI-EII-2024-015-INF.

¹⁹ Como ejemplo, el 30 de marzo de 2023, en la ciudad de Guayaquil un guardia de seguridad de un local de joyas en el sector de Sauces Nueve fue secuestrado por grupos criminales y obligado a colocarse un traje con explosivos, con el cual permaneció durante más de tres horas en las afueras de su trabajo por extorsión. El País. “La policía desactiva un explosivo que habían atado unos ladrones a un guardia de una casa de empeño en Guayaquil, de 21 de marzo de 2023. Obtenido de: <https://elpais.com/internacional/2023-03-31/la-policia-desactiva-un-explosivo-que-habian-atado-unos-ladrones-a-un-guardia-de-una-casa-de-empeno-en-guayaquil.html>

cerca de 48 instalaciones del [E]stado han sufrido atentados con armas y explosivos, en relación con el traslado de personas privadas de la libertad”. Relata que el 31 de octubre de 2023 y la madrugada del día siguiente se atendieron siete emergencias por explosivos, como resultado existieron cinco policías fallecidos y seis heridos. A su vez, menciona que el 31 de agosto de 2023, ante la alerta de intervención en el contexto de traslados de personas privadas de la libertad (“PPL”), dos coches bomba fueron detonados frente a dependencias administrativas en el sector de La Mariscal.²⁰ De la misma manera, menciona la existencia de mensajes de advertencia por parte de los grupos criminales y actos como degollamientos, incineraciones y desmembramientos para amedrentar a la ciudadanía.²¹

44. En el Decreto 110, el presidente hace hincapié en que las investigaciones realizadas por la FGE en el “Caso Metástasis”²² y las operaciones llevadas a cabo el 14 de diciembre de 2023 por esta institución, en conjunto con la Policía Nacional, evidenciaron la “influencia de los grupos organizados transnacionales que operan en el país en varias funciones e instituciones del Estado”. Al respecto, los informes citados por el presidente resaltan que estas investigaciones demuestran el fenómeno de infiltración de la delincuencia organizada de manera estructurada y coordinada para llevar a cabo actividades ilegales, que van “desde la corrupción de funcionarios públicos hasta la penetración en instituciones gubernamentales, fuerzas de seguridad, empresas legítimas y otras organizaciones”. Menciona que las formas en que esto ocurre incluyen sobornos, extorsión, intimidación y corrupción de individuos en posiciones de poder.

45. El decreto en estudio también alude a la evasión del PPL Adolfo M.V., alias “Fito”, quien se habría fugado de un CPL el 7 de enero de 2024.²³ Respecto de ello, destaca

²⁰ El Universo. “Aquí en Quito ver un coche bomba era imposible, no se había escuchado más que en la Costa: explosiones que dejaron temor entre vecinos de la Mariscal.”, de 1 de septiembre de 2023. Obtenido de: <https://www.eluniverso.com/noticias/seguridad/coche-bomba-era-imposible-ciudadanos-de-quito-miedo-de-explosiones-policia-snai-nota/>

²¹ De acuerdo con el Informe PN-DAI-DAO-2024-014-INF, en 2023 se identificaron 556 homicidios intencionales para enviar mensajes, mencionando que 556 de ellos fueron por disparos en la cabeza, 44 por desmembramiento, 43 por decapitación, 27 por disparos en el cuello y 2 calcinados.

²² El caso versa sobre distintos funcionarios públicos presuntamente involucrados en una red de corrupción con el crimen organizado. Así, actualmente se está procesando a un gran número de jueces, fiscales, policías, abogados, entre otros. La detención del presidente del Consejo de la Judicatura, Wilman Terán, reveló las profundas implicaciones de este caso. En: BBC. News Mundo. “Operativo Metástasis: 3 claves sobre el megaoperativo contra el narcotráfico y la corrupción que se llevó a cabo en Ecuador”, de 14 de diciembre de 2023. Obtenido de: <https://www.bbc.com/mundo/articulos/cp932zvr02zo#:~:text=%E2%80%9CEl%20caso%20Met%C3%A1stasis%20es%20una.casos%E2%80%9D%2C%20sostuvo%20Salazar%20M%C3%A9ndez.>

²³ BBC. “Quién es Adolfo Macías, “Fito”, cuya fuga de una prisión en Ecuador llevó al presidente Noboa a declarar el estado de excepción en el país”, de 9 de enero de 2023. Obtenido de: <https://www.bbc.com/mundo/articulos/c51z74dz79zo>

que la situación de violencia se encuentra “agravada por presuntas evasiones o fugas de personas privadas de la libertad, vinculados a grupos criminales, siendo de alto riesgo para el Estado que se encuentren en libertad”, ya que podrían continuar con actividades criminales y/o terroristas que desemboque en venganzas o disputas de territorios entre bandas delictivas.” Además, los medios de comunicación han reportado hechos públicos y notorios respecto de la situación actual. Así, el público general ha sido informado respecto de la fuga de Fabricio Colón Pico, alias “el Salvaje”, líder de la agrupación delictiva Los Lobos, el 9 de enero de 2024.²⁴

46. Por otro lado, el presidente destaca la gravedad de la situación de violencia que existe al interior de los CPL que integran el SNAI, señalando que existen “graves alteraciones al orden, amenazas a la vida e integridad física o sexual, tanto de privados de la libertad, visitantes, servidoras o servidores, o cualquier persona que legalmente intervenga en dicho sistema”. Describe que los hechos de violencia se complejizan a raíz de las investigaciones que desarrolla la FGE, la planificación y desarrollo de operaciones dentro del sistema, entre ellos, la “judicialización, operativos y traslados de personas privadas de la libertad de alto riesgo”.

47. Menciona que estos espacios han servido como centros de mando y organización para el cometimiento de acciones delictivas, con el fin organizacional de “controlar los territorios, las economías ilegales, ajuste de cuentas y/o venganzas”. Señala que “las disputas por el control de estos centros y su economía subterránea generan alrededor de 1.1. millones semanales”. Así, puntualiza que “[l]a red de corrupción y control criminal ha hecho que los centros penitenciarios sirvan de base de operaciones para la ejecución de delitos inter, intra y extracarcelarios”; y, que en ese contexto, se han ocasionado motines con resultados graves de violencia, en la que se estima que han fallecido 449 personas en 13 motines en un periodo menor a dos años, desde el 2021 al 2023. El Informe PN-DAI-DAO-2024-014-INF concluye lo siguiente:

9. Que, los grupos de delincuencia organizada actualmente ejercen un dominio interno sobre las instalaciones penitenciarias a nivel nacional. Los principales cabecillas han consolidado en estos centros como sus áreas predilectas, permitiendo desplazarse libremente entre las distintas áreas, pabellones y etapas de seguridad, convirtiéndose también en sus bases de operaciones criminales, desde donde dispondrían a sus brazos operativos la ejecución de delitos intra y extramuros.

10. Que, durante intervenciones a los centros carcelarios realizadas en los años 2022 y 2023, se registraron reacciones violentas, tales como: alteraciones del orden (amotinamientos), toma de rehenes, huelgas de hambre, homicidios intencionales de

²⁴ Primicias. “Fabricio Colón Pico se escapó de la Cárcel de Riobamba”, de 9 de enero de 2023. Obtenido de: <https://www.primicias.ec/noticias/seguridad/fabricio-colon-pico-fuga-riobamba/>

privados de la libertad y extramuros se efectuaron atentados a entidades/bienes públicas y privadas [sic], servidores públicos (ASP y servidores policiales), y difusión de videos con información distorsionada en redes sociales.

11. Que, en los centros carcelarios a nivel nacional se mantienen 07 nudos críticos como: corrupción, pugna de poder entre GDO, infraestructura y tecnología deteriorada, impunidad, comunicación ilegal y clandestina, hacinamiento y necesidades básicas insatisfechas de las PPL, lo que genera mayor oportunidad para los privados de libertad para cometer actividades ilícitas y alteraciones de orden interno carcelario (homicidios intencionales, enfrentamientos armados, ingreso de artículos prohibidos, entre otros).

- 48.** Por otro lado, mediante Informe Técnico SNAI-STPSP-2024-001-IT,²⁵ el SNAI evidenció la insuficiencia de equipamiento y armamento de la institución frente al poder de fuego de las PPL, lo cual genera vulnerabilidad y peligro a sus servidores. Esta situación fue evidente el 8 de enero de 2024, cuando se reportó la retención de distintos servidores del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria (“CSVP”).²⁶ A su vez, el informe establece que:

El armamento tipo militar como fusiles de alto calibre, así como el uso de explosivos por parte de las PPL y que han sido detectados por personal de los subsistemas de inteligencia militar, policial y penitenciario evidencia su gran capacidad en armamento, sobrepasando la capacidad de los servidores del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria e incluso del personal policial asignado a la Coordinación General de Seguridad Perimetral de Centros de Privación de Libertad, situación que impide recuperar el control y garantizar gobernanza en los CPL.

- 49.** A partir de los hechos relatados en los considerandos de la declaratoria de estado de excepción y los datos presentados por el presidente, así como el informe citado en el párrafo anterior, se evidencia que se invoca esta causal con el fin de mantener el control de los CPL, abordar y mitigar los hechos particulares de violencia en el territorio nacional, evitar que la población sea víctima de actos terroristas y, en general, garantizar su protección en la totalidad del territorio ecuatoriano.

5.2.2. Conflicto armado interno

²⁵ SNAI, 8 de enero de 2024, Informe Técnico SNAI-STPSP-2024-001-IT.

²⁶ Se reportó la retención de servidores del CSVP en los siguientes CPL: 16 servidores en el CPL El Oro 1, 47 servidores y 1 civil en el CPL Cotopaxi 1, 19 servidores y 1 personal de cocina en el CPL de Loja, 7 servidores en el CPL Chimborazo 1, 50 servidores y 12 miembros del personal de cocina en el CPL Azuay 1, 15 servidores en el CPL Tungurahua 1, 4 servidores del CSVP y 2 miembros de la Policía Nacional en el CPL Cañar 2, 11 servidores y 1 persona del economato en el CPL Napo 1. También se reportaron alteraciones del orden en los siguientes CPL: Chimborazo 1, Chimborazo 3, alerta de amotinamiento en el CPPLM Pichincha 1 y huelga de hambre en el CPL Imbabura 1.

50. En el Decreto 111, el presidente “reconoce la existencia de un conflicto armado interno” en el territorio ecuatoriano y añade este elemento como una causal adicional a la declaratoria de estado de excepción dispuesta mediante el Decreto 110.
51. Menciona que, en el país, los “índices de violencia crecientes, penetración del crimen organizado a su tejido social e institucional y actos terroristas que atentan contra la seguridad territorial y soberanía del Estado” ponen en evidencia la necesidad de recuperar el control territorial y la soberanía del Ecuador en materia de seguridad, por lo que la respuesta del Gobierno Nacional requiere fundamentarse en el derecho internacional humanitario.
52. El presidente fundamenta la decisión de declarar la existencia de un conflicto armado interno en que la Policía Nacional presentó un informe caracterizando a los grupos criminales “con un nivel mínimo de organización” e “incidencia en el enfrentamiento armado en el contexto del crimen organizado entre 2014 y 2023”. Puntualiza que las organizaciones que participan del crimen organizado constituyen actores en el conflicto alegado, ya que han adquirido la capacidad de “planificar, coordinar, ejecutar y atribuirse actos de violencia contra la población, [así como] actos de violencia planificada e indiscriminados [...]”, calificando a estas acciones como terroristas y señalando que, además, utilizan “armas, municiones, explosivos y accesorios, llegándose en la actualidad a utilizarse armamento bélico de uso militar exclusivo”.²⁷
53. A criterio de la Policía Nacional, las siguientes organizaciones cumplen con las características referidas *ut supra*: Águilas, ÁguilasKiller, Ak47, Caballeros Oscuros, ChoneKiller, Choneros, Corvicheros, Cuartel de las Feas, Cubanos, Fatales, Gánster, Kater Piler, Lagartos, Latin Kings, Lobos, Los p. 27, Los Tiburones, Mafia 18, Mafia Trébol, Patrones, R7 y Tiguerones (“**grupos criminales**”).
54. De conformidad con el criterio citado en líneas previas de la Policía Nacional, el presidente considera que la “presencia exacerbada del crimen organizado en el país ha desembocado en su proliferación y consolidación”. Esta postura sugiere que la crisis de seguridad que enfrenta el país demuestra de manera exponencial una “ola de criminalidad” y actos de violencia sistémica por parte de grupos criminales que configuran una “amenaza terrorista contra los pilares de la soberanía estatal e integridad territorial”.

²⁷ Informe PN-DAI-EII-2024-015-INF: se destaca que en los últimos años las armas de fuego registradas pasaron de ser “armas cortas tipo pistola y revolver” a “armas de tipo militar-ametralladora y fusiles”. Respecto a estas últimas se identifica un crecimiento del 36% entre el 2020 y el 2023.

- 55.** Por tanto, mediante Informe PN-DAI-EII-2024-015-INF,²⁸ la Policía Nacional puso en conocimiento del presidente el desarrollo del conflicto armado interno mencionado. En este informe se hace hincapié en lo siguiente:

El incremento de violencia criminal tiene como consecuencia que “la fragmentación delictiva ha permitido que las organizaciones capten más territorio con grandes áreas de influencia, territorios en los cuales generan una gobernanza criminal, mediante la naturalización de la violencia.” Se afirma que los grupos criminales identificados están “encargad[o]s de la logística, el reclutamiento y de conformar grupos armados de autodefensa que constituyen una red policéntrica desconcentrada anclada a una estructura criminal”.

El tipo de armas registradas con las cuales se ejerce la violencia criminal han pasado de armas cortas tipo pistola y revolver a armas largas de tipo militar (ametralladoras y fusiles) con un crecimiento entre los años 2022 y 2023.

Entre los factores que dan lugar a esta criminalidad se identifica el narcotráfico, comercio ilícito de recursos no renovables y tráfico de armas como un factor común en América. Específicamente, con relación al mercado de drogas y su influencia respecto de actores criminales, se señala que este ha “constituido un catalizador de perfeccionamiento dentro de la estructura criminal con roles y funciones específicas”, donde sus “grupos se caracterizan por tener un nombre conocido, un liderazgo definido, control territorial y afiliación identificable”.

Adicionalmente, se menciona que estos grupos delictivos nacionales “se disputan a muerte la hegemonía de los territorios, generando pánico en la población”, con el respaldo de carteles mexicanos como Sinaloa, Jalisco Nueva Generación y la mafia balcánica.

- 56.** Además, la Policía Nacional, tras el estudio y categorización de grupos criminales, se pronunció con las siguientes conclusiones:

Que, una vez que se ha realizado el estudio y categorización de los grupos organizados en nuestro país se ha establecido que cada uno de estos cumplen con parámetros y patrones que nos permiten confirmar los estándares internacionales para ser categorizados como grupos criminales organizados transnacionales, puesto que, tienen una estructura mínima y un umbral de intensidad, es decir tiene una estructura de mando, reglas y mecanismos disciplinarios dentro de sus organizaciones, controlan un determinado territorio, además de tener la capacidad de reclutamiento, acceso a armas, equipamiento y entrenamiento militar. Además, cuentan con la capacidad para planificar, coordinar y ejecutar operaciones de naturaleza militar y con voceros oficiales para comunicar, negociar y concluir acuerdos.

En este sentido, los indicios y sustentos del accionar criminal, delincuencia y terrorista dan cuenta de que estas redes criminales poseen estructuras jerarquizadas, con capacidades y conocimientos en diferentes ámbitos que les permitan alcanzar los objetivos de las empresas criminales en sus distintas economías ilegales entre las que se detallan manejo de armas de fuego y explosivos, entrenamiento en estrategia y

²⁸ Informe PN-DAI-EII-2024-015-INF.

planificación militar. Estos criterios se utilizan como mínimo para distinguir un conflicto armado interno, de otros actos de delincuencia que no están sujetos al derecho internacional humanitario.

Que estas estructuras tienen capacidades que les ha[n] permitido permanecer en el tiempo e intensificar sus acciones criminales en contra de la ciudadanía en general e incrementando los niveles de violencia del país.

Que, los Grupos Criminales Organizados Transnacionales ejercen violencia financiada principalmente por actividades de narcotráfico; ejecutan acciones de tal intensidad como: matanzas carcelarias, atentados armados selectivos, atentados armados múltiples, atentados con explosivos o atentados a servidores e infraestructuras públicas, que no son esporádicas y que se caracteriza por su intensidad, permanencia y recurrencia, han demostrado que “los mecanismos jurídicos ordinarios, inherentes al Estado han dejado de ser suficientes para contrarrestar el conflicto”.

57. Ahora bien, el mismo día que se decretó el estado de excepción por conflicto armado interno, se suscitaron una serie de ataques violentos en distintos sectores del país. El medio de comunicación El Universo reportó incineraciones de vehículos y explosiones, inclusive con dinamita, en un puente en una vía principal de Quito, secuestros de miembros de la Policía Nacional y ataques a Unidades de Policía Comunitarias.²⁹ Estos hechos son públicos y notorios.

58. De manera paralela, al medio día del 9 de enero de 2024, miembros de grupos criminales ingresaron a las instalaciones de TC Televisión en Guayaquil y tomaron como rehenes al personal de dicha institución para enviar un mensaje. Toda vez que se estaba realizando una transmisión en vivo, el evento fue observado en tiempo real por gran parte de la población ecuatoriana, evidenciándose la intención de generar un impacto en la misma a través del cometimiento de este acto.³⁰ La magnitud de tal acontecimiento conllevó a que, ese mismo día, el Ministerio de Educación suspenda todas las clases en las instituciones del sistema nacional educativo hasta el 12 de enero de 2024,³¹ y que el Ministerio del Trabajo sugiera a entidades públicas la realización de actividades en la modalidad de teletrabajo para “salvaguardar la integridad física y el bienestar de los trabajadores a escala nacional”. Estos hechos también son públicos y notorios.

²⁹ El Universo. “Ecuador en alerta: explosiones, detonaciones y secuestros de policías tras el estado de excepción”, 9 de enero de 2024. Obtenido de: <https://www.eluniverso.com/noticias/ecuador/explosiones-detonaciones-y-secuestros-de-policias-tras-el-estado-de-excepcion-nota/>

³⁰ Primicias. “Rescatan al personal de los canales TC Televisión y Gamavisión tras el ingreso de atacantes a sus instalaciones.” de 9 de enero de 2024. Obtenido de: <https://www.primicias.ec/noticias/seguridad/ataque-armado-tc-television/>

³¹ El Universo. “Ministerio de Educación Suspende las clases presenciales en todo Ecuador hasta el 12 de enero”, de 9 de enero de 2024. Obtenido de: <https://www.eluniverso.com/noticias/ecuador/suspension-clases-estado-de-excepcion-ecuador-enero-2024-nota/> En un comunicado oficial del Ministerio de Educación, se informó que esta suspensión se mantuvo hasta el 19 de enero de 2024.

59. Con fundamento en lo anterior, este Organismo verifica que los hechos alegados por el presidente, respecto a las dos causales invocadas, no se refieren a escenarios probables o futuros, sino a acontecimientos simultáneos que tienen real ocurrencia en la totalidad del territorio ecuatoriano, las cuales demuestran la amenaza e implicaciones de la situación contextualizada que fundamenta la declaratoria del estado de excepción examinada. Toda vez que estos hechos han sido registrados en los considerandos de los Decretos, en varios medios de comunicación nacionales e internacionales, en los informes de la Policía Nacional y del SNAI, y han causado una evidente alarma y conmoción social, se verifica que la declaratoria se sostiene en hechos ciertos respecto a las causales de grave conmoción interna y conflicto armado interno.

5.3. Que los hechos constitutivos de la declaratoria configuren la causal constitucional invocada

5.3.1. Grave conmoción interna

60. El presidente ha señalado que la situación extraordinaria de violencia y criminalidad que se suscita en el país y dentro del SNAI, perpetrada por grupos criminales, se encasilla en el presupuesto de grave conmoción interna, de conformidad con el artículo 164 de la CRE.³² Además, el presidente ha manifestado que esta situación se ha visto agravada por la evasión o fuga de PPL vinculadas a dichos grupos, lo cual genera pánico y caos dentro de los CPL a nivel nacional y en la población en general, así como requiere el actuar emergente de la fuerza pública (Policía Nacional y Fuerzas Armadas) para su búsqueda y recaptura. Por último, refiere que la situación crítica de los CPL amerita también decretar estado de excepción, a fin de recuperar el control de los mismos y garantizar la seguridad e integridad de las PPL y de toda persona que intervenga en el SNAI.

61. Conforme el dictamen 3-19-EE/19, la causal de grave conmoción interna se configura al concurrir dos elementos:³³ **(i)** la real ocurrencia de acontecimientos de tal intensidad que atenten gravemente en contra del ejercicio de los derechos constitucionales, la estabilidad institucional, la seguridad y la convivencia normal

³² Constitución, numeral 1 del artículo 164: “[l]a Presidenta o Presidente de la República podrá decretar el estado de excepción en todo el territorio nacional o en parte de él en caso de [...] grave conmoción interna [...]”.

³³ CCE, dictamen 3-19-EE/19, 9 de julio de 2019, párr. 21.

de la ciudadanía; y, como consecuencia de estos acontecimientos, (ii) se genere una considerable alarma social.³⁴

62. Con relación al primer elemento (i), este Organismo ha indicado que “la delincuencia común es una situación que afecta a todos los Estados de forma crónica. Sin embargo, existen casos excepcionales donde el desbordamiento de fenómenos delictivos, la intensidad de la violencia y la subida exponencial de los índices de criminalidad perturban el orden público de forma crítica”.³⁵ Por tanto, y si bien

[...] la delincuencia no constituye *per se* un acontecimiento reciente [...] en contextos específicos, puede tornarse en un hecho inédito, ya que la intensidad y el grado de violencia sobrepasa los límites de contención por parte de las autoridades y ocasiona graves e impactantes consecuencias sociales que requieren una respuesta urgente y extraordinaria.³⁶

63. Conforme se desprende de los hechos descritos en los informes elaborados por la Policía Nacional, recogidos en el Decreto 110 y en la sección anterior, es posible evidenciar que en dieciocho de veintiséis subzonas se registraron incrementos en índices de violencia durante el 2023. En estas zonas, muchas superaron el 100% con relación al 2022.³⁷ Ello posicionó al Ecuador en el décimo puesto entre los países con mayor índice de criminalidad del mundo, según el Informe Global contra el Crimen Organizado Transnacional de 2023. Además, de 8.008 homicidios intencionales registrados en 2023, 91% se atribuyen a violencia criminal, la cual está principalmente relacionada con amenazas y tráfico de sustancias estupefacientes a nivel interno e internacional. Por último, aumentaron las formas de extorsión a la ciudadanía. En 2022 se registraron 3.188 “vacunas”, mientras que en 2023, 18.930.

64. Este aumento en índices de violencia y criminalidad, tal y como lo señala el propio Decreto 110, viene ocurriendo desde el 2021. Sin perjuicio de ello, en este primer mes de 2024, el aumento de criminalidad referido alcanzó un grado de intensidad y gravedad crítico, el cual se refleja en “una polarización criminal extrema, adoptando capacidades criminales cada vez mayores”.³⁸

65. Ahora bien, tanto el Decreto 110 como los informes de la Policía Nacional aluden a la fuga de Adolfo M.V., alias “Fito”, líder del grupo criminal Los Choneros, como

³⁴ Según el dictamen 3-19-EE/19, los hechos suelen ser reportados y reflejados por los medios de comunicación.

³⁵ CCE, dictamen 6-21-EE/21, 3 de noviembre de 2021, párr. 29.

³⁶ CCE, dictamen 8-22-EE/22, 30 de noviembre de 2022, párr. 36.

³⁷ Los Ríos, Guayas, Santa Elena, Orellana, Pastaza, Morona Santiago y Zamora Chinchipe.

³⁸ Informe PN-DAI-DAO-2024-014-INF.

un hecho que ha agravado la situación de violencia y criminalidad a nivel nacional, pues contempla un alto riesgo para el Estado de que se continúe “con actividades criminales y/o terroristas que desemboque en venganzas o disputas de territorios entre bandas delictivas”, al igual que genera pánico y caos dentro de los CPL y en la ciudadanía. De igual manera, en medios de comunicación se reportó que Fabricio Colón Pico, alias “el Salvaje”, líder del grupo criminal Los Lobos, también se habría fugado de prisión.³⁹ Así también, el referido decreto alude a la toma de rehenes de miembros del CSVP y personal administrativo en centros de privación de libertad en Azuay, Cañar, Esmeraldas, Cotopaxi, Tungurahua, El Oro y Loja, como hechos que, de manera conjunta, evidencian la crisis que se suscita en el sistema penitenciario y que se agrava en vista del aumento de violencia y criminalidad.

- 66.** El Decreto 110 también se refiere a las investigaciones en curso respecto del caso Metástasis, a partir de las cuales la Policía Nacional estima que se evidencia “la influencia de los grupos armados organizados transnacionales que operan en el país, en varias funciones e instituciones del Estado”, así como una amplia red de corrupción que involucraría a miembros de la Función Judicial, Policía Nacional, SNAI y abogados, entre otros.
- 67.** Alega, a su vez, que las autoridades que no formarían parte de esta red de corrupción y que se encuentran investigando los delitos cometidos por estos grupos son constantemente amenazadas y amedrentadas. Existen hechos públicos y notorios que demuestran la existencia de dichas amenazas. Por ejemplo, el 17 de enero de 2024, se asesinó al fiscal César Suárez en la ciudad de Guayaquil, a cargo de investigar el asalto a TC Televisión.⁴⁰ Así también, el 29 de enero de 2024, se registraron disparos contra la Fiscalía de Manta, en un supuesto intento de amedrentar la labor de esta institución.⁴¹
- 68.** Con base en lo expuesto, se colige una grave afectación a la seguridad pública, estabilidad institucional y ejercicio de derechos constitucionales, pues los hechos referidos en líneas previas evidencian que la criminalidad ha escalado cuantitativa y cualitativamente a un grado de intensidad alarmante e inusitado, no solo arriesgando la convivencia ciudadana y el ejercicio de derechos –de la ciudadanía, PPL y miembros del CVSP–, sino que incluso ha permeado en distintas instituciones

³⁹ En el dictamen 6-20-EE/20, de 19 de octubre de 2020, párr. 19; y, dictamen 5-21-EE/21, de 6 de octubre de 2021, párr. 18, la fuga de PPL se consideró parte de una concurrencia de hechos que configuraron la causal de grave conmoción interna.

⁴⁰ BBC News Mundo. “Asesinan en Ecuador a un fiscal que investigaba grandes casos de corrupción y el asalto armado a un canal de televisión” de 17 de enero de 2024. Obtenido de: <https://www.bbc.com/mundo/articulos/c3gyg351mno>

⁴¹ La Hora. “¿Los Choneros están detrás del ataque armado a la Fiscalía de Manta?” de 29 de enero de 2024. Obtenido de: <https://www.lahora.com.ec/pais/seguridad-fiscalia-atentado-manta/>

públicas, revelando una presunta red de corrupción e intentos de intimidar a las autoridades no involucradas en la misma. La Corte Constitucional no es indiferente a este fenómeno. Al respecto, ha mencionado:

En la actualidad, las organizaciones criminales poseen esquemas altamente especializados que cuentan con infraestructura tecnológica y una planificación estratégica, de manera que traen consigo graves consecuencias económicas, sociales y políticas para una sociedad [se ha omitido una referencia a pie de página]. **Sumado a ello, la academia ha mostrado que la delincuencia tiene efectos en la institucionalidad democrática de un Estado** [se ha omitido una referencia a pie de página]. **Particularmente, por los altos niveles de violencia que trae como efecto, la influencia en esquemas oscuros de financiamiento a partidos y organizaciones políticas**, el importante grado del uso de la fuerza estatal en los asuntos de política doméstica [se ha omitido una referencia a pie de página], **la relación entre corrupción estatal y las economías ilegales**, entre otros [se ha omitido una referencia a pie de página] (énfasis añadido).⁴²

69. En consecuencia, resulta evidente para esta Corte que el aumento de índices de criminalidad y violencia en todo el territorio nacional, que responden, en lo principal, a la actividad de grupos criminales; el dominio de estos grupos en CPL, que llevaron a la retención de servidores y terceros; la fuga de Adolfo M.V. y Fabricio Colón Pico, líderes de dos de los grupos criminales más peligrosos del país; la problemática aludida por el caso Metástasis, respecto al presunto alcance de estos grupos en la institucionalidad ecuatoriana; y, por último, actos de retaliación realizados en vista de los intentos estatales de recuperar la institucionalidad, conllevan a un desbordamiento de la inseguridad a nivel nacional. Así también, comprometen el ejercicio de varios derechos de la ciudadanía, por ejemplo, una vida segura y libre de violencia, la integridad física y psíquica, la vida digna, la libertad de tránsito, el trabajo, la educación, entre otros.

70. Respecto al segundo elemento (ii), este Organismo observa que se ha generado una considerable alarma y conmoción social debido al aumento de violencia y criminalidad. Esta alarma social se ha visto reflejada, por ejemplo, en la preocupación suscitada a nivel regional e internacional por la transformación del Ecuador en un país con altísimos índices de violencia. Medios internacionales han reportado cómo Ecuador se convirtió en un país “en el que se almacena, se procesa y se distribuye la droga hasta el punto que Estados Unidos lo incluyó en su lista de países con mayor tráfico y producción en el mundo”,⁴³ así como que en este primer

⁴² CCE, sentencia 77-16-IN/22, 27 de enero de 2022, párr. 116.

⁴³ BBC News Mundo. “4 gráficos que muestran la extensión y el impacto de las principales bandas criminales en Ecuador” de 16 de enero de 2024. Obtenido de: <https://www.bbc.com/mundo/articles/cw0llyjqllro>

mes del año se evidenció “un despliegue criminal sin precedentes en la historia de Ecuador”.⁴⁴

71. A nivel regional, la Comunidad Andina de Naciones se reunió el 21 de enero de 2024 en Lima, a fin de analizar la situación de crimen organizado y crisis de seguridad en Ecuador. Entre las resoluciones adoptadas, destaca la siguiente:

Condenar los violentos sucesos registrados en Ecuador, organizados por grupos delincuenciales que, realizando actos de terror, **han pretendido desestabilizar e impactar con gran intensidad el sistema político y régimen constitucional ecuatoriano**. Estos actos representan **una amenaza a la institucionalidad democrática de la subregión andina** (énfasis añadido).⁴⁵

72. Adicionalmente, la alarma social puede ser evidenciada a través de las políticas que ha tomado el Estado, a través de distintos Ministerios, para precautelar la seguridad de la ciudadanía en el contexto de los hechos que se invocaron para decretar el estado de excepción. Por ejemplo, el Ministerio de Educación dispuso clases virtuales para niños, niñas y adolescentes con el fin de precautelar su seguridad e integridad. Asimismo, el Ministerio de Trabajo exhortó a las instituciones del sector público y privado a que adopten mecanismos para “salvaguardar la integridad física y el bienestar de los trabajadores a escala nacional”, sugiriendo la realización de teletrabajo conforme a los lineamientos de esa cartera de Estado. De este modo, resulta evidente la magnitud de la alarma social existente dentro del país.

73. *Ergo*, este Organismo constata que concurren los elementos necesarios para configurar la causal de grave conmoción interna que permite decretar un régimen de excepcionalidad en el país, según lo establecido en el artículo 164 de la Constitución.

5.3.2. Conflicto armado interno

74. En el Decreto 111, el presidente manifestó que los grupos criminales han alcanzado “un nivel mínimo de organización y [que] su incidencia en un enfrentamiento armado conforme la consolidación del crimen organizado entre 2014 y 2023, supone el detonante para la actual crisis de seguridad que enfrenta el Ecuador”. Arguye que la crisis de seguridad que enfrenta el país “dista de manera excepcional de una ola de criminalidad” y, al contrario, evidencia el cometimiento de “actos de violencia sistémica” por parte de actores terroristas, que utilizan armamento bélico de exclusivo uso militar. Por tanto, “[reconoce] la existencia de un conflicto armado

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Primicias. “La CAN analizará la situación del crimen organizado en la región” de 14 de enero de 2024. Obtenido de: <https://www.primicias.ec/noticias/politica/can-reunion-seguridad-ecuador-delincuencia/>

interno” y lo establece como una causal adicional al estado de excepción, de conformidad con el artículo 164 de la CRE.⁴⁶

- 75.** Previo a determinar si se configura la causal invocada y al ser la primera vez que se analiza la causal de conflicto armado interno, esta Corte debe puntualizar que únicamente le corresponde realizar un control de constitucionalidad de naturaleza jurisdiccional sobre el decreto de estado de excepción.⁴⁷ En otras palabras, no le compete efectuar un análisis exhaustivo sobre si los hechos invocados por la presidencia tienen o no la potencialidad jurídica de generar una cierta consecuencia. La LOGJCC solamente exige a este Organismo verificar que: **(i)** los hechos alegados hayan tenido real ocurrencia; y, que **(ii)** configuren la causal invocada,⁴⁸ entre otros requisitos.
- 76.** Así, es responsabilidad del presidente relatar y justificar los hechos que darían lugar a un estado de excepción, toda vez que la Constitución otorga esta facultad exclusivamente al primer mandatario, permitiéndole asumir facultades extraordinarias y limitar o suspender derechos fundamentales, lo cual no es posible bajo el régimen ordinario.
- 77.** El rol de esta Corte, por disposición de la propia Constitución, se limita a pronunciarse sobre la constitucionalidad de la declaratoria de estado de excepción.⁴⁹ Entonces, al verificar que los hechos alegados hayan tenido real ocurrencia, este Organismo examina que las circunstancias a las que alude el presidente sean actuales y ciertas y que no se refieran a “escenarios probables o futuros”.⁵⁰
- 78.** Luego, esta Magistratura verifica que los hechos alegados, con base en la información técnica que le corresponde recabar a la presidencia y a las instituciones responsables, como la Policía Nacional, SNAI, Fuerzas Armadas, Secretaría de Riesgos, entre otros, configuren la causal invocada. Por consiguiente:

[...] esta Corte no está ejerciendo ningún tipo de competencia ejecutiva relativa al orden interno, la seguridad nacional o al mando de la fuerza pública. En efecto, no son

⁴⁶ Constitución, numeral 1 del artículo 164: “[l]a Presidenta o Presidente de la República podrá decretar el estado de excepción en todo el territorio nacional o en parte de él en caso de [...] conflicto armado internacional o interno [...]”.

⁴⁷ En similar sentido, *ver*, CCE, dictamen 8-21-EE/21, 10 de diciembre de 2021, párr. 68.

⁴⁸ LOGJCC, artículo 121 numerales 1 y 2.

⁴⁹ Constitución, artículo 166.

⁵⁰ CCE, dictamen 3-21-EE/21, 21 de julio de 2021, párr. 7.1.1.

competencias de esta Corte la planificación, dirección, organización y coordinación de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas.⁵¹

79. El control que realiza esta Corte no constituye “en ninguna forma, órdenes policiales o militares sobre la actuación en las operaciones del restablecimiento y mantenimiento del orden interno y la seguridad [...]”⁵² o, en general, de la defensa de la soberanía e integridad territorial. Al contrario, el mantenimiento del orden y seguridad pública, así como la dirección política de la defensa nacional, a la que le corresponde asumir la dirección y responsabilidad de toda movilización y actuación concreta de la Policía Nacional y/o de las Fuerzas Armadas, le compete al presidente.⁵³
80. Realizada esta aclaración, la Corte Constitucional se pronunciará sobre la causal de conflicto armado interno. Esta causal se incluyó por primera vez en la Constitución de 2008, pues en la Constitución de 1998 únicamente se hacía referencia a la “guerra internacional” como causal para decretar “estado de emergencia”,⁵⁴ es decir, al conflicto armado entre Estados. La causal de conflicto armado interno no se refiere a este supuesto.
81. Vemos entonces, que la inclusión en nuestra Carta Suprema de la causal de conflicto armado interno puede englobar situaciones atípicas que presentan un desafío al momento de verificar la existencia o no de este fenómeno fáctico.
82. La Corte Constitucional no puede mantenerse indiferente a tales circunstancias, así, visto el proceso evolutivo que caracteriza al derecho, el cual se desarrolla a partir de los fenómenos sociales, se torna evidente que la experiencia fáctica e incluso doctrinaria de otras latitudes podría no ser suficiente frente a escenarios contemporáneos de violencia. Por ejemplo, en los que intervienen grupos armados sin un liderazgo único, con nexos internacionales al crimen organizado, con movilidad territorial permanente, provistos de armamento sofisticado propio de fuerzas armadas estatales, que causen con su accionar ilícito enfrentamientos entre ellos para mantener su hegemonía en determinados sectores de la nación, causando daños a la población en general e, incluso, a la propiedad pública y privada.

⁵¹ CCE, dictamen 8-21-EE/21, 10 de diciembre de 2021, párr. 67. La Constitución establece en su artículo 147 numeral 16 que la máxima autoridad de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional es el presidente.

⁵² *Ibid*, párr. 68.

⁵³ *Ibid*, párr. 69. Esta facultad está contenida en el artículo 147 numeral 17 de la Constitución.

⁵⁴ Constitución Política de la República del Ecuador de 1998. “Art. 180.-El Presidente de la República decretará el estado de emergencia, en todo el territorio nacional o en una parte de él, en caso de inminente agresión externa, **guerra internacional**, grave conmoción interna o catástrofes naturales. El estado de emergencia podrá afectar a todas las actividades de la sociedad o algunas de ellas” (énfasis añadido).

83. Por tanto, y en vista de los múltiples factores que podrían confluír en estos escenarios, la existencia de un conflicto armado interno es una cuestión de hecho sumamente compleja que no depende de declaraciones o reconocimientos políticos, ni requiere que las partes involucradas reconozcan su existencia. El Código Orgánico Integral Penal reconoce que:

Las disposiciones relativas al conflicto armado [...] se aplican desde el día en que este tiene lugar, independientemente de la declaración formal por parte de la presidenta o del presidente de la República o de que decrete el estado de excepción en todo el territorio nacional o parte de él, de acuerdo con la Constitución y la Ley.⁵⁵

84. De la misma manera, su existencia tampoco depende del control constitucional que realiza la Corte, pues a este Organismo no le corresponde efectuar un análisis exhaustivo para determinar la existencia o inexistencia de un conflicto armado interno, así como sus potenciales alcances y características. Esto excedería de manera evidente las facultades de la Corte Constitucional.

85. Entonces, en el supuesto específico de conflicto armado interno, esta Magistratura debe verificar, a diferencia de otras causales, únicamente la justificación del presidente al respecto y si esta se enmarcaría en la causal referida, a partir de hechos ciertos y actuales.

86. En tal virtud, podría surgir la duda de porqué se incluyó a la causal de “conflicto armado interno” dentro de aquellas que permiten decretar estado de excepción. Esta Corte considera que la misma se incluyó como una causal que permite acudir a un régimen excepcional porque, en el marco de este escenario, el presidente podría necesitar suspender o limitar los derechos fundamentales contemplados en la CRE o ejercer las atribuciones excepcionales únicamente facultadas en el marco del estado de excepción, reconocidas en el artículo 165 de la Norma Suprema. Por ejemplo, el presidente podría considerar necesario limitar la libertad de tránsito y la libertad de información mientras se desarrolla un conflicto armado interno, para garantizar la seguridad de la población en general y evitar que se divulgue información de carácter sensible, respectivamente. En similar sentido, el presidente podría considerar necesario trasladar la sede del gobierno a cualquier lugar del territorio nacional o disponer el cierre o habilitación de puertos, aeropuertos y pasos fronterizos, por motivos de seguridad. Ello únicamente se puede realizar en el marco de un estado de excepción, *ergo*, la necesidad de incluir al “conflicto armado interno” como una causal que habilita este régimen de excepcionalidad.

⁵⁵ Código Orgánico Integral Penal. Registro Oficial 180, suplemento, 10 de febrero de 2014. Artículo 114.

- 87.** Pero, al implicar una situación que desborda el régimen ordinario y los mecanismos que este contempla, la Constitución y la LOGJCC exigen un control de constitucionalidad, de carácter formal y material, a fin de verificar que su activación realmente sea necesaria y no se ordinarice el estado de excepción. Incluso, cabe resaltar que un conflicto armado interno puede existir con independencia de la declaratoria de estado de excepción que se realice por tal motivo. Es decir, el conflicto armado interno podría existir tanto antes como después de la vigencia del mismo, al no depender de este. En tal sentido, es evidente que esta Magistratura solo debe verificar que se justifique argumentadamente que hechos ciertos y actuales se enmarquen en lo que podría entenderse como un conflicto armado interno, definición que se encuentra en constante evolución, mas no determinar si este existe o no.
- 88.** Ahora bien, conforme se evidencia del Decreto 111 y de la sección 5.2.2. *supra*, el presidente invocó esta causal en vista que el país “enfrenta índices de violencia crecientes, penetración del crimen organizado a su tejido social e institucional y actos terroristas que atentan contra la seguridad territorial y soberanía del Estado”, los cuales no caben dentro de la criminalidad común. El presidente alude, entonces, a una escalada de violencia o exacerbación de los hechos que configuraron la grave conmoción interna.
- 89.** El presidente caracteriza a los grupos criminales como grupos que llevan a cabo actividades ilegales. Luego, manifiesta que estos grupos cuentan “con un nivel mínimo de organización” y con la capacidad de “planificar, coordinar, ejecutar y atribuirse actos de violencia contra la población”. Incluso, los informes de la Policía Nacional aluden a una estructura de comando, al señalar que ciertos “grupos se caracterizan por tener un nombre conocido, un liderazgo definido, control territorial y afiliación identificable”. Por otra parte, la Policía Nacional expone la predominancia de grupos criminales en CPL a nivel nacional, determinando que en la provincia de Esmeraldas predomina el grupo los Tiguerones, en Manabí los Choneros, y en Azuay, Cañar y Loja los Lobos. Señala que algunos de estos grupos se caracterizan por estructuras organizacionales horizontales, pero, que igual es posible evidenciar una afiliación identificable y capacidad de control, al ser capaces de manejar CPL y utilizarlos como centros de operaciones para planificar y ejecutar operaciones contra el Estado.
- 90.** El presidente indica que varios de estos grupos poseen “una estructura de mando, reglas y mecanismos disciplinarios”, al igual que “capacidad de reclutamiento, acceso a armas, equipamiento y entrenamiento militar”, por ejemplo, en la provincia de Guayas, donde reclutan niños, niñas y adolescentes. Además, la información de inteligencia detalla la existencia de vínculos con grupos criminales extranjeros,

como el Cartel Jalisco Nueva Generación y Cartel de Sinaloa de México, la Mafia Albanesa y grupos armados organizados colombianos que, a través de alianzas o coaliciones con los grupos criminales de Ecuador, pretenden alcanzar el control de rutas de narcotráfico y se enfrentan entre sí por dicho objetivo, superando la criminalidad común.

91. El informe de la Policía Nacional determina también que los grupos criminales utilizan “armas, municiones, explosivos y accesorios [...] de uso militar exclusivo”, como “armas de tipo militar-ametralladora y fusiles”, cuando previamente empleaban armas cortas tipo pistola y revolver. Además, se refiere a acciones de tal intensidad como “matanzas carcelarias, atentados armados selectivos, atentados armados múltiples, atentados con explosivos o atentados a servidores e infraestructuras públicas, que no son esporádic[o]s” y que se caracterizan “por su intensidad, permanencia y recurrencia”. En tal virtud, el presidente refiere que es necesario recurrir a la intervención de las Fuerzas Armadas para precautelar la soberanía e integridad territorial, pues los hechos relatados escapan, a su criterio, de la criminalidad y ponen en riesgo la propia institucionalidad.

92. En consecuencia, y toda vez que el presidente ha justificado, en abstracto, como hechos ciertos y actuales se enmarcarían en el posible entendimiento de un conflicto armado interno (por ejemplo, en los términos de los párrafos 81 y 82), esta Magistratura considera que la causal invocada es constitucional. Sin perjuicio de ello, reitera que la existencia o inexistencia de un conflicto armado interno, así como sus alcances y características, es una cuestión de hecho y que en el presente dictamen la Corte únicamente se ha limitado a realizar un control de constitucionalidad sobre el estado de excepción.

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

93. En el marco del control de constitucionalidad que nos ocupa, es labor de esta Magistratura ejercer un escrutinio a la declaratoria de estado de excepción.⁵⁶ En tal sentido, la Constitución determina que el poder de emergencia que tiene el jefe de Estado debe ser activado cuando se produzcan circunstancias realmente excepcionales. En el presente caso, se han invocado las causales de: **i)** grave conmoción interna; y, **ii)** conflicto armado interno.

⁵⁶ El mandato recibido por esta Magistratura corresponde a un control formal y sustantivo de la declaratoria de estado de excepción.

- 94.** Para recurrir a un régimen excepcional, es necesario que la situación desborde los mecanismos institucionales ordinarios de respuesta.⁵⁷ Por tanto, este Organismo señalará cuál es el régimen ordinario en seguridad interna y si éste no puede hacer frente a los hechos ocurridos en el país que constituyen el fundamento de la declaratoria de estado de excepción.
- 95.** Bajo el régimen ordinario, la Función Ejecutiva se circunscribe a un catálogo de prerrogativas, facultades y competencias que permiten ejercer, en coordinación con otras instituciones, la toma de decisiones en materia de seguridad interna. La Ley de Seguridad Pública y del Estado determina que el gobierno central debe establecer e implementar políticas, planes, estrategias y acciones oportunas para garantizar la soberanía, integridad territorial y la seguridad de las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos;⁵⁸ al igual que es su deber “coadyuvar al bienestar colectivo, al desarrollo integral, al ejercicio pleno de los derechos humanos [...] y garantías constitucionales”.⁵⁹
- 96.** La actividad y planificación en seguridad interna está sometida a los principios de: **(i)** integralidad; **(ii)** complementariedad; **(iii)** prioridad y oportunidad; **(iv)** proporcionalidad; **(v)** prevalencia; y, **(vi)** responsabilidad.⁶⁰ Dichos estándares obligan a que el Estado ejecute acciones proporcionales de protección, defensa y sanción, pero, tomando como prioridad “a la prevención basada en la prospección y en medidas oportunas en casos de riesgos de cualquier tipo”.⁶¹
- 97.** La Corte Constitucional se ha pronunciado en reiteradas ocasiones⁶² sobre los mecanismos con los que cuenta el Estado para afrontar situaciones de complejidad. Por ello, ha referido detalladamente el sistema, aparataje y las herramientas con las que cuenta la Función Ejecutiva para “llevar a cabo sus deberes constitucionales y legales para brindar seguridad a los ciudadanos de manera ordinaria”.⁶³ En este sentido, la declaratoria de estado de excepción debe revestir tal gravedad que no se puedan afrontar sus efectos a través del uso de toda la infraestructura institucional ordinaria a disposición del presidente.

⁵⁷ CCE, dictamen 4-20-EE/20, 19 de agosto de 2020, párr. 31: “En esa línea, es preciso enfatizar que el presidente no puede recurrir al régimen de excepcionalidad para hacer frente a hechos recurrentes y que requieren de cambios estructurales y de largo plazo. Menos aún, sin evidenciar que las medidas dictadas, en el régimen ordinario y excepcional, para superar estos acontecimientos hayan sido desbordadas”.

⁵⁸ Ley de Seguridad Pública y del Estado, artículo 2.

⁵⁹ *Ibíd.*, artículo 3.

⁶⁰ *Ibíd.*, artículo 4.

⁶¹ *Ibíd.*, artículo 4, numeral c).

⁶² CCE, dictámenes 6-21-EE/21, 3 de noviembre de 2021, párrs. 38 al 45; 5-22-EE/22, 6 de julio de 2022; y, 7-22-EE/22, 29 de septiembre de 2022.

⁶³ CCE, dictamen 6-21-EE/21, 3 de noviembre de 2021, párr. 46.

98. En el presente caso, el presidente ha demostrado que la consolidación de los grupos criminales, así como la intensidad y la magnitud de la situación actual han excedido las capacidades del Estado de otorgar una respuesta a través de sus actuaciones ordinarias, lo que ha sido determinado puntualmente por la Policía Nacional mediante Informe PN-DAI-EII-2024-015-INF.⁶⁴

Que, los Grupos Criminales Organizados Transnacionales ejercen violencia financiada principalmente por actividades de narcotráfico; ejecutan acciones de tal intensidad como: matanzas carcelarias, atentados armados selectivos, atentados armados múltiples, atentados con explosivos o atentados a servidores e infraestructuras públicas, que no son esporádicas y que se caracteriza por su intensidad, permanencia y recurrencia, han demostrado que “los mecanismos jurídicos ordinarios, inherentes al Estado han dejado de ser suficientes para contrarrestar el conflicto”.

99. En este sentido, conforme alega el presidente, la situación de violencia alcanza un umbral mediante el cual el nivel de resiliencia estatal (entendido como la capacidad de responder y contrarrestar la violencia existente) es bajo con relación al incremento de la misma. Así, expone el criterio de la Policía Nacional respecto de esta situación, a saber:

La delincuencia organizada se manifiesta mediante comportamientos que transgreden normas y valores sociales, pudiendo resultar en consecuencias tanto a nivel individual como colectivo. En algunos casos, esta actividad ilícita llega a afectar el normal funcionamiento del [...] Estado. La secuencia de acciones delictivas dirigidas contra los bienes jurídicos estatales contribuye al incremento de los niveles de violencia experimentados por la población, poniendo a prueba la capacidad de las instituciones para enfrentar este desafío.⁶⁵

100. En ese sentido, tanto el Decreto 110 como el Decreto 111 mencionan que la magnitud de los eventos suscitados y resumidos en párrafos anteriores alcanza un umbral tan alto que no puede ser superado a través del régimen constitucional ordinario. Los Decretos fundamentan dicha afirmación en la necesidad de reestablecer el orden y la paz, no descuidar la tarea de seguridad ciudadana y orden público. Así, para cumplir con los objetivos y obligaciones constitucionales del Estado, el presidente expone la necesidad de adopción de medidas extraordinarias en el contexto de la declaratoria de estado de excepción que analiza esta Corte.

101. Esto, porque pese a las distintas medidas adoptadas por el Estado a lo largo de los últimos años, –como declaratorias de distintos estados de excepción, operativos por parte de la Policía Nacional e investigaciones de la FGE, apoyo de las Fuerzas

⁶⁴ Informe PN-DAI-EII-2024-015-INF.

⁶⁵ Informe PN-DAI-DAO-2024-014-INF.

Armadas en los CPL, entre otras–, las acciones coordinadas del crimen organizado siguen superando la capacidad estatal de contención y, particularmente en este tiempo, se han elevado a tal punto que el presidente considera que se configura un conflicto armado interno.

102.A su vez, los atentados (retenciones y secuestros, ver secciones 5.2.1 y 5.2.2.) en contra de los miembros de la Policía Nacional y servidores del CSVP, demuestran la insuficiencia de autoridad y capacidad de reacción para controlar los distintos actos de grupos criminales, poniendo en riesgo su propia integridad física y de terceros. Sobre lo anterior, merece la pena anotar que la capacidad de respuesta de la Policía Nacional no se limita exclusivamente al número de efectivos, sino que incluye aspectos como su preparación integral, noción sobre uso de la fuerza y garantía de derechos constitucionales, así como de la dotación suficiente de equipos, tecnología e implementos que les permitan garantizar la seguridad ciudadana y el mantenimiento del orden público, los cuales son insuficientes para que realicen sus labores. En este sentido, se evidencia la incapacidad del Estado para superar los hechos de violencia a través del régimen constitucional ordinario, por lo que se requieren medidas excepcionales que respondan a la gravedad de la situación fáctica que se observa a lo largo del análisis realizado en el presente dictamen.

103.A la luz de los acontecimientos actuales y de los fundamentos de la declaratoria en cuestión, la Corte Constitucional encuentra elementos objetivos y reales que demuestran que las gestiones llevadas a cabo por el presidente, en el marco de sus competencias y facultades de acuerdo con el régimen ordinario, no son suficientes para afrontar las circunstancias excepcionales que motivan la emisión de estos Decretos. Ello, pues los hechos suscitados responden a una criminalidad y violencia sin precedentes que demuestra la capacidad, cada vez mayor, de los grupos criminales para realizar actos violentos que tienen un impacto en la población y que escapan del control estatal.

104.En virtud de lo mencionado, esta Corte colige que el desbordamiento de las actividades criminales, la magnitud de los niveles de violencia e inseguridad y la capacidad y poder que han adquirido los grupos criminales sobrepasa la capacidad estatal de hacer frente a estas situaciones mediante mecanismos regulares. Se ha demostrado que el aumento del crimen organizado en la sociedad supera la capacidad tanto de los miembros de la Policía Nacional para mantener el orden, como de los servidores del SNAI para controlar la situación en los CPL. El desbordamiento de la actividad criminal, el cometimiento de delitos violentos y los graves atentados en espacios públicos y privados escapan de los estándares de delincuencia común. Dichas conductas se realizan de forma premeditada, coordinada y planificada en contra de la población en general, policías y guías penitenciarios, por parte de los

grupos criminales, lo cual incide de forma negativa en el control que el Estado pueda tener sobre este tipo de situaciones.

105. Por tanto, se evidencia que los hechos contextualizados exceden las capacidades de la Policía Nacional de mantener el orden frente al desbordamiento de actividades violentas, así como la capacidad de los grupos criminales para cometerlas de manera impune. Esto se evidencia a raíz de la facilidad con la que los esfuerzos de la Policía Nacional por mantener el orden son desacatados por los grupos criminales, quienes continúan cometiendo delitos de índole grave y generando a través de ellos una alarma social que desborda el orden institucional del Estado.

106. Con base en lo expuesto, se concluye que los hechos constitutivos de la declaratoria de estado de excepción no pueden ser superados a través del régimen constitucional ordinario.

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

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

Para cumplir con los principios de necesidad y proporcionalidad, las medidas que se adopten en un estado de excepción deben limitarse también al tiempo estrictamente requerido por las exigencias de la situación y al lugar donde específicamente ocurren los hechos que justifican la declaratoria, sin que esto implique que siempre debe ser el tiempo máximo o el territorio nacional.⁶⁶

108. En cuanto al **límite espacial**, la jurisprudencia de este Organismo ha indicado que la focalización geográfica de un estado de excepción es razonable cuando, al menos: **(i)** se identifica claramente la delimitación geográfica, estableciendo concretamente la jurisdicción o jurisdicciones cantonales, provinciales o regionales sobre las que rige el estado de excepción, y **(ii)** se acompaña la suficiente información objetiva que da cuenta de la real ocurrencia de los hechos en las jurisdicciones específicas sobre las que se declara el estado de excepción y su situación calamitosa en comparación con otras jurisdicciones.⁶⁷

109. Ahora bien, esta Corte también ha establecido que, cuando los hechos a los que se hace alusión no se concentran en una determinada localidad del país, sino que han

⁶⁶ CCE, dictamen 4-20-EE/20, 19 de agosto de 2020, párr. 40.

⁶⁷ CCE, dictámenes 1-21-EE/21, 6 de abril de 2021, párr. 8; 4-20-EE/2020, 19 de agosto de 2020, párr. 42; y, 6-20-EE/20, 19 de octubre de 2020, párr. 31.

ocurrido indistintamente en diferentes ciudades y responden a un mismo factor, la declaratoria de manera general en todo el territorio nacional es procedente.⁶⁸

110.Mediante el Decreto 110, el presidente delimita el ámbito territorial de la declaratoria de la siguiente forma:

[l]a declaratoria se circunscribe a todo el territorio nacional incluidos los centros de privación de libertad que conforman el Sistema Nacional de Rehabilitación Social, donde se aplicará la intervención reforzada de las fuerzas del orden para superar las situaciones que alteran el orden público enunciadas. El alcance de este ámbito territorial se da para proteger el orden público, la seguridad y los derechos y garantías de la ciudadanía, incluidos [sic] las personas privadas de la libertad, de los funcionarios que laboran en los diversos centros de privación de libertad, así como de los ciudadanos en el exterior de los mismos, que pudieron haberse visto o, verse afectados por las situaciones descritas.

111.Cabe señalar que los hechos que motivaron la declaratoria de excepción del Decreto 110 no se limitan a un determinado punto geográfico del país, sino que existe un desbordamiento de violencia en todo el territorio nacional, que ha generado alarma en el conjunto social.

112.De la misma manera, se evidencia que las situaciones de violencia, si bien demuestran una mayor intensidad en zonas determinadas del territorio, tienen un carácter generalizado respecto del territorio nacional. En este sentido, se verifica que conforme a los informes presentados, los grupos criminales que generan la violencia que motiva la declaratoria se “encuentran distribuid[o]s a nivel nacional, con presencia en la Costa, Sierra y Oriente” y operan en todo el territorio. A su vez, el presidente hace suyo el criterio de la Policía Nacional respecto de la existencia de delincuencia organizada transnacional, debido a que el patrón respecto de rutas del narcotráfico no se puede verificar dentro de una determinada entidad territorial políticamente definida.⁶⁹ De igual manera, la movilización y rutas para cometer ilícitos en general se extiende a todo el país y a las distintas rutas que interconectan sus provincias.

113.Esta Corte toma en consideración, además, que la evasión de PPL y los operativos requeridos para su captura no se delimitan a una ubicación específica, sino que, al contrario, comprenden todo el territorio ecuatoriano.

⁶⁸ CCE, dictamen 6-23-EE/23, 25 de agosto de 2023, párr. 64.

⁶⁹ Policía Nacional del Ecuador, Informe PN-DAI-EII-2024-015-INF, p. 28: “La delincuencia organizada ha adaptado sus acciones, independientemente de las políticas, jurisdicciones administrativas, normas jurídicas del Estado de derecho y de las voluntades estatales”. Por lo que “la dinámica del delito y la violencia, sus actores, sus acciones, sus impactos, sus redes de soporte y sus víctimas nunca o casi nunca pueden ser encontradas dentro de una misma entidad territorial políticamente definida.”

114. Por otro lado, existe constancia de que los hechos que fundamentan la declaratoria de estado de excepción no se circunscriben a un determinado CPL, sino que constituyen un patrón reiterado a nivel nacional, en la totalidad de CPL que integran, entre otros, el SNAI en el país.
115. Por último, conforme a la justificación proporcionada por el presidente mediante el Decreto 111, el “conflicto armado interno” invocado como causal para la declaratoria de estado de excepción surge dentro de la totalidad del territorio ecuatoriano. En este sentido, la magnitud e impacto de los hechos que motivan la declaratoria de estado de excepción conforme a esta causal tienen un alcance de carácter nacional.
116. En este sentido, se determina que tanto el Decreto 110 como el Decreto 111 identifican eventos y circunstancias que afectan a la población de todo el territorio nacional, incluidos todos los CPL, de manera general. Dicha determinación espacial se da en todo el país, sin perjuicio de la focalización territorial establecida mediante el Decreto 135, cuya medida puntual será analizada en el punto 7.5. del presente dictamen. Por tanto, esta Corte encuentra razonable que las medidas adoptadas requieran ser aplicadas en la totalidad del Estado ecuatoriano. Consecuentemente, se declara su constitucionalidad de conformidad con lo establecido en los artículos 164 y 166 de la Constitución y 120.3 y 121.4 de la LOGJCC.
117. Respecto a la **limitación temporal** de la declaratoria, el artículo 166 de la Constitución establece que un estado de excepción podrá ser declarado por un máximo de 60 días y con una prórroga por 30 días más, de modo que, con base en una interpretación estrictamente literal, un régimen de excepción no puede durar más de 90 días.
118. El criterio para establecer límites temporales resulta obligatorio para no desnaturalizar la figura del estado de excepción y es indispensable para garantizar la vigencia de un sistema democrático.⁷⁰ De este modo, el fin que debe perseguir la declaratoria de un estado de excepción consiste en utilizar las acciones extraordinarias que la Constitución prescribe para contener de forma rápida y eficiente una determinada crisis (en este caso, una grave conmoción interna y un conflicto armado interno). Durante la emergencia, el Estado deberá establecer acciones coordinadas entre sus instituciones para proporcionar respuestas eficientes y constitucionalmente deseables en búsqueda de soluciones sostenibles en el tiempo, que vuelvan innecesario recurrir a la emisión de este tipo de declaratorias de manera

⁷⁰ CCE, dictamen 3-20-EE/21, 29 de junio 2020, párr. 62.

habitual, ordinarizando una facultad que, por definición, es excepcional y extraordinaria.⁷¹

119.En el presente caso, el Decreto 110 establece que el estado de excepción tendrá un periodo de vigencia de 60 días, el cual se encuentra justificado conforme a lo siguiente:

Que respecto del ámbito temporal, es necesario contar con el tiempo adecuado para superar los hechos fácticos planteados, controlar los centros de privación de libertad para que no exista una alteración al orden y proteger los derechos y garantías de la ciudadanía ante los hechos de violencia descritos. Se considera proporcional y necesario que el periodo de vigencia para este estado de excepción sea de sesenta (60) días. Por esta razón el marco temporal de la medida es idóneo.

120.En el caso que nos atañe, la declaratoria de estado de excepción establece un periodo de vigencia de 60 días. Conforme se ha señalado en otros dictámenes, la violencia criminal puede ser tan grave y de tal magnitud que “requier[a] un tiempo razonable de organización, coordinación y ejecución por parte de la administración pública y las fuerzas de seguridad”,⁷² a fin de enfrentar adecuadamente hechos tan complejos, así como contrarrestar efectivamente la capacidad y organización de los grupos criminales.

121.En ese sentido, esta Corte estima necesario reconocer la magnitud del contexto que nos ocupa y de los esfuerzos necesarios para lograr contener los exacerbados índices de violencia, al mismo tiempo que se desarrollan operaciones en el marco de un conflicto armado interno. Por lo que, este Organismo considera como razonable la temporalidad dispuesta en los Decretos, enfatizando que el accionar estatal debe estar encaminado a reestablecer el orden y garantizar los derechos de los ciudadanos.

122.Sin perjuicio de ello, esta Magistratura estima necesario reafirmar, conforme se ha señalado en párrafos anteriores que el pronunciamiento realizado a través del presente dictamen se circunscribe al ámbito de las competencias y facultades propias de la Corte Constitucional. En otras palabras, el análisis efectuado se limita a llevar a cabo un control constitucional de la declaratoria de estado de excepción contenida en los Decretos.

123.*Ergo*, resulta pertinente aclarar que el reconocimiento del presidente de un conflicto armado interno, como una situación fáctica, puede exceder el tiempo del estado de excepción analizado por esta Corte. Esto se debe a que la duración de un conflicto

⁷¹ CCE, dictamen 8-22-EE/22, 30 de noviembre de 2022, párr. 62.

⁷² *Ibid*, párr. 64.

armado interno es independiente a la declaratoria de estado de excepción, es decir, que su existencia puede anteceder o sobrepasar la temporalidad del respectivo decreto ejecutivo.

124. Con base en lo expuesto, la Corte Constitucional resuelve declarar constitucional el tiempo de vigencia de 60 días determinado mediante el Decreto 110, de conformidad con los artículos 164 y 166 de la Constitución y 120.3 y 121.4 de la LOGJCC.

6. Control formal de las medidas⁷³

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

125. Las medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria de estado de excepción fueron dispuestas por el presidente a través de los Decretos objeto del presente dictamen. Por lo tanto, se cumple el requisito formal recogido en el numeral 1 del artículo 122 de la LOGJCC.

6.2. Que las medidas se enmarquen dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales del estado de excepción

126. Las medidas contenidas en los Decretos en cuestión se aplican en todo el territorio nacional, con ciertos matices respecto a la limitación a la libertad de tránsito, que se aplica de manera focalizada según lo dispuesto en el Decreto 135. El tiempo de vigencia del estado de excepción que nos ocupa es de 60 días, contados desde el 8 de enero de 2024.

127. En concreto, las medidas dictadas son las siguientes:

Decreto 110:

Artículo 3. Disponer la movilización e intervención de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas en todo el territorio nacional, así como al interior de todos los centros de privación de la libertad que integran el Sistema Nacional de Rehabilitación Social, sin excepción. Esta actuación será temporal, subsidiaria, extraordinaria, condicionada, regulada, fiscalizada y subordinada ante las graves alteraciones del orden [...].

Disponer la movilización e intervención de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional en el territorio nacional para garantizar la soberanía e integridad territorial contra el crimen organizado transnacional, organizaciones terroristas y los actores no estatales beligerantes [se agregó al artículo 3 mediante el Decreto 111].

⁷³ Respecto de las medidas implementadas mediante declaratorias de estado de excepción, el artículo 122 de la LOGJCC presenta dos requisitos formales: “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”.

Artículo 4. Suspender, en el territorio nacional, así como al interior de todos los centros de privación de la libertad que integran el Sistema Nacional de Rehabilitación Social, el derecho a la libertad de reunión, en estricta relación con los motivos del estado de excepción, observándose los principios de proporcionalidad, necesidad e idoneidad, y el estricto apego al respeto de las demás garantías constitucionales [...].

Artículo 5. Suspender, en todo el territorio nacional, el derecho a la inviolabilidad de domicilio.

La suspensión del derecho a la inviolabilidad de domicilio consistirá en la posibilidad de realizar inspecciones y requisas por la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas, tendientes al hallazgo de escondites, espacios de almacenamiento de armas y explosivos, así como para desarticular amenazas en curso o futuras.

Artículo 6. Suspender al interior de todos los centros de privación de la libertad que integran el Sistema Nacional de Rehabilitación Social, sin excepción, el derecho a la inviolabilidad de correspondencia [...].

Artículo 7. Se limita la libertad de tránsito [...] [de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1 del Decreto 135, que modificó el Decreto 110].

Artículo 8. Declárase zona de seguridad a los centros de privación de la libertad que integran el Sistema Nacional de Rehabilitación Social, sin excepción: así como en el radio de un kilómetro (1 km) del perímetro de cada centro de privación de la libertad, lo que implica que la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas, podrán realizar controles de registros de los automotores que circulen por estas vías, así como de las transeúntes, pudiendo también disponer los cierres viales que se requieran.

Artículo 9. Disponer las requisiciones a las que haya lugar para mantener el orden y la seguridad en todo el territorio nacional, así como en el interior y exterior de los centros de privación de libertad de conformidad con el ámbito territorial de aplicación de la presente declaratoria [...].

Artículo 12. El Ministerio de Economía y Finanzas asignará los recursos suficientes para atender el estado de excepción, pudiendo disponer de los fondos públicos necesarios para el efecto, excepto los correspondientes a salud y educación.

Decreto 111:

Artículo 5. Ordenar a las Fuerzas Armadas ejecutar operaciones militares, bajo el derecho internacional humanitario y respetando los derechos humanos, para neutralizar a los grupos identificados en el artículo 4 del presente Decreto Ejecutivo.

128. Este Organismo concluye que las medidas enunciadas en los artículos de los Decretos se enmarcan en las competencias materiales del estado de excepción, de conformidad con lo establecido en el artículo 165 de la CRE. Se constata que estas medidas suspenden y limitan derechos susceptibles de acuerdo con la Constitución.

129. Dado que las medidas dispuestas en los Decretos se hallan dentro de los límites materiales, temporales y espaciales establecidos en la CRE, cumplen con el requisito formal del numeral 2 del artículo 122 de LOGJCC.

7. Control material de las medidas

130. De acuerdo con sus facultades, la Corte Constitucional debe verificar el cumplimiento de los requisitos sustantivos expresados en la LOGJCC.⁷⁴ A continuación, se analizarán las medidas dispuestas en los Decretos con el fin de efectuar su control material.

7.1. Disponer la movilización e intervención de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas en todo el territorio nacional, y en todos los centros de privación de libertad del SNAI, sin excepción. Disponer la movilización e intervención de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas en el territorio nacional para garantizar la soberanía e integridad territorial contra el crimen organizado transnacional, organizaciones terroristas y los actores no estatales beligerantes expuestos en el Decreto 111

131. El artículo 3 del Decreto 110 dispuso la movilización de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas en todo el territorio nacional, y en todos los CPL del SNAI, sin excepción, en los siguientes términos:

Artículo 3. Disponer la movilización e intervención de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas en todo el territorio nacional, así como al interior de todos los centros de privación de la libertad que integran el Sistema Nacional de Rehabilitación Social, sin excepción. Esta actuación será temporal, subsidiaria, extraordinaria, condicionada, regulada, fiscalizada y subordinada ante las graves alteraciones del orden.

La movilización de las Fuerzas Armadas y su participación en el orden público, es complementaria a las acciones de la Policía Nacional en cumplimiento del marco jurídico vigente en materia de Seguridad Pública y del Estado, conforme los protocolos aplicables a las Fuerzas Armadas: por lo que estas entidades coordinarán esfuerzos en el marco de sus competencias, con la finalidad de ejecutar las acciones necesarias para mantener el orden público, precautelar la seguridad interna, prevenir acontecimientos de violencia, proteger la vida e integridad física de la ciudadanía, conforme los principios que rigen el uso de la fuerza y su proporcionalidad. Su participación se realizará de manera coordinada

⁷⁴ Bajo el artículo 123 de la LOGJCC, las medidas deben ser: 1. estrictamente necesarias para enfrentar los hechos que dieron lugar a la declaratoria, y que las medidas ordinarias sean insuficientes para el logro de este objetivo; 2. proporcionales al hecho que dio lugar a la declaratoria; 3. que exista una relación de causalidad directa e inmediata entre los hechos que dieron lugar a la declaratoria y las medidas adoptadas; 4. idóneas para enfrentar los hechos que dieron lugar a la declaratoria; 5. que no exista otra medida que genere un menor impacto en términos de derechos y garantías; 6. que no afecten el núcleo esencial de los derechos constitucionales, y se respeten el conjunto de derechos intangibles; y, 7. que no se interrumpa ni se altere el normal funcionamiento del Estado.

con la Policía Nacional y el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores, y demás instituciones que en razón de sus competencias, resulten necesarias.

El ingreso de las Fuerzas Armadas a los centros de privación de libertad, es de manera complementaria para garantizar que no existe amenaza o afectación grave a la vida e integridad física o sexual de las personas privadas de libertad, visitantes, servidores o cualquier persona que legalmente intervenga en el Sistema Nacional de Rehabilitación Social. Adicionalmente, la intervención se enfocará en garantizar el orden y la paz en las localidades aledañas a los centros de privación de libertad, y en general en el ámbito territorial definido en la presente declaratoria.

La movilización tendrá como objetivo adicional, reforzar la seguridad interna y perimetral de los centros de privación de la libertad, las vías y zonas de influencia de estos; y, las fronteras, puertos y aeropuertos.

132.En el artículo 3 del Decreto 111, que invocó la causal de conflicto armado interno, se agregó como inciso final al artículo 3 del Decreto 110 lo siguiente:

Artículo 3. Disponer la movilización e intervención de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional en el territorio nacional para garantizar la soberanía e integridad territorial contra el crimen organizado transnacional, organizaciones terroristas y los actores no estatales beligerantes conforme lo expuesto en el presente Decreto Ejecutivo.

133.Por tanto, esta medida se tratará como una sola. A continuación, se analizará su constitucionalidad. En primer lugar, se realizará el control material sobre la movilización e intervención de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas en todo el territorio nacional. En segundo lugar, esta Magistratura revisará si la movilización e intervención de las fuerzas del orden al interior de todos los CPL es constitucional.

7.1.1. Movilización e intervención de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas en todo el territorio nacional

134.La movilización de las Fuerzas Armadas en todo el territorio nacional, para complementar y reforzar las funciones de la Policía Nacional, está amparada en los numerales 6 y 8 del artículo 165 de la Constitución, en concordancia con los artículos 158 y 159 del texto constitucional, el artículo 35 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado y los artículos 31 y 32 de la Ley Orgánica que Regula el Uso Legítimo de la Fuerza. Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional son las únicas que tienen la competencia constitucional y legal para garantizar la seguridad integral del Estado, la protección interna y el mantenimiento del orden público.⁷⁵ Sin perjuicio de lo anterior, es importante puntualizar que, durante la movilización de la Policía

⁷⁵ CCE, dictamen 8-22-EE/22, 30 de noviembre de 2022, párr. 72.

Nacional y las Fuerzas Armadas, sus funciones “[...] debe[n] guiar[se] [en] estricto cumplimiento del deber de prevención y protección de los derechos en riesgo”.⁷⁶

135. En ese sentido, es preciso recordar que la declaratoria se emitió, en primer lugar, con base en una grave conmoción interna que atenta contra el ejercicio de varios derechos constitucionales, la institucionalidad, la seguridad y convivencia normal de la ciudadanía, debido a un despliegue criminal que evidencia la “penetración del crimen organizado” y a la violencia “creciente” que ha venido ocurriendo y que ha aumentado exponencialmente desde el primer mes de 2024. Ello ha generado, además, una considerable alarma social en vista de los hechos de conocimiento público referidos en este dictamen, dirigidos contra la ciudadanía y autoridades públicas en un intento de amedrentarlos.

136. Resulta claro que los medios ordinarios a disposición del presidente y de la Policía Nacional no son suficientes para hacer frente a los grupos criminales que actúan de manera “planificada” e “indiscriminada” y arremeten contra la institucionalidad del país. Esta Corte no identifica que existan mecanismos menos lesivos para actuar a favor del **fin constitucionalmente válido**, que consiste en la protección de los derechos de los ciudadanos, su seguridad, paz y bienestar, así como en defender la institucionalidad y el orden. De los Decretos y los informes adjuntos al mismo, se evidencia que los hechos que motivaron la declaratoria *in examine* han superado la capacidad de respuesta de la Policía Nacional y requieren el apoyo complementario de las Fuerzas Armadas.

137. Por lo tanto, este Organismo concluye que la medida persigue el fin constitucionalmente válido mencionado en el párrafo anterior. Es **idónea**, ya que permite contener los actos inusitados de violencia y criminalidad, así como precautelar el ejercicio de derechos constitucionales y la institucionalidad estatal, no existiendo, por ahora, otra medida menos gravosa. Es **necesaria**, debido a la insuficiencia del régimen ordinario para contrarrestar los hechos que motivaron el decreto. Es **proporcional**, ya que supone una intervención leve y no gravosa de derechos, con relación al fin perseguido. Esto, tomando en cuenta la proliferación y magnitud de la violencia generada en el país, según se presenta en los Decretos. En esta misma línea, se verifica que la medida empleada mantiene una relación de causalidad directa con los hechos que motivan los Decretos. El despliegue de las

⁷⁶ Corte IDH. Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador. Sentencia de 4 de julio de 2007 (Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 166. Al respecto, se verifica que el artículo 3 del Decreto 110 dispone la movilización y participación de las Fuerzas Armadas, de forma complementaria con la Policía Nacional, así como que su accionar debe realizarse de manera coordinada con las acciones llevadas a cabo por esta última.

Fuerzas Armadas permite volver a la normalidad, así como permite resguardar los derechos de los ciudadanos y garantizar su seguridad.

138. Ahora bien, la Corte ha enfatizado en la necesidad de limitar la intervención de la fuerza pública y ha concluido que esta será considerada proporcional siempre que se respete irrestrictamente los objetivos constitucionalmente establecidos; se garantice el normal funcionamiento de las instituciones que prestan servicios públicos y privados indispensables; se proteja los derechos de la ciudadanía; se respeten las obligaciones reconocidas en los tratados internacionales, la CRE y la normativa legal vigente sobre el empleo de los principios del uso de la fuerza; y, se respeten los límites temporales, territoriales y materiales establecidos en los Decretos y los dictámenes de esta Corte.⁷⁷

139. En tal sentido, debe recordarse que, como regla general, las Fuerzas Armadas tienen a su cargo el servicio de seguridad externa y conflicto armado. Su preparación y actividad se enfoca en la defensa, por lo que la protección y control de civiles no forman parte general de su entrenamiento.⁷⁸ Por consiguiente, su actuación respecto del orden público interno y la seguridad ciudadana, por ejemplo, en el marco de una grave conmoción interna que fue la primera causal invocada, debe ser: **(i)** extraordinaria, **(ii)** subordinada y complementaria, **(iii)** regulada, **(iv)** fiscalizada y **(v)** se deben garantizar mecanismos de rendición de cuentas y denuncias frente al abuso de cualquiera de sus facultades o en el caso de violación a derechos humanos.⁷⁹

140. Bajo estas directrices, las fuerzas estatales deben medir su actuación bajo el principio de humanidad⁸⁰ que prevé una reacción coercitiva si es estrictamente necesaria; tomando en consideración: **(i)** la intensidad y peligrosidad de la amenaza; **(ii)** la forma de proceder del individuo; **(iii)** las condiciones del entorno; y, **(iv)** los medios de los que disponga el funcionario para abordar una situación específica.⁸¹ En otras palabras, la fuerza pública no puede desconocer o violar derechos y garantías constitucionales al colaborar y complementar las actividades de la Policía Nacional.

⁷⁷ CCE, dictámenes 8-22-EE/22, 30 de noviembre de 2022, párr. 76; dictamen 1-21-EE/21, párrs. 77 y 78; y, dictamen 2-21-EE/21, 28 de abril de 2021, párr. 83.

⁷⁸ Corte IDH. Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador. Sentencia de 4 de julio de 2007 (Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 51. CCE, dictamen 8-22-EE/22, 30 de noviembre de 2022, párr. 77.

⁷⁹ Corte IDH. Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México. Sentencia de 28 de noviembre de 2018 (Fondo, Reparaciones y Costas), párrs. 182 y 183; CCE, sentencia 33-20-IN/21 y acumulados, 5 de mayo de 2021, párr. 97.

⁸⁰ CCE, sentencia 33-20-IN/21, 5 de mayo de 2021, párr. 116 y párr. 117 (iv).

⁸¹ CCE, dictamen 8-22-EE/22, 30 de noviembre de 2022, párr. 78.

- 141.**Respecto al uso legítimo de la fuerza, esta Corte ya ha afirmado que, para garantizar el mantenimiento del orden público, el Estado puede hacer uso del monopolio de la fuerza pública e implementar el uso progresivo de la fuerza, observando los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad y humanidad,⁸² así como observando lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley Orgánica que Regula el Uso Legítimo de la Fuerza.⁸³
- 142.**En conclusión, la Corte Constitucional dictamina la constitucionalidad material de la medida de movilización de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, en todo el territorio nacional, de conformidad con lo establecido en el Decreto 110 y lo expuesto en este dictamen. Dicha medida y las facultades conferidas al presidente deben entenderse aplicables únicamente respecto al objeto del Decreto, por lo que está proscrito cualquier ejercicio abusivo de la medida dictada durante el estado de excepción.⁸⁴ Adicionalmente, este Organismo considera que el uso legítimo de la fuerza, dentro de esta medida, es constitucional y cumple con los parámetros pertinentes, siempre que sea aplicado al amparo del contenido de la declaratoria, del presente dictamen y del ordenamiento jurídico nacional.
- 143.**Ahora bien, como se dijo en líneas previas, el Decreto 111 agregó un inciso al artículo 3 del Decreto 110. En este, también se dispuso la movilización e intervención de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas en el territorio nacional, pero para garantizar la soberanía e integridad territorial. Ello se realizó en el marco de la causal de conflicto armado interno.
- 144.** Como se ha reiterado en este dictamen, a esta Corte no le compete verificar la existencia de un conflicto armado interno, al ser una cuestión de hecho que escapa

⁸² CCE, sentencia 33-20-IN/21, 5 de mayo de 2021, párr. 117. **(i)** Legalidad: el uso de la fuerza debe estar dirigido a lograr un objetivo legítimo, debiendo existir un marco regulatorio que contemple la forma de actuación en dicha situación de conformidad con lo prescrito en los artículos 84, 132 y 133 de la CRE; **(ii)** Absoluta necesidad: el uso de la fuerza debe limitarse a la inexistencia o falta de disponibilidad de otros medios para tutelar la vida e integridad de la persona o situación que pretende proteger, de conformidad con las circunstancias del caso; **(iii)** Proporcionalidad: los medios y el método empleados deben ser acorde con la resistencia ofrecida y el peligro existente. Así, los agentes deben aplicar un criterio de uso diferenciado y progresivo de la fuerza, determinando el grado de cooperación, resistencia o agresión de parte del sujeto al cual pretende intervenir y con ello, emplear tácticas de negociación, control o uso de fuerza, según corresponda. Cuando hablamos de proporcionalidad, se debe considerar lo planteado por la Corte IDH: (a) la intensidad y peligrosidad de la amenaza; (b) la forma de proceder del individuo; (c) las condiciones del entorno; y, (d) los medios de los que disponga el funcionario para abordar una situación específica; **(iv)** Humanidad: cuyo objeto es complementar y limitar intrínsecamente el principio de necesidad, al prohibir las medidas de violencia que no son necesarias (es decir, relevantes y proporcionadas).

⁸³ CCE, dictámenes 8-22-EE/22, 30 de noviembre de 2022, párr. 80; y, 6-22-EE/22, 31 de agosto de 2022, párr. 137.

⁸⁴ CCE, dictámenes 8-22-EE/22, 30 de noviembre de 2022, párr. 83; 7-20-EE/20, 27 de diciembre de 2020, párr. 23; y, 3-20-EE/20, 29 de junio de 2020, párr. 120.

de sus atribuciones. Así también, que se configure o no un conflicto armado interno no depende ni se condiciona temporalmente a la vigencia del presente estado de excepción.

145. Por tanto, la presente medida es constitucional, pues la intervención de las Fuerzas Armadas para garantizar la soberanía e integridad territorial es una de sus competencias ordinarias e, incluso, estas podrían movilizarse e intervenir una vez fenecido el estado de excepción que nos ocupa, en caso de conflicto armado interno, de acuerdo con el ordenamiento jurídico.

7.1.2. Movilización e intervención de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas en todos los centros de privación de libertad del SNAI, sin excepción

146. El artículo 26 de la Ley Orgánica que Regula el Uso Legítimo de la Fuerza, expresamente prevé en su artículo 26:

De conformidad con la ley de la materia, la seguridad interna de los centros de privación de libertad corresponde, en circunstancias ordinarias, al Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria; y, en casos de operativos de seguridad, motines o graves alteraciones al orden para precautelar la vida e integridad física de las personas privadas de libertad, se contará con el apoyo inmediato de la Policía Nacional.⁸⁵

147. Al haber justificado la presidencia, con base en los informes emitidos por el SNAI, la existencia de graves alteraciones al orden que ameritaban el apoyo de la Policía Nacional a fin de precautelar la vida e integridad física de las PPL, se concluye que esta medida es constitucional.⁸⁶ Al respecto, se reitera que la intervención de la Policía Nacional en los CPL, de responder a los motivos expuestos *ut supra* en la Ley Orgánica que Regula el Uso Legítimo de la Fuerza, no requiere de estado de excepción, pues ahora la ley reconoce expresamente dicha atribución.

148. Ahora bien, respecto a la intervención de las Fuerzas Armadas en los CPL, el artículo 29 de la Ley Orgánica que Regula el Uso Legítimo de la Fuerza prevé:

De manera excepcional, temporal, subsidiaria y exclusivamente en situaciones de graves alteraciones del orden ante amenaza a la vida e integridad física o sexual de las personas privadas de libertad, visitantes, servidoras o servidores o cualquier persona que legalmente intervenga en el Sistema Nacional de Rehabilitación Social, el Presidente de la República, podrá declarar estados de excepción y disponer a las

⁸⁵ Ley Orgánica que Regula el Uso Legítimo de la Fuerza, Registro Oficial 131, suplemento, 22 de agosto de 2022. Artículo 26.

⁸⁶ Previo a la vigencia de dicha ley, en los dictámenes 4-20-EE/20, 6-20-EE/20 y 5-21-EE/21, la Corte Constitucional estableció que la movilización e intervención de la Policía Nacional en los CPL, dada su formación y ante el desborde del personal de vigilancia, era idónea, necesaria y proporcional.

Fuerzas Armadas ingresar a los centros de privación de libertad hasta retomar el control de estos.

La intervención de las Fuerzas Armadas se realizará hasta que se garantice que no exista amenaza o afectación grave a la vida e integridad física o sexual de las personas privadas de libertad, visitantes, servidoras o servidores o cualquier persona que legalmente intervenga en el Sistema Nacional de Rehabilitación Social.

El despliegue de las Fuerzas Armadas en contextos de privación de libertad observará, de manera irrestricta los principios y disposiciones establecidas en esta Ley y procederá previa justificación basada en parámetros técnicos que visibilicen que las capacidades del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria y Policía Nacional han sido superadas. En este caso, el mando y control permanecerá siempre a cargo del Presidente de la República.

No se confundirá este despliegue con el ejercicio de la facultad de control de producción, comercialización, transporte, almacenamiento, tenencia y empleo de armas, munición, explosivos y afines que podrá realizarse en cualquier momento en respeto de los principios establecidos en esta Ley (énfasis añadido).⁸⁷

149. Previo a la vigencia de esta norma, la Corte Constitucional dispuso en los dictámenes 4-20-EE/20, 6-20-EE/20 y 5-21-EE/21, que la movilización e intervención de las Fuerzas Armadas en los CPL era constitucional siempre y cuando se desarrolle en coordinación con la Policía Nacional y se limite al control de exteriores. En otras palabras, no se permitía su ingreso a los CPL, a no ser que circunstancias excepcionales lo ameriten. Estas circunstancias fueron desarrolladas en el dictamen 8-21-EE/21, donde la Corte Constitucional indicó que, de manera excepcional, la movilización e intervención de las Fuerzas Armadas para el restablecimiento y mantenimiento del orden y seguridad al interior de los CPL era legítima, de verificar: (i) la insuficiencia de personal policial o de seguridad para responder a una grave situación de conmoción; y, (ii) a fin de garantizar el personal policial necesario para la seguridad de la población en general.⁸⁸

150. Ergo, la referida medida debía observar los siguientes parámetros:

(a) que tenga efectivamente un carácter excepcional, aplicándose únicamente cuando las fuerzas policiales o de seguridad no cuentan con la capacidad necesaria para enfrentar la situación y que se afecte gravemente y de forma inminente a la integridad y vida de las personas privadas de libertad u otras presentes en los Centros de Rehabilitación Social; (b) que tenga un carácter subsidiario y temporal, hasta que se garantice que no exista amenaza o afectación grave a la integridad y vida de las personas privadas de libertad u otras presentes en los Centros de Rehabilitación Social y, (c) que en todo caso las fuerzas armadas deberán actuar en apoyo y bajo las órdenes de las autoridades civiles electas.⁸⁹

⁸⁷ Ley Orgánica que Regula el Uso Legítimo de la Fuerza, artículo 29.

⁸⁸ CCE, dictamen 4-23-EE/23, 25 de agosto de 2023, párr. 58.

⁸⁹ CCE, dictamen 8-21-EE/21, 10 de diciembre de 2021, párr. 62.

- 151.** De la revisión del artículo 29 de la Ley Orgánica que Regula el Uso Legítimo de la Fuerza, se evidencia que este recoge los parámetros desarrollados *ut supra*, al igual que incorpora elementos adicionales. Así, la referida ley dispone que las Fuerzas Armadas podrán ingresar a los CPL previa declaratoria de estado de excepción: (i) ante cualquier amenaza a la vida e integridad física o sexual de las PPL, visitantes, servidoras o servidores o cualquier persona que intervenga en el SNAI; y, (ii) previa justificación basada en parámetros técnicos que visibilicen que las capacidades del CSVP y la Policía Nacional han sido superadas.
- 152.** El Decreto 110 dispuso la movilización e intervención de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas al interior de todos los CPL que integran el SNAI, sin excepción. Estableció que dicho ingreso se realizará de manera complementaria para garantizar que no exista amenaza o afectación grave a la vida e integridad física o sexual de las PPL, visitantes, servidores o cualquier persona que legalmente intervenga en el SNAI. Adicionalmente, determinó que la intervención se enfocará en garantizar el orden y la paz en las localidades aledañas a los CPL. Por último, indicó que la referida movilización tiene como objetivo adicional reforzar la seguridad interna y perimetral de los CPL, las vías y zonas de influencia, las fronteras, puertos y aeropuertos. Ello, en vista de la fuga de dos PPL de alta peligrosidad, líderes de grupos criminales.
- 153.** En el informe presentado por el SNAI, esta institución manifestó que la “falta de equipamiento y armamento, y el poder de fuego de las PPL, constituye una vulnerabilidad y un peligro respectivamente para nuestros servidores, razón por la cual se requiere contar con el soporte operativo de Fuerzas Armadas y Policía Nacional”. Así también, reportó que en los CPL a nivel nacional, los PPL han tomado de rehenes a servidores del CSVP y a la población en general, hecho de conocimiento público.
- 154.** Esgrimió que el armamento de tipo militar “como fusiles de alto calibre, así como el uso de explosivos por parte de las PPL [...] evidencia su gran capacidad en armamento”, sobrepasando la capacidad de los servidores del CSVP y del personal policial asignado a la coordinación general de la seguridad perimetral en los CPL. Por último, manifestó que en vista de los altos índices de violencia dentro de los CPL, y las disputas entre grupos criminales y respuestas violentas a traslados de PPL de alta peligrosidad:

De generarse enfrentamientos simultáneos a nivel nacional, el tiempo de reacción de las Fuerzas de Seguridad y control no sería inmediato debido a la reducción del número de personal táctico de la Policía Nacional en los perímetros de seguridad de los centros de privación de libertad.

- 155.** Por tanto, se observa que la medida *in examine* cumple los parámetros previstos en la ley, al evidenciar que el ingreso de las Fuerzas Armadas al interior de los CPL se dispuso a fin de mitigar: (i) amenazas a la vida e integridad física o sexual de las PPL, visitantes, servidoras o servidores o cualquier persona que intervenga en el SNAI, debido a hechos de suma gravedad como fuga de PPL de alta peligrosidad, toma de rehenes y uso de armamento de alto calibre y explosivos.
- 156.** En segundo lugar, el ingreso a los CPL se realizó (ii) previa justificación basada en parámetros técnicos que visibilicen que las capacidades del CSVP y la Policía Nacional han sido superadas, requisito también exigido por esta Magistratura en su jurisprudencia. Se evidencia entonces que la movilización e intervención de las Fuerzas Armadas dentro de los CPL responde a la insuficiencia de personal policial o de seguridad para responder a una grave situación de conmoción interna y pretende garantizar el personal policial necesario para la seguridad de la población en general. Ello, pues de los hechos relatados por el SNAI y el presidente, es indiscutible que el CSVP y la Policía Nacional no cuentan con la capacidad necesaria para enfrentar la situación que describen, que incluso ha afectado gravemente y de forma inminente la integridad y vida de estas personas y de la población en general (requisito a) del párrafo 150 *supra*).
- 157.** Con relación a los requisitos b) y c) del párrafo 150 *supra*, esta Corte constata que el ingreso de las Fuerzas Armadas a los CPL es excepcional, subsidiaria y temporal, pues se realizará de manera complementaria, en coordinación con la Policía Nacional y el SNAI, “para garantizar que no exista amenaza o afectación grave a la vida e integridad física o sexual de las PPL, visitantes, servidores o cualquier persona que legalmente intervenga en el SNAI” y hasta retomar el control de los CPL. En consecuencia, la medida es constitucional. Sin perjuicio de ello, se recuerda a las Fuerzas Armadas que, al utilizar la fuerza en el marco del estado de excepción, están obligadas a acatar el artículo 29 de la Ley Orgánica que Regula el Uso Legítimo de la Fuerza, así como respetar los parámetros desarrollados en el acápite *ut supra*.⁹⁰
- 158.** Ahora bien, y conforme se señaló en el párrafo 149 *supra*, la movilización e intervención de las Fuerzas Armadas en el perímetro externo de los CPL, en sus vías y zonas de influencia, es concordante con los estándares fijados por esta Magistratura.⁹¹ Cabe recalcar que dichos estándares se emitieron previo a la vigencia del artículo 26 de la Ley Orgánica que Regula el Uso Legítimo de la Fuerza, que expresamente señala: “La seguridad externa o perimetral le corresponde a la Policía Nacional que, mediando declaratoria de estado de excepción, podrá contar con el

⁹⁰ En similar sentido, ver, dictamen 4-23-EE/23, 25 de agosto de 2023, párrs. 60, 62 y 63.

⁹¹ *Ibid*, párr. 61.

apoyo de las Fuerzas Armadas, previa justificación técnica que evidencie que la situación desbordó las capacidades del [CSVP] y de la Policía Nacional”. Por tanto, y al haberse justificado en líneas previas que el apoyo de las Fuerzas Armadas es necesario al haberse superado la capacidad del CVSP y la Policía Nacional, se concluye que la referida medida es constitucional.

159. Por último, esta Corte analizará si la medida de movilización e intervención de las Fuerzas Armadas en las fronteras, puertos y aeropuertos es constitucional. Se evidencia que la misma persigue un **fin constitucionalmente válido**, debido a la necesidad de garantizar que no exista amenaza o afectación grave a la vida e integridad física o sexual de las PPL, así como localizar y recapturar a los PPL de alta peligrosidad que se fugaron de los CPL y contrarrestar la proliferación de actividades violentas que mantienen en estado de alarma a los ciudadanos. Esta medida es **necesaria**, debido a la insuficiencia del personal policial o de seguridad para afrontar una situación de inusitada gravedad. Es **idónea**, al coadyuvar a la efectiva búsqueda y recaptura de las PPL, así como al control en frontera y de los CPL, garantizando la seguridad e integridad de todos los ciudadanos y al precautelar el ejercicio de derechos constitucionales e institucionalidad estatal. Por último, es **proporcional**, ya que supone una medida de intervención poco gravosa de derechos, siendo una respuesta leve que permite alcanzar el fin perseguido sin afectar de forma desmedida otros derechos, como la libre movilización de los ciudadanos. En esta misma línea, se verifica que la medida empleada mantiene una relación de causalidad directa con los hechos descritos en este acápite.

7.2. Suspender el ejercicio del derecho a la libertad de reunión

160. El artículo 4 de la declaratoria de estado de excepción establece lo siguiente:

Artículo 4. Suspender, en el territorio nacional, así como al interior de todos los centros de privación de la libertad que integran el Sistema Nacional de Rehabilitación Social, el derecho a la libertad de reunión, en estricta relación con los motivos del estado de excepción, observándose los principios de proporcionalidad, necesidad e idoneidad, y el estricto apego al respeto de las demás garantías constitucionales.

La limitación del derecho a la libertad de reunión de las personas consiste en impedir cualquier acción que afecte la seguridad y el orden público.

En tal sentido, la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas quedan facultadas para impedir y desarticular reuniones en espacios públicos donde se identifiquen posibles amenazas al orden público y seguridad ciudadana. Se limitará la conformación de aglomeraciones y de espacios de reunión al interior de los centros de privación de libertad y en su perímetro exterior y áreas de influencia, durante las veinticuatro (24) horas del día.

Esta medida será aplicada bajo parámetros de razonabilidad, proporcionalidad y necesidad. Se exceptúan expresamente las reuniones entre personas privadas de libertad y sus defensores públicos o privados, las cuales podrán tener lugar siguiendo los lineamientos que bajo criterios de razonabilidad, proporcionalidad y necesidad establezcan la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas en coordinación con el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores.

- 161.** El numeral 13 del artículo 66 de la CRE consagra “el derecho a asociarse, reunirse y manifestarse en forma libre y voluntaria”. Cabe indicar que, en el presente caso, se limita expresamente el derecho autónomo de reunión, el cual se refiere a “la facultad que tienen las personas para concurrir temporalmente a un mismo lugar, como el asistir a una fiesta, un evento cultural o deportivo”.⁹² Además, este derecho permite la expresión colectiva, expresada a través de manifestaciones y marchas, por ejemplo.⁹³
- 162.** El Decreto 110, al disponer la suspensión de este derecho, manifiesta que su propósito consiste en “impedir cualquier acción que afecte la seguridad y el orden público” y faculta a las fuerzas del orden a “impedir y desarticular reuniones en espacios públicos donde se identifiquen posibles amenazas al orden público y seguridad ciudadana”. Por lo tanto, se entiende que la presente declaratoria implica evitar, en la mayor medida posible, la actuación de grupos criminales y la aglomeración de la población en general en zonas de peligro, como áreas con riesgo de atentados, confrontación armada, detonación de explosivos, etc.
- 163.** Esta Corte constata que la medida *in examine* persigue un **fin constitucionalmente válido** que consiste en precautelar la seguridad y el orden público, lo que implica proteger la seguridad e integridad de las personas, bienes públicos y privados, y la provisión de servicios públicos. Es **idónea**, por cuanto permite lograr los fines constitucionales planteados, es decir, salvaguardar la seguridad e integridad de los ciudadanos, desarticulando reuniones de grupos criminales o de la población en general en zonas de riesgo. Además, la medida es **necesaria**, puesto que no existe otra menos gravosa, tomando en cuenta la situación crítica que vive el país. Por último, la medida es **proporcional**, porque, la limitación del derecho de reunión se hace en el contexto de este estado de excepción y se circunscribe a reuniones encaminadas a afectar la seguridad y el orden público o a precautelar la seguridad de los ciudadanos en espacios públicos donde se identifiquen posibles amenazas. En definitiva, no se observa una afectación desmedida o gravosa al derecho de reunión

⁹² CCE, dictamen 2-21-EE/21, 28 de abril de 2021, párr. 49.

⁹³ CCE, dictamen 6-22-EE/22, 31 de agosto de 2022, párr. 97; y, dictamen 8-22-EE, 30 de noviembre de 2022, párr. 86.

frente al beneficio buscado por la medida, siempre que no sea una limitación generalizada a este derecho.⁹⁴

164. En consecuencia, la Corte Constitucional concluye que la medida de suspender el derecho a la reunión es idónea, razonable, proporcional,⁹⁵ se apega a los hechos descritos en los Decretos y no existen medidas menos gravosas que permitan efectuar las acciones pertinentes para enfrentar ataques de grupos criminales.

7.3. Suspender el derecho a la inviolabilidad de domicilio

165. Sobre la inviolabilidad del domicilio, la declaratoria de estado de excepción determina:

Artículo 5.- Suspender, en todo el territorio nacional, el derecho a la inviolabilidad de domicilio.

La suspensión del derecho a la inviolabilidad de domicilio consistirá en la posibilidad de realizar inspecciones y requisas por la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas, tendientes al hallazgo de escondites, espacios de almacenamiento de armas y explosivos, así como para desarticular amenazas en curso o futuras.

166. La Constitución reconoce el derecho a la intimidad personal y a la inviolabilidad del domicilio en su artículo 66, numeral 22, según el cual “[n]o se podrá ingresar en el domicilio de una persona, ni realizar inspecciones o registros sin su autorización o sin orden judicial, salvo delito flagrante, en los casos y forma que establezca la ley”.⁹⁶ Esta Corte ha puntualizado que la prohibición constitucional del ingreso al domicilio o allanamiento constituye una protección a la intimidad personal y familiar como un “ámbito personal que debe estar exento e inmune a las invasiones o injerencias abusivas o arbitrarias por parte de terceros o de la autoridad pública”.⁹⁷ En consecuencia, la suspensión o limitación al mentado derecho “debe ser excepcional”.⁹⁸

167. Sin detrimento de lo anterior, la Constitución reconoce que la inviolabilidad del domicilio puede ser limitada a través de un estado de excepción, por ello, resulta importante que la medida persiga un fin constitucionalmente válido y que resulte idónea, necesaria y proporcional para perseguir dicho fin.

⁹⁴ CCE, dictamen 4-22-EE/22, 27 de junio de 2022, párr. 95.

⁹⁵ La Corte recuerda a la Función Ejecutiva los parámetros contemplados para la limitación del derecho a la libertad de reunión, recogidos en el párrafo 101 del dictamen 6-22-EE/22, de 31 de agosto de 2022.

⁹⁶ Constitución, artículo 66 numeral 22.

⁹⁷ CCE, sentencia 202-19-JH/21, 24 de febrero de 2021, párr. 109.

⁹⁸ CCE, sentencia 2064-14-EP/21, 27 de enero de 2021, párr. 117.

168. Conforme se desprende de las consideraciones del presidente, la suspensión al derecho tiene como finalidad “la posibilidad de realizar inspecciones y requisas por la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas, tendientes al hallazgo de escondites, espacio de almacenamiento de armas y explosivos, así como para desarticular amenazas en curso o futuras”. En tal virtud, la suspensión persigue un **fin constitucionalmente válido** que consiste en garantizar la seguridad ciudadana, prevenir nuevos atentados criminales y restablecer el orden público, conforme a la problemática determinada como antecedente a los Decretos.
169. A su vez, la medida es **idónea** porque resulta conducente para lograr el fin referido por el Ejecutivo, de acuerdo con la información pertinente recabada por los servicios de inteligencia. Esto, toda vez que a través de inspecciones y requisas por parte de la fuerza pública es posible detectar espacios de escondites de miembros de grupos criminales o almacenamientos de armas y explosivos con los que realizan las actividades violentas que motivan la presente declaratoria. Además, esta medida permite desarticular amenazas en curso o futuras, por lo que, cumple con el fin de combatir la criminalidad y prevenir futuros atentados. Finalmente, tomando en consideración el uso de armamento por parte de grupos criminales para ejecutar actos de violencia, la posibilidad de realizar inspecciones y requisas constituye una medida que justifica la suspensión a la inviolabilidad de domicilio para lograr la detección y prevención de más actividades criminales y la impunidad respecto de ellas, evidenciando así su **necesidad**.
170. Con respecto a la **proporcionalidad** de la suspensión, el Decreto 110 no determina escenarios particulares en los cuales existiría una tendencia a la inobservancia de la inviolabilidad de domicilio para cumplir con los fines determinados por las autoridades encargadas. En tal sentido, resulta necesario recordar que, de conformidad con la jurisprudencia de este Organismo, para que exista una aplicación proporcional de la suspensión al mentado derecho se requiere un análisis casuístico, así como propender a no infringir daños a la propiedad y a la integridad personal. Igualmente, se debe precautelar la vida de las personas, así como las demás garantías que les asisten.⁹⁹
171. No obstante, esta Corte estima necesario realizar una puntualización respecto al artículo 5 del Decreto 110. Del texto citado se desprende que, textualmente, el enunciado hace referencia a la posibilidad de realizar inspecciones y requisas durante la vigencia del estado de excepción como parte de la medida de limitación a la inviolabilidad de domicilio. Al respecto, se aclara que el artículo 66, numeral 22 de la Constitución contempla el derecho a la inviolabilidad de domicilio conforme a lo

⁹⁹ CCE, dictamen 6-22-EE/EE, 31 de agosto de 2022, párr. 116.

siguiente: “No se podrá ingresar en el domicilio de una persona, ni realizar inspecciones o registros sin su autorización o sin orden judicial, salvo delito flagrante, en los casos y forma que establezca la ley.”

172.En este sentido, se colige del contexto del Decreto que el empleo del término “requisas” se refiere a los registros que se encuentran prohibidos por el derecho a la inviolabilidad de domicilio. Se considera que esta puntualización es pertinente, debido a que no se debe confundir el término “requisas” con las requisiciones dispuestas a través del artículo 9 del Decreto 110, cuya constitucionalidad se analiza en la sección 7.7 del presente dictamen.

173.Con fundamento en lo esgrimido, se declara la constitucionalidad de la medida de suspensión a la inviolabilidad de domicilio.

7.4.Suspender el derecho a la inviolabilidad de correspondencia al interior de todos los centros de privación de la libertad

174.El artículo 6 de la declaratoria de estado de excepción precisa:

Artículo 6. Suspender al interior de todos los centros de privación de la libertad que integran el Sistema Nacional de Rehabilitación Social, sin excepción, el derecho a la inviolabilidad de correspondencia.

La suspensión del derecho a la inviolabilidad de correspondencia pretende la identificación, análisis y recopilación de mensajes que tengan por objeto el ocultamiento de cualquier PPL u ocultamiento de alguna conducta ilícita que dan lugar a esta declaratoria.

La suspensión del derecho a la inviolabilidad de correspondencia implica que se prohíbe el acceso de personas privadas de la libertad a cualquier carta, mensaje, comunicación o misivas, en cualquier soporte, que no haya sido previamente revisado por la Policía Nacional o por las Fuerzas Armadas en los filtros de ingreso correspondientes, en coordinación con el personal del Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores. Igual restricción se aplicará al envío de información, comunicaciones, misivas, fotos o videos desde el interior de los centros de privación de libertad.

175.La CRE reconoce “el derecho a la inviolabilidad y al secreto de correspondencia física y virtual”.¹⁰⁰ Como regla general, el texto constitucional dice que la correspondencia “no podrá ser retenida, abierta ni examinada [...] previa intervención judicial y con la obligación de guardar el secreto de los asuntos ajenos

¹⁰⁰ Constitución, artículo 66 numeral 21.

al hecho que motive su examen”.¹⁰¹ Sin detrimento de lo anterior, la Constitución precisa que este derecho no es absoluto, pues en casos excepcionales “previstos en la ley”,¹⁰² es posible la suspensión o limitación de este derecho.¹⁰³

176.De acuerdo con lo anterior, la suspensión o limitación de este derecho puede ocurrir en los casos previstos en la legislación, con previa intervención judicial y durante un estado de excepción.¹⁰⁴ En este último, la medida debe perseguir un fin constitucionalmente válido y cumplir con los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.

177.Según la declaratoria de estado de excepción, el fin de la suspensión es la “identificación, análisis y recopilación de mensajes que tengan por objeto el ocultamiento de cualquier PPL u ocultamiento de alguna conducta ilícita que dan lugar a esta declaratoria”. En consecuencia, se constata que existe un **fin constitucionalmente válido** detrás de la medida, pues busca precautelar la seguridad de las fuerzas del orden, así como prevenir la coordinación y ejecución de atentados, ataques, homicidios, extorsiones y otros hechos ilícitos contra el Estado y los ciudadanos. Por ello, se verifica el fin constitucionalmente válido.

178.La medida en cuestión es **necesaria** porque, como se refirió previamente, permite la detección oportuna de posibles ataques o ilícitos. En ese sentido, no existe otra medida menos gravosa para alcanzar el fin que se persigue.¹⁰⁵ Frente a la criminalidad extrema que experimenta el país en la actualidad, por accionar de grupos criminales coordinados en y desde los CPL, “resulta indispensable contar con información que permita su desarticulación”.¹⁰⁶

179.Además, es **idónea** porque se dirige a cumplir el fin perseguido, ya que permite la interceptación e identificación temprana de comunicaciones llevadas a cabo hacia o desde los CPL por grupos criminales organizados. De esta manera, la fuerza pública goza de una herramienta adicional que le permite emprender acciones rápidas y oportunas que impidan el cometimiento de más crímenes.¹⁰⁷

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ El derecho a la inviolabilidad de la correspondencia también ha sido recogido en otros cuerpos normativos como el artículo 11 de la CADH y el 17 numeral 1 del PIDC.

¹⁰⁴ CCE, dictamen 8-22-EE/22, 30 de noviembre de 2022, párr. 101.

¹⁰⁵ *Ibid.*

¹⁰⁶ CCE, dictamen 6-22-EE/22, 31 de agosto de 2022, párr. 127

¹⁰⁷ CCE, dictamen 8-22-EE/22, 30 de noviembre de 2022, párr. 102.

180. Sobre la **proporcionalidad**, el artículo 6 determina el objetivo de la suspensión de este derecho y destaca que quedará suspenso dentro de los CPL, para “cualquier carta, mensaje, comunicación o misivas, en cualquier soporte”, al igual que el “envío de información, comunicaciones, misivas, fotos o videos desde el interior”. Al respecto, este Organismo estima oportuno recordar que la suspensión o limitación a la inviolabilidad de la correspondencia debe observar con rigurosidad los requisitos para los que fue formulada, es decir, debe estar encaminada al fin legítimo antes mencionado, por lo que no implica que se pueda acceder a información ajena al fin de la medida.¹⁰⁸ Por lo tanto, la medida es proporcional en sentido estricto cuando se tome en cuenta lo señalado en el presente párrafo y se observen los parámetros jurisprudenciales establecidos por esta Corte.¹⁰⁹

181. Por las consideraciones realizadas, esta Magistratura declara la constitucionalidad de la suspensión al derecho a la inviolabilidad de la correspondencia.

7.5. Limitar el derecho a la libertad de tránsito

182. El artículo 7 del Decreto 110, sustituido por lo establecido en el artículo 1 del Decreto 135, contiene la siguiente disposición:

Artículo 7. Se limita la libertad de tránsito, todos los días, desde las 24h00, hasta las 05h00 en los siguientes cantones, categorizados como “ALTO”: [...].

Los siguientes cantones, categorizados como “MEDIO”, tendrán una limitación de la libertad de tránsito, todos los días, desde las 02h00 a 05h00: [...].

Para los siguientes cantones categorizados como “BAJA”, se elimina la limitación de la libertad de tránsito: [...].

Las personas que circulen durante el horario temporal de limitación, serán puestas a órdenes de la autoridad Judicial competente.

Se exceptúan de la limitación de la libertad de tránsito, los siguientes: [...].

Las personas que se encuentren inmersas en estas excepciones deberán acreditarlo documentadamente. La Policía Nacional, las Fuerzas Armadas y/o los agentes de control de tránsito están facultados para exigir la documentación que acredite encontrarse en una actividad exceptuada a toda persona que circule en el horario de toque de queda.

El Ministerio de Gobierno, en el ámbito de sus competencias, en coordinación con las instituciones pertinentes, podrá autorizar la realización de actividades tales como eventos públicos, actividades turísticas y similares en lugares donde no exista riesgo de violencia, previa evaluación de la misma.

¹⁰⁸ *Ibid*, párr. 104.

¹⁰⁹ *Ver*, CCE, dictamen 6-22-EE/22, 31 de agosto de 2022, párr. 127

Los ministerios de Trabajo, Educación y la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, en el ámbito de sus competencias, podrán disponer medidas telemáticas para el desarrollo de las actividades laborales y académicas a nivel nacional, o evaluar si se mantienen o retornan a las actividades presenciales.

183. Este Organismo observa que la limitación a la libertad de tránsito focalizada persigue un **fin constitucionalmente válido** en tanto busca precautelar la paz, el orden público, la seguridad y la integridad personal, reconocidos en la CRE.¹¹⁰ Dicha medida es **idónea**, pues contribuye a reducir el movimiento y las actividades a altas horas de la noche y la madrugada, de conformidad con el nivel de riesgo y peligrosidad de cada cantón. Su **necesidad** se desprende del hecho de que los mecanismos establecidos en el régimen ordinario no son suficientes para controlar actualmente los hechos referidos en el presente estado de excepción. En cuanto a la **proporcionalidad**, el horario de limitación en los cantones categorizados como “medio” y “alto” no impide el desarrollo normal de la vida de los ciudadanos, así como el ejercicio de sus derechos constitucionales.¹¹¹ Además, se evidencia que la focalización fue realizada a partir de los informes de la Policía Nacional que develan los índices de criminalidad por provincias y cantones, y a partir de las mismas se limita el derecho a la libertad de tránsito con el fin de salvaguardar los derechos de los habitantes de las distintas circunscripciones territoriales, dependiendo de los niveles de peligrosidad.

184. En consecuencia, la Corte Constitucional concluye que la medida analizada está justificada y es adecuada de conformidad con su fin constitucionalmente válido. Por tanto, el artículo 7 de la declaratoria de excepción es constitucional.

7.6. Declarar zona de seguridad a los centros de privación de la libertad que integran el SNAI

185. El artículo 8 de la declaratoria de estado de excepción que nos ocupa, determina:

Artículo 8. Declárase zona de seguridad a los centros de privación de la libertad que integran el Sistema Nacional de Rehabilitación Social, sin excepción: así como en el radio de un kilómetro (1 km) del perímetro de cada centro de privación de la libertad, lo que implica que la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas, podrán realizar controles de registros de los automotores que circulen por estas vías, así como de las transeúntes, pudiendo también disponer los cierres viales que se requieran.

186. El numeral 5 del artículo 165 de la CRE establece que, declarado el estado de excepción, el presidente podrá establecer como zona de seguridad todo o parte del

¹¹⁰ CCE, dictamen 8-22-EE/22, 30 de noviembre de 2022, párr. 113.

¹¹¹ CCE, dictamen 5-22-EE/22, 6 de julio de 2022, párr. 92.

territorio nacional. Ahora bien, al tenor del artículo 38 de la Ley de Seguridad y Defensa del Estado, una zona de seguridad consiste en “el espacio territorial ecuatoriano cuya importancia estratégica, características y elementos que la conforman, requieren de una regulación especial con la finalidad de garantizar la protección de esta zona ante eventuales graves afectaciones o amenazas a la seguridad”; cuyo espacio geográfico, servicios, actividades y bienes serán objeto de regulación especial. Según el artículo 47 del reglamento a esta Ley, 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.¹¹²

187. En primer lugar, este Organismo constata que el objetivo de la medida bajo análisis consiste en permitir que las fuerzas del orden realicen “controles de registros de los automotores que circulen por estas vías, así como de las transeúntes, pudiendo también disponer los cierres viales que se requieran”. Aquello es concordante con el **fin constitucionalmente válido** que persigue la presente declaratoria de estado de excepción, *i.e.* garantizar la seguridad del país, asegurando el control de los CPL y previniendo que organizaciones criminales continúen operando y llevando a cabo actividades delictivas.

188. Resulta claro que la medida es **idónea**, ya que conduce a obtener el fin perseguido; y, también, es **necesaria**, al ser la medida menos lesiva para alcanzar el objetivo mencionado. Finalmente, esta Corte evidencia que es **proporcional** gracias al alto grado de satisfacción respecto del fin constitucionalmente válido que se consigue con dicha medida; tomando en cuenta los gravísimos actos criminales llevados a cabo por organizaciones criminales, tanto dentro como en los alrededores de los CPL.

189. En tal virtud, la presente medida cumple con todos los parámetros pertinentes para ser considerada constitucional.

7.7. Disponer las requisiciones a las que haya lugar para mantener el orden y la seguridad en todo el territorio nacional

190. El artículo 9 de la declaratoria de estado de excepción, recoge:

Artículo 9.- Disponer las requisiciones a las que haya lugar, para mantener el orden y la seguridad en todo el territorio nacional, así como en el interior y exterior de los centros de privación de libertad de conformidad con el ámbito territorial de aplicación de la presente declaratoria.

¹¹² CCE, dictamen 1-20-EE/20, 25 de marzo de 2020, párr. 26.

Las requisiciones se harán en casos de extrema necesidad y en estricto cumplimiento del ordenamiento jurídico vigente.

191.El numeral 8 del artículo 165 de la CRE establece que, declarado el estado de excepción, se podrán disponer las requisiciones que sean necesarias. De acuerdo con el artículo 37 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado y con el Título V del Reglamento a la Ley de Seguridad Pública y del Estado y el Reglamento de Requisición de Bienes, se establece la posibilidad de disponer requisiciones de bienes y servicios individuales y colectivos, conforme a ciertos requisitos específicos, solamente con el propósito de atender a circunstancias excepcionales. Esta Corte determina que, para la aplicación de esta medida deben observarse los criterios de extrema necesidad y el cumplimiento de las disposiciones aplicables establecidas en el ordenamiento jurídico vigente.¹¹³

192.El artículo *in examine* menciona que la finalidad de la disposición de las requisiciones a las que haya lugar se fundamenta en el mantenimiento del orden y la seguridad en todo el territorio nacional. Toda vez que estos fines están establecidos en la propia Constitución, se considera que esta medida persigue un **fin constitucionalmente válido**.

193.Con respecto a la **idoneidad** de esta medida, esta Corte ya ha determinado que la medida analizada se considera “conducente a impedir que se produzcan ataques violentos en tanto permiten impedir el uso de bienes que atenten [en contra] del orden público y la seguridad interna”.¹¹⁴

194.En referencia a la **necesidad** de la medida, se considera que esta resulta la menos lesiva para alcanzar el fin propuesto, toda vez que es “un mecanismo adecuado para controlar el traslado de objetos y sustancias ilícitas, enviadas por o dirigidas a los PPL y delincuentes en general”.¹¹⁵

195.Por último, la medida resulta **proporcional** por cuanto el detrimento del derecho a la propiedad es menor al de la vida y a la integridad de la población y fuerzas del orden, contando con un alto grado de satisfacción respecto del fin constitucionalmente válido que se consigue con dicha medida.¹¹⁶

196.No obstante, esta Corte considera necesario puntualizar que el artículo 39 del Reglamento a la Ley de Seguridad Pública y del Estado determina que “[c]uando el

¹¹³ CCE, dictamen 3-20-EE/20, 29 de junio de 2020, párr. 137.

¹¹⁴ CCE, dictamen 6-23-EE/23, 25 de agosto de 2023, párr. 98.

¹¹⁵ CCE dictamen 8-22-EE/22, 30 de noviembre de 2022, párr. 110

¹¹⁶ *Ibid.*

Presidente de la República disponga la requisición, designará a las autoridades civiles y militares responsables de su aplicación”.

197.En el artículo bajo análisis no se determinan autoridades civiles o militares que sean considerados responsables de las requisiciones determinadas. Por ende, se especifica que, con la finalidad de que esta medida cumpla con los parámetros establecidos por la normativa aplicable, las autoridades responsables en caso de efectuarse requisiciones son las máximas autoridades de las instituciones públicas a las cuales se hace referencia en el contexto del decreto mencionado, siendo estas el Comandante General de la Policía Nacional y/o subsidiariamente el Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas. En tal sentido, se condiciona la constitucionalidad de la medida.

198.En conclusión, esta Corte determina la constitucionalidad condicionada de la medida dispuesta en el artículo 9 de la declaratoria de estado de excepción a su aplicación conforme a lo establecido en el presente dictamen.

7.8. El Ministerio de Economía y Finanzas asignará los recursos suficientes para atender la situación de excepción, pudiendo disponer de los fondos públicos necesarios para el efecto, excepto los correspondientes a salud y educación

199.El artículo 12 de la declaratoria de estado de excepción precisa que:

Artículo 12.- El Ministerio de Economía y Finanzas asignará los recursos suficientes para atender el estado de excepción, pudiendo disponer de los fondos públicos necesarios para el efecto, excepto los correspondientes a salud y educación.

200.El artículo 165 de la Constitución establece que, en el marco de un estado de excepción, el presidente de la República podrá “utilizar los fondos públicos destinados a otros fines, excepto los correspondientes a salud y educación”. Esto con el objetivo de contar con recursos económicos que logren satisfacer las necesidades imperiosas que dan lugar a la declaratoria.

201.Ahora bien, el artículo 12 dispone que el Ministerio de Finanzas asignará “los recursos necesarios para atender el estado de excepción” y prohíbe expresamente la utilización “de fondos públicos destinados para educación y salud”. Por ende, se constata que la medida se ajusta a lo prescrito en la Constitución y, como ha determinado este Organismo, es constitucional “cuanto fuere imperiosa para asegurar los fines que persigue el decreto”.¹¹⁷

¹¹⁷ CCE, dictamen 7-22-EE/22, 29 de septiembre de 2022, párr. 60.

202. Esta Corte anota que se considera razonable que la implementación de las medidas analizadas *supra* ameriten la asignación de recursos suficientes. En este sentido, la medida de asignación de recursos para atender a la situación de excepción se considera constitucional siempre que se enmarque en el límite concordante con su fin y se respeten también los límites establecidos por el ordenamiento jurídico.¹¹⁸

7.9. Ordenar a las Fuerzas Armadas ejecutar operaciones militares, bajo el derecho internacional humanitario y respetando los derechos humanos, para neutralizar a los grupos identificados en el Decreto Ejecutivo 111

203. El artículo 5 del Decreto 111 dispone lo siguiente:

Artículo 5. Ordenar a las Fuerzas Armadas ejecutar operaciones militares, bajo el derecho internacional humanitario y respetando los derechos humanos, para neutralizar a los grupos identificados en el artículo 4 del presente Decreto Ejecutivo.

204. Conforme se señaló en el acápite 5.3.2. *supra*, a esta Corte no le compete verificar la existencia de un conflicto armado interno, al exigir un análisis exhaustivo y minucioso que excede las facultades de esta Magistratura en el marco del presente control de constitucionalidad, sino que responde al reconocimiento de las privativas atribuciones del presidente para definir cuándo, a su conocimiento y entender, ocurre este fenómeno.

205. Ello, porque la existencia de un conflicto armado interno, como se ha señalado de forma reiterada, no depende de declaraciones o reconocimientos políticos o de las partes involucradas, ni se configura en virtud del control de constitucionalidad que le compete a este Organismo. En consecuencia, a la Corte tampoco le corresponde efectuar afirmaciones sobre el régimen jurídico aplicable, al ni siquiera ser competente para verificar si existe o no un conflicto armado interno.

206. Con base en lo expuesto, se declara la constitucionalidad condicionada de la medida *in examine*, excepto la frase “bajo el derecho internacional humanitario”. El artículo 5 del Decreto 111 se leerá de la siguiente forma:

Ordenar a las Fuerzas Armadas ejecutar operaciones militares, respetando los derechos humanos, para neutralizar a los grupos identificados en el artículo 4 del presente Decreto Ejecutivo.

207. Sin perjuicio de ello, cabe precisar que esta Corte no está determinando que el derecho internacional humanitario es inaplicable, sino que no le es posible avalarlo y, por tanto, se abstiene de realizar apreciaciones adicionales. En consecuencia,

¹¹⁸ CCE, dictamen 4-23-EE/23, 25 de agosto de 2023, párr. 70.

corresponde que se elimine esa frase del Decreto 111, ya que la determinación del régimen jurídico aplicable se deberá realizar en cada situación y caso a caso por las autoridades competentes.

8. Consideraciones finales

208. En vista de las circunstancias atípicas de este estado de excepción, en el que se han invocado dos causales de manera concurrente: (i) grave conmoción interna; y, (ii) conflicto armado interno, esta Magistratura considera pertinente realizar ciertas apreciaciones finales.

209. Es responsabilidad del presidente de la República, conforme la Constitución¹¹⁹, ejercer la máxima autoridad de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, así como velar por el mantenimiento de la soberanía, de la independencia del Estado, del orden interno y de la seguridad pública, y ejercer la dirección política de la defensa nacional.

210. El régimen jurídico aplicable deberá ser determinado en cada situación y cada caso concreto por las autoridades competentes, puesto que, como ya se explicó previamente, a este Organismo solo le compete realizar un control de constitucionalidad de los Decretos.

211. Finalmente, se recuerda que, conforme el artículo 166 de la Constitución, “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”.

9. Dictamen

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 del estado de excepción decretado en todo el territorio nacional y en los centros de privación de libertad del SNAI durante 60 días desde el 8 de enero de 2024.
- 2. Declarar** constitucionales las medidas adoptadas en el estado de excepción, relativas a:

¹¹⁹ Constitución, artículo 147 numerales 16 y 17.

- a. La movilización e intervención de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas en todo el territorio nacional, así como al interior de todos los CPL que integran el SNAI, sin excepción.
- b. La suspensión, en todo el territorio nacional, así como al interior de todos los CPL que integran el SNAI, del derecho a la libertad de reunión, en estricta relación con los motivos del estado de excepción.
- c. La suspensión, en todo el territorio nacional, del derecho a la inviolabilidad de domicilio en los términos establecidos en la declaratoria de estado de excepción.
- d. La suspensión, al interior de todos los CPL que integran el SNAI, sin excepción, del derecho a la inviolabilidad de correspondencia, en los términos establecidos en la declaratoria de estado de excepción.
- e. La limitación de la libertad de tránsito en las condiciones establecidas en el Decreto 135 de 23 de enero de 2024, que modificó el horario de la limitación a la libertad de tránsito y estableció una focalización del toque de queda.
- f. La declaratoria de zona de seguridad a los CPL que integran el SNAI, sin excepción, así como en el radio de un kilómetro (1km) del perímetro de cada CPL, en los términos establecidos en la declaratoria de estado de excepción.
- g. Las requisiciones a las que haya lugar para mantener el orden y la seguridad en todo el territorio nacional, así como al interior de los CPL, siempre que las autoridades responsables sean las de las instituciones a las que se hace referencia en el contexto del decreto mencionado, siendo estas el Comandante General de la Policía Nacional y/o subsidiariamente el Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.
- h. La asignación de recursos suficientes para atender la situación de excepción, pudiendo disponer de los fondos públicos necesarios, excepto salud y educación.
- i. La orden de ejecutar operaciones militares a las Fuerzas Armadas, respetando los derechos humanos.

3. **Reconocer** que la existencia de un conflicto armado interno es una cuestión de hecho, que no depende de la declaratoria de una autoridad pública, como la emisión de un estado de excepción o su control por parte de este Organismo.
4. **Recordar** que la intervención de las Fuerzas Armadas para garantizar la soberanía e integridad territorial es una de sus competencias ordinarias e, incluso, en caso de conflicto armado interno, estas pueden movilizarse e intervenir una vez fenecido el estado de excepción que nos ocupa, de acuerdo con el ordenamiento jurídico.
5. **Disponer** que el señor 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.
6. **Recordar** que el objetivo final del estado de excepción es garantizar el orden público, la paz social y la convivencia pacífica de los ciudadanos. Por lo que, la actividad de la fuerza pública (Policía Nacional y Fuerzas Armadas) se debe enmarcar en el ordenamiento jurídico ecuatoriano y en el respeto a los derechos humanos de toda la población.
7. **Recordar** la obligación establecida en el último inciso del artículo 166 de la CRE 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, realice el seguimiento a las acciones que corresponden al estado de excepción contenido en los Decretos Ejecutivos 110, 111 y 135 e informe al respecto a la Corte Constitucional, al finalizar el mismo. Si la Defensoría del Pueblo verifica que se han producido violaciones a derechos constitucionales, deberá activar los mecanismos y acciones necesarias previstas en el ordenamiento jurídico.
9. **Notifíquese**, publíquese 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 ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo (voto concurrente), Alejandra Cárdenas Reyes (voto concurrente), Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz (voto concurrente), Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado (voto concurrente), Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín (voto concurrente), en sesión jurisdiccional extraordinaria de jueves 29 de febrero de 2024; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

DICTAMEN 1-24-EE/24

VOTO CONCURRENTENTE

Juezas y Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado y Daniela Salazar Marín

1. Con fundamento en el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, con respeto hacia los argumentos presentados por el juez ponente y por las juezas que votaron a favor del Dictamen 1-24-EE/24, formulamos el presente voto concurrente.
2. Coincidimos con el decisorio del Dictamen 1-24-EE/24, así como con el análisis formal y material de las medidas adoptadas y de la causal de grave conmoción interna. No obstante, disentimos con el análisis del control material efectuado respecto a la configuración de la causal de conflicto armado interno y estimamos formular algunas puntualizaciones sobre las medidas adoptadas.

1. Control material de la declaratoria de estado de excepción

3. Como queda evidenciado en los antecedentes del Dictamen 1-24-EE/24, a partir de la emisión del Decreto Ejecutivo 110 y sus reformativos 111 y 135, el presidente de la República invocó dos causales para declarar el estado de excepción: i) grave conmoción interna y ii) conflicto armado interno. En la sentencia 2-21-EE/21, esta Corte determinó que “si bien se puede invocar más de una causal en un decreto, cada causal debe estar adecuadamente justificada”;¹ es decir, cada una debe contener una justificación autónoma e independiente.

1.1. Que los hechos alegados hayan tenido real ocurrencia

4. En el dictamen 3-21-EE/21, esta Corte determinó que el requisito concerniente a la real ocurrencia de los hechos alegados “refiere a circunstancias actuales y ciertas. De ninguna manera, implica escenarios probables o futuros”.²
5. El presidente de la República señaló que “Ecuador enfrenta índices de violencia crecientes, penetración del crimen organizado a su tejido social e institucional y actos terroristas que atentan contra la seguridad territorial y soberanía del Estado”. En ese sentido, presentó información sustentada en tres informes, elaborados por la Policía

¹ CCE, sentencia 2-21-EE/21, 28 de abril de 2021, párr. 25.

² CCE, dictamen 3-21-EE/21, 21 de julio de 2021, párr. 7.1.1.

Nacional y el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y Adolescentes Infractores (“SNAI”);³ así como hechos reportados por distintos medios de comunicación, los cuales se exponen a continuación.

6. El Informe PN-DAI-EII-2024-015-INF expone que, en el año 2020, fue asesinado el líder del grupo “Los Choneros”: Jorge Luis Zambrano, alias “Rasquiña”. Aquello habría provocado la intensificación progresiva de la violencia, la desintegración y fragmentación de dicho grupo delictivo. Actualmente, al menos, 22 grupos criminales se disputarían los territorios. Además, tendrían el respaldo de cárteles mexicanos y de la Mafia Balcánica. Entre dichos grupos identifica los siguientes: Ak47, Caballeros Oscuros, ChoneKiller, Choneros, Corvicheros, Cuartel de las Feas, Cubanos, Fatales, Gánster, Kater Piler, Lagartos, Latin Kings, Lobos, Los p. 27, Los Tiburones, Mafia 18, Mafia Trébol, Patrones, R7, Tiguerones.
7. El informe especifica que “[e]ntre los factores que dan lugar a esta criminalidad se identifica el narcotráfico, comercio ilícito de recursos no renovables y tráfico de armas como un factor común en América”. Asimismo, caracteriza a los grupos de delincuencia organizada (“GDO”) “con un nivel mínimo de organización” e “incidencia en el enfrentamiento armado en el contexto del crimen organizado entre 2014 y 2023”. Puntualiza que las organizaciones que participan del crimen organizado habrían adquirido la capacidad de “planificar, coordinar, ejecutar y atribuirse actos de violencia contra la población, actos de violencia planificada e indiscriminados”, los cuales serían de carácter terrorista y se producirían en todo el territorio nacional. De forma que, para la ejecución de dichos actos, utilizarían “armas, municiones, explosivos y accesorios, llegando en la actualidad a utilizarse armamento bélico de uso militar exclusivo”. Estas redes criminales contarían con “capacidades y conocimientos en diferentes ámbitos que les permit[irían] alcanzar los objetivos de las empresas criminales. Por estos factores, estos grupos devendrían en ‘criminales organizados transnacionales’.”⁴
8. De igual manera, el informe sostiene que la existencia de los GDO⁵ en el Ecuador, su consolidación, permanencia y proliferación, representaría una amenaza sin precedentes y habría colocado al país en el décimo puesto del índice de criminalidad

³ Policía Nacional, Informes PN-DAI-EII-2024-0027-INF y PN-DAI-EII-2024-015-INF; SNAI, Informe Técnico SNAI-STPSP-2024-001-IT.

⁴ Informe PN-DAI-EII-2024-015-INF: se destaca que en los últimos años las armas de fuego registradas pasaron de ser “armas cortas tipo pistola y revolver” a “armas de tipo militar-ametralladora y fusiles”. Respecto a estas últimas se identifica un crecimiento del 36% entre el 2020 y el 2023.

⁵ “La delincuencia organizada se refiere a grupos criminales que operan de manera estructurada y coordinada para llevar a cabo actividades ilegales, como el tráfico de drogas, el contrabando de armas, la trata de personas, el lavado de dinero y otros delitos graves”. Dirección Nacional de Análisis de la Información. Policía Nacional del Ecuador, 7 de enero de 2024, Informe PN-DAI-EII-2024-015-INF.

del mundo. Esto, debido a la baja resiliencia estatal (*i.e.* la habilidad de reaccionar o soportar el impacto de una crisis) en relación con el alto nivel de criminalidad, de acuerdo con el Informe Global Contra el Régimen Organizado Transnacional (2023).

9. En el Decreto Ejecutivo 110, el presidente manifiesta que, como resultado de la actuación recurrente de la delincuencia organizada, se visibilizarían matanzas carcelarias, atentados armados selectivos y múltiples llevados a cabo en contra de la población, así como de infraestructuras públicas y privadas. Entre estos actos, ejemplifica los siguientes:
10. El medio de comunicación El Universo reportó incineraciones de vehículos y explosiones, inclusive con dinamita, en un puente de una vía principal de Quito, secuestros de miembros de la Policía Nacional y ataques a Unidades de Policía Comunitarias.⁶
11. El 9 de enero de 2024, miembros de un GDO ingresaron a las instalaciones de TC Televisión en Guayaquil y tomaron como rehenes al personal de dicha institución. El evento fue transmitido en tiempo real.⁷ A causa de este acontecimiento, el Ministerio de Educación suspendió las clases en las instituciones del sistema nacional educativo hasta el 12 de enero de 2024,⁸ y el Ministerio del Trabajo exhortó a las entidades públicas y privadas a realizar actividades en la modalidad de teletrabajo para “salvaguardar la integridad física y el bienestar de los trabajadores a escala nacional”.⁹
12. Los homicidios ocurridos con armas de fuego, el asesinato de tres personas en la vía Durán-Tambo,¹⁰ el robo y asesinato a un guardia de seguridad en el cantón Daule,¹¹ el

⁶ El Universo. “Ecuador en alerta: explosiones, detonaciones y secuestros de policías tras el estado de excepción”, 9 de enero de 2024. Obtenido de: <https://www.eluniverso.com/noticias/ecuador/explosiones-detonaciones-y-secuestros-de-policias-tras-el-estado-de-excepcion-nota/>

⁷ Primicias. “Rescatan al personal de los canales TC Televisión y Gamavisión tras el ingreso de atacantes a sus instalaciones”, 9 de enero de 2024. Obtenido de: <https://www.primicias.ec/noticias/seguridad/ataque-armado-tc-television/>; CNN. “Hombres encapuchados toman las instalaciones de canal de televisión en Ecuador”, 9 de enero de 2024. Obtenido de: <https://cnnespanol.cnn.com/2024/01/09/hombres-encapuchados-toman-las-instalaciones-de-tc-television-en-ecuador/>

⁸ El Universo. “Ministerio de Educación Suspende las clases presenciales en todo Ecuador hasta el 12 de enero”, 9 de enero de 2023. Obtenido de: <https://www.eluniverso.com/noticias/ecuador/suspension-clases-estado-de-excepcion-ecuador-enero-2024-nota/>

⁹ Informe PN-DAI-DAO-2024-015-INF.

¹⁰ Primicias. “Tres asesinatos acentúan la ola de violencia en Durán”, 17 de diciembre de 2023. Obtenido de: <https://www.primicias.ec/noticias/sucesos/asesinatos-violencia-duran-ecuador/>

¹¹ Expreso. “Daule: dos delincuentes asesinan a un guardia de seguridad, tras robarle”, 5 de enero de 2024. Obtenido de: <https://www.expreso.ec/actualidad/daule-dos-delincuentes-asesinan-guardia-seguridad-robarle-184881.html>

asesinato del exdirigente de fútbol, Fabián Aguilar, en exteriores de una iglesia en Machala,¹² y el asalto a una banda musical en el trayecto de Quito a Pelileo.

13. Los actos descritos serían parte de una escalada de violencia, de gravedad importante en el contexto actual del país. Las estadísticas presentadas en el Informe PN-DAI-DAO-2024-015-INF, que cita el presidente de la República, resaltan la existencia de homicidios intencionales como parte de las actividades delictivas, según las siguientes cifras:

[h]asta el 31 de diciembre de 2023, se han registrado 8.008 homicidios intencionales. De estos, el 91% (7.291 casos) se atribuyen a la Violencia Criminal, que está parcialmente relacionada con Amenazas y Tráfico de Sustancias Estupefacientes (tanto interno como internacional), sumando un total de 6.672 casos. El 88% de estos homicidios intencionales (7.039 casos) fueron cometidos con armas de fuego. Del total de homicidios intencionales del 2023, el 39% (2.868 víctimas) se encuentran entre 20 y 29 años de edad”.¹³

14. El mismo informe identifica que en el “2022 hubo 3.188 extorsiones [...] en Ecuador. Hasta diciembre de 2023, se [habrían] registrado 18.930”, dirigidas a unidades económicas, educativas, trabajadores de empresas privadas y dueños de domicilios, utilizando explosivos para amedrentar a las víctimas.¹⁴
15. También se habrían registrado atentados contra Unidades de Policía Comunitaria y Unidades de Vigilancia Comunitaria, edificios como la Fiscalía y el SNAI. Afirma que “[d]esde 2022 hasta diciembre de 2023, se ha[bría] contabilizado 1,345 alertas de explosivos a través de las llamadas del Ecu-911 [...] cerca de 48 instalaciones del [E]stado ha[brían] sufrido atentados con armas y explosivos, en relación con el traslado de personas privadas de la libertad”. Relata que el 31 de octubre de 2023 y la madrugada del día siguiente, se habría atendido siete emergencias por explosivos. Como resultado habrían existido cinco policías fallecidos y seis heridos. A su vez, el 31 de agosto de 2023, ante la alerta de intervención en el contexto de traslados de personas privadas de la libertad (“PPL”), dos coches bomba habrían sido detonados frente a dependencias administrativas en el sector de La Mariscal.¹⁵ De la misma

¹² Primicias. “Favian Aguilar, exdirigente de fútbol, es asesinado en Machala”, 7 de enero de 2024. Obtenido de: <https://www.primicias.ec/noticias/sucesos/favian-aguilar-exdirigente-futbol-asesinado-machala/>

¹³ Informe PN-DAI-DAO-2024-015-INF.

¹⁴ Informe PN-DAI-DAO-2024-015-INF

¹⁵ El Universo. “Aquí en Quito ver un coche bomba era imposible, no se había escuchado más que en la Costa: explosiones que dejaron temor entre vecinos de la Mariscal.”, 1 de septiembre de 2023. Obtenido de: <https://www.eluniverso.com/noticias/seguridad/coche-bomba-era-imposible-ciudadanos-de-quito-miedo-de-explosiones-policia-snai-nota/>

manera, menciona la existencia de mensajes de advertencia por parte de los grupos criminales y actos como degollamientos, incineraciones y desmembramientos.¹⁶

16. Además, el presidente de la República hace hincapié en que las investigaciones realizadas por la Fiscalía General del Estado (“FGE”), como parte del “Caso Metástasis”,¹⁷ evidenciaron la “influencia de los grupos criminales que operan en el país en varias funciones e instituciones del Estado”. Estas investigaciones demostrarían el fenómeno de infiltración de la delincuencia organizada para llevar a cabo actividades ilegales, que van “desde la corrupción de funcionarios públicos hasta la penetración en instituciones gubernamentales, fuerzas de seguridad, empresas legítimas y otras organizaciones”. Menciona que esto ocurriría mediante sobornos, extorsión, intimidación y corrupción de individuos en posiciones de poder.
17. También refiere que Adolfo M.V., alias “Fito” se habría fugado de un centro de privación de libertad (“CPL”) el 7 de enero de 2024 y que la situación de violencia se encontraría “agravada por presuntas evasiones o fugas de PPL, vinculadas a GDO”. Sería de alto riesgo para el Estado que aquellas PPL se encuentren en libertad y continúen con actividades criminales.
18. Por otro lado, el presidente de la República refiere la gravedad de la situación de violencia al interior de los CPL. Señala que existen “alteraciones al orden, amenazas a la vida e integridad física o sexual, tanto de privados de la libertad, visitantes, servidoras o servidores, o cualquier persona que legalmente intervenga en dicho sistema”. Describe que los hechos de violencia se habrían agudizado a raíz de las investigaciones que desarrolla la FGE, la planificación y desarrollo de operaciones dentro del sistema, entre ellos la “judicialización, operativos y traslados de personas privadas de la libertad de alto riesgo”. “La red de corrupción y control criminal ha[bría] hecho que los centros penitenciarios sirvan de base de operaciones para la ejecución de delitos inter, intra y extracarcelarios”. Se estimaría que, en ese contexto, se habrían

¹⁶ De acuerdo con el Informe PN-DAI-EII-2024-015-INF, en 2023 se identificaron 556 homicidios intencionales para enviar mensajes, mencionando que 556 de ellos fueron por disparos en la cabeza, 44 por desmembramiento, 43 por decapitación, 27 por disparos en el cuello y 2 calcinados.

¹⁷ El caso versa sobre distintos funcionarios públicos involucrados en una red de corrupción con el crimen organizado. Así, actualmente se está procesando a un gran número de jueces, fiscales, policías, abogados, entre otros. La detención del presidente del Consejo de la Judicatura, Wilman Terán, reveló las implicaciones de este caso. BBC. News Mundo. “Operativo Metástasis: 3 claves sobre el megaoperativo contra el narcotráfico y la corrupción que se llevó a cabo en Ecuador”, 14 de diciembre de 2023. Obtenido de:

<https://www.bbc.com/mundo/articles/cp932zvr02zo#:~:text=%E2%80%9CEI%20caso%20Met%C3%A1stasis%20es%20una,casos%E2%80%9D%2C%20sostuvo%20Salazar%20M%C3%A9ndez.>

ocasionado motines, en los que, aproximadamente, habrían fallecido 449 personas, en un periodo menor a dos años.

19. Además, mediante Informe Técnico SNAI-STPSP-2024-001-IT,¹⁸ el SNAI señaló la insuficiencia de equipamiento y armamento de la institución frente al tipo de armamento empleado por las PPL generaría vulnerabilidad y peligro a sus servidores. Esto se habría evidenciado el 8 de enero de 2024, cuando las PPL retuvieron a distintos servidores del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria (“CSVP”).¹⁹ A su vez, el informe establece que:

El armamento tipo militar como fusiles de alto calibre, así como el uso de explosivos por parte de las PPL y que han sido detectados por personal de los subsistemas de inteligencia militar, policial y penitenciario evidencia su gran capacidad en armamento, sobrepasando la capacidad de los servidores del [CSVP] e incluso del personal policial asignado a la Coordinación General de Seguridad Perimetral de [CPL], situación que impide recuperar el control y garantizar gobernanza en los CPL.

20. Con fundamento en lo anterior, compartimos con el dictamen que los hechos alegados por el presidente de la República, algunos de los cuales son públicos y notorios, no se refieren a escenarios probables o futuros, sino a acontecimientos simultáneos que tienen real ocurrencia. Estos hechos han sido registrados en los considerandos de los decretos, en varios medios de comunicación, en informes de la Policía Nacional y el SNAI. En consecuencia, estimamos que, en efecto, se cumple con la real ocurrencia de los hechos como requisito material de la declaratoria de estado de excepción, de conformidad con el artículo 121 numeral 1 de la LOGJCC.

1.2. Que los hechos constitutivos de la declaratoria de estado de excepción configuren las causales invocadas

21. A partir de la base fáctica señalada en el acápite anterior, el presidente de la República fundamenta la declaratoria de estado de excepción en las causales de grave conmoción interna y conflicto armado interno, contempladas en el artículo 164 de la Constitución. Por lo tanto, corresponde verificar su configuración.

¹⁸ SNAI, 8 de enero de 2024, Informe Técnico SNAI-STPSP-2024-001-IT.

¹⁹ Se reportó la retención de servidores del CSVP en los siguientes CPL: 16 servidores en el CPL El Oro 1, 47 servidores y 1 civil en el CPL Cotopaxi 1, 19 servidores y 1 personal de cocina en el CPL de Loja, 7 servidores en el CPL Chimborazo 1, 50 servidores y 12 miembros del personal de cocina en el CPL Azuay 1, 15 servidores en el CPL Tungurahua 1, 4 servidores del CSVP y 2 miembros de la Policía Nacional en el CPL Cañar 2, 11 servidores y 1 persona del economato en el CPL Napo 1. También se reportaron alteraciones del orden en los siguientes CPL: Chimborazo 1, Chimborazo 3, alerta de amotinamiento en el CPPLM Pichincha 1 y huelga de hambre en el CPL Imbabura 1.

1.2.1. Grave conmoción interna

- 22.** El Dictamen 3-19-EE/19 establece que la causal de grave conmoción interna se configura en caso de concurrir dos elementos: (i) la real ocurrencia de acontecimientos de tal intensidad que atenten gravemente en contra del ejercicio de los derechos constitucionales, la estabilidad institucional, la seguridad y la convivencia normal de la ciudadanía; y, como consecuencia de estos acontecimientos, (ii) se genere una considerable alarma social.²⁰
- 23.** Con relación al primer elemento (i), este Organismo ha indicado que “la delincuencia común es una situación que afecta a todos los Estados de forma crónica. Sin embargo, existen casos excepcionales donde el desbordamiento de fenómenos delincuenciales, la intensidad de la violencia y la subida exponencial de los índices de criminalidad perturban el orden público de forma crítica”.²¹ Por tanto, y si bien
- [...] la delincuencia no constituye *per se* un acontecimiento reciente [...] en contextos específicos, puede tornarse en un hecho inédito, ya que la intensidad y el grado de violencia sobrepasa los límites de contención por parte de las autoridades y ocasiona graves e impactantes consecuencias sociales que requieren una respuesta urgente y extraordinaria.²²
- 24.** Los hechos, cuya real ocurrencia se verificó, dan cuenta de actos de violencia perpetrados por GDO armados, tales como: el dominio de estos grupos en CPL, que llevaron a la retención de servidores penitenciarios; la fuga de líderes de GDO; la toma de rehenes a nivel nacional; y, actos de retaliación realizados en vista de los intentos estatales de recuperar la institucionalidad. Estos hechos implican el desbordamiento de la inseguridad a nivel nacional y afectan el ejercicio de varios derechos como a una vida libre de violencia, a la integridad física y psíquica, a la vida digna, a la libertad de tránsito, al trabajo, entre otros.
- 25.** Además, la disposición de medidas como la suspensión de las clases a nivel nacional y de teletrabajo, como consecuencia de los actos del crimen organizado, evidencian una alteración de la convivencia normal de la ciudadanía. En algunos sectores donde operan los GDO, las escuelas permanecen cerradas desde el 10 de enero del presente año. Aquello podría conllevar graves consecuencias en la desigualdad en el largo plazo. De igual forma, el alcance de los grupos criminales en la institucionalidad ecuatoriana, develado por el “Caso Metástasis”, confirma una afectación a la estabilidad institucional.

²⁰ CCE, dictamen 3-19-EE/19, 9 de julio de 2019, párr. 21. Este dictamen también señala que, dichos hechos suelen ser reportados por los medios de comunicación.

²¹ CCE, dictamen 6-21-EE/21, 3 de noviembre de 2021, párr. 29.

²² CCE, dictamen 8-22-EE/22, 30 de noviembre de 2022, párr. 36.

26. A nivel regional, la Comunidad Andina de Naciones se reunió el 21 de enero de 2024 en Lima, a fin de analizar la situación de crimen organizado y crisis de seguridad en Ecuador. Entre las resoluciones adoptadas, destaca la siguiente:

Condenar los violentos sucesos registrados en Ecuador, organizados por grupos delincuenciales que, realizando actos de terror, han pretendido desestabilizar e impactar con gran intensidad el sistema político y régimen constitucional ecuatoriano. Estos actos representan una amenaza a la institucionalidad democrática de la subregión andina.²³

27. Respecto del segundo elemento (ii), este Organismo observa que se ha generado una considerable alarma y conmoción social debido al aumento de violencia y criminalidad. Un ejemplo de ello es la movilización suscitada por la toma de TC Televisión, que mantuvo a la ciudadanía alerta y la orilló a replegarse a sus hogares, a fin de precautelar su integridad. Dicha incertidumbre, condujo a interrumpir las labores diarias, cerrar comercios, entidades y optar por modalidades alternativas de trabajo, así como a suspender la dinámica de las jornadas habituales. Los medios de comunicación dieron un seguimiento exhaustivo a dicho evento, de la mano con el recuento de otros acontecimientos violentos.
28. Lo relatado se difundió a nivel internacional y causó preocupación por la transformación del Ecuador en un país con altísimos índices de violencia. Medios internacionales han reportado cómo Ecuador se convirtió en un país “en el que se almacena, se procesa y se distribuye la droga hasta el punto que Estados Unidos lo incluyó en su lista de países con mayor tráfico y producción en el mundo”,²⁴ así como, en enero del presente año, hubo “un despliegue criminal sin precedentes en la historia de Ecuador”.²⁵
29. Por lo expuesto, compartimos con el dictamen que concurren los elementos necesarios para configurar la causal de grave conmoción interna, que permite decretar un régimen de excepcionalidad en el país, según lo establecido en el artículo 164 de la Constitución.

1.2.2. Conflicto armado interno

²³ Primicias. “La CAN analizará la situación del crimen organizado en la región”, 14 de enero de 2024. Obtenido de: <https://www.primicias.ec/noticias/politica/can-reunion-seguridad-ecuador-delincuencia/>

²⁴ BBC News Mundo. “4 gráficos que muestran la extensión y el impacto de las principales bandas criminales en Ecuador”, 16 de enero de 2024. Obtenido de: <https://www.bbc.com/mundo/articulos/cw0llyjllro>

²⁵ *Ibid.*

30. El artículo 164 de la Constitución establece que el presidente de la República “podrá decretar el estado de excepción en todo el territorio nacional o en parte de él en caso de [...] conflicto armado internacional o interno”. Sin embargo, no define ni caracteriza al “conflicto armado interno”. Además, dado que es la primera vez que se invoca esta causal en un decreto de estado de excepción que llega a conocimiento de esta Corte, es necesario, en primer lugar, determinar el alcance y el sentido de los términos empleados en el referido artículo de la Constitución.
31. Es claro que la Constitución, por “conflicto armado interno”, se refiere a lo que este Organismo,²⁶ la jurisprudencia internacional²⁷ y la doctrina²⁸ han llamado “conflicto armado no internacional” (“CANI”). La Corte Interamericana de Derechos Humanos, de hecho, ha empleado los mismos términos que usa la Constitución para referirse a los CANI.²⁹ Resulta lógico interpretar el artículo 164 de la Constitución de esta forma, a la luz de tratados internacionales ratificados por Ecuador en esta materia, en la medida en que, como parte de la misma causal, el artículo se refiere también a los conflictos armados internacionales. El único tipo de conflicto armado reconocido a nivel mundial, además del internacional, es el CANI —independientemente de los términos que se empleen para referirse a este tipo de conflicto—.

1.2.2.1. Los Convenios de Ginebra y su protocolo adicional II son parte del bloque de constitucionalidad

32. A efectos de comprender el alcance de la causal invocada, nos referiremos a los tratados internacionales ratificados por Ecuador al respecto y que forman parte del bloque de constitucionalidad. Como antecedente, debe tomarse en cuenta que la Corte Constitucional, en el Dictamen 8-19-TI/19, ya concluyó que el Protocolo Adicional III a los Convenios de Ginebra de 1949 “viene a conformar el bloque de constitucionalidad, constituyendo un instrumento dentro del *corpus iuris* del derecho internacional humanitario, que regula los aspectos relacionados a los conflictos armados”.³⁰

²⁶ CCE, dictamen 4-19-OP/19, 26 de noviembre de 2019, párr. 32.

²⁷ Ver, por ejemplo, Corte Penal Internacional, Situation in the Democratic Republic of the Congo in the case of The Prosecutor v .Thomas Lubanga Dyilo, Judgment pursuant to Article 74 of the Statute, ICC-01/04-01/06, 14 de marzo de 2012.

²⁸ Ver, por ejemplo, Nils Melzer, Derecho Internacional Humanitario: Una Introducción Integral, 2019, CICR: Ginebra.

²⁹ Ver, por ejemplo, Caso Masacres de El Mozote y Lugares Aledaños Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de octubre de 2012. Serie C No. 252, párr. 62; Caso de las Hermanas Serrano Cruz Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de marzo de 2005. Serie C No. 120, párr. 48.1; y, Caso Contreras y otros Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2011. Serie C No. 232, párr. 41.

³⁰ CCE, dictamen 8-19-TI/19, 7 de mayo de 2019, párr. 16.

33. Consideramos que las normas de los Convenios de Ginebra de 1949 y su protocolo adicional II son parte del bloque de constitucionalidad, ya que: i) sus normas tienen el carácter de *ius cogens*; ii) tienen objetivos comunes y una relación directa con los derechos humanos; y, iii) Ecuador debe cumplir sus obligaciones en virtud del derecho internacional.
34. En primer lugar, las normas de los Convenios de Ginebra de 1949 y su protocolo adicional II tienen el carácter de *ius cogens* o normas imperativas del derecho internacional general. De acuerdo con el artículo 53 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados,³¹ “una norma imperativa de derecho internacional general es una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter”.
35. Los Convenios de Ginebra de 1949, incluyendo su artículo 3 común, y su protocolo adicional II tienen el carácter de *ius cogens* en la medida en que han sido generalmente reconocidos por la comunidad internacional,³² tienen un valor moral particularmente alto y, en la actualidad, muy difícilmente se podría aceptar una actuación contraria a su contenido. La Comisión de Derecho Internacional ha considerado que las “normas básicas del derecho internacional humanitario” tienen el carácter de normas imperativas del derecho internacional general.³³ Por su parte, acerca de los Convenios de Ginebra de 1949, la Corte Internacional de Justicia ha considerado:

Sin duda [...] muchas normas del derecho humanitario aplicables en los conflictos armados son tan fundamentales para el respeto de la persona humana y las “consideraciones elementales de humanidad” [...] que los Convenios de [...] Ginebra han gozado de una amplia adhesión. Además, estas reglas fundamentales deben ser observadas por todos los Estados, hayan ratificado o no las convenciones que las contienen, porque constituyen principios intransgresibles del derecho internacional consuetudinario.³⁴

36. En segundo lugar, las normas previstas en los Convenios de Ginebra y su protocolo adicional II tienen objetivos comunes y una relación directa con los derechos humanos.

³¹ La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados fue ratificada por Ecuador en 2005.

³² Los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y su protocolo adicional II han sido ratificados por 196 y 169 Estados, respectivamente.

³³ Comisión de Derecho Internacional, Informe de la Comisión de Derecho Internacional 71er período de sesiones (29 de abril a 7 de junio y 8 de julio a 9 de agosto de 2019), A/74/10. Conclusión 23. https://legal.un.org/ilc/documentation/spanish/reports/a_74_10.pdf.

³⁴ Corte Internacional de Justicia, Advisory Opinion on the Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, 8 de julio de 1996, párr. 79.

El derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos tienen en común, como fin último, al principio de humanidad. Esto, ya que “la esencia [...] del derecho internacional humanitario, así como de los derechos humanos descansa en la protección de la dignidad humana”.³⁵ Debe tomarse en cuenta que ambas ramas comparten el objetivo de “proteger la vida, la dignidad y el sustento de los seres humanos en situaciones de peligro”.³⁶ De hecho, el derecho internacional humanitario, debido a su larga historia y anterior codificación, puede considerarse como un punto de partida, inspiración y hasta un precursor para el derecho internacional de los derechos humanos.³⁷ Así, es claro que entre estas ramas del derecho internacional público existe una conexión y relación directa, que comparten objetivos comunes y que es fundamental que se tomen en cuenta en conjunto en contextos de conflicto armado.

- 37.** En tercer lugar, la incorporación de los Convenios de Ginebra y su protocolo adicional II al bloque de constitucionalidad responde a la necesidad de que el Estado pueda implementar, de forma efectiva, el derecho internacional en el ordenamiento jurídico interno y, por tanto, pueda cumplir las obligaciones que, de forma voluntaria, ha adquirido como sujeto pleno del derecho internacional público. Ecuador ha ratificado los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 [artículo 3 común], así como su protocolo adicional II.³⁸ Ecuador debe cumplir con todas las obligaciones que constan en los referidos tratados internacionales que regulan los contextos de conflicto armado. Para ello, es necesario que las normas del derecho internacional humanitario gocen de un nivel jerárquico superior propio del bloque de constitucionalidad.
- 38.** Por las razones expuestas y observando que la definición de CANI no consta en la Constitución, que los tratados internacionales analizados no son contrarios a los derechos constitucionales y que su aplicación no modifica el contenido constitucional,

³⁵ Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, *The Prosecutor v. Furundzija*, sentencia de 10 de diciembre de 1998, IT-95-17/I-T, párr. 183.

³⁶ Gerd Oberleitner, *Human Rights in Armed Conflict*, Cambridge: Cambridge University Press, 2015, p. 9-10.

³⁷ Gerd Oberleitner, *Human Rights in Armed Conflict*, Cambridge: Cambridge University Press, 2015, p. 9-10.

³⁸ El 11 de agosto de 1954, Ecuador ratificó los 4 Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 (Ver, <https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties/treaties-and-states-parties>). Los Convenios de Ginebra son: i) Convenio de Ginebra del 12 de agosto de 1949 para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las Fuerzas Armadas en campaña; ii) Convenio de Ginebra del 12 de agosto de 1949 para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los náufragos de las Fuerzas Armadas en el mar; iii) Convenio de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo al trato debido a los prisioneros de guerra; y, iv) Convenio de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra. Asimismo, Ecuador ratificó el Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional el 10 de abril de 1979.

estos son parte del bloque de constitucionalidad y, por tanto, deben ser observados al definir la causal de conflicto armado interno.

1.2.2.2. Requisitos del CANI

- 39.** El artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949 establece que sus disposiciones deben ser aplicadas en todo “conflicto armado que no sea de índole internacional y que surja en el territorio de una de las Altas Partes Contratantes”. A partir de la interpretación de este artículo, de forma prácticamente unánime a nivel mundial, se considera que un CANI tiene lugar cuando existe “violencia armada prolongada entre autoridades gubernamentales y grupos armados organizados o en entre esos grupos en el territorio de un Estado”.³⁹ La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, al respecto, ha señalado:

Los conflictos armados a los que se refiere el artículo 3, típicamente consisten en hostilidades entre fuerzas armadas del gobierno y grupos de insurgentes organizados y armados. También se aplica a situaciones en las cuales dos o más bandos armados se enfrentan entre sí, sin la intervención de fuerzas del gobierno cuando, por ejemplo, el gobierno establecido se ha disuelto o su situación es tan débil que no le permite intervenir.⁴⁰

- 40.** La existencia de un CANI implica la concurrencia de dos requisitos: organización del grupo armado e intensidad de las hostilidades.⁴¹ Para verificar el cumplimiento de estos requisitos, los tribunales internacionales han acudido a indicios que no son taxativos, ni suficientes por sí mismos para la calificación de un CANI, sino que únicamente permiten guiar a la autoridad que en su momento deba calificar, o no, un CANI.
- 41.** Algunos indicios que han sido utilizados por tribunales internacionales para determinar si se cumple con el parámetro de intensidad son: el número de incidentes y el nivel, extensión y duración de la violencia; la extensión geográfica de la violencia; las muertes, lesiones y daños causados por la violencia; la movilización de personas y distribución de armas; el tipo de armas utilizadas por las partes; la celebración de

³⁹ Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, *The Prosecutor v. Dusko Tadic*, Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, IT-94-1-A, 2 de octubre de 1995, párr. 70.

⁴⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe 55/97, Caso 11.137, 18 de noviembre de 1997, párr. 152.

⁴¹ Ver, por ejemplo: Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, *Prosecutor v Haradinaj, Balaj and Brahimaj*, Caso IT-04-84-T, sentencia de 3 de abril de 2018, párr. 38; Tribunal Penal Internacional para Ruanda, *Prosecutor v Jean-Paul Akayesu*, Caso ICTR-96-4-T, sentencia de 2 de septiembre de 1998, párr. 620; Tribunal Especial para Sierra Leona, *Prosecutor v Brima, Kamara and Kanu*, Caso SCSL-04-16-T, sentencia de 20 de junio de 2007, párr. 244; Corte Penal Internacional, *Prosecutor v Thomas Lubanga Dyilo*, Caso ICC-01/04-01/06, Decision on the Confirmation of Charges de 29 de enero de 2007, párr. 233.

acuerdos de alto al fuego y de paz; la participación de terceros como el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas u otros; el enjuiciamiento de delitos aplicables exclusivamente en conflictos armados; el otorgamiento de amnistías; las derogaciones de tratados de derechos humanos; la emisión de decretos de estados de excepción; el uso de fuerzas armadas en lugar de la policía; entre otros.⁴²

- 42.** Por otro lado, algunos indicios que han sido utilizados por tribunales internacionales para determinar si un grupo armado cumple con el parámetro de organización son: la existencia de una estructura de mando; la capacidad de llevar a cabo operaciones militares organizadas; la capacidad logística; la capacidad de relacionarse con la implementación de las obligaciones del DIH; la capacidad de hablar con una voz unificada; la existencia de una estructura de mando oficial; el establecimiento de cuarteles generales; el uso de uniformes; la distribución de roles y responsabilidades de diferentes entidades; los modos de comunicación utilizados; el entrenamiento militar a los miembros del grupo; la capacidad de entablar negociaciones con terceros; la exigencia de permisos para cruzar puestos de control; la capacidad para operar dentro de zonas designadas; el control de territorio; la capacidad de adquirir, transportar y distribuir armas; la capacidad de reclutar nuevos miembros; el nivel de coordinación de acciones; la existencia de normas internas; la existencia de procesos disciplinarios; entre otros.⁴³
- 43.** La verificación del cumplimiento del requisito de organización debe realizarse frente a cada grupo armado. No es posible acumular las características de organización de dos o más grupos armados con el fin de concluir que se cumple con este requisito. Por su parte, la verificación del cumplimiento del requisito de intensidad debe realizarse frente a cada confrontamiento que se pretende calificar como CANI. En principio, no es posible acumular los actos cometidos por dos o más grupos armados organizados salvo que estos actúen como una coalición y, por tanto, enfrenten al mismo adversario

⁴² Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, *Prosecutor v Delalić, Mucić, Delić and Landžo*, Caso IT-96-21-T, sentencia de 16 de noviembre de 1998; *Prosecutor v Boškoski and Tarčulovski*, Caso IT-04-82-T, sentencia de 10 de julio de 2008; *Prosecutor v Đorđević*, Caso IT-05-87/1-T, sentencia de 23 de febrero de 2011; *Prosecutor v Milošević*, Caso IT-02-54-T, *Decision on Motion for Judgment of Acquittal*, 16 de junio de 2004; *Prosecutor v Limaj, Bala and Musliu*. Caso IT-03-66-T, *Judgment*, sentencia de 30 de noviembre de 2005; *Prosecutor v Haradinaj, Balaj and Brahimaj*, Caso IT-04-84-T, sentencia de 3 de abril de 2018; Corte Penal Internacional, *Prosecutor v Katanga and Chui*, Caso ICC-01/04-01/07, *Decision on the Confirmation of Charges*, 30 de septiembre de 2008.

⁴³ Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, *Prosecutor v Boškoski and Tarčulovski*, Caso IT-04-82-T, sentencia de 10 de julio de 2008; *Prosecutor v Đorđević*, Caso IT-05-87/1-T, sentencia de 23 de febrero de 2011; *Prosecutor v Milošević*, Caso IT-02-54-T, *Decision on Motion for Judgment of Acquittal*, 16 de junio de 2004; *Prosecutor v Limaj, Bala and Musliu*. Caso IT-03-66-T, *Judgment*, sentencia de 30 de noviembre de 2005; *Prosecutor v Haradinaj, Balaj and Brahimaj*, Caso IT-04-84-T, sentencia de 3 de abril de 2018; Corte Penal Internacional, *Prosecutor v Katanga and Chui*, Caso ICC-01/04-01/07, *Decision on the Confirmation of Charges*, 30 de septiembre de 2008.

de forma coordinada y sostenida. Además, los actos que deben tomarse en cuenta al momento de analizar el requisito de intensidad son aquellos que están directamente relacionados con el conflicto en cuestión.

44. Cuando se verifica el cumplimiento de los requisitos de intensidad y organización, a partir de la constatación de algunos de los indicios antes referidos en el marco de un análisis integral de cada caso concreto, entonces se puede concluir que tiene lugar un CANI de baja intensidad. En este tipo de conflicto, en lo principal, todas las partes deben observar el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949 y el derecho internacional humanitario consuetudinario.
45. Ahora bien, cuando (i) las fuerzas armadas del Estado son una parte del conflicto y (ii) el grupo armado organizado ejerce control territorial, entonces tiene lugar un CANI de alta intensidad.⁴⁴ Lo que caracteriza a este tipo de conflicto armado es que, además de las normas aplicables en los CANI de baja intensidad, en ellos también es aplicable el Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra de 1949.
46. Vale la pena aclarar que, para la calificación de un CANI, es irrelevante la naturaleza y los objetivos del grupo armado organizado. En efecto, “la determinación de la existencia de un conflicto armado se basa solamente en dos criterios: la intensidad del conflicto y la organización de las partes, el propósito de las fuerzas armadas para participar en los actos de violencia o alcanzar otros objetivos es, por tanto, irrelevante”.⁴⁵

1.2.2.3. La existencia de un CANI es una cuestión fáctica

47. La causal de estado de excepción por “conflicto armado internacional o interno”, prevista en el artículo 164 de la Constitución, es particular debido a que la existencia de un conflicto armado, sea internacional o no internacional, y la consecuente aplicación del derecho internacional humanitario o *jus in bello*, no requiere de una declaración de naturaleza política y/o jurídica. No es necesario que el presidente de la República lo reconozca en un decreto, que la Asamblea Nacional lo ratifique en una resolución, ni que la Corte Constitucional emita un dictamen favorable al respecto. Esta Corte ha aclarado que la existencia de un conflicto armado no depende de “hechos institucionales (constituidos por actos jurídicos, como la declaratoria de estados de excepción)”.⁴⁶ Tampoco se requiere de pronunciamiento alguno de organizaciones

⁴⁴ Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, artículo 1.

⁴⁵ Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, *Prosecutor v Limaj, Bala and Musliu*, Caso IT-03-66-T. sentencia de 30 de noviembre de 2005, párr. 170.

⁴⁶ CCE, dictamen 4-19-OP/19, 26 de noviembre de 2019, párr. 28.

internacionales, cortes internacionales, organismos de protección de derechos humanos ni del propio Comité Internacional de la Cruz Roja.

48. En efecto, la existencia de un conflicto armado, internacional o no internacional, y la consecuente aplicación del derecho internacional humanitario, es una cuestión fáctica. De cumplirse, en los hechos, los requisitos para la existencia de un CANI, entonces el derecho internacional humanitario, en conjunto con los derechos humanos, así como las regulaciones previstas en la Constitución y el ordenamiento jurídico ecuatoriano para el efecto, rige tal situación de forma automática.

1.2.2.4. Diferenciación entre el CANI como cuestión fáctica y como causal para la declaratoria de estado de excepción

49. La Constitución, en su artículo 164, exige que se justifique la temporalidad de los estados de excepción. De acuerdo con el artículo 166, el estado de excepción puede durar, como máximo, sesenta días con la posibilidad de una única extensión de hasta treinta días adicionales. Bajo los mismos hechos, los estados de excepción no se pueden extender más allá del límite temporal establecido en la Constitución.
50. La realidad es que es imposible prever la duración de un conflicto armado. La historia demuestra que los conflictos armados, tanto internacionales como no internacionales, pueden extenderse por varios años y a veces incluso décadas. Así, por ejemplo, la última escalada del conflicto armado internacional entre Rusia y Ucrania inició en febrero 2022 y se mantiene hasta la actualidad. El CANI de Colombia contra las FARC inició en el siglo pasado y algunos de sus efectos se mantienen hasta la actualidad. Ante ello, sería irracional y alejado de la realidad interpretar el artículo 164 de la Constitución en el sentido de que un CANI deba durar, como máximo, noventa días. Por ello, resulta indispensable diferenciar al CANI, *per se*, del conflicto armado interno como causal de estado de excepción.
51. La existencia de un CANI no depende de su reconocimiento por parte del Estado ni de ninguna de las partes del conflicto. Esta determinación depende de la concurrencia de los requisitos de intensidad y organización, en los hechos, independientemente de cualquier pronunciamiento de la Corte u otra autoridad. En estos escenarios, el presidente de la República puede y debe tomar todas las medidas que son inherentes a los conflictos armados como, por ejemplo, la movilización y el empleo de las Fuerzas Armadas —para que cumplan su rol natural reconocido en el artículo 158 de la Constitución— así como el uso de armamento acorde a la situación. Si existiese un CANI, el presidente de la República no necesitaría acudir a la declaratoria de un estado de excepción para tomar este tipo de medidas.

52. Esto se debe a que: i) sería irrazonable que la Corte Constitucional o cualquier órgano tuviese siquiera la posibilidad de limitar que el presidente de la República tome acciones propias de los CANI cuando uno tiene lugar; ii) sería contrario a la naturaleza excepcional y temporal de los estados de excepción exigir que el presidente de la República decreta estados de excepción, por periodos superiores al límite establecido en la Constitución, para tomar medidas inherentes al desarrollo de un CANI; iii) el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra y el Protocolo Adicional II son parte del bloque de constitucionalidad y, en caso de CANI, aplican de forma automática de acuerdo a la intensidad del CANI. Tan es así que la aplicación del derecho internacional humanitario ni siquiera es una de las medidas taxativas contempladas en el artículo 165 de la Constitución como aquellas que el presidente de la República podría adoptar una vez declarado el estado de excepción.
53. Esta interpretación no le resta efecto útil al artículo 164 de la Constitución ya que, ante la existencia de un CANI, el presidente de la República podría decretar el estado de excepción bajo la causal de conflicto armado interno, si requiriese tomar medidas que no necesariamente son inherentes al desarrollo de los conflictos armados pero que, de todos modos, podrían requerirse para enfrentar este tipo de situación. Por ejemplo, el presidente de la República podría decretar la recaudación anticipada de tributos o utilizar fondos públicos previstos para otros fines como lo establecen los numerales 1 y 2 del artículo 165 de la Constitución, o enviar a la Asamblea Nacional dos proyectos de ley en materia económica urgente, como lo prevé el artículo 140 de la Constitución.

1.2.2.5. Control de constitucionalidad frente a la causal de conflicto armado interno

54. Cuando el presidente de la República acude a la causal de conflicto armado interno, a la Corte Constitucional le corresponde, tal como sucede con el resto de las causales, analizar si la motivación y la información aportadas por el presidente de la República son suficientes para concluir si se ha justificado, o no, la configuración de la causal conforme los parámetros establecidos anteriormente.
55. Entendiendo que gran parte de la información relacionada con la gestión de un CANI podría tener carácter confidencial por relacionarse con temas de seguridad nacional, la fundamentación podría constar, además de en el decreto de estado de excepción, en documentación adjunta. Entonces, para determinar si el presidente de la República ha fundamentado la existencia de un conflicto armado, la Corte debe analizar todo el expediente y ciertamente tomar en cuenta la información de carácter confidencial que,

a pesar de que probablemente no pueda ser expuesta en el dictamen, puede ser valorada por la Corte para tomar su decisión.

56. En el artículo 2 del Decreto Ejecutivo 111, el presidente de la República declara el estado de excepción por la causal de conflicto armado interno. Para justificarlo, en el referido decreto y en los informes adjuntos consta:

i) El presidente de la República calificó a 22 grupos como criminales, organizados, transnacionales, terroristas y actores no estatales beligerantes.

ii) En un informe adjunto se concluye que los grupos identificados:

[C]umplen con parámetros y patrones que nos permiten confirmar los estándares internacionales para ser categorizados como grupos criminales organizados transnacionales, puesto que, tienen una estructura mínima y un umbral de intensidad, es decir tiene una estructura de mando, reglas y mecanismos disciplinarios dentro de sus organizaciones, controlan un determinado territorio, además de tener la capacidad de reclutamiento, acceso a armas, equipamiento y entrenamiento militar. Además, cuentan con la capacidad para planificar, coordinar y ejecutar operaciones de naturaleza militar y con voceros oficiales para comunicar, negociar y concluir acuerdos.

En este sentido, los indicios y sustentos del accionar criminal, delincuencia y terrorista dan cuenta de que estas redes criminales poseen estructuras jerarquizadas, con capacidades y conocimientos en diferentes ámbitos que les permiten alcanzar los objetivos de las empresas criminales en sus distintas economías ilegales entre las que se detallan manejo de armas de fuego y explosivos, entrenamiento en estrategia y planificación militar. Estos criterios se utilizan como mínimo para distinguir un conflicto armado interno, de otros actos de delincuencia que no están sujetos al derecho internacional humanitario.

[E]stas estructuras tienen capacidades que les han permitido permanecer en el tiempo e intensificar sus acciones criminales en contra de la ciudadanía en general e incrementando los niveles de violencia en el país.

[Los] Grupos Criminales Organizados Transnacionales ejercen violencia financiada principalmente por actividades de narcotráfico; ejecutan acciones de tal intensidad como: matanzas carcelarias, atentados armados selectivos, atentados armados múltiples, atentados con explosivos o atentados a servidores e infraestructuras públicas, que no son esporádicas y que se caracterizan por su intensidad, permanencia y recurrencia, han demostrado “los mecanismos jurídicos ordinarios, inherentes al Estado han dejado de ser suficientes para contrarrestar el conflicto”.

iii) Acerca de la predominancia territorial, se explica que ciertos grupos tendrían el control de los CPL y que su control es más claro en determinadas provincias, dependiendo del grupo al que se refiera. Además, existen referencias a posibles nexos entre ciertos GDO y organizaciones criminales transnacionales como los

cárteles de Sinaloa y Jalisco Nueva Generación, la Mafia Albanesa y grupos armados colombianos.

57. El presidente de la República califica como actores no estatales beligerantes a 22 GDO. Sin embargo, no presenta ni analiza los indicios en cuanto a la organización frente a cada uno de ellos. En efecto, pretende acumular las características en cuanto a la organización de cada GDO para justificar el cumplimiento de este requisito. Además, los indicios acerca de la intensidad de las hostilidades se presentan de forma general y acumulativa, sin que se analice de manera individualizada el caso de cada confrontación que se pretende calificar como CANI. No queda claro si el presidente de la República considera que existe un solo CANI o varios, no identifica cuáles serían las partes del o de los conflictos y no especifica a qué grupo se le atribuiría cada acto delictivo que motivó la declaratoria de estado de excepción.
58. En este caso, el presidente de la República incluso hace referencia a un supuesto control territorial por parte de los GDO. Esto podría interpretarse como un reconocimiento de que existe un CANI de alta intensidad. El control territorial implicaría que los GDO desempeñarían el rol del Estado en ciertos territorios en los que el Estado habría perdido el control. En los informes que acompañan la declaratoria de estado de excepción se hace referencia al control territorial por parte de ciertos GDO en provincias enteras como Esmeraldas o Guayas. Ante tal situación, se debe aclarar que el control al que se hace referencia en el Decreto Ejecutivo 111 tiene que ver con la prevalencia de los GDO para cometer actos delictivos en zonas determinadas, mas no se refiere a un control territorial relevante para la calificación de un CANI.
59. En consecuencia, consideramos que en este caso concreto el presidente de la República, en el decreto de estado de excepción y en los informes confidenciales adjuntos, entregados hasta el momento, no ha brindado información suficiente de la existencia de uno o más CANI que justifique la configuración de la causal de conflicto armado interno; sin perjuicio de lo cual tampoco es posible descartar que los hechos de violencia que se han producido en Ecuador permitan la calificación de un CANI en el que participe uno o más de los 22 grupos identificados en el decreto. En efecto, se puede observar que existen aspectos graves como la actuación de GDO armados que desborda la criminalidad común, que sus actuaciones significan un grave riesgo y peligrosidad para la población civil y que estas han alcanzado un nivel tal que repercuten en la institucionalidad y ha penetrado en los CPL.
60. Se observa que los hechos presentados por el presidente de la República en la información remitida a esta Corte no configuran la causal de conflicto armado interno. Pese a ello, consideramos que aquello no influye ni afecta a la constitucionalidad de la

declaratoria de estado de excepción, pues es innegable que los hechos descritos desbordan la capacidad del Estado para afrontar la crisis que atraviesa el país y que para enfrentarla es menester aplicar medidas excepcionales que se habilitan durante un estado de excepción y que están cubiertas por la causal de grave conmoción interna. En esa línea, las medidas adoptadas, han sido analizadas en el Dictamen 1-24-EE/24 y ratificamos su constitucionalidad, más allá de las precisiones que se efectuarán más adelante.

61. Asimismo, y como ya ha quedado establecido, la existencia o no de un CANI, constituye un hecho independiente de su declaratoria o reconocimiento por parte de una autoridad del Estado ni la emisión de un estado de excepción o su control por esta Corte. Por tanto, si existe uno o más CANI, la movilización y empleo de las Fuerzas Armadas y de armamento acorde a la situación, para garantizar la soberanía e integridad territorial, es una de sus competencias ordinarias e, incluso, en caso de CANI, estas pueden movilizarse e intervenir una vez fenecido el estado de excepción que nos ocupa, de acuerdo con el ordenamiento jurídico.

*

62. Finalmente, en vista de que consideramos que el presidente de la República al momento no ha justificado la configuración de la causal de conflicto armado interno, consideramos que no nos correspondía pronunciarnos acerca del resto del contenido del Decreto Ejecutivo 111.

2. Control material de las medidas ordenadas en la declaratoria de estado de excepción

63. En el Dictamen 1-24-EE/24, se declara la constitucionalidad de todas las medidas previstas en los estados de excepción. Al respecto, coincidimos con el análisis, sin embargo, consideramos necesario realizar las siguientes puntualizaciones:

2.1. Movilización e intervención de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas

64. Si bien coincidimos con que esta medida es constitucional, enfatizamos en que toda actuación de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas en el marco del estado de excepción debe ceñirse a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico⁴⁷ y los instrumentos internacionales de derechos humanos. Al respecto, se observa información presentada a la Corte por *amici curiae* sobre posibles excesos en la actuación de la Fuerza Pública.

⁴⁷ Para tales efectos, el presidente de la República debe considerar, entre otros, lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado.

Si bien en el marco del control de estado de excepción no corresponde verificar casos concretos, se recuerda a las autoridades que se encuentra proscrito cualquier ejercicio abusivo que tenga lugar en el cumplimiento de esta medida.

2.2. Suspensión del derecho a la libertad de reunión

65. Creemos pertinente precisar que, más allá de la inclusión de esta medida contemplada en el estado de excepción, es una obligación del Estado mantener el orden dentro de los CPL. En ninguna circunstancia deberían existir aglomeraciones dentro de los CPL. Por tanto, el control de este tipo de situaciones no solo puede, sino que debe realizarse en todo momento, bajo el régimen ordinario. El derecho de reunión se encuentra limitado para las PPL por la propia naturaleza del régimen de privación de la libertad y, en consecuencia, no se trata de una medida que corresponda a un escenario excepcional.

2.3. Suspensión del derecho a la inviolabilidad de correspondencia al interior de los CPL

66. También consideramos pertinente precisar que el control del ingreso y la salida de objetos en los CPL no solo que puede, sino que debería realizarse en todo momento por parte del Estado. No se requiere de un estado de excepción para que las autoridades controlen la información que entra y sale de los CPL. Ahora bien, este tipo de medidas, que son propias del régimen ordinario, tienen límites. Así, por ejemplo, los controles de ingreso y salida nunca deben afectar las comunicaciones de carácter íntimo o confidencial.

2.4. Requisiciones

67. Por último, vale la pena puntualizar que es obligación del Estado asegurar que no ingresen ni se almacenen objetos y sustancias prohibidos dentro de los CPL. Si existen indicios, o incluso de forma rutinaria, es normal que se realicen requisiciones dentro de los CPL. Si bien las PPL tienen derecho a que se respete su intimidad y propiedad, esto de ninguna forma impide que se realicen los controles correspondientes para asegurar que no existan objetos prohibidos dentro de los CPL. Este tipo de medida no requiere de la declaratoria de estado de excepción, más bien es una medida que debería ser tomada constantemente y con mayor razón si existen indicios de que podría haber objetos prohibidos.

*

- 68.** Coincidimos en que la situación por la que atraviesa Ecuador requiere de respuestas inmediatas por parte de las autoridades que pueden y deben ser adoptadas en el marco del estado de excepción a fin de salvaguardar la vida, integridad y la convivencia pacífica en el país. No obstante, insistimos también en la adopción de medidas estructurales en el marco de las políticas públicas que atiendan los factores sociales y económicos que propiciarían este escenario.
- 69.** Por las razones expuestas, reiteramos que la declaratoria de estado de excepción es constitucional y coincidimos con el Dictamen 1-24-EE/24 en cuanto al análisis efectuado de la causal de grave conmoción interna y de la constitucionalidad de las medidas adoptadas, con las precisiones realizadas en este voto concurrente. Nuestra discrepancia se da respecto del análisis de la fundamentación que el Decreto Ejecutivo 111 presentó para la configuración de la causal de conflicto armado interno. Por lo que, al encontrar que no está justificada consideramos que a la Corte Constitucional no le correspondía pronunciarse acerca del resto del contenido del Decreto Ejecutivo 111.

Karla Andrade Quevedo
JUEZA CONSTITUCIONAL

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

Jhoel Escudero Soliz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Alí Lozada Prado
JUEZ CONSTITUCIONAL

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

Voto concurrente

Juezas y Jueces: Karla Andrade Quevedo,
Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz,
Alí Lozada Prado y Daniela Salazar Marín

Razón: Siento por tal que el voto concurrente de las Juezas y Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado y Daniela Salazar Marín, anunciado en el dictamen de la causa 1-24-EE, fue presentado en Secretaría General el 01 de marzo de 2024, mediante correo electrónico a las 15:27; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen. - Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL