

Quito, D.M., 25 de agosto de 2023

## CASO 5-23-EE

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

#### DICTAMEN 5-23-EE/23

**Resumen:** La Corte Constitucional dictamina la constitucionalidad del estado de excepción en el cantón Durán de la provincia del Guayas, y en las provincias de Manabí y Los Ríos por grave conmoción interna, declarado mediante Decreto Ejecutivo número 824 de 24 de julio de 2023.

#### 1. Antecedentes y procedimiento

1. Mediante oficio número T. 494-SGJ-23-0202, de 26 de julio de 2023, el presidente de la República, Guillermo Lasso Mendoza (“**presidente de la República o presidente**”), remitió a la Corte Constitucional una copia simple del Decreto Ejecutivo 824 de 24 de julio de 2023, relativo a la declaratoria del “estado de excepción por grave conmoción interna en el cantón de Durán de la provincia del Guayas, y en las provincias de Manabí y Los Ríos”<sup>1</sup> (“**cantón y las provincias**”).
2. De conformidad con el sorteo electrónico efectuado, la sustanciación de la causa correspondió a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, quien avocó conocimiento de la causa el 28 de julio de 2023 y dispuso a la Presidencia de la República que remita la constancia de las notificaciones a realizarse, conforme manda el artículo 166 de la Constitución de la República del Ecuador (“**Constitución**”).
3. El 31 de julio de 2023, la Secretaría General Jurídica de la Presidencia de la República remitió, mediante correo electrónico, las constancias de las notificaciones a los organismos internacionales correspondientes.<sup>2</sup>
4. El 04 de agosto de 2023, mediante oficio número T. 494-SGJ-23-0217, el presidente de

<sup>1</sup> Ver foja 16 constitucional Artículo 1 del Decreto 824 de 24 de julio de 2023.

<sup>2</sup>Ver: [http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10\\_DWL\\_FL/e2NhcNBlDGE6J2VzY3JpdG8nLCB1dWlkOic3YjczZWRjNy04ODIwLTRkNDEtODZhMi0wODRhNTIzNDEwZTEucGRmJ30=](http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlDGE6J2VzY3JpdG8nLCB1dWlkOic3YjczZWRjNy04ODIwLTRkNDEtODZhMi0wODRhNTIzNDEwZTEucGRmJ30=) y [http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10\\_DWL\\_FL/e2NhcNBlDGE6J2VzY3JpdG8nLCB1dWlkOic3YjczZWRjNy04ODIwLTRkNDEtODZhMi0wODRhNTIzNDEwZTEucGRmJ30=](http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlDGE6J2VzY3JpdG8nLCB1dWlkOic3YjczZWRjNy04ODIwLTRkNDEtODZhMi0wODRhNTIzNDEwZTEucGRmJ30=)

la República remitió a esta Corte el Decreto Ejecutivo 836, de 03 de agosto de 2023, mismo que modifica el Decreto Ejecutivo 824, al siguiente tenor:

*Artículo 1.- En el artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 824 de 24 de julio de 2023 inclúyase a continuación del numeral 11 los siguientes: 12. Unidades prestadoras del servicio de transporte terrestre público de pasajeros interprovincial e intraprovincial; y 13. Funcionarios Electorales, Miembros de las Juntas Receptoras del Voto, Representantes de las Organizaciones Políticas. Observadores Nacionales e Internacionales y demás actores del proceso electoral debidamente acreditados.*

*La excepción a la que se refiere el numeral 13 aplicará a partir de las 00h00 del 06 de agosto de 2023 hasta las 24h00 del 30 de agosto de 2023'. (Énfasis en el original).*

5. El 10 de agosto de 2023, el presidente emitió el Decreto Ejecutivo 841, a través del cual dispuso la derogatoria de los Decretos Ejecutivos 824 y 836.<sup>3</sup>

## **2. Competencia**

6. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre la constitucionalidad del Decreto, de conformidad con los artículos 166 y 436 numeral 8 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 75 numeral 3 literal c) y 119 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).
7. Como ha sucedido en ocasiones anteriores,<sup>4</sup> aun cuando el Decreto se encuentra derogado, procede efectuar el control de constitucionalidad, pues este es automático, obligatorio y se realiza sin perjuicio de las potestades del presidente de la República de derogar decretos de estados de excepción, de conformidad con el artículo 166 inciso primero de la Constitución.<sup>5</sup>

## **3. Análisis de constitucionalidad**

8. Mediante Decreto Ejecutivo 824 de 24 de julio de 2023, el presidente de la República declaró el estado de excepción “por grave conmoción interna en el cantón de Durán de

---

<sup>3</sup> Disposición derogatoria única. - Deróguese el Decreto Ejecutivo No. 824 de 24 de julio de 2023 y el Decreto Ejecutivo No. 836 de 03 de agosto de 2023.

<sup>4</sup> CCE, dictamen 4-22-EE/22, 27 de junio de 2022, párr. 7.

<sup>5</sup> Artículo 166.- “La Presidenta o Presidente de la República notificará la declaración del estado de excepción a la Asamblea Nacional, a la Corte Constitucional y a los organismos internacionales que corresponda dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la firma del decreto correspondiente. Si las circunstancias lo justifican, la Asamblea Nacional podrá revocar el decreto en cualquier tiempo, sin perjuicio del pronunciamiento que sobre su constitucionalidad pueda realizar la Corte Constitucional”.

la provincia del Guayas, y en las provincias de Manabí y Los Ríos”.<sup>6</sup> Cabe mencionar, además, que el Decreto 836, constituye únicamente una extensión del Decreto 824 en cuanto a dos supuestos adicionales en los que se aplica la excepción al toque de queda. En virtud de esto, a continuación, esta Corte analizará ambos decretos de manera conjunta y se referirá a ellos como un todo (“Decreto”).

### **3.1. Control formal de constitucionalidad del Decreto de estado de excepción**

9. Los artículos 120 y 122 de la LOGJCC prescriben los requisitos formales que debe reunir la declaratoria de un estado de excepción, su renovación, así como las medidas extraordinarias dispuestas en tal declaratoria.<sup>7</sup> A continuación, la Corte Constitucional analizará el cumplimiento de los requisitos formales.

#### **3.1.1. Identificación de los hechos y de la causal que se invoca**

10. En relación con el primer requisito del artículo 120 de la LOGJCC, esto es la identificación de los hechos y la causal que se invoca, el Decreto fundamenta la necesidad de declarar el estado de excepción con base en “el incremento de los índices de criminalidad y violencia, así como de las actividades de grupos de delincuencia organizada cuyas prácticas se han recrudecido; eventos cuya escalada pone en riesgo la seguridad de los ciudadanos, su integridad y su vida”.<sup>8</sup>
11. En su artículo 1, se señala que dichas actividades delictivas, dentro del espacio territorial determinado, han provocado “importantes escaladas de actos violentos que atentan contra los derechos del resto de la población, de los miembros de las fuerzas del orden y de los mismos integrantes de grupos delictivos que se enfrentan entre sí”.<sup>9</sup> De esta forma, el Decreto considera que “[e]sta situación requiere una intervención emergente y urgente de las instituciones del Estado para precautelar la seguridad y garantizar los derechos de

---

<sup>6</sup> Ver foja 16 Artículo 1 del Decreto 824 de 24 de julio de 2023.

<sup>7</sup> Artículo 120 de la LOGJCC.- “Control formal de la declaratoria de estado de excepción.- La Corte Constitucional verificará que la declaratoria del estado de excepción y el Decreto cumplan con los siguientes requisitos: 1. Identificación de los hechos y de la causal constitucional que se invoca; 2. Justificación de la declaratoria; 3. Ámbito territorial y temporal de la declaratoria; 4. Derechos que sean susceptibles de limitación, cuando fuere el caso; y, 5. Las notificaciones que correspondan de acuerdo a la Constitución y a los Tratados Internacionales”; Artículo 122 de la LOGJCC.- “Control formal de las medidas adoptadas con fundamento en el estado de excepción.- La Corte Constitucional verificará que las medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria de estado de excepción cumplan al menos los siguientes 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.”

<sup>8</sup> Ver foja 16 del expediente constitucional.

<sup>9</sup> Ibid.

los ciudadanos; el orden público y la paz social.”<sup>10</sup> Con fundamento en ello, el Decreto invoca la causal de grave conmoción interna, la cual se encuentra prevista en el artículo 164 de la Constitución.

- 12.** De modo que se constata la identificación de los hechos y la causal invocada, según manda el artículo 120 numeral 1 de la LOGJCC.

### **3.1.2. Justificación de la declaratoria**

- 13.** En cuanto a la justificación de la declaratoria de estado excepción, el Decreto indica que, respecto del cantón Durán, provincia del Guayas, ha existido “un incremento del cometimiento de hechos violentos como son homicidios, asesinatos, sicariatos, extorsiones y robos”,<sup>11</sup> entre los cuales se incluye el atentado al alcalde de dicho cantón. Por otro lado, en relación con las provincias de Manabí y Los Ríos, la justificación se concentra en determinar que ha existido un incremento de hechos delictivos de índole violenta, como son los homicidios intencionales y robos. En el marco de esta serie de acontecimientos, resalta el ataque perpetrado al alcalde de Manta, en el cual perdió la vida, y hubo daños colaterales hacia otras víctimas.
- 14.** En consideración a ello, el Decreto señala que, ante la insuficiencia de miembros de la Policía Nacional para garantizar el mantenimiento del orden público en el cantón y las provincias en mención, es imperativo un mayor despliegue de fuerzas del orden interno, además de que estas puedan contar con el apoyo de personal militar.
- 15.** Para el efecto, el Decreto presenta varias publicaciones de medios de comunicación en las cuales se reportan los hechos delictivos de naturaleza violenta, que provendrían de grupos criminales organizados.
- 16.** Por lo expuesto, el Decreto cumple con el artículo 120 numeral 2 de la LOGJCC.

### **3.1.3. Ámbito territorial y temporal de la declaratoria**

- 17.** Los artículos 1 y 2 del Decreto establecen que el estado de excepción regirá en el cantón Durán, provincia del Guayas, y en las provincias de Manabí y Los Ríos, por un periodo de 60 días. De este modo, es evidente que el Decreto identifica el ámbito territorial y temporal de la declaratoria, cumpliendo con el artículo 120 numeral 3 de la LOGJCC.

---

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> Ver foja 5 del expediente constitucional.

### **3.1.4. Indicación de los derechos susceptibles de limitación y suspensión**

**18.** El Decreto, expresamente, dispone la limitación del derecho a la libertad de reunión, así como la suspensión de los derechos a la inviolabilidad de domicilio y correspondencia y a la libertad de tránsito. Por lo que, cumple con lo prescrito en el artículo 120 numeral 4 de la LOGJCC.

### **3.1.5. Las notificaciones que correspondan de acuerdo con la Constitución y los tratados internacionales**

**19.** Como ya quedó establecido, esta Corte recibió la constancia de que las notificaciones a la Organización de las Naciones Unidas y a la Organización de los Estados Americanos fueron efectuadas, según prescribe el artículo 14 del Decreto.<sup>12</sup> En consecuencia, esta cumple con el artículo 120 numeral 5 de la LOGJCC.

### **3.2. Control formal de las medidas adoptadas en la declaratoria de estado de excepción**

**20.** En este acápite le corresponde a la Corte pronunciarse sobre si las medidas del estado de excepción, contenidas en el Decreto, cumplen con los requisitos formales establecidos en el artículo 122 de la LOGJCC, estos son: **(i)** que se ordenen mediante decreto, de acuerdo con las formalidades que establece el sistema jurídico; y, **(ii)** que se enmarquen dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción.

**21.** Esta Corte verifica que las medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria del estado de excepción han sido dispuestas a través del Decreto Ejecutivo 824, de 24 de julio de 2023, y su alcance a través del Decreto Ejecutivo 836. Ahora, las medidas dispuestas son:

- 1.** Movilización de las entidades de la administración pública central, Fuerzas Armadas y Policía Nacional en el cantón y las provincias;
- 2.** Coordinación entre las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional;

---

<sup>12</sup> Es preciso destacar que la presente declaratoria de estado de excepción no fue notificada a la Asamblea Nacional, debido a que con fecha 17 de mayo de 2023, mediante Decreto Ejecutivo 741, el presidente de la República decretó “[d]isolver la Asamblea Nacional por grave crisis política y conmoción interna, de conformidad con el artículo 148 de la Constitución de la República del Ecuador”.

3. Limitación del derecho a la libertad de reunión;
4. Suspensión del derecho a la inviolabilidad de domicilio;
5. Suspensión del derecho a la inviolabilidad de correspondencia enviada o recibida;
6. Suspensión del derecho a la libertad de tránsito instaurando un toque de queda desde las 22h00 hasta las 05h00;
7. Requisiciones a que haya lugar para mantener los servicios que garanticen los derechos de las personas, el orden y la seguridad interna;
8. Orden a los funcionarios de observar el uso legítimo y progresivo de la fuerza;
9. Orden a los gobiernos autónomos descentralizados municipales y parroquiales de apoyar y coordinar acciones con las entidades correspondientes de orden público a fin de garantizar la seguridad de los ciudadanos;
10. Disposición de fondos públicos necesarios para la situación de excepción.

22. Al respecto, se evidencia que solo las medidas 8 y 9 no se encuentran contempladas dentro de lo que prescribe el artículo 165 (primer inciso y sus numerales 2, 6 y 8) de la Constitución.<sup>13</sup> En el caso de la medida 8, esta Corte en reiteradas ocasiones<sup>14</sup> ya ha establecido que, al tratarse de un mandato constitucional, esta debe observarse en todo momento, ya sea en regímenes excepcionales u ordinarios y su inobservancia podría determinar que a los servidores inmiscuidos se les atribuya responsabilidad administrativa, civil o penal.

23. En cuanto a la medida del numeral 9, el presidente, una vez más, ordena el apoyo y coordinación de los gobiernos autónomos descentralizados para garantizar la seguridad de los ciudadanos, pese a que esta Corte ya ha establecido de forma reiterada y enfática que, mediante un estado de excepción, no le corresponde disponer a las entidades públicas que ejerzan competencias que le corresponden en un régimen constitucional ordinario.

### **3.3. Control material de constitucionalidad del Decreto**

24. De conformidad con los artículos 121 y 123 de la LOGJCC,<sup>15</sup> esta Corte Constitucional

---

<sup>13</sup> Ver: CCE, dictamen 1-23-EE/23 de 22 de marzo de 2023, párrs. 25 y 26 y dictamen 3-23-EE/23 de 12 abril de 2023, párrs. 116 y 117.

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> Artículo 121 de LOGJCC.- “Control material de la declaratoria de estado de excepción.- La Corte Constitucional realizará un control material de la declaratoria del estado de excepción, para lo cual verificará al menos lo siguiente: 1. Que los hechos alegados en la motivación hayan tenido real ocurrencia; 2. Que los hechos constitutivos de la declaratoria configuren una agresión, un conflicto armado internacional o interno, grave

procederá a verificar si el Decreto cumple con los requisitos materiales de constitucionalidad en ellos previstos.

### **3.3.1. Verificación de la real ocurrencia de los hechos que motivaron el estado de excepción**

**25.** En el Decreto bajo examen se señala que, durante los últimos meses, han ocurrido los siguientes sucesos:

#### **3.3.1.1. En el cantón Durán, provincia del Guayas**

**26.** El Decreto indica que existe un incremento en el cometimiento de hechos violentos, específicamente, asesinatos, homicidios, sicarios, robos, extorsión e incluso la detonación de artefactos explosivos, todos presuntamente atribuibles a grupos de delincuencia organizada. En este sentido, el Decreto explica que la mayor cantidad de estos actos se producen debido a las

disputas entre miembros de organizaciones delictivas por mantener el control del territorio, así como también el amplio espacio de territorio que comprende este cantón y la provincia, facilitando el ingreso de estos grupos por los distintos ejes viales de ingreso y salida a la provincia y dada la facilidad de acceso al perfil costanero; [...].<sup>16</sup>

**27.** Así, el Decreto expone una serie de eventos violentos que guardan conexión con la situación de inseguridad en el cantón de Durán, provincia del Guayas, con base en noticias reportadas por distintos medios de comunicación: **i)** tentativa de ataque armado en contra del alcalde del cantón Durán;<sup>17</sup> **ii)** muerte de un joven de 26 años por 17 tiros

---

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”; Artículo 123 de la LOGJCC.- “Control material de las medidas dictadas con fundamento en el estado de excepción.- Para efectos del control material, la Corte Constitucional verificará que las medidas dictadas con fundamento en el estado de excepción cumplan los siguientes requisitos: 1. Que sean estrictamente necesarias para enfrentar los hechos que dieron lugar a la declaratoria, y que las medidas ordinarias sean insuficientes para el logro de este objetivo; 2. Que sean proporcionales al hecho que dio lugar a la declaratoria; 3. Que exista una relación de causalidad directa e inmediata entre los hechos que dieron lugar a la declaratoria y las medidas adoptadas; 4. Que sean idóneas para enfrentar los hechos que dieron lugar a la declaratoria; 5. Que no exista otra medida que genere un menor impacto en términos de derechos y garantías; 6. Que no afecten el núcleo esencial de los derechos constitucionales, y se respeten el conjunto de derechos intangibles; y, 7. Que no se interrumpa ni se altere el normal funcionamiento del Estado”.

<sup>16</sup> Ver foja 5 del expediente constitucional.

<sup>17</sup> Según el Decreto, dicho hecho tuvo lugar el 15 de mayo de 2023.

en sector Los Helechos y una serie de ataques armados posteriores en este cantón;<sup>18</sup> **iii)** ejecución de un hombre frente a una unidad educativa en el sector la Primavera;<sup>19</sup> **iv)** sicariato cometido en local de almuerzos;<sup>20</sup> **v)** asalto a una periodista en Durán, quien quedó herida;<sup>21</sup> **vi)** asesinato de un joven en el sector de Las Terrazas, propinándole varios tiros;<sup>22</sup> **vii)** hombre acribillado después de dejar a su hija en la escuela en la ciudadela Primavera 2;<sup>23</sup> y, **viii)** joven de 24 años acribillado con seis disparos por dos sujetos en motocicleta.<sup>24</sup>

### **3.3.1.2. Provincia de Manabí**

**28.** El Decreto empieza por exponer el incremento en el cometimiento de asesinatos, homicidios y robos en comparación con el año 2022. Así, con base en noticias recogidas por diversos medios de comunicación, el Decreto destaca la ocurrencia de los siguientes sucesos: **i)** asesinato del administrador de un asadero de pollos en Portoviejo a pocos metros del servicio ECU911;<sup>25</sup> **ii)** dos asesinatos, en Portoviejo, con los cuales ya suma 11 muertes violentas en el primer semestre del 2023;<sup>26</sup> **iii)** sicariato en Manta que cobró la vida de dos trabajadores como daño colateral;<sup>27</sup> **iv)** seis muertos reportados en menos de tres horas en distintos sectores de Manta;<sup>28</sup> **v)** seis asesinatos en Manta, presuntamente, relacionados con conflictos de crimen organizado;<sup>29</sup> **vi)** muerte de niño de dos años en medio de un asalto;<sup>30</sup> **vii)** hallazgo de dos cuerpos en la carretera de Manta;<sup>31</sup> **viii)** ataque armado a tres personas en Picoazá, en el que una resultó muerta;<sup>32</sup> **ix)** asesinato de tres hombres en la parroquia Leonidas Proaño;<sup>33</sup> **x)** asesinato del alcalde de Manta, que dejó otros dos heridos y provocó la muerte de una joven futbolista.<sup>34 35</sup>

<sup>18</sup> Según el Decreto, dicho hecho tuvo lugar el 28 de junio de 2023.

<sup>19</sup> Según el Decreto, dicho hecho tuvo lugar el 05 de julio de 2023.

<sup>20</sup> Según el Decreto, dicho hecho tuvo lugar el 05 de julio de 2023.

<sup>21</sup> Según el Decreto, dicho hecho tuvo lugar el 14 de julio de 2023.

<sup>22</sup> Según el Decreto, dicho hecho tuvo lugar el 18 de julio de 2023.

<sup>23</sup> Según el Decreto, dicho hecho tuvo lugar el 20 de julio de 2023.

<sup>24</sup> Según el Decreto, dicho hecho tuvo lugar el 21 de julio de 2023.

<sup>25</sup> Según el Decreto, dicho hecho tuvo lugar el 16 de junio de 2023.

<sup>26</sup> Según el Decreto, dicho hecho tuvo lugar el 30 de junio de 2023.

<sup>27</sup> Según el Decreto, dicho hecho tuvo lugar el 6 de julio de 2023.

<sup>28</sup> Según el Decreto, dicho hecho tuvo lugar el 6 de julio de 2023.

<sup>29</sup> Según el Decreto, dicho hecho tuvo lugar el 7 de julio de 2023.

<sup>30</sup> Según el Decreto, dicho hecho tuvo lugar el 21 de julio de 2023.

<sup>31</sup> Según el Decreto, dicho hecho tuvo lugar el 21 de julio de 2023.

<sup>32</sup> Según el Decreto, dicho hecho tuvo lugar el 22 de julio de 2023.

<sup>33</sup> Según el Decreto, dicho hecho tuvo lugar el 23 de julio de 2023.

<sup>34</sup> Según el Decreto, dicho hecho tuvo lugar el 23 de julio de 2023.

<sup>35</sup> Según el Decreto, dicho hecho tuvo lugar el 24 de julio de 2023.



**29.** En consecuencia, de acuerdo con el Decreto, “las muertes violentas aumentan en Manabí superando los 365 homicidios entre enero y junio de 2023”,<sup>36</sup> siendo Portoviejo uno de los distritos más violentos -con 96 muertes violentas en lo que va del año<sup>37</sup>-, seguido por los cantones Chone, Tosagua, Pichincha y Montecristi que también han sido escenarios de muertes violentas.

### **3.3.1.3. Provincia de Los Ríos**

**30.** El Decreto señala un incremento en diversos hechos delictivos violentos durante el primer semestre de este año, en comparación con el año anterior. Asimismo, muestra un aumento de delitos contra la propiedad. Para ello, el Decreto enuncia diversas noticias de medios de comunicación e información proporcionada por la Policía Nacional que guarda relación con los siguientes hechos: **i)** ataque armado donde hubo 8 muertos y 1 herido;<sup>38</sup> **ii)** 7 personas asesinadas en 3 cantones de Los Ríos;<sup>39</sup> **iii)** 2 hermanos y su padre asesinados en el cantón Valencia;<sup>40</sup> **iv)** viernes violento produjo la muerte de 6 hombres en los cantones de Quevedo, Valencia y Pueblo Viejo;<sup>41</sup> **v)** agricultor asesinado en frente de su hijo;<sup>42</sup> **vi)** joven de 21 años fue asesinado en su lugar de trabajo;<sup>43</sup> **vii)** joven fue apuñalado en su fiesta de cumpleaños en Babahoyo;<sup>44</sup> **viii)** 4 personas asesinadas producto de varios atentados en distintas localidades de la provincia;<sup>45</sup> **ix)** niña de 8 años, víctima de un atentado en el cantón Ventanas;<sup>46</sup> **x)** el Grupo de Fuerzas Especiales 26 ‘Cenepa’ allanó una vivienda que se utilizaba como centro de acopio de armas presuntamente perteneciente al grupo delincuencia “Los Lobos”, en Quevedo;<sup>47</sup> **xi)** reporte del Diario La Hora de que, en el mes de julio, se perpetraron robos y secuestros diariamente pese a la presencia de la Policía Nacional;<sup>48</sup> **xii)** ciudadano que recibió amenazas advirtiéndole que “si no dejaba de funcionar, detonaría una bomba en su negocio por la no colaboración”,<sup>49</sup> **xiii)** 9 personas asesinadas en diferentes cantones

<sup>36</sup> Ver foja 11 del expediente constitucional.

<sup>37</sup> Ibid.

<sup>38</sup> Según el Decreto, dicho hecho tuvo lugar el 08 de junio de 2023.

<sup>39</sup> Según el Decreto, dicho hecho tuvo lugar el 10 de junio de 2023.

<sup>40</sup> Según el Decreto, dicho hecho tuvo lugar el 22 de junio de 2023.

<sup>41</sup> Según el Decreto, dicho hecho tuvo lugar el 24 de junio de 2023.

<sup>42</sup> Según el Decreto, dicho hecho tuvo lugar el 29 de junio de 2023.

<sup>43</sup> Según el Decreto, dicho hecho tuvo lugar el 3 de julio de 2023.

<sup>44</sup> Según el Decreto, dicho hecho tuvo lugar el 9 de julio de 2023.

<sup>45</sup> Según el Decreto, dicho hecho tuvo lugar el 14 de julio de 2023.

<sup>46</sup> Según el Decreto, dicho hecho tuvo lugar el 16 de julio de 2023.

<sup>47</sup> Según el Decreto, dicho hecho tuvo lugar el 18 de julio de 2023.

<sup>48</sup> Según el Decreto, dicho hecho tuvo lugar durante el mes de julio del año en curso.

<sup>49</sup> Según el Decreto, dicho hecho tuvo lugar el 19 de julio de 2023.

de la provincia.<sup>50</sup>

31. Ahora bien, respecto a estos hechos, la Corte ha determinado que –en el análisis material de constitucionalidad- le corresponde efectuar una “comprobación de que los elementos fácticos afirmados por la Presidencia de la República se encuentren demostrados de forma suficiente con material objetivo, útil e idóneo.”<sup>51</sup>

32. En este caso, se encuentra que el Decreto sustenta sus afirmaciones con base en información proporcionada por la Policía Nacional y varios medios de comunicación. De esta forma, al ser de conocimiento público y estar basados en fuentes oficiales, se constata que son reales, actuales y no a escenarios probables o futuros.<sup>52</sup> En consecuencia, se cumple con el artículo 121 numeral 1 de la LOGJCC.

### **3.3.2. Que los hechos constitutivos de la declaratoria configuren grave conmoción interna.**

33. El presidente de la República alega que este incremento de los índices de criminalidad y violencia, así como de las actividades de grupos de delincuencia organizada cuyas prácticas se han recrudecido, pone en grave riesgo la seguridad de los ciudadanos, su integridad y su vida, provocando, a su vez, grave conmoción interna.

34. Sobre esta causal, la Corte Constitucional ha establecido que existen dos elementos esenciales que permiten verificar su configuración: **(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, que, como consecuencia de estos acontecimientos, **(ii)** se genere una considerable alarma social.<sup>53</sup>

35. En este caso, en relación con el elemento **(i)**, esta Corte encuentra que, según se ha expuesto en el Decreto con suficiencia, existe una subida exponencial de los índices de criminalidad, se ha intensificado la violencia y se ha sobrepasado los límites de contención por parte de las autoridades estatales. Por lo que, aun cuando ya ha quedado establecido, reiteradamente en anteriores dictámenes emitidos por este Organismo, que

<sup>50</sup> Según el Decreto, dicho hecho tuvo lugar el 20 de julio de 2023.

<sup>51</sup> CCE, dictamen 6-22-EE/22, 31 de agosto de 2022, párr. 42.

<sup>52</sup> CCE, dictamen, 8-22-EE/22, 30 de noviembre de 2022, párr. 33.

<sup>53</sup> CCE, dictamen 3-19-EE/19, 9 de julio de 2019, párr. 21, dictamen 8-22-EE/22, 30 de noviembre de 2022, párr. 35, dictamen 1-23-EE/23 de 22 de marzo de 2023, párr. 35 y dictamen 3-23-EE/23 de 12 de abril de 2023, párr. 41.

la delincuencia no constituye un hecho de origen reciente ni imprevisible<sup>54</sup> -más aun teniendo en cuenta que se ha incrementado de forma constante en los últimos años y que el presidente ya ha recurrido a esta figura en, al menos, 10 ocasiones durante su mandato- para el contexto específico y en las circunstancias actuales, esta Magistratura observa que se cumple con la configuración de la causal de grave conmoción interna. Esto debido a que -en la actualidad- existe una severa afectación a la seguridad, a la convivencia normal de la sociedad, así como al ejercicio de derechos constitucionales de los habitantes del cantón y las provincias declaradas en estado de excepción.

36. En consecuencia, esta Corte considera, como lo ha hecho en ocasiones previas, que el aumento de criminalidad ha alcanzado un grado de intensidad y gravedad crítico, que afecta severamente la seguridad pública, cumpliendo el elemento (i) respecto a la configuración de la causal de grave conmoción interna.
37. En cuanto al elemento (ii), es decir, que la grave conmoción interna genere una considerable alarma social, la Corte Constitucional observa que los hechos descritos en el Decreto sí la han generado. Es de conocimiento público que existe miedo colectivo ante el aumento de los índices de criminalidad y violencia entre los habitantes del cantón y las provincias previstas en el estado de excepción bajo análisis. Por lo que, se cumple también con el elemento (ii) para verificar la configuración de la causal de grave conmoción interna.
38. Toda vez que la Corte ha constatado el cumplimiento de los dos elementos detallados en el párrafo 34 *ut supra*, concluye que los hechos constitutivos de la declaratoria de estado de excepción configuran la causal de grave conmoción interna.

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

39. Para verificar si los hechos suscitados en el cantón y las dos provincias declaradas en estado de excepción no pueden ser superados por medio del régimen constitucional ordinario, es necesario constatar que estos sean insuficientes o se hayan desbordado.<sup>55</sup>
40. Como ya quedó establecido, el presidente de la República argumenta que la intensificación de los asesinatos y delitos contra la propiedad –producto de la actividad de los grupos delincuenciales organizados- en el cantón y las provincias referidas

<sup>54</sup> CCE, dictamen 8-22-EE/22, 30 de noviembre de 2022, párr. 36.

<sup>55</sup> CCE, dictamen 6-22-EE/22, 31 de agosto de 2022, párr. 55.

requieren del apoyo complementario por parte de las Fuerzas Armadas a la Policía Nacional, debido a que la presencia actual de miembros de dicha institución en el territorio declarado como parte del estado de excepción resultan insuficientes.<sup>56</sup>

**41.** Este Organismo Constitucional advierte que los hechos referidos en el párrafo precedente y a lo largo del presente dictamen han sido suficientemente fundamentados en los datos expuestos y se evidencia que el incremento descontrolado de las actividades delictivas requiere, en este momento, de medidas extraordinarias e inmediatas, para responder a estos acontecimientos. Por lo expuesto, se concluye que el régimen constitucional ordinario ha sido desbordado.<sup>57</sup>

**42.** Ahora bien, como ya se ha mencionado en múltiples ocasiones, esta Magistratura no puede dejar de evidenciar que este tipo de sucesos no son de origen reciente y que la declaratoria de estado de excepción no constituye una herramienta para afrontarla, puesto que su naturaleza, fin y alcances están hechos exclusivamente para reaccionar y afrontar situaciones excepcionales mas no para atender o resolver cuestiones estructurales. Por ello, en anteriores dictámenes,<sup>58</sup> la Corte ha insistido al presidente que:

i) decretar un estado de excepción no constituye por sí sola una solución inmediata a la problemática, porque ésta persiste y va en escalada; y, ii) un estado de excepción es un mecanismo extraordinario que no puede ser empleado como un instrumento ordinario ni puede ser una herramienta de gestión pública.<sup>59</sup>

**43.** Así también ha señalado que

es un deber del Estado articular las medidas oportunas y eficaces tendientes a superar las barreras estructurales que ocasionan los graves problemas del incremento en la actividad delictiva, por lo que no se podrá recurrir de forma reiterada a los estados de excepción para promover medidas preventivas, reformas institucionales o formulación de políticas públicas, las cuales son obligaciones que deben asumirse dentro de un régimen competencial ordinario.<sup>60</sup>

**44.** De este modo, es preciso volver a recodar al presidente de la República que, ante el aumento de la violencia y el cometimiento de hechos delictivos, se requieren respuestas

---

<sup>56</sup> Esto aun cuando el Decreto sostiene que el Gobierno Nacional ha incorporado recientemente un número importante de oficiales policiales y efectivos militares.

<sup>57</sup> CCE, dictamen 7-22-EE/22, 29 de septiembre de 2022, párr. 39.

<sup>58</sup> CCE, dictamen 6-22-EE/22, 31 de agosto de 2022, párrs. 144 y 145 y dictamen 7-22-EE/22, 29 de septiembre de 2022, párr. 40.

<sup>59</sup> CCE, dictamen 6-22-EE/22, 31 de agosto de 2022, párr. 145.

<sup>60</sup> CCE, dictamen 7-22-EE/22, 29 de septiembre de 2022, párrs. 40 a 42.

integrales por parte del Estado, a corto, mediano y largo plazo.

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

45. Respecto a los límites espaciales y temporales, esta Corte ha señalado que

[p]ara cumplir con los principios de necesidad y proporcionalidad, las medidas que se adopten en un estado de excepción deben limitarse también al tiempo estrictamente requerido por las exigencias de la situación y al lugar donde específicamente ocurren los hechos que justifican la declaratoria, sin que esto implique que siempre debe ser el tiempo máximo o el territorio nacional.<sup>61</sup>

46. En cuanto al límite espacial, a criterio de esta Corte, la focalización geográfica de un estado de excepción es razonable cuando, se verifican, al menos, los siguientes requisitos: (i) se identifica claramente la delimitación geográfica, estableciendo concretamente la jurisdicción o jurisdicciones cantonales, provinciales o regionales sobre las que rige el estado de excepción, y (ii) se acompaña la suficiente información objetiva que da cuenta de la real ocurrencia de los hechos en las jurisdicciones específicas sobre las que se declara el estado de excepción y su situación calamitosa en comparación con otras jurisdicciones.<sup>62</sup>

47. De la revisión del artículo 1 del Decreto se establece, expresamente, que el estado de excepción rige para el cantón Durán de la provincia del Guayas y para las provincias de Manabí y Los Ríos. Razón por la cual, se cumple con el requisito (i) contenido en el párrafo *ut supra*.

48. Adicionalmente, en el Decreto se señalan las razones por las cuales se considera necesario establecer un régimen excepcional que permita adoptar las medidas adecuadas ante los hechos extraordinarios que actualmente se están manifestando en el cantón y en las provincias.<sup>63</sup> De igual forma, en los acápites segundo y tercero del Decreto, se exponen de forma detallada los fundamentos fácticos que sustentan la adopción del régimen de estado de excepción en el cantón y las provincias, de lo cual se colige que las circunstancias apremiantes descritas en dichos lugares ameritan el establecimiento de medidas excepcionales frente al resto del territorio nacional. En razón de lo expuesto,

<sup>61</sup> CCE, dictamen 4-20-EE/20, 19 de agosto de 2020, párr. 40.

<sup>62</sup> CCE, dictamen 1-21-EE/21, 6 de abril de 2021, párr. 8; dictamen 4-20-EE/2020, 19 de agosto de 2020, párr. 42, y dictamen 6-20-EE/20, 19 de octubre de 2020, párr. 31.

<sup>63</sup> Territorios en los que se suscitan acontecimientos delictivos de naturaleza violenta que ameritan ser controlados a través del estado de excepción.

este Organismo considera que se cumple el requisito **(ii)** señalado en el párrafo 46 *ut supra*.

- 49.** Continuando con el análisis, en relación con el límite temporal, el artículo 166 de la Constitución prescribe que un estado de excepción puede ser declarado por un máximo de 60 días y con una prórroga de hasta 30 días más en caso de que las circunstancias persistan. En el presente caso, según el artículo 2 del Decreto, la declaratoria de estado de excepción tendrá una vigencia de 60 días, justificado en lo siguiente:

es necesario contar con el tiempo adecuado para sobrepasar de manera sostenida, las situaciones que se han suscitado en el espacio territorial identificado y que han desbordado los mecanismos ordinarios, permitiendo desarticular las bandas delincuenciales organizadas así como sus mecanismos de operación y financiamiento; tornándose imperante contar con el tiempo suficiente para desplegar los mecanismos extraordinarios que restablezcan (sic) el orden público, precautelar la seguridad ciudadana y garanticen el ejercicio de derechos constitucionales; afianzar estos mecanismos de protección; y, reducir de manera eficaz posibles nuevos hechos de violencia que atenten contra los derechos y garantías de los (sic) ciudadanía en general; toda vez que el comportamiento del fenómeno criminal y violento en los sectores a intervenir en los meses de enero a abril, demuestran un alto crecimiento, por lo que se requiere de un margen de tiempo que permita desplegar las intervenciones prolongadas y sostenidas, para garantizar que los factores de criminalidad y violencia no sólo se establezcan sino que también decrezcan durante la vigencia de la declaratoria [...].<sup>64</sup>

- 50.** De modo que, se verifica que este tiempo es jurídicamente compatible con las prescripciones de la Constitución, a fin de que el Estado implemente las acciones necesarias para atender a los hechos que motivaron la declaratoria de estado de excepción.

### **3.4. Control material de las medidas extraordinarias**

- 51.** Por último, de conformidad a lo prescrito en el artículo 123 de la LOGJCC corresponde a la Corte Constitucional analizar si las medidas extraordinarias dispuestas en el Decreto persiguen un fin legítimo, son necesarias, idóneas, y proporcionales para enfrentar los hechos que motivaron la declaratoria del estado de excepción.

#### **3.4.1. Medida número uno: empleo, movilización y coordinación de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas**

- 52.** Los artículos 3 y 4 del Decreto prescriben lo siguiente:

---

<sup>64</sup> Ver foja 15 del expediente constitucional.

Artículo 3.- Disponer la movilización, en el espacio territorial señalado en el artículo 1 de este Decreto Ejecutivo, de tal manera que todas las entidades de la Administración Pública Central e Institucional, la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas coordinen esfuerzos en el marco de sus competencias con la finalidad de ejecutar las acciones necesarias para mantener el orden público y precautelar la seguridad interna, a fin de prevenir acontecimientos de violencia, proteger la vida e integridad física de la ciudadanía, conforme los principios que rigen el uso legítimo de la fuerza y su proporcionalidad.

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

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

Artículo 4.- De conformidad con el artículo 35 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado, las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, deberán coordinar acciones para que las Fuerzas Armadas apoyen a la Policía Nacional, siendo esta última responsable del mantenimiento del orden público y seguridad ciudadana, hasta que se haya restablecido.

**53.** La medida número uno se encuentra justificada en el numeral 6 del artículo 165 de la Constitución.<sup>65</sup> Además, conforme los considerandos del Decreto, el *fin legítimo* que persigue esta medida es

[...] mantener el orden, prevenir acontecimientos de violencia, proteger la vida e integridad física de la ciudadanía, así como los derechos a una vida libre (sic) violencia tanto en los ámbitos públicos y privados, una vez que las capacidades ordinarias y medios ordinarios de la Policía Nacional han resultado insuficientes para el control y mantenimiento del orden público y la garantía de los derechos de la población.<sup>66</sup>

**54.** Como lo ha dicho en ocasiones anteriores esta Corte, esta medida es *necesaria*, pues no se evidencian otros mecanismos menos gravosos para salvaguardar la seguridad, considerando el desbordamiento de los mecanismos ordinarios para controlar el aumento alarmante de las actividades delincuenciales y la gravedad de los hechos expuestos en el

---

<sup>65</sup> Artículo 165 numeral 6 de la Constitución: “Durante el estado de excepción la Presidenta o Presidente de la República únicamente podrá suspender o limitar el ejercicio del derecho a la inviolabilidad de domicilio, inviolabilidad de correspondencia, libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión, y libertad de información, en los términos que señala la Constitución [...] 6. Disponer el empleo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional y llamar a servicio activo a toda la reserva o a una parte de ella, así como al personal de otras instituciones”.

<sup>66</sup> Ver foja 16 del expediente constitucional.

Decreto. Además, es *idónea* pues es adecuada para lograr el fin legítimo al contribuir a aumentar el control de la seguridad mediante la movilización de Fuerzas Armadas, en complemento de la Policía Nacional. Finalmente, la Corte encuentra que, siendo el objetivo del estado de excepción la protección de la vida e integridad de los habitantes del cantón y las provincias, esta medida satisface la protección a la seguridad y vida de la ciudadanía sin afectar de forma desmedida o dañosa; por lo que, es *proporcional*.

55. En todo caso, tal y como se ha mencionado en dictámenes anteriores,<sup>67</sup> la Corte debe recordar que la intervención de la Policía y la movilización de las Fuerzas Armadas

es proporcional siempre y cuando todas sus acciones sean ejecutadas: (i) en estricto cumplimiento a los objetivos constitucionalmente legítimos reconocidos; (ii) garantizando el normal funcionamiento de instituciones que prestan servicios públicos y privados indispensables para combatir la crisis; (iii) protegiendo los derechos de la ciudadanía; y, (iv) respetando las obligaciones reconocidas en los tratados internacionales, la Constitución y la normativa legal vigente sobre el empleo de los principios del uso de la fuerza.<sup>68</sup>

56. Por todo lo expuesto, se encuentra que la medida es constitucional. Sin perjuicio de lo cual, es necesario insistir en que la movilización de las Fuerzas Armadas siempre debe observar los siguientes parámetros:

- i) excepcionalidad, 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 los habitantes de los cantones referidos.
- ii) que tenga un carácter subsidiario y temporal, hasta que se garantice que no exista amenaza o afectación grave a la integridad y vida de los habitantes y durante el tiempo que dura el estado de excepción;
- iii) que en todo caso las fuerzas armadas deberán actuar en apoyo y bajo las órdenes de las autoridades civiles electas.<sup>69</sup>

#### 3.4.2. Medida número dos: Derecho a la libertad de reunión

57. El artículo 5 del Decreto dispone:

Artículo 5.- Limitar en el ámbito territorial cubierto por esta declaratoria 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

<sup>67</sup> CCE, dictamen 1-23-EE/23 de 22 de marzo de 2023, párr. 74 y 3-23-EE/23 de 12 de abril de 2023, párr. 78.

<sup>68</sup> CCE, dictamen 6-22-EE/22, 31 de agosto de 2022, párr. 90.

<sup>69</sup> CCE, dictamen 6-22-EE/22, 31 de agosto de 2022, párr. 84.



al respeto de las demás garantías constitucionales.

La limitación del derecho a la libertad de reunión de las personas, consiste en impedir la propagación de acciones violentas tales como las que dieron lugar a este Estado de Excepción. En tal sentido, la fuerza pública queda facultada para impedir y desarticular reuniones en espacios públicos donde se identifiquen posibles amenazas al orden público y seguridad ciudadana.

58. De la revisión del Decreto, se desprende que la limitación del derecho a la libertad de reunión de las personas -a criterio del presidente de la República- precautela “el orden y la seguridad interna en el ámbito territorial de la presente declaratoria.”<sup>70</sup> Por consiguiente, cumple con perseguir un *fin legítimo*.

59. Se observa, también, que esta medida es *necesaria* puesto que busca “precautelar el orden y la seguridad interna en el ámbito territorial de la presente declaratoria, evitando la coordinación de nuevos hechos de violencia y la planificación para el cometimiento de nuevos delitos que pongan en riesgo la integridad de la población”.<sup>71</sup> Es *idónea*, pues resulta adecuada para “impedir la propagación de acciones violentas [...] y desarticular reuniones en espacios públicos donde se identifiquen posibles amenazas al orden público y seguridad ciudadana”.<sup>72</sup> Y, es *proporcional*, ya que la Corte no verifica una afectación desmedida al derecho de reunión frente al beneficio alcanzado por la medida, relativo a precautelar la seguridad ciudadana.

60. Ahora, como lo ha hecho en ocasiones previas,<sup>73</sup> es preciso recordar al presidente de la República que:

1. El derecho a la libertad de reunión goza de dos componentes, el primero un componente estático que se refiere a la reunión en espacios públicos y otro dinámico, que se refiere a las manifestaciones. En este sentido, la limitación del derecho de reunión en el contexto de un estado de excepción, hace relación exclusivamente a reuniones encaminadas a planificar o ejecutar hechos ilícitos. Por tanto, de ninguna manera se podrá limitar manifestaciones pacíficas que pudieran darse en los cantones objeto de la declaratoria de estado de excepción.
2. Es una obligación aplicar esta limitación a la luz de los principios pro persona y de presunción de inocencia. Es decir, los servidores estatales encargados de la ejecución del presente estado de excepción deben encaminar sus esfuerzos hacia la satisfacción de los

<sup>70</sup> Ver foja 16 del expediente constitucional.

<sup>71</sup> Ver foja 16 del expediente constitucional.

<sup>72</sup> Ver foja 17 del expediente constitucional.

<sup>73</sup> CCE, dictámenes 3-23-EE/23, 12 de abril de 2023, párr. 88, y 1-23-EE/23, 22 de marzo de 2023, párr. 85.

derechos constitucionales y la observancia de los efectos jurídicos de la presunción de inocencia, en los términos reconocidos en la Constitución.

3. Finalmente, esta limitación no implica, de manera alguna, la inhabilitación de presentar garantías judiciales.<sup>74</sup>

61. En consonancia con la anterior, esta Corte recuerda que el derecho a la libertad de reunión solo puede ser restringido con el fin de salvaguardar la seguridad, vida e integridad de los ciudadanos y no podría ser usado de forma arbitraria para impedir la continuidad del proceso electoral y el desarrollo de las actividades derivadas de este, por lo tanto, la medida es constitucional.

### 3.4.3. Medida número tres: Derecho a la inviolabilidad de domicilio

62. El artículo 6 del Decreto dispone que se suspende el derecho

a la inviolabilidad de domicilio en el espacio territorial delimitado por este Decreto Ejecutivo. La suspensión del derecho a la inviolabilidad de domicilio consistirá en la posibilidad de realizar inspecciones y requisas por la fuerza pública, tendientes al hallazgo de espacios de almacenamiento de sustancias sujetas a fiscalización, armas y explosivos, a fin de desarticular amenazas en curso o futuras. Esta medida excepcional es necesaria para prevenir posibles atentados y actos violentos derivados del enfrentamiento entre grupos delincuenciales organizados.<sup>75</sup>

63. Respecto de este derecho consagrado en el artículo 66 numeral 22 de la Constitución,<sup>76</sup> la Corte ya ha advertido que el domicilio de una persona, como espacio privado, es donde los individuos ejercen sus derechos con mayor libertad por lo que “la restricción al derecho referido debe ser excepcional.”<sup>77</sup>

64. De conformidad con el Decreto, esta restricción tiene como justificación “la posibilidad de realizar inspecciones y requisas por parte de la fuerza pública, tendientes al hallazgo de espacios de almacenamiento de sustancias sujetas a fiscalización, armas y explosivos, a fin de desarticular amenazas en curso o futuras”<sup>78</sup> en el cantón y en las provincias. Por lo que, se evidencia que la restricción persigue un *fin legítimo*, pues busca garantizar la

<sup>74</sup> CCE, dictamen 3-23-EE/23, 12 de abril de 2023, párr. 88, en referencia al dictamen 6-22-EE/22, 30 de agosto del 2022, párr. 101.

<sup>75</sup> Ver foja 17 del expediente constitucional.

<sup>76</sup> Artículo 66: “se reconoce y garantizará a las personas: [...] 22. El derecho a la inviolabilidad de domicilio. 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.”

<sup>77</sup> CCE, sentencia 2064-14-EP/21, 27 de enero de 2021, párr. 117.

<sup>78</sup> Ver foja 17 del expediente constitucional.

seguridad y el orden público, así como frenar el aumento de los hechos delictivos mencionados a lo largo del presente dictamen.

65. En cuanto a la necesidad, se constata que la medida es *necesaria*, tomando en cuenta que permite a la Policía Nacional, en conjunto con las Fuerzas Armadas, controlar los índices delincuenciales en el cantón y las provincias, sin que se evidencien otras medidas menos gravosas que cumplan el fin constitucional, como ya ha indicado esta Corte en dictámenes previos.<sup>79</sup>
66. Respecto a su *idoneidad*, se verifica que la misma es conducente para alcanzar el fin de garantizar la reducción de los índices delincuenciales en el cantón y las provincias. De este modo, los miembros de la fuerza pública pueden, excepcionalmente, revisar y requisar un domicilio en el cantón para identificar y desarticular a grupos de crimen organizado.
67. Finalmente, sobre la *proporcionalidad* de la medida, de la revisión del Decreto se encuentra que, una vez más no se han establecido las condiciones que permitan determinar en qué casos se deben realizar las inspecciones y las requisas por parte de la fuerza pública. Así, por ejemplo, no se indica si existe un informe de inteligencia que señale los domicilios en los cuales haya la presunción de indicios del cometimiento de delitos. Sobre este punto, los dictámenes 1-23-EE/23 y 3-23-EE/23 emitidos por este Organismo ya indicaron que para la procedencia de una aplicación proporcional de la suspensión de la inviolabilidad del domicilio se deben observar los siguientes parámetros:
1. La aplicación de la medida deberá ser idónea, necesaria y proporcional considerando las exigencias de cada situación en particular; deberá emplearse sin infringir daños a la propiedad y a la integridad personal.
  2. La participación de las Fuerzas Armadas en la suspensión de la inviolabilidad del domicilio requerirá de atención especial en la fase de planificación y ejecución de la medida. Deberán establecerse medidas de seguridad que razonablemente puedan preverse con el fin de prevenir y proteger la vida de las personas y demás garantías. Cualquier uso de la fuerza deberá estar definido por la excepcionalidad, deberá estar limitado proporcionalmente en virtud de los principios de necesidad, proporcionalidad y humanidad.
  3. La fuerza pública, en la medida de lo posible, buscará emplear primero la figura del allanamiento, de acuerdo con los requisitos y el procedimiento legal correspondiente.

<sup>79</sup> CCE, dictamen 1-23-EE/23 de 22 de marzo de 2023, párr. 91; y, 3-23-EE/23 de 12 de abril de 2023, párr. 94.

68. Con base en lo expuesto a criterio de esta Corte, la inviolabilidad de domicilio será proporcional en estricto sentido, únicamente, bajo el cumplimiento de los parámetros señalados en el párrafo *ut supra*. De modo que, la medida es constitucional.

#### 3.4.4. Medida número cuatro: Derecho a la inviolabilidad de correspondencia

69. El artículo 7 del Decreto ordena suspender

el derecho a la inviolabilidad de correspondencia enviada o recibida en el espacio territorial delimitado por este Decreto Ejecutivo.

La suspensión del derecho a la inviolabilidad de correspondencia pretende la identificación, análisis y recopilación de mensajes que tengan por objeto el cometimiento u ocultamiento de algún ilícito relacionado con los sucesos que dan lugar a esta declaratoria, en particular relacionados a posibles atentados y actos delincuenciales que pongan en riesgo la integridad y vida de los ciudadanos.

70. El artículo 66 numeral 21 de la Constitución reconoce el derecho a la inviolabilidad de correspondencia.<sup>80</sup> Sobre este derecho la Corte ha señalado que “la protección jurídica a la intimidad engloba la expectativa y confianza de que las comunicaciones de una persona y su contenido se mantienen privadas y que, aquellos casos en los que no, estén previa y debidamente explicados en el ordenamiento jurídico.”<sup>81</sup>

71. El Decreto establece que la medida número cuatro tiene como propósito la “identificación, análisis y recopilación de mensajes que tengan por objeto el cometimiento u ocultamiento de algún ilícito relacionado con los sucesos que dan lugar a esta declaratoria, en particular relacionados a posibles atentados y actos delincuenciales que pongan en riesgo la integridad y vida de los ciudadanos.”<sup>82</sup> Es por ello que, a criterio de esta Corte, la medida persigue un *fin legítimo*.

72. Además, es *necesaria* porque su limitación contribuye a evitar la ocurrencia de nuevos atentados y actos violentos, sin que se evidencie otra medida menos gravosa para alcanzar el fin que se persigue. Es *idónea*, pues es conducente a lograr el fin perseguido, ya que revisar, excepcionalmente, las comunicaciones de personas que se encuentren en

---

<sup>80</sup> Art. 66 numeral 21: “[e]l derecho a la inviolabilidad y al secreto de la correspondencia física y virtual; ésta no podrá ser retenida, abierta ni examinada, excepto en los casos previstos en la ley, previa intervención judicial y con la obligación de guardar el secreto de los asuntos ajenos al hecho que motive su examen. Este derecho protege cualquier otro tipo o forma de comunicación”.

<sup>81</sup> CCE, dictamen 6-22-EE/22, 31 de agosto de 2022, párr. 121.

<sup>82</sup> Ver foja 17 del expediente constitucional.

el cantón y las provincias, permitirían detectar mensajes que tengan por objeto el cometimiento u ocultamiento de algún ilícito relacionado con grupos delincuenciales. Sin embargo, en cuanto a la *proporcionalidad*, esta Corte encuentra que el Decreto no es claro respecto a los supuestos o condiciones que se deben cumplir para que se restrinja este derecho. De este modo, y como ya se mencionó en los dictámenes 1-23-EE/23 y 3-23-EE/23, la forma en la que está construida esta medida, permitiría que cualquier comunicación de cualquier persona que habite en el cantón y las provincias en cuestión pueda ser retenida, abierta y/o examinada, sin que para ello no se deba observar condición alguna, lo cual puede derivar en arbitrariedades y extralimitaciones.

**73.** En consecuencia, esta Corte reitera que, para que la suspensión de la inviolabilidad de correspondencia sea proporcional, se deben siempre observar los siguientes parámetros:

**1.** La aplicación de la medida deberá ser idónea, necesaria y proporcional considerando las exigencias de cada situación en particular; no deberá emplearse para acceder a información que sea ajena a los fines del estado de excepción y que no se relacione con el cometimiento u ocultamiento de algún ilícito relacionado con grupos de delincuencia organizada. Esta medida deberá respetar la normativa nacional correspondiente.

**2.** La aplicación de la suspensión de la inviolabilidad de correspondencia requerirá de un informe motivado de inteligencia, del órgano competente, que identifique la información requerida y explique las razones para acceder a ella.

**3.** En la medida de lo posible, se buscará emplear primero la figura de la interceptación, de acuerdo con los requisitos y el procedimiento legal correspondiente.<sup>83</sup>

**74.** En consecuencia, la medida cumplirá con el parámetro de proporcionalidad únicamente si se toman en cuenta los parámetros establecidos en el párrafo precedente y por tanto es constitucional.

#### **3.4.5. Medida número cinco: requisiciones ordenadas**

**75.** El artículo 9 del Decreto dispone

las requisiciones a las que haya lugar, mismas que estarán a cargo del Comandante General de la Policía Nacional y/o subsidiariamente el Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, según sea el caso, para mantener los servicios que garanticen los derechos de las personas, el orden y la seguridad interna, así como facilitar y garantizar sus operaciones. Las autoridades responsables de la requisición designarán a las personas autorizadas para coordinar, cumplir y legalizar las requisiciones. Las requisiciones se harán en casos de

<sup>83</sup> CCE, dictamen 6-22-EE/22, 31 de agosto de 2022, párr. 127.

necesidad y en estricto cumplimiento del ordenamiento jurídico aplicable para esta situación, observando de manera imperiosa los criterios de responsabilidad de la requisición, formalidades y documentación requerida y demás consideraciones sobre materia contenida en reglamentos respectivos. Toda requisición, sea de bienes o servicios, se ejecutará de conformidad con lo establecido en el Reglamento a la Ley de Seguridad Pública y del Estado y el Reglamento de Requisición de Bienes aplicable.<sup>84</sup>

76. Esta Magistratura ha establecido que las requisiciones de bienes y servicios tiene como fin atender a circunstancias excepcionales, las cuales deben ser realizadas de conformidad con el ordenamiento jurídico aplicable.<sup>85</sup>
77. Toda vez que el objetivo de la medida número cinco es “mantener los servicios que garanticen los derechos de las personas, el orden y la seguridad interna, así como facilitar y garantizar sus operaciones”;<sup>86</sup> fines establecidos en la propia Constitución, se observa que esta persigue un *fin legítimo*.
78. Ahora, dado que la medida constituye un mecanismo adecuado para afrontar las circunstancias descritas en el párrafo precedente, la restricción analizada resulta *necesaria*, al ser la menos lesiva para alcanzar el fin perseguido. De igual manera, es *idónea*, debido a que resulta adecuada para alcanzar el fin de mantener la seguridad en el cantón y las provincias. Y es *proporcional* por cuanto la afectación al derecho a la propiedad es leve frente al beneficio perseguido de proteger la vida y la integridad de la población civil que habita en el territorio focalizado. Adicionalmente, esta Corte advierte que por cuanto el Ecuador, se encuentra en medio del desarrollo de un proceso electoral; los recintos y el material electoral no podrán ser susceptibles de medidas de requisición.
79. En virtud de lo expuesto, la medida es constitucional.

#### 3.4.6. Medida número seis: Derecho a la libertad de tránsito

80. El artículo 8 del Decreto, contiene la siguiente disposición:

Suspender el derecho a la libertad de tránsito a partir de la entrada en vigencia de este Decreto Ejecutivo, todos los días desde las 22h00 hasta las 05h00. Las personas que circulen durante el horario del toque de queda serán puestas a órdenes de la autoridad judicial competente. Sin perjuicio de lo expuesto, se exceptúa de la restricción aquí establecida a los siguientes sectores:

---

<sup>84</sup> Ver foja 18 del expediente constitucional.

<sup>85</sup> CCE, dictamen 3-20-EE/20, 29 de junio de 2020, párrs. 136-137.

<sup>86</sup> Ver foja 18 del expediente constitucional.

1. Servicios de salud de la red de salud pública integral y de la red privada complementaria;
2. Seguridad y fuerza pública, seguridad privada complementaria y los servicios de gestión de riesgos y atención de emergencias;
3. Servicios de emergencia vial;
4. Los servidores públicos de la Presidencia de la República, Vicepresidencia de la República, Ministerio de Gobierno, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio del Interior, la Secretaría Nacional de Seguridad Pública y del Estado y cuerpo diplomático acreditado en el país;
5. Los servidores públicos o personal de contratistas de entidades públicas que acrediten que deben desplazarse para asegurar la continuidad de los servicios públicos;
6. Personas que formen parte de una cadena logística, incluido el sector exportador, quienes deberán demostrar que pertenecen a una empresa cuyo giro ordinario de negocio requiere el transporte de carga y, de ser el caso, la licitud de la carga que transportan; de igual manera, empresas cuyas plantas o facilidades de producción operen durante la noche o en turnos rotativos y sus empleados, debiendo acreditar tal calidad con el carné o identificación de su empleador;
7. Personas que deban trasladarse desde y hacia aeropuertos por vuelos programados dentro del horario del toque de queda;
8. Abogados, siempre que acrediten la necesidad de acudir a una diligencia judicial, funcionarios de la Corte Constitucional y, servidores públicos de la Función Judicial;
9. Trabajadores de medios de comunicación social;
10. Trabajadores de los sectores estratégicos y servicios públicos definidos como tales en la Constitución, que son: la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, el agua, la provisión de los servicios públicos de agua potable y de riego, saneamiento, energía eléctrica, telecomunicaciones (como servicio público), vialidad, infraestructuras portuarias y aeroportuarias, y los demás que determine la ley;
11. Personas que en el ejercicio de sus actividades económicas abastezcan una cadena productiva.
12. Unidades prestadoras del servicio de transporte terrestre público de pasajeros interprovincial e intraprovincial: y;
13. Funcionarios Electorales, Miembros de las Juntas Receptoras del Voto, Representantes de las Organizaciones Políticas. Observadores Nacionales e Internacionales y demás actores del proceso electoral debidamente acreditados.<sup>87</sup>

**81.** Frente a la medida de restricción de la libertad de tránsito, el criterio de la Corte Constitucional, ha sido que persigue un *fin legítimo* por cuanto

busca prevenir la ocurrencia de nuevos atentados y actos violentos derivados del enfrentamiento entre grupos delincuenciales organizados, así como desarticular los mecanismos de organización, financiamiento, ocultamiento, receptación y control que los miembros del crimen organizado implementan en el cantón Durán de la provincia del Guayas

---

<sup>87</sup> De acuerdo a lo mencionado en el párrafo 4 *ut supra*, el Decreto 836 de 03 de agosto de 2023 añadió los numerales 12 y 13 al Decreto 824 de 24 de julio de 2023.

y en las provincias de Manabí y los Ríos.<sup>88</sup>

**82.** Es *necesaria*, ya que es la menos lesiva para alcanzar el fin perseguido y descrito en el párrafo anterior. Su necesidad se justifica debido a que los mecanismos establecidos en el régimen ordinario han sido desbordados frente a la evidente escalada de violencia e inseguridad que ha generado pánico y alarma social, obligando al Estado a enfocar su atención en dichos fenómenos y en el territorio focalizado. Además, cumple con los requisitos de ser *idónea y proporcional*, ya que contribuye a la prevención de la ocurrencia de nuevos atentados, actos violentos derivados del enfrentamiento entre grupos delincuenciales organizados, desarticular los medios de operación del crimen organizado, y debido a que el horario de restricción no impide el desarrollo normal de la vida de los ciudadanos, así como el ejercicio de sus derechos constitucionales.<sup>89</sup>

**83.** En consecuencia, la restricción a la libertad de tránsito es constitucional.

#### **3.4.7. Medida número siete: asignación de los recursos suficientes para atender la situación de excepción**

**84.** El artículo 12 del Decreto prescribe que 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.”

**85.** Al respecto, el artículo 165 de la Constitución determina que, en el marco de un estado de excepción, el presidente de la República tiene la facultad de “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.<sup>90</sup>

**86.** En consecuencia, se constata que esta medida se ajusta a lo prescrito en la Constitución, siendo, por ende, constitucional.

#### **3.4.8. Otras medidas**

**87.** En lo referente a la medida recogida en el artículo 10 del Decreto, esto es que los

---

<sup>88</sup> Ver foja 16 del expediente constitucional.

<sup>89</sup> CCE, dictamen 5-22-EE/22, 6 de julio de 2022, párr. 92.

<sup>90</sup> CCE, dictamen 7-22-EE/22, 29 de septiembre de 2022, párr. 60.



funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deberán observar el estándar del uso legítimo de la fuerza y los principios aplicables, la Corte ya determinó en los dictámenes 6-22-EE/22 y 1-23-EE/23 que esta es una medida constitucional, sin perjuicio de que estos parámetros deben observarse en todo momento, ya sea en regímenes excepcionales u ordinarios.<sup>91</sup> Asimismo, se debe enfatizar que la afectación de la integridad física o la vida como consecuencia de la inobservancia de los parámetros y principios nacionales e internacionales sobre el uso progresivo de la fuerza puede generar la responsabilidad administrativa, civil y penal de los y las servidoras responsables.

**88.** Finalmente, sobre la medida dispuesta en el artículo 11 dirigida a los gobiernos autónomos descentralizados municipales y parroquiales, cabe recordar una vez más a la Presidencia de la República que los estados de excepción, por su naturaleza, contienen regulaciones extraordinarias que se encuentran estrictamente limitadas material, temporal y espacialmente. En dictámenes previos,<sup>92</sup> esta Corte ya ha sido enfática en señalar que no es adecuado que, mediante un estado de excepción, la Presidencia disponga que las entidades públicas ejerzan las competencias que le corresponden en un régimen constitucional ordinario. Por lo que, se insiste al presidente de la República a acatar lo establecido por esta Magistratura al momento de establecer este tipo de medidas que son ajenas al estado de excepción.

**89.** Para terminar, aun cuando esta Corte ha declarado constitucional el conjunto de medidas adoptadas en el marco del presente Decreto de estado de excepción -aunque este haya sido derogado-, este Organismo no puede dejar de anotar que el Ejecutivo, al emitir este Decreto, no ha acatado los parámetros establecidos para la suspensión de los derechos a la inviolabilidad de domicilio y correspondencia en varios dictámenes previos, obligando a esta Corte, una vez más, a determinar las pautas para que puedan ser consideradas como medidas proporcionales. Por lo que, reprocha la falta de prolijidad e inobservancia de precedentes, para la elaboración de los decretos de estados de excepción. Finalmente, esta Magistratura recuerda al presidente de la República que, todos los criterios desarrollados en el presente dictamen deben ser necesariamente observados en posteriores invocaciones de esta figura excepcional, así como su obligación respecto a que, ante el aumento de la violencia y el cometimiento de hechos delictivos, se requieren respuestas integrales por parte del Estado, a corto, mediano y

---

<sup>91</sup> CCE, dictamen 6-22-EE/22, 31 de agosto de 2022, párr. 139 y dictamen 1-23-EE/23, 22 de marzo de 2023, párr. 117.

<sup>92</sup> CCE, dictamen 3-23-EE/23, 12 abril de 2023, párr. 26, dictamen 1-23-EE/23, 22 de marzo de 2023, párr. 117, dictamen 6-22-EE/22, 31 de agosto de 2022, párr. 140-141, dictamen 5-22-EE/22, 06 de julio de 2022, párrafo 102, dictamen 3-22-EE/22, 22 de junio de 2022, párrafo 103.

largo plazo.

#### 4. Decisión

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

1. *Declarar* la constitucionalidad del estado de excepción dictado mediante Decreto Ejecutivo 824 de 24 de julio de 2023, por grave conmoción interna en el cantón Durán, provincia del Guayas y las provincias de Manabí y Los Ríos.
2. *Declarar* la constitucionalidad de la medida de limitación del derecho a la libertad de reunión, contenida en el artículo 5 del Decreto Ejecutivo 824, siempre que las facultades excepcionales se ejerzan de conformidad con los parámetros establecidos en este dictamen.
3. *Declarar* la constitucionalidad de la suspensión del derecho a la inviolabilidad de domicilio, contenida en el artículo 6 del Decreto Ejecutivo 824, siempre que las facultades excepcionales se ejerzan de conformidad con los parámetros establecidos en este dictamen.
4. *Declarar* la constitucionalidad de la suspensión del derecho a la inviolabilidad de correspondencia, contenida en el artículo 7 del Decreto Ejecutivo 824, siempre que las facultades excepcionales se ejerzan de conformidad con los parámetros establecidos en este dictamen.
5. *Declarar* la constitucionalidad de la suspensión del derecho a la libertad de tránsito, contenida en el artículo 8 del Decreto Ejecutivo 824 y del artículo 1 del Decreto Ejecutivo 836, siempre que las facultades excepcionales se ejerzan de conformidad con los parámetros establecidos en este dictamen.
6. *Declarar* la constitucionalidad de las medidas de disposición de requisiciones, asignación de recursos suficientes para atender la situación de excepción, ordenar a los funcionarios de observar el uso progresivo de la fuerza y a los gobiernos autónomos descentralizados de apoyar y coordinar acciones a fin de garantizar la seguridad de los ciudadanos, contenidas en el Decreto Ejecutivo 824, siempre que las facultades excepcionales se ejerzan de conformidad con los parámetros establecidos y enfatizados en el presente dictamen.

7. *Recalcar* que la actividad de la fuerza pública (Policía Nacional y Fuerzas Armadas) se debe enmarcar en los estándares de uso progresivo de la fuerza y en el respeto a los derechos humanos de toda la población. En este sentido, de conformidad con lo prescrito en el último inciso del artículo 166 de la Constitución, los servidores y servidoras de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas serán responsables por cualquier abuso que se cometa en el ejercicio de sus facultades durante la vigencia del estado de excepción, particularmente respecto a la suspensión de los derechos a la libertad de tránsito, a la inviolabilidad de domicilio y correspondencia, así como a la limitación al derecho a la libertad de reunión.
8. *Disponer* a la Defensoría del Pueblo que, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, haga un seguimiento en las localidades en las que rigió el estado de excepción, dentro del tiempo que estuvo vigente, respecto a la implementación de las medidas dispuestas, reforzando la vigilancia del cumplimiento de los derechos y garantías consagrados en la Constitución y los tratados e instrumentos de derechos humanos. La Defensoría del Pueblo deberá activar las garantías jurisdiccionales correspondientes de ser necesario; y, elaborar informes sobre posibles vulneraciones a los derechos humanos, con especial atención en la suspensión de los derechos a la inviolabilidad de domicilio y correspondencia, así como al derecho a la reunión, en el período de tiempo que estuvo vigente el Decreto.
9. *Disponer* que el presidente de la República remita a la Corte Constitucional el informe respectivo -en el período de tiempo que estuvo vigente el Decreto-, conforme lo establecido en el artículo 166 de la Constitución.
10. Notifíquese y cúmplase.

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz, en sesión jurisdiccional extraordinaria de viernes 25 de agosto de 2023; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**