

Quito, D.M., 13 de mayo de 2022.

CASO No. 2-22-EE

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

DICTAMEN No. 2-22-EE/22

Tema: La Corte Constitucional dictamina la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo No. 411 de 29 de abril de 2022, relativo al estado de excepción por grave conmoción interna por razones de seguridad ciudadana en las provincias de Guayas, Esmeraldas y Manabí.

I. Antecedentes

1. El 29 de abril de 2022, el presidente Constitucional de la República, Guillermo Lasso Mendoza (en adelante “el presidente de la República”), expidió el Decreto Ejecutivo No. 411 relativo al estado de excepción “*por grave conmoción interna por razones de seguridad ciudadana en las provincias de Guayas, Esmeraldas y Manabí*”.
2. Mediante oficio número T. 236-SGJ-22-0080 de 29 de abril de 2022, el presidente de la República notificó a la Corte Constitucional, con el Decreto Ejecutivo No. 411 que declara el estado de excepción por grave conmoción interna en las provincias de Guayas, Manabí y Esmeraldas.
3. El 29 de abril de 2022, mediante sorteo, correspondió la sustanciación del presente caso a la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, quien avocó conocimiento el mismo día y dispuso que la Presidencia de la República, en el plazo de 24 horas, remita la constancia de las notificaciones a la Asamblea Nacional y a los organismos internacionales.
4. El 30 de abril de 2022, la Presidencia de la República envió a la Corte Constitucional el escrito con el detalle de las notificaciones realizadas a los organismos nacionales e internacionales.¹

II. Competencia de la Corte Constitucional

5. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre la constitucionalidad de la declaratoria de estado de excepción, de conformidad con los

¹ Oficio No. T. 236-SGJ-22-0079 cursado a la presidenta de la Asamblea Nacional y Oficio No. T. 236-SGJ-22-0081 remitido al representante administrativo en el Ecuador de la Organización de Estados Americanos; y Oficio No. T. 236-SGJ-22-0082 cursado a la coordinadora representante en el Ecuador de la Organización de las Naciones Unidas.

artículos 166 y 436(8) de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 75(3)(c) y 119 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

III. Consideraciones previas

6. En el marco de un Estado constitucional de derechos y justicia, un estado de excepción es un mecanismo creado para enfrentar circunstancias extraordinarias que desbordan la normalidad y los mecanismos contemplados por el ordenamiento jurídico para situaciones ordinarias.²

7. El artículo 164 de la Constitución reconoce la potestad privativa del presidente o presidenta de la República de, mediante decreto ejecutivo, declarar el estado de excepción en todo el territorio nacional o parte de él en respuesta a circunstancias excepcionales. Dichas situaciones están limitadas a una agresión, un conflicto armado internacional o interno, una grave conmoción interna, una calamidad pública o un desastre natural.

8. El estado de excepción se emite solo en situaciones excepcionales en las cuales el Estado se encuentre en la necesidad de adoptar ciertas medidas que le permitan enfrentar una situación extraordinaria y precautelar la seguridad. Esta excepcionalidad obliga a que la medida tenga suficiente motivación, así como claridad en cuanto a los derechos que se afectan y el tiempo de la misma.

9. Esta obliga a que la medida sea sujeta a un control de constitucionalidad, mediante el cual se establezcan los parámetros a ser observados durante la vigencia del estado de excepción.

10. La Corte tiene la facultad y la obligación de llevar a cabo un control automático de constitucionalidad de la declaratoria de estado de excepción, así como de las medidas ordenadas.³ Esto con el fin de “*garantizar el disfrute pleno de los derechos constitucionales y salvaguardar el principio de separación y equilibrio de poderes.*”⁴

11. Para llevar a cabo el control de constitucionalidad del estado de excepción declarado mediante Decreto Ejecutivo No. 411, la Corte se plantea el siguiente problema jurídico. *¿El estado de excepción declarado mediante Decreto Ejecutivo No. 411 es constitucional?*

12. Para resolver este problema jurídico único, se responderán a las siguientes preguntas. Las mismas derivan de las competencias de la Corte Constitucional contenidas en los artículos 164, 165 y 166 de la Constitución, así como los artículos 120, 121, 122 y 123 de la LOGJCC.

² Corte Constitucional, Dictamen No. 1-20-EE/20, párr. 7; Dictamen No. 5-20-EE/20, párrs. 7 y 8.

³ Constitución del Ecuador, artículo 436(8).

⁴ LOGJCC, artículo 119

12.1. ¿La declaratoria de estado de excepción contenida en el Decreto Ejecutivo No. 411 cumple con los requisitos formales y materiales establecidos en los artículos 120 y 121 de la LOGJCC?

12.2. ¿Las medidas adoptadas con fundamento en el estado de excepción, contenidas en el Decreto Ejecutivo No. 411 cumplen con los requisitos formales y materiales establecidos en los artículos 122 y 123 de la LOGJCC?

IV. Control de la declaratoria de estado de excepción

IV.1. Control formal de la declaratoria del estado de excepción

13. En un primer momento, la Corte se pronunciará sobre si la declaratoria contenida en el Decreto Ejecutivo No. 411 cumple con los requisitos formales establecidos en el artículo 120 de la LOGJCC.

14. Según el artículo 120 de la LOGJCC, esta Corte debe verificar que la declaratoria de estado de excepción cumpla 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 con la Constitución y a los Tratados Internacionales.*”

15. En referencia al numeral 1 del artículo 120 de la LOGJCC, en el Decreto Ejecutivo No. 411, el presidente invocó la causal de grave conmoción interna por “razones de seguridad ciudadana” para declarar el estado de excepción.⁵ Estas razones de seguridad ciudadana estarían fundamentadas en el alegado incremento de homicidios intencionales y de los indicadores de violencia en ciertas provincias del país. Esto último, según el Decreto Ejecutivo No. 411, está estrechamente relacionado con la reconfiguración de elementos delictivos y su relación con el mercado de sustancias ilícitas.

16. En función de lo mencionado, la declaratoria cumple con el primer requisito del artículo 120 de la LOGJCC.

17. El segundo elemento del artículo 120 de la LOGJCC requiere que en la declaratoria de estado de excepción conste una justificación de dicha declaratoria. Para justificar dicha declaratoria, el Decreto Ejecutivo No. 411 expone estadísticas de delitos cometidos (párrafos 11 a 22 de los considerandos) y de política criminal sobre el comportamiento delictivo en ciertas provincias del Ecuador. En el Decreto, se concluye que dichas circunstancias generan una situación de grave conmoción interna que amerita la adopción de un estado de excepción.

18. Se desprende que el Decreto Ejecutivo No. 411 contiene considerandos e información cuyo objetivo es justificar la declaratoria de estado de excepción. Es por esto,

⁵ Decreto Ejecutivo No. 411, artículo 1

por lo que se cumple con el requisito formal previsto en el numeral 2 del artículo 120 de la LOGJCC.

19. El numeral 3 del artículo 120 de la LOGJCC requiere que se debe precisar el ámbito territorial y temporal de la declaratoria. Este requisito se cumple ya que en el artículo 1 del Decreto Ejecutivo No. 411, se establece que *“la declaratoria se circunscribe a las provincias señaladas”*, esto es, Guayas, Esmeraldas y Manabí. Adicionalmente, en el artículo 2 se establece que la declaratoria *“tendrá la vigencia de sesenta días.”* Es así como el Decreto Ejecutivo No. 411 cumple con el requisito del numeral 3 del artículo 120 de la LOGJCC.

20. El numeral 4 del artículo 120 de la LOGJCC se requiere que la declaratoria contenga aquellos derechos que sean susceptibles de limitación. Esto se lo debe hacer en concordancia con el artículo 165 de la Constitución.⁶

21. Este requisito se cumple en función de que el artículo 2 del Decreto Ejecutivo No. 411 menciona que *“(l)os derechos restringidos son únicamente los descritos”* en él. En el artículo 7 de la declaratoria se restringe la *“libertad de tránsito desde las 23h00 hasta las 5h00 del día siguiente”* en las parroquias ahí detalladas. *“Se prohíbe la circulación de peatones o automotores en la vía pública”* con ciertas excepciones. No se detallan otros derechos cuya limitación se ordene.

22. Finalmente, el numeral 5 del artículo 120 de la LOGJCC requiere que se acompañe a la declaratoria las *“notificaciones que correspondan de acuerdo con la Constitución y a los Tratados Internacionales”*.

23. En el artículo 9 del Decreto Ejecutivo No. 411 se dispone la notificación de la declaratoria a *“la Asamblea Nacional, a la Corte Constitucional, a la Organización de Naciones Unidas y a la Organización de Estados Americanos.”*

24. En respuesta a la notificación del avoco del caso No. 2-22-EE de 29 de abril de 2022, la Presidencia de la República, el 30 de abril de 2022, remitió copias de las razones de notificación correspondientes a la Organización de Naciones Unidas, a la Organización de Estados Americanos y a la Asamblea Nacional.

IV.2. Control material de la declaratoria de estado de excepción⁷

⁶ Artículo 165 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.”*

⁷ El artículo 121 de la LOGJCC establece que *“[l]a Corte Constitucional realizará un control material de la declaratoria del estado de excepción, verificando al menos lo siguiente: 1. Que los hechos alegados en la motivación hayan tenido real ocurrencia; 2. Que los hechos constitutivos de la declaratoria configuren una agresión, un conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural; 3. Que los hechos constitutivos de la declaratoria no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario; y, 4. Que la declaratoria se decrete dentro de los límites temporales y espaciales establecidos en la Constitución de la República.”*

25. El numeral 1 del artículo 121 de la LOJGCC requiere que los hechos que motivan la declaratoria de estado de excepción hayan tenido real ocurrencia.

26. En cuanto a la evaluación de la real ocurrencia de los hechos, la Corte Constitucional ha sostenido que esta consiste en un examen de tipo fenomenológico. A través de este examen, se busca comprobar que los hechos afirmados por la Presidencia de la República se encuentren demostrados “*de forma suficiente con material objetivo útil e idóneo*”.⁸

27. En esta línea de ideas, en el dictamen No. 8-21-EE/21, se estableció que

(b)ajo ningún supuesto la Corte Constitucional puede tener como probada la real ocurrencia de los hechos que motivan el estado de excepción, cuando los hechos afirmados por la Presidencia de la República no estén respaldados en material probatorio suficiente, es decir, no pueden sustentarse únicamente en afirmaciones o apreciaciones individuales de dicho órgano de gobierno. El material probatorio que debe aportar la Presidencia de la República para probar los hechos que ha afirmado en el decreto de estado de excepción y que será apreciado por la Corte, puede consistir, sin ser taxativos, en informes o reportes de las autoridades nacionales competentes en la materia sobre la cual versa el estado de excepción; material documental, audiovisual o informes periciales que evidencien la real ocurrencia de los hechos; informes o reportes de los organismos internacionales especializados en la materia sobre la cual versa el estado de excepción; reportes o noticias objetivas de medios de comunicación; entre otros. También se tendrá por probada la real ocurrencia de los hechos cuando sean notorios o públicamente conocidos.

28. En el Decreto Ejecutivo No. 411, la Presidencia de la República basa la declaratoria de estado de excepción en el incremento desmesurado de las actividades delictivas en el país con la consecuencia de un evidente aumento de muertes violentas, con especial énfasis en las provincias de Guayas, Manabí y Esmeraldas.

29. Previo al análisis de los hechos, es imperativo recordar al presidente de la República su obligación de justificar los motivos del estado de excepción y las medidas dispuestas en la declaratoria.

30. En cuanto al incremento de las actividades delictivas en el país, el Decreto Ejecutivo en lo que respecta al escenario focalizado se limita a señalar que “*esta lógica de comportamiento delictivo se ve reflejada en las estadísticas*” relativas a los homicidios intencionales y que se verifica “*mayor actividad delictiva y presencia directa de organizaciones criminales*”⁹ en las provincias de Guayas, Esmeraldas y Manabí. En el presente caso, El Decreto Ejecutivo expone información sobre el crimen organizado a nivel mundial (producción de coca a nivel mundial, movimiento de cocaína hacia otros países, localización de la siembra)¹⁰, aunque no se especifica cómo aquello influye de

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

⁹ *Ibidem*, pág. 6

¹⁰ Decreto Ejecutivo No. 411, págs 3-5.

manera directa o indirecta en el desbordamiento de la violencia en el país, específicamente en las provincias de Esmeraldas, Manabí y Guayas.

31. El presidente, en el Decreto Ejecutivo No. 411, asevera que la actividad delictiva ha aumentado, dichos hechos se encuentran en los considerandos. Ahí se asevera que la actividad delictiva ha aumentado en las provincias de Esmeraldas, Guayas y Manabí, lo que afectaría la seguridad nacional. A su vez, esta Corte observa que en el Decreto se menciona el aumento significativo de homicidios intencionales registrados entre el 1 de enero al 25 de abril de 2022 que *“equivale al 90% de la cifra total del año 2020 y el 49% de todo el año 2021”*. Adicionalmente, se señala que la mayor incidencia de aumento de homicidios a nivel nacional se registra en las zonas del Distrito Metropolitano de Guayaquil, subzonas de Manabí, Esmeraldas y Guayas. Dicho incremento, se asegura, está entre el 100% y 500% en las zonas de la Costa.

32. Para justificar la real ocurrencia de los hechos, el Decreto Ejecutivo No. 411 presenta datos estadísticos sobre los hechos delictivos ocurridos en lo que va del año en las tres provincias mencionadas, tal como se las transcribe a continuación.

VIOLENCIA				
DMG (Distrito Metropolitano de Guayas)				
PARROQUIA	2021	2022	V. %	V. A
XIMENA	56	115	105%	59
ELOY ALFARO (DURÁN)	20	64	220%	44
PASCUALES	21	54	157%	33
TOTAL	97	233	140%	136

ESMERALDAS				
PARROQUIA	2021	2022	V. %	V. A
ESMERALDAS	15	90	500%	75

PARROQUIA PEDERNALES				
DISTRITO	2021	2022	V. %	V. A
PARROQUIA PEDERNALES	5	15	200%	10

Fuente: DGSCOP-DAIN, 2022

Homicidios intencionales en subzonas de mayor incidencia

<i>SUBZONA</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>	<i>2020</i>	<i>2021</i>	<i>2022*</i>
D.M. GUAYAQUIL	628	530	394	384	268	237	212	194	201	298	384	950	433
ESMERALDAS	243	236	193	164	132	93	74	63	79	67	80	151	142
GUAYAS	203	195	181	117	114	90	81	92	90	111	144	242	128
MANABÍ	276	285	230	161	91	91	90	100	84	113	119	195	115
LOS RÍOS	271	269	188	182	141	85	76	77	94	111	110	197	95
EL ORO	186	133	109	118	78	63	62	56	54	87	95	146	77
D.M. QUITO	275	223	216	192	145	124	112	110	125	135	144	142	43
TOTAL PAÍS	2624	2343	1922	1725	1310	1050	959	970	995	1187	1372	2494	1241

*En 2022 el corte es al 25 de abril.

Fuente: DINASED, 2022.

33. De los párrafos anteriores se desprende que el Decreto Ejecutivo cuenta con datos estadísticos que buscan probar la real ocurrencia de los hechos que motivan la declaratoria de estado excepción.

34. Sobre aquello, esta Corte ha dicho que la real ocurrencia de los hechos también se tendrá por probada cuando éstos “*sean notorios o públicamente conocidos*”¹¹. Así, se ha verificado un incremento en los índices delincuenciales en lo que va del 2022 con el fin de comprobar si estos hechos son notorios y/o públicamente conocidos.¹²

35. Adicionalmente, según el INEC, el delito con mayor connotación es el homicidio intencional seguido del robo. En dichas estadísticas se constata un incremento en el número de homicidios y robos de enero a marzo de 2022, en relación con el mismo periodo de 2021.¹³ Estos datos son corroborados por los indicadores de seguridad ciudadana del Ministerio de Gobierno.¹⁴ Según estadísticas de esta misma entidad, las provincias con mayores números de homicidios intencionales y hechos delictivos relacionados son Guayas, Esmeraldas y Manabí.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 8-21-EE/21

¹² El Universo, “Estas son las cinco provincias con más muertes violentas en lo que va del 2022”, 18 de febrero de 2022, <https://www.eluniverso.com/noticias/seguridad/estas-son-las-cinco-provincias-con-mas-muertes-violentas-en-lo-que-va-del-2022-nota/>; Ecuavisa, “Guayaquil entró al ranking de las 50 ciudades más peligrosas del mundo, según ONG”, 12 de marzo de 2022, <https://www.ecuavisa.com/noticias/ecuador/guayaquil-entro-al-ranking-de-las-50-ciudades-mas-peligrosas-del-mundo-segun-ong-CY1436747>; El Universo, “Un fin de semana con cinco asesinatos por día tuvo Guayaquil; en Samborondón hubo niños entre las víctimas de ataques violentos”, 24 de abril de 2022, <https://www.eluniverso.com/noticias/seguridad/un-fin-de-semana-con-cinco-asesinatos-por-dia-tuvieron-guayaquil-duran-y-samborondon-nota/>; El Universo, “Cuatro muertos se registraron en Esmeraldas y Atacames en menos de 24 horas”, 28 de abril de 2022, <https://www.eluniverso.com/noticias/ecuador/cuatro-muertos-se-registraron-en-esmeraldas-y-atacames-en-menos-de-24-horas-nota/>; El Universo, “Asesinan a hombre que circulaba en una camioneta en la vía Chone-Flavio Alfaro”, 22 de abril de 2022, <https://www.eluniverso.com/noticias/seguridad/asesinan-a-hombre-que-circulaba-en-una-camioneta-en-la-via-chone-flavio-alfaro-nota/>

¹³ Comisión Estadística de Seguridad Ciudadana y Justicia, “Denuncias de delitos de mayor incidencia”, <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/justicia-y-crimen/>

¹⁴ Ministerio de Gobierno, “indicadores de seguridad ciudadana”, 2022: <http://cifras.ministeriodegobierno.gob.ec/comisioncifras/inicio.php>

36. En función de aquello, esta Corte concluye que existe una real ocurrencia de los hechos relativos al incremento del número de conductas delictivas en las provincias de Manabí, Esmeraldas y Guayas.

37. Sin embargo, se recuerda e insiste a la Presidencia de la República la obligación de proveer a la Corte de material probatorio objetivo, útil e idóneo que provenga de las fuentes oficiales. En función de esto, la Presidencia debe desarrollar estos elementos a través de la información que producen varias de las instituciones del Estado, entre ellas el DINASED, el Ministerio de Gobierno y el INEC.

38. Asimismo, esta Corte considera preciso hacer un llamado a la Presidencia de la República en el sentido de que los datos y pruebas que demuestren la real ocurrencia de los hechos estén basados en la realidad nacional. No es dable que se recurra a hechos y situaciones que se presentan en otros Estados sin precisar cómo dichos hechos afecten la realidad ecuatoriana, en especial, en las provincias en las que se declara el estado de excepción.

39. En función del análisis anterior, se concluye que el Decreto Ejecutivo No. 411 cumple con el numeral 1 del artículo 121 de la LOGJCC.

40. Por otro lado, el **numeral 2** del artículo 121 de la LOGJCC requiere que *“los hechos constitutivos de la declaratoria configuren una agresión, un conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural”*.

41. El presidente de la República señaló que el aumento de la actividad delictiva en las provincias de Esmeraldas, Guayas y Manabí se encasilla en el presupuesto de grave conmoción interna, de conformidad con los artículos 164 y 165 de la CRE. El Decreto pretende fundamentar la existencia de la grave conmoción interna sobre la base del aumento de homicidios intencionales y el origen de dichos homicidios, que *“tiene causas estructurales relacionadas al narcotráfico”*.

42. La Corte Constitucional, en los dictámenes No. 3-19-EE/19, No 2-21-EE/21 y No. 5-21-EE/21, ha puntualizado dos elementos esenciales que configuran la causal de grave conmoción interna, estos son: **i)** la real ocurrencia de acontecimientos de tal intensidad que atenten gravemente en contra del ejercicio de los derechos constitucionales, la estabilidad institucional, la seguridad y la convivencia normal de la ciudadanía; y, como consecuencia de estos acontecimientos **ii)** se genere una considerable alarma social.¹⁵

¹⁵ La Corte Constitucional ha sostenido que la realidad social es documentada a través de los hechos que suelen ser reportados y reflejados por los medios de comunicación. Sin embargo, la falta de información suficiente, veraz, verificada, oportuna y contextualizada de las autoridades competentes sobre los acontecimientos y hechos de interés general, puede derivar en un ambiente de incertidumbre y desinformación generalizada que a su vez conlleva a la alarma social. Ver: Corte Constitucional, Dictamen No. 3-19-EE/19, párr. 21 y Dictamen No. 8-21-EE/21, párr. 25.

43. Sobre el primer (i) elemento, la delincuencia ordinaria es una situación que afecta a los Estados de manera evidente. Sin embargo, existen casos en los que el desbordamiento de las actividades delictivas, la intensidad de la violencia y, como se ha explicado en párrafos anteriores, los índices de criminalidad son tan altos que perturban el orden público de manera crítica.¹⁶ Estas actividades evidencian un pico en el cometimiento de actividades delictivas.¹⁷

44. Este Organismo evidencia, de la información del Decreto y de la constatada en las estadísticas y notas periodísticas, que el aumento de actividades delictivas ha llegado a tal intensidad que afecta gravemente la seguridad, la convivencia de la ciudadanía y el ejercicio de los derechos constitucionales en las provincias de Esmeraldas, Manabí y Guayas.

45. Respecto del elemento (ii), en el Decreto Ejecutivo No. 411 debe constar una descripción de cómo los hechos causan una alarma social. El Ejecutivo presentó una serie de datos estadísticos sobre el incremento de hechos delictivos en las provincias en las cuales se declaró el estado de excepción. Esta Corte observa que se ha generado una considerable alarma y conmoción social, no solo por el desbordamiento de las actividades delictivas, sino porque además se observa la insuficiencia de los agentes de seguridad para controlar estas actividades.¹⁸

46. En consecuencia, la Corte Constitucional verifica la existencia de los dos elementos por los que se configura la grave conmoción interna, lo que permite establecer un régimen de excepcionalidad focalizado en las tres provincias que señala el Decreto Ejecutivo No. 411, de conformidad con lo establecido en el artículo 164 de la Constitución.

47. El numeral 3 del artículo 121 de la LOGJCC requiere que los hechos constitutivos de la declaratoria no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario.

48. La Constitución de la República determina que es una potestad del presidente o presidenta de la República declarar el estado de excepción.¹⁹ Esta debe ser usada cuando

¹⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 6-21-EE/20, párr. 29.

¹⁷ Ministerio de Gobierno, “indicadores de seguridad ciudadana“, 2022: <http://cifras.ministeriodegobierno.gob.ec/comisioncifras/inicio.php>

¹⁸ El Comercio. *Militares patrullarán Guayaquil y Durán, a falta de policías*: “Por el déficit de agentes policiales, Militares patrullarán Guayaquil y Durán. Las autoridades incluirán a Samborondón en este operativo. Los operativos se iniciaron esta semana y, según dijeron este 27 de abril de 2022 las autoridades, se mantendrán hasta bajar los índices de inseguridad [...] De acuerdo con datos oficiales, Ecuador tiene 2,7 policías por cada 1 000 habitantes, cuando la norma internacional es de 4 servidores policiales por ese número de personas.”; El Universo. “Tecnología, aliada a la que se debe recurrir para evitar ingreso de droga por la frontera, dicen funcionarios; narcotráfico es la causa del aumento de crímenes en ciudades como Guayaquil”: “[...] Es casi imposible blindar una frontera, como muchas veces se dice”, y habló de la necesidad de incorporar tecnología para este fin lo cual demanda de “mucho dinero”. Y añadió que la droga y armamento ilegal ingresan por unos 70 pasos ilícitos, situación que es “muy difícil controlar [...]” Obtenido de <https://www.eluniverso.com/noticias/seguridad/tecnologia-aliada-a-la-que-se-debe-recurrir-para-evitar-ingreso-de-droga-por-la-frontera-dicen-funcionarios-narcotrafico-es-la-causa-del-aumento-de-crimenes-en-ciudades-como-guayaquil-nota/>

¹⁹ Constitución de la República del Ecuador, artículo 163.

se produzcan circunstancias realmente excepcionales. En la misma línea, para que proceda una medida de este tipo se debe verificar que la grave conmoción interna desborde los mecanismos institucionales ordinarios.²⁰ En el presente caso, se debe verificar que el régimen ordinario de seguridad interna no puede hacer frente a las actividades delictivas que ocurren en las provincias de Esmeraldas, Manabí y Guayas.

49. Esta Corte ha verificado anteriormente el amplio aparataje²¹ con el que cuenta el Estado para brindar seguridad a sus ciudadanos en el marco de un régimen ordinario, entre las cuales se encuentra la Policía Nacional²². El presidente o presidenta de la República es la máxima autoridad de la Policía Nacional, cuya misión constitucional y legal es garantizar la tutela de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos, la protección interna, el mantenimiento del orden público²³, la seguridad ciudadana y la convivencia social pacífica desde la aplicación de medidas de prevención, detección, investigación y control de conductas delictivas circunscritas en las potestades que la ley le confiere.²⁴

50. Esta Corte ha sostenido que la declaratoria de estado de excepción debe revestir tal gravedad que no se pueda afrontar sus efectos a través del uso de toda la infraestructura institucional ordinaria a su disposición.²⁵ En este sentido, en el dictamen No. 6-21-EE/21, esta Corte realizó un análisis pormenorizado de los principios, instituciones y atribuciones constitucionales y legales para la garantía de la seguridad ciudadana.

51. Por tanto, la presidencia de la República cuenta con todos los elementos necesarios para advertir y justificar en su decreto, las razones por las que la crisis delincencial desbordaría el régimen ordinario de seguridad ciudadana.

52. Es decir, la Presidencia debe demostrar que los hechos que motivaron la declaratoria de estado de excepción *“desbordan prácticas y protocolos habituales de los organismos con atribuciones respecto a garantizar la seguridad ciudadana, especialmente la Policía Nacional [...]”*.²⁶

53. En este sentido, la CRE determina que *“el Estado garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las*

²⁰ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 4-20-EE/20, párr. 31.

²¹ Esta Corte verificó que la Función Ejecutiva cuenta con una serie de instituciones que le permitan cumplir con sus obligaciones para garantizar la seguridad interna, tales como: **i)** el Consejo de Seguridad Pública y del Estado-conformado por las más altas autoridades del país como por ejemplo el presidente y vicepresidente de la República, el ministro o ministra de Coordinación de Seguridad, el ministro de Defensa Nacional; **ii)** la misma Función Ejecutiva (por medio del presidente de la República y los Gobiernos Autónomos Descentralizados) quienes buscan prevenir cometimiento de infracciones penales y, entablar investigaciones operativas; **iii)** el Sistema Especializado Integral de Investigación, Medicina Legal y Ciencias Forenses; así como también **iv)** el Cuerpo de Vigilancia Aduanera, el Cuerpo de la Comisión de Tránsito del Ecuador.

²² Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 6-21-EE/21, párrs 38, 40, 41 y 43.

²³ Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, artículo 3.

²⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 6-21-EE/21, párr. 48.

²⁵ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 6-21-EE/21, párr. 48.

²⁶ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 6-21-EE/21, párr. 48.

personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos. La planificación y aplicación de estas políticas se encargará a órganos especializados en los diferentes niveles de gobierno.”²⁷

54. El Decreto afirma que *“al día de hoy, no permite asignar la cantidad suficiente de efectivos policiales a las provincias afectadas por las organizaciones delictivas sin que eso impacte seria y negativamente en otras zonas del territorio nacional, pues para aumentar la dotación de agentes en una zona o subzona es necesario retirarlos a otra, siendo por ello necesario coordinar acciones con la Fuerzas Armadas quienes cuenten con el personal suficiente y necesario para coadyuvar de manera eficiente a garantizar la seguridad y el orden público”*.²⁸

55. Estas aseveraciones no se acompañan de material cuantitativo y cualitativo probatorio objetivo, útil e idóneo. Así, no se establece cuántos miembros de la Policía Nacional están asignados a las provincias de Esmeraldas, Guayas y Manabí. Tampoco se señala cuál es el número de efectivos policiales que se requeriría para afrontar la crisis delictiva. Tampoco se demuestra cómo la profesionalización y preparación actual de la Policía nacional no le permite prevenir y responder a este incremento de los hechos delincuenciales de manera ordinaria.

56. En el caso que nos ocupa, la Presidencia de la República ha argumentado que existe una ola de actividades delincuenciales y, que desborda la capacidad de la Policía Nacional, en consecuencia, requiere el apoyo de las Fuerzas Armadas. Sin embargo, este Organismo se ha visto en la dificultad de encontrar en el Decreto Ejecutivo elementos probatorios objetivos, útiles e idóneos que evidencien cómo la Policía Nacional y las demás instituciones del régimen ordinario de seguridad están desbordadas en la atención del fenómeno delincencial en las provincias mencionadas.

57. Estos hechos acarrear violaciones a los derechos constitucionales a la vida, la integridad y la seguridad ciudadana de las personas que habitan en dichas localidades. Esta Corte es consciente de la abrupta aparición de crímenes, incremento descontrolado de las actividades delictivas, así como de la delincuencia organizada, narcotráfico y, por ende, de la alarma ciudadana.

58. Por lo indicado, la Corte estima que los hechos públicos y notorios que suscitan esta declaratoria de estado de excepción, en la situación actual, no pueden ser superados mediante el régimen constitucional ordinario, pues se ha verificado que el desbordamiento de actos delictivos ha superado la capacidad ordinaria de la fuerza pública para garantizar la seguridad interna de las personas.

59. A pesar de esta constatación, esta Corte advierte que, en menos de un año, la Presidencia de la República recurre a un segundo estado de excepción por grave conmoción interna a causa del incremento de la criminalidad en el país (en esta ocasión

²⁷ Constitución de la República del Ecuador, artículo 393.

²⁸ *Ibidem*.

de carácter focalizado). En ese entonces, la Corte enfatizó que “*la ausencia de políticas de Estado y planes de seguridad que fijen directrices claras de cómo hacer frente a las amenazas y daños reales a la convivencia pacífica y derechos de la ciudadanía, de manera que se pueda -progresivamente- adoptar estrategias integrales y efectivas para contrarrestar el desbordamiento delictivo que ha tenido ocurrencia.*”²⁹

60. Así, esta nueva declaratoria de estado de excepción evidencia la falta de respuestas estructurales que garanticen el ejercicio de los derechos de forma progresiva a través de la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas, como acciones primarias a toda actividad estatal.

61. Finalmente, el **numeral 4** del artículo 121 de la LOGJCC requiere que la “*declaratoria se decrete dentro de los límites temporales y espaciales establecidos en la Constitución de la República*”.

62. La facultad de decretar un estado de excepción está sometida al criterio de territorialidad. Sobre esta exigencia, 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.*³⁰

63. De igual manera, 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.³¹

64. El Decreto Ejecutivo No. 411 establece **(i)** claramente el ámbito territorial al señalar que el estado de excepción rige para las provincias de Guayas, Esmeraldas y Manabí. Esto está fundado, como se menciona en el propio Decreto³² y como ha sido corroborado

²⁹ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 6-21-EE/21, párr. 49

³⁰ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 4-20-EE/20, párr. 40.

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

³² Decreto Ejecutivo No. 411 de 29 de abril del 2022, págs. 2 a 5. Se señala: *Que esta lógica de comportamiento delictivo se ve reflejada en las estadísticas antes expuestas: la mayor parte de hechos y muertes violentos (sic) ocurren en las zonas afectadas por este fenómeno, particularmente las provincias de Guayas, Esmeraldas y Manabí; Que dentro de estas provincias, las siguientes parroquias que conforman las subzonas policiales mencionadas en las estadísticas anteriores en las que se verifica mayor actividad delictiva y presencia directa de organizaciones criminales, son: la Parroquia Esmeraldas en el cantón Esmeraldas, la Parroquia Ximena en el cantón Guayaquil, la Parroquia Pascuales en el cantón Guayaquil, la Parroquia Eloy Alfaro en cantón Durán, y la parroquia Pedernales en el cantón Pedernales.*

por esta Corte, (ii) en que esas zonas son aquellas en las que se ha verificado la real ocurrencia de los hechos, esto es un índice elevado de violencia.³³

65. Por lo que, esta Corte observa que el Decreto Ejecutivo No. 411 cumple con el requisito de delimitación territorial.

66. En cuanto a los límites temporales del estado de excepción, sobre la base del artículo 164 de la CRE, éste puede ser declarado por un plazo máximo de 60 días y con una prórroga por 30 días adicionales. A la luz de una interpretación estrictamente literal, un régimen de excepción no puede durar más de 90 días.

67. La razón por la que se deben establecer límites temporales al estado de excepción deviene de una obligación de no desnaturalizar la figura; criterio indispensable para garantizar la vigencia de un sistema democrático.³⁴ De este modo, el fin de la declaratoria de un estado de excepción es utilizar las acciones extraordinarias que la Constitución prescribe, para contener de forma rápida y eficiente una determinada situación, y, con ello, ganar tiempo para coordinar esfuerzos dentro del régimen ordinario.

68. En ese sentido, el artículo 2 del Decreto Ejecutivo No. 411 indica lo siguiente:

La declaratoria de estado de excepción tendrá la vigencia de sesenta días. Este plazo se fundamenta en la necesidad de mantener presencia reforzada del Estado en el territorio indicado durante suficiente tiempo para poder fortalecer el orden público en las zonas de influencia de las organizaciones delictivas, tomando en cuenta que una duración menor permitiría a dichas organizaciones tan solo disminuir su actividad ilegal durante pocos días sin sufrir un impacto sustancial en su economía ni en su operatividad.

69. En anteriores pronunciamientos, esta Corte ha llamado la atención a la Presidencia de la República por la omisión de su deber de motivar respecto al periodo de duración de la declaratoria de estado de excepción, de conformidad con lo prescrito en el artículo 164 de la CRE, concordante con el 121 numeral 4 de la LOGJCC³⁵; y en esta ocasión, se incurre en igual omisión, pues no se ha justificado de manera suficiente dicha temporalidad.

70. No obstante, la Corte no puede desestimar la gravedad y magnitud del problema evidenciado en las provincias de Manabí, Guayas y Esmeraldas. Estos hechos públicos y notorios demandan una acción inmediata que requiere de un tiempo razonable de organización, coordinación y ejecución por parte de la administración y fuerza pública.

³³ En los considerandos del Decreto Ejecutivo No. 411 se menciona "que del 1 de enero al 25 de abril de 2022 se han registrado 1.241 homicidios intencionales en el país, lo que equivale al 90% de la cifra total del año 2020 y el 49% de todo el año 2021; Que la mayor incidencia de aumento de homicidios intencionales se ha registrado en las zonas policiales del Distrito Metropolitano de Guayaquil y las subzonas de Manabí, Esmeraldas y Guayas que en conjunto agrupan más del 60% de estas muertes". Esto también se lo verificó por esta Corte como consta en los párrafos 29 y 30 de esta sentencia.

³⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 3-20-EE/20, párr. 62; Dictamen No. 6-21-EE/21, párr. 60.

³⁵ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 5-21-EE/21, párr. 30; Dictamen No. 1-21-EE/21, párr. 9; Dictamen No. 7-20-EE/20, párrs. 56 a 58.

En función de eso, se concluye que la situación actual amerita un régimen de excepcionalidad, a efecto de que el Estado pueda desarrollar y ejecutar las acciones necesarias para enfrentar la crisis.

71. De lo expuesto, por la manifiesta gravedad del problema, la Corte determina que la declaratoria del estado de excepción **será constitucional por el plazo máximo de 60 días**, tomando en cuenta que el Ejecutivo podrá renovar el estado de excepción siempre y cuando cuente con la fundamentación suficiente para que proceda, conforme lo establece el artículo 166 de la CRE.

72. Por lo dicho, y bajo las consideraciones expuestas, este Organismo dictamina la constitucionalidad formal y material de la declaratoria del estado de excepción.

V. Control de las medidas ordenadas con fundamento en el estado de excepción

V.1. Control formal de las medidas ordenadas con fundamento en el estado de excepción.

73. En cuanto al control formal, le corresponde a esta Corte Constitucional verificar que las medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria de un estado de excepción cumplan con las formalidades previstas en el artículo 122 de la LOGJCC. Es decir, para que las medidas sean constitucionales deben estar dispuestas mediante decreto y enmarcadas en los límites competenciales, materiales, espaciales y temporales que rigen los estados de excepción. Estos requerimientos se analizan a continuación.

A. Que las medidas se ordenen mediante Decreto Ejecutivo, de acuerdo con las formalidades que establece el sistema jurídico.

74. Estas medidas fueron adoptadas con fundamento en la declaratoria de estado de excepción, dispuesta mediante el Decreto Ejecutivo No. 411, de 29 de abril de 2022. Este Decreto fue emitido por el presidente de la República, en ejercicio de la competencia que le confieren los artículos 147 y 164 de la Constitución de la República. Así mismo, el Decreto establece las medidas de carácter general relativas a los estados de excepción a la luz de las normas constitucionales y legales.

75. En consecuencia, se verifica que el Decreto Ejecutivo No. 411 cumple con este primer requisito.

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

76. Las medidas que el presidente de la República puede ordenar deben estar enmarcadas en aquellas competencias materiales, espaciales y temporales que la normativa nacional prevea.

77. En este sentido, el Decreto Ejecutivo No. 411 expresamente señala, en su artículo 3:

Disponer la movilización de las Fuerzas Armadas en las provincias de Guayas, Esmeraldas y Manabí, para complementar las funciones de la Policía Nacional de: i) control operativo en los ámbitos requeridos de seguridad ciudadana, protección interna, prevención del delito y orden público, así como la función de ii) realizar operativos de control, registros y requisas para la prevención de ilícitos de porte de armas, municiones y tráfico de sustancias sujetas a fiscalización”.

Las fuerzas armadas y el Ministerio de Defensa Nacional, para la ejecución de lo dispuesto en este Decreto Ejecutivo, en todo momento actuarán en coordinación con el Ministerio del Interior.

La comandancia General de la Policía Nacional y las Comandancias Zonales coordinarán acciones con las entidades públicas en territorio para reforzar la vigilancia y la prevención del delito.

78. Por lo expuesto, esta Corte considera que la medida adoptada en el artículo 3 se enmarca en las competencias materiales del estado de excepción, toda vez que el artículo 165 de la Constitución de la República faculta al presidente o presidenta de la República a adoptar varias medidas:

1. *Decretar la recaudación anticipada de tributos.*
2. *Utilizar los fondos públicos destinados a otros fines, excepto los correspondientes a salud y educación.*
3. *Trasladar la sede del gobierno a cualquier lugar del territorio nacional.*
4. *Disponer censura previa en la información de los medios de comunicación social con estricta relación a los motivos del estado de excepción y a la seguridad del Estado.*
5. *Establecer como zona de seguridad todo o parte del territorio nacional.*
6. ***Disponer el empleo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional y llamar a servicio activo a toda la reserva o a una parte de ella, así como al personal de otras instituciones.***
7. *Disponer el cierre o la habilitación de puertos, aeropuertos y pasos fronterizos.*
8. *Disponer la movilización y las requisiciones que sean necesarias, y decretar la desmovilización nacional, cuando se restablezca la normalidad. (énfasis añadido)*

79. Otra de las medidas adoptadas consta en el artículo 7 del Decreto Ejecutivo No. 411. En éste limita la libertad de tránsito mediante un toque de queda “*desde las 23h00 hasta las 05h00 del día siguiente en las [...] parroquias ubicadas dentro de las provincias donde se ha declarado el estado de excepción*”, esto es, en Guayas, Manabí y Esmeraldas.

80. El artículo 165 de la Constitución faculta al presidente o presidenta, al momento de declarar un estado de excepción, limitar el ejercicio de ciertos derechos. Así, “*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.*” Como se observa, la libertad de tránsito es uno de los derechos cuya limitación está permitida por la propia norma constitucional.

81. En función de esto, la Corte concluye que las medidas ordenadas en el Decreto están acordes a lo previsto en el artículo antes citado.

82. La medida adoptada en la declaratoria en cuestión tiene una temporalidad de 60 días y una extensión espacial en tres provincias del país. Así, textualmente, el Decreto Ejecutivo dispone, en el artículo 2, que “(s)e declara el estado de excepción por grave conmoción interna por razones de seguridad ciudadana en las provincias de Esmeraldas.” Y, en su artículo 3, menciona que “(l)a declaratoria del estado de excepción tendrá la vigencia de sesenta días.”

83. Esta Corte observa que las medidas dispuestas se encuentran dentro de los límites temporales y espaciales establecidos en la Constitución de la República del Ecuador.

84. En consecuencia, las medidas dispuestas en la declaratoria de estado de excepción cumplen con los dos requisitos formales establecidos en el artículo 122 de la LOGJCC.

V.2. Control material de las medidas ordenadas con fundamento en el estado de excepción.

85. La Corte Constitucional, con el fin de realizar un control material de las medidas adoptadas en el marco de la declaratoria del estado de excepción, debe verificar el cumplimiento de los requisitos sustantivos expresados en el artículo 123 de la LOGJCC.³⁶ Para esto, un primer momento es identificar las medidas dispuestas en el Decreto Ejecutivo No. 411.

86. En el artículo 3 del Decreto, se establece la medida de movilización de las Fuerzas Armadas con el objetivo de complementar las funciones de la Policía Nacional en dos esferas específicas. El artículo 4 del Decreto analizado, dispone la forma en la que se ejecutará la medida. Esto se lo hará tomando en cuenta “*los principios de humanidad, complementariedad, necesidad y proporcionalidad, tomando en consideración (i) la intensidad y peligrosidad de la amenaza; (ii) la forma de proceder del individuo o individuos; (iii) las condiciones del entorno; y, (iv) los medios de los que se disponga para abordar una situación específica*”.

87. Por otro lado, el artículo 7 del Decreto Ejecutivo No. 411 dispone la restricción del derecho a la libertad de tránsito de personas, desde las 23h00 hasta las 05h00 del día siguiente, en las parroquias (i) Esmeraldas del cantón Esmeraldas; (ii) Ximena del cantón Guayaquil; (iii) Pascuales del cantón Guayaquil; y, (iv) Eloy Alfaro del cantón Durán. Añade que “(d)urante estas horas rige el toque de queda y por tanto se prohíbe la

³⁶ Artículo 123 de la LOGJCC: 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.*

circulación de peatones o automotores en la vía pública, con las excepciones indicadas” en el propio Decreto.

88. Adicionalmente, se señala que las personas que “*circulen durante el horario del toque de queda serán puestas a orden de la autoridad judicial competente, salvo que se encuentren*” en las excepciones del artículo 8 del Decreto. Finalmente, “*(s)e dispone que las autoridades de tránsito, nacionales y municipales, ejerzan sus facultades a efectos de controlar la circulación de vehículos durante el horario de toque de queda.*”

89. Una vez identificadas las medidas adoptadas con fundamento en el estado de excepción, esta Corte debe efectuar un control material de las medidas dispuestas en el Decreto Ejecutivo No. 411.

Control material de las medidas dispuestas en los artículos 3 y 7 del Decreto en el cual se declara el estado de excepción.

90. La disposición contenida en el artículo 3 del Decreto está amparada en el numeral 8 del artículo 165 de la CRE, en concordancia con los artículos 158 y 159 del mismo cuerpo constitucional, así como el artículo 35 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado. Ambas instituciones (Fuerzas Armadas y Policía Nacional) son las únicas que tienen la competencia constitucional y legal para garantizar la seguridad integral (internacional y nacional, respectivamente) del Estado, la protección interna y el mantenimiento del orden público.

91. Previo al análisis de esta medida, es menester de este Organismo dejar por sentado que la competencia de la Corte Constitucional respecto a los decretos de estado de excepción se limita al control abstracto de su constitucionalidad. La Corte, en ejercicio de sus funciones, analiza si es que las medidas adoptadas están conformes a la Constitución y a los instrumentos internacionales de derechos humanos. Por lo que, no ejerce ningún tipo de competencia ejecutiva relativa al orden interno, la seguridad nacional o al mando de la fuerza pública. Los parámetros que establezca en sus sentencias y dictámenes deben ser acatados sin perjuicio de las demás responsabilidades y obligaciones que deben tener presente los funcionarios de la fuerza pública en el marco del respeto a la dignidad de las personas y a la ley.

92. En función de lo anterior, este dictamen no constituye orden policial o militar alguna sobre las actuaciones de las fuerzas públicas (Policía Nacional y Fuerzas Armadas).³⁷

93. Ahora bien, en el artículo 3 del Decreto Ejecutivo No. 411 se dispone la “*movilización de las Fuerzas Armadas en las provincias de Guayas, Esmeraldas y Manabí para complementar las funciones de la Policía Nacional de: (i) control operativo en los ámbitos requeridos de seguridad ciudadana, protección interna, prevención del delito y orden público, así como la función de (ii) realizar operativos de control, registros y requisas para la prevención de ilícitos de porte de armas, municiones y tráfico de sustancias sujetas a fiscalización.*”

³⁷ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 8-21-EE/21, párrs. 67 y 68.

94. La Corte tiene que realizar el control material de la movilización de las Fuerzas Armadas, es decir si es que disponer dicha movilización es una medida (i) necesaria; (ii) idónea; y, (iii) proporcional para controlar la actividad delictiva.

95. La Policía Nacional tiene la función principal de mantener la paz, el orden público y la seguridad pública en el Estado. Esta facultad es indelegable y, solo en casos de excepcionalidad, se puede contar con las Fuerzas Armadas para cumplir con dicho objetivo.

96. Por otro lado, las Fuerzas Armadas tienen como misión la defensa de la soberanía y la integridad territorial. Su preparación y actividad se enfocan en la defensa del Estado, por lo que la protección y control de civiles no forman parte general de su entrenamiento.³⁸ Por consiguiente, su actuación, respecto del orden público interno y la seguridad ciudadana, debe ser: (i) extraordinaria, (ii) subordinada y complementaria, (iii) regulada, (iv) fiscalizada y (v) se deben garantizar mecanismos de rendición de cuentas y denuncias respecto al abuso de cualquiera de sus facultades o en el caso de violación a derechos humanos.³⁹

97. Tomando en cuenta el extremo cuidado que debe tener el Estado al movilizar a las Fuerzas Armadas para asuntos que no son de su competencia (atención de la seguridad ciudadana, mantenimiento del orden público, protección del libre ejercicio de los derechos y la seguridad de las personas), la carga para justificar dicha medida debe ser extremadamente exigente.

98. Como se constató en los párrafos anteriores, esta Corte verificó como hechos públicos y notorios el incremento desmesurado en la actividad delincencial, sobre todo en las provincias de Manabí, Esmeraldas y Guayas y cómo el control de este desbordamiento delictivo desborda de la capacidad de la Policía Nacional.

99. Bajo este contexto, este Organismo evidencia que disponer la movilización de las Fuerzas Armadas en las tres provincias antes señaladas es idónea, toda vez que es una medida adecuada para contrarrestar el desbordamiento delincencial y volver a los cauces ordinarios. El fin último de esta medida es la garantía de los derechos la vida y la

³⁸ Corte IDH, Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador, sentencia de 4 de julio de 2007 (Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 51

³⁹ Corte IDH, Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México, Sentencia de 28 de noviembre de 2018 (Fondo, Reparaciones y Costas), párrs. 182 y 183; Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 33- 20-IN/21 y acumulados, párr. 97. En esta sentencia, la Corte señaló que "solo de manera temporal, extraordinaria, coordinada y complementaria, las FF.AA. pueden coadyuvar a la Policía Nacional en el control del orden interno, de acuerdo a los siguientes criterios: (i) Extraordinaria: de manera que toda intervención se encuentre justificada y resulte excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias del caso; (ii) Subordinada y complementaria: a las labores de las corporaciones civiles, sin que sus labores puedan extenderse a las facultades propias de las instituciones de procuración de justicia o policía judicial o ministerial; (iii) Regulada: mediante mecanismos legales y protocolos sobre el uso de la fuerza, bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad y de acuerdo con la respectiva capacitación en la materia; y, (iv) Fiscalizada: por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces."

integridad (consagrados en el artículo 66 de la Constitución) que se ven afectados por los delitos antes mencionados, siendo este un fin constitucionalmente válido.

100. Asimismo, es necesaria, ya que no se observan otros mecanismos menos gravosos o eficaces para salvaguardar la seguridad, considerando el déficit en las filas policiales y su efecto en el control de la delincuencia. Esto hasta que se retorne al régimen ordinario y se cuente con una política de largo plazo.

101. Finalmente, la proporcionalidad “*exige mirar con atención los derechos de otras personas o grupos que podrían afectarse por la medida en escrutinio. En la proporcionalidad se aprecia los derechos de unos titulares con otros titulares, cuyo ejercicio entra en colisión, tensión o podría provocar una restricción. Para que una restricción de derechos sea legítima, la realización de otros derechos debe ser mayor o al menos equivalente.*”⁴⁰

102. Así, este Organismo observa que movilizar a las Fuerzas Armadas, quienes actuarán de forma complementaria, a Manabí, Esmeraldas y Guayas, permitirá afrontar en mayor medida el desbordamiento de actividades delictivas, los homicidios intencionales, y permitirá salvaguardar los derechos de las personas en las provincias mencionadas. La Corte ha sido enfática en considerar que la intervención de Fuerzas Armadas es proporcional siempre que se respeten irrestrictamente los objetivos constitucionalmente establecidos; se garantice el normal funcionamiento de instituciones que prestan servicios públicos y privados indispensables; se protejan los derechos de la ciudadanía; se respeten las obligaciones reconocidas en los tratados e instrumentos internacionales, la Constitución y la normativa legal vigente sobre el empleo de los principios del uso de la fuerza; y se respeten los límites temporales, territoriales y materiales establecidos en el Decreto y dictámenes de la Corte.⁴¹

103. Es oportuno recordarle al presidente de la República que **i)** las Fuerzas Armadas jugarán un papel de colaboración y apoyo en las actuaciones de la Policía Nacional para salvaguardar la seguridad de las personas; **ii)** La movilización de las Fuerzas Armadas, bajo ningún contexto significa la sustitución de las actividades y responsabilidades de las fuerzas policiales. **iii)** La declaratoria del estado de excepción no justificará en ninguna circunstancia el quebrantamiento de la ley, de los instrumentos internacionales y los principios y garantías establecidas en la Constitución de la República en materia de derechos humanos. Por lo que, en su rol de máxima autoridad de las Fuerzas Armadas, será el primer llamado a responder por cualquier posible violación a los derechos humanos en las que estás incurran.

⁴⁰ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 11-18-CN/19, párr. 118.

⁴¹ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 1-21-EE/21, párrs. 77 y 78; Dictamen No. 2-21-EE/21, párr. 83.

104. Así, este Organismo considera necesario establecer ciertos parámetros⁴² que deberán emplear las Fuerzas Armadas en apoyo a las actividades de la Policía Nacional⁴³:

- 1) Las actividades de la fuerza pública serán con miras a restringir el empleo de medios que puedan ocasionar lesiones o muertes a personas ajenas a los hechos que fundamentan la declaratoria de estado de excepción.
- 2) Utilizarán en la medida de lo posible medios no violentos antes de recurrir al empleo de la fuerza y de armas de fuego.
- 3) El uso de la fuerza y armas de fuego se dará siempre y cuando otros medios resulten ineficaces o no garanticen el logro de los objetivos previstos en la declaratoria del estado de excepción⁴⁴.
- 4) El uso progresivo de la fuerza por parte de Fuerzas Armadas debe observar estándares internacionales de protección y ser “*planeado y limitado proporcionalmente*” por las autoridades civiles.⁴⁵
- 5) Cuando esté justificado el uso las armas de fuego los miembros de la fuerza pública deberán recurrir a los estándares establecidos por esta Corte Constitucional en la sentencia No. 33-20-IN/21 y acumulados⁴⁶ y los contenidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos. En el caso de la fuerza letal, ésta -por regla general- está prohibida y solo puede usarse cuando “la protección de la vida sea un fin legítimo para usarla” y previo el agotamiento de los medios disuasivos no letales.”⁴⁷.

⁴² Este Organismo ha tomado como referencia a los “Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley”, establecidos en el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) el 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990.

⁴³ Estos parámetros se establecen sin perjuicio de las demás responsabilidades y obligaciones que deben tener presente los funcionarios de la fuerza pública en el marco del respeto a la dignidad de las personas y a la ley.

⁴⁴ Esta Corte observa que el fin legítimo de la declaratoria del estado de excepción es la protección de los derechos afectados por el incremento de violencia, tal como se ha venido desarrollando en el presente dictamen.

⁴⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 33-20-IN/21 de 5 de mayo de 2021, párr. 116; Corte IDH, Caso Zambrano Vélez vs. Ecuador, párr. 83. Corte IDH. Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela, sentencia de 5 de julio de 2006, párr. 67.

⁴⁶ La Corte Constitucional en la sentencia No. 33-20-IN/21 y acumulados estableció en el párrafo 128 “De manera que las armas de fuego sólo podrán usarse, excepcionalmente, con el único fin de salvar una vida y bajo el supuesto de absoluta necesidad³⁴ -por el cual solo se puede usar la fuerza contra personas que representen un peligro directo- pues la decisión de emplearlas exige considerar riesgos como lesiones, muerte de participantes pacíficos o causar una intensificación adicional de la violencia que cause un mayor número de víctimas”.

⁴⁷ Corte Constitucional Sentencia No. 33-20-IN/21 y acumulados COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS. Observación General No. 36. Artículo 6: Derecho a la vida, Aprobada en su 124º período de sesiones, 2018, 12.

105. Dicho esto, esta Corte dictamina la constitucionalidad material de la medida de la movilización de las Fuerzas Armadas condicionada a lo establecido en esta sección.

Control material de la medida dispuesta en el artículo 7 del Decreto Ejecutivo No. 411.

106. La Constitución únicamente autoriza al presidente o presidenta de la República a establecer la suspensión y la limitación de ciertos derechos durante el estado de excepción. Estas suspensiones deben ser concretas y debidamente justificadas en función de su idoneidad, necesidad y proporcionalidad.

107. Esta Corte ya se ha pronunciado al respecto⁴⁸, reconociendo la posibilidad de limitar ciertos derechos sobre la base de parámetros razonables, con suficiente justificación fáctica y acatando la obligación de adoptar disposiciones para mitigar afectaciones de derechos.

108. En el artículo 7 del Decreto *in examine* se dispone un toque de queda en las parroquias (i) Esmeraldas del cantón Esmeraldas; (ii) Ximena del cantón Guayaquil; (iii) Pascuales del cantón Guayaquil; y, (iv) Eloy Alfaro del cantón Durán. Bajo este escenario, se limita el ejercicio del derecho a la libertad de tránsito contenida en el artículo 66(14) de la Constitución.

109. Bajo estos antecedentes, y en relación con el artículo 123 de la LOGJCC, esta Corte Constitucional procederá a verificar si la medida *in examine* es idónea, necesaria y estrictamente proporcional para enfrentar los hechos que dieron lugar a la declaratoria.⁴⁹

110. En los considerandos emitidos dentro del decreto objeto de análisis, se identifican los elevados índices de violencia que las parroquias Ximena y Pascuales del cantón Guayaquil, Eloy Alfaro del cantón Durán; y, Esmeraldas del cantón Esmeraldas están atravesando. Refiere también que éstos se originan e incrementan en relación con el tráfico de drogas.

111. A más de lo antes mencionado, en el Decreto se detalla que “*la actividad de los grupos delictivos organizados es mayor durante el horario nocturno cuando aprovechan los ejes viales, fluviales y puertos, así como la menor presencia de ciudadanos en estos para transportar los bienes ilícitos que comercializan y llevar a cabo actividades ilícitas como asesinatos y sicariatos.*” Estos hechos son públicos y notorios como se corrobora mediante la revisión de indicadores de seguridad ciudadana emitidos por el Ministerio de

⁴⁸ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 1-19-EE/19, párr. 42. Adicionalmente, es importante recalcar que, de acuerdo con los artículos 4, 12, 17 y 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como los artículos 11, 15, 16, 22 y 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se reconoce que estos derechos pueden ser objeto de suspensión o limitación, siempre que estas se hallen previstas en la ley y sean necesarias en el marco de una sociedad democrática.

⁴⁹ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 5-19-EE/19, párr. 38.

Gobierno⁵⁰ y reportes periodísticos⁵¹. La mayoría de esos hechos ocurren entre las 18:00 y las 23:59 de viernes, sábado y domingo.⁵²

112. El Decreto establece que, con el fin de “precautelar los derechos de las personas en Ecuador a una cultura de paz y a la seguridad integral, así como la protección del derecho a la vida”, se ordena la limitación del derecho a la libertad de tránsito de 23h00 hasta las 05h00 del día siguiente, en las parroquias (i) Esmeraldas del cantón Esmeraldas; (ii) Ximena del cantón Guayaquil; (iii) Pascuales del cantón Guayaquil; y, (iv) Eloy Alfaro del cantón Durán.

113. En sus dictámenes No. 3-20-EE/20 y No. 5-20-EE/20, la Corte indicó que “*el Presidente de la República podría dictar una suspensión del derecho a la libertad de tránsito y un eventual toque de queda en el sector del país que requiera indispensablemente una medida de esta naturaleza y por el tiempo estrictamente necesario, en el marco de un estado de excepción focalizado y debidamente justificado*”.

114. En el caso concreto, el objetivo perseguido por la restricción de la libertad de tránsito, de 23h00 a 05h00 del día siguiente, es bajar los índices de violencia en las 4 parroquias mencionadas, así como evitar el cometimiento de delitos como el tráfico de drogas, homicidios, asesinatos y sicaratos. El fin último de esta medida de restricción es la garantía de los derechos la vida, la integridad (consagrados en el artículo 66 de la Constitución) y la seguridad ciudadana que se ven afectados por los delitos antes mencionados, siendo este un fin constitucionalmente válido.⁵³

115. Esta Corte ya se ha pronunciado respecto de que el no identificar claramente los horarios y días en los cuales estará en efecto el toque de queda puede generar confusión en la ciudadanía.⁵⁴ En ese sentido, para cumplir con los propósitos de esta medida, el Decreto Ejecutivo No. 411 señala que el toque de queda se entenderá que rige de 23h00 a 05h00.

116. Bajo este contexto, la Corte evidencia que disponer el toque de queda en la medida dispuesta en los párrafos anteriores es idónea, toda vez que es adecuada para contrarrestar el desbordamiento delincriminal. Esto responde, como se indicó anteriormente, a que la mayor parte de los hechos delincriminales ocurren en horas de la noche.

⁵⁰ Ministerio de Gobierno, “indicadores de seguridad ciudadana”, 2022: <http://cifras.ministeriodegobierno.gob.ec/comisioncifras/inicio.php>

⁵¹ El Universo, “Ya van 300 asesinatos en Guayaquil, Durán y Samborondón; la cifra es casi el triple que la del año pasado”, 22 de marzo de 2022, <https://www.eluniverso.com/noticias/seguridad/ya-van-300-asesinatos-en-guayaquil-duran-y-samborondon-la-cifra-es-casi-el-triple-del-ano-pasado-nota/> ; Ecuavisa, <https://www.teleamazonas.com/etiqueta/asesinato-guayaquil/>.

⁵² Ministerio de Gobierno, “indicadores de seguridad ciudadana”, 2022: <http://cifras.ministeriodegobierno.gob.ec/comisioncifras/inicio.php>

⁵³ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 10-09-IN/22; Sentencia No. 7-15-IN/21; Sentencia No. 13-18-CN/21; Sentencia No. 42-21-CN/22/

⁵⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 2-21-EE/21, párr. 39.

117. Adicionalmente, esta medida es necesaria, ya que permitirá a las fuerzas públicas contrarrestar el incremento de las actividades delictivas, así como salvaguardar en la medida de lo posible, los derechos de las personas; y, proporcional para enfrentar la situación que fundamenta la declaratoria del estado de excepción, toda vez que se ha señalado que el mayor índice de violencia se da en horas de la noche (ver párrafo 104 *supra*).

118. Por lo tanto, este Organismo considera que la medida correspondiente a limitar el ejercicio del derecho a la libertad de tránsito, en horario de 23h00 a 05h00 con las precisiones realizadas, cumple con los requisitos dispuestos en el artículo 123 de la LOGJCC.

VI. Consideraciones adicionales

119. En función de las argumentaciones y hallazgos planteados en este dictamen, esta Corte se pronunciará sobre ciertos puntos particulares del Decreto en análisis y del contexto bajo el cual fue emitido.

120. Como se mencionó en párrafos anteriores, las declaratorias de estados de excepción deben estar plenamente justificadas por parte del Ejecutivo. Por lo que se insiste al presidente de la República, como el primer llamado a cumplir los preceptos constitucionales, la obligación que tiene de justificar cada una de las decisiones emitidas en el Decreto 411 de manera apegada a los instrumentos internacionales, a la Constitución y a la ley.⁵⁵

121. El Decreto Ejecutivo No. 411 solo prevé la limitación del derecho a la libertad de circulación en los cantones ahí detallados. En función de esto, se recuerda al Ejecutivo que los demás derechos y libertades estarán en plena vigencia.

122. Esta Corte recuerda que *“el uso progresivo de la fuerza es una respuesta excepcional, y de última ratio, ante la inexistencia de otros medios para tutelar la vida e integridad de los miembros de la fuerza pública y de la ciudadanía en general, para lo cual, los agentes de la Policía Nacional y, complementariamente, los de las Fuerzas Armadas, pueden activar mecanismos graduales del uso de la fuerza con el único fin de enfrentar conductas delictivas.”*⁵⁶

123. Por otro lado, esta Corte recuerda que el desbordamiento de criminalidad por el que atraviesan ciertas provincias del Ecuador debe ser visto desde múltiples aristas y que una visión restringida de este fenómeno no permitirá abordar sus causas y consecuencias. El abuso de los estados de excepción no es compatible con el régimen democrático y no es la herramienta adecuada para resolver este problema. Como ya ha mencionado esta Corte, esta situación requiere políticas integrales de seguridad ciudadana y de profundo contenido social. Bajo los argumentos expuestos, se recalca que la delincuencia surge como consecuencia de diversos factores criminógenos que deben ser solucionados dentro

⁵⁵ Ver, Corte Constitucional, Dictamen No. 1-22-EE, decisorio 7

⁵⁶ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 6-21-EE/21, párr. 87.

del sistema jurídico ordinario con políticas de mediano y largo plazo; caso contrario, la delincuencia mantendría de forma permanente a muchos Estados en régimen de excepción.

VII. Dictamen

En mérito de lo expuesto, esta Corte resuelve:

- 1.** Emitir dictamen de constitucionalidad del Decreto Ejecutivo No. 411 de 29 de abril de 2022 sobre la declaratoria de estado de excepción por “*por grave conmoción interna por razones de seguridad ciudadana en las provincias de Guayas, Esmeraldas y Manabí*” en los siguientes términos:
 - 1.1.** El estado de excepción regirá en los términos previstos en este dictamen, por el plazo de 60 días contados a partir de su emisión.
 - 1.2.** Declarar la constitucionalidad de la movilización de las fuerzas armadas conforme a los parámetros desarrollados en los párrafos 99 al 105 de este dictamen.
 - 1.3.** Declarar la constitucionalidad de la medida contenida en el artículo 7 del Decreto Ejecutivo No. 411, conforme consta en los términos establecidos en los párrafos 106-118 *supra*.
 - 1.4.** Disponer que, de conformidad con el artículo 166 de la CRE, el presidente de la República, una vez que concluya el período de vigencia del estado de excepción, remita a la Corte Constitucional un informe sobre lo siguiente:
 - (i)** Las medidas concretas adoptadas para superar la crisis por el desbordamiento de actos delictivos; y,
 - (ii)** Las medidas que se adoptarán a corto, mediano y largo plazo a efecto de fortalecer el sistema de seguridad interna.
- 2.** El gobierno nacional, en coordinación con todas las autoridades nacionales y seccionales, adoptará las medidas normativas y de políticas públicas necesarias y adecuadas para enfrentar la crisis delincencial mediante las herramientas ordinarias una vez que fenezca el estado de excepción.
- 3.** Una vez que concluya el período del estado de excepción, el presidente de la República deberá presentar un plan detallado que contenga las medidas concretas que serán adoptadas para afrontar, a través del régimen ordinario, los hechos que actualmente provocan la declaratoria de estado de excepción. Estas medidas deben tener por objeto responder a la coyuntura actual, así como a los aspectos estructurales que provocaron estos hechos. El mismo debe incluir las acciones adoptadas para fortalecer a la Policía Nacional (cualitativa y cuantitativamente) a fin de que esta

pueda cumplir con la misión de atender la seguridad ciudadana y el orden público, proteger el libre ejercicio de los derechos humanos y la seguridad de las personas. Además, las medidas deben comprender mecanismos de coordinación con los diferentes niveles de gobierno y la Asamblea Nacional.

4. Recordar que el objetivo final del estado de excepción es garantizar el orden público, la paz social y la convivencia pacífica de los ciudadanos y ciudadanas. Por lo que, la actividad de la fuerza pública (Policía Nacional y Fuerzas Armadas) se debe enmarcar en los estándares de uso progresivo de la fuerza y en el respeto a los derechos humanos de toda la población.
5. Recordar al Presidente que la Corte ha sido enfática al afirmar que los decretos ejecutivos que declaran estados de excepción y sus renovaciones, según el artículo 164 de la Constitución, deben adoptar una estructura que permita verificar claramente: la causal y su motivación, el ámbito territorial de aplicación, el período de duración, las medidas extraordinarias que se dicten con fundamento en este, los derechos que podrán suspenderse y limitarse, y las notificaciones que corresponda. También, incluirá las justificaciones fácticas de las causales invocadas, la justificación de la necesidad de declarar un estado de excepcionalidad y las razones concretas de por qué el régimen ordinario es insuficiente para solventar tales circunstancias excepcionales. La simple enunciación de considerandos no es suficiente.
6. Recordar que durante el estado de excepción no se suspenderán las garantías jurisdiccionales contempladas en la Constitución y en la LOGJCC.
7. Enfatizar la obligación establecida en el último inciso del artículo 166 de la Constitución que dispone que *“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 a la Defensoría del Pueblo que, en las localidades en las que rige el estado de excepción, refuerce la vigilancia del cumplimiento de los derechos y garantías consagrados en la Constitución y los tratados e instrumentos de derechos humanos y adopte las medidas necesarias para su protección, en el marco de sus competencias constitucionales y legales.
9. Solicitar al Ejecutivo que a través del Ministerio de Gobierno inmediatamente después de terminar el estado de excepción, remita a esta Corte los datos que permitan medir la real efectividad de las medidas adoptadas en las provincias de Guayas, Manabí y Esmeraldas en cuanto a la reducción de las conductas delictivas.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el Dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve 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, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; en sesión extraordinaria de viernes 13 de mayo de 2022.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL