



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

No. 218

DANIEL NOBOA AZÍN

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

A través de jurisprudencia, la Corte Internacional de Justicia ha resaltado el concepto de ataque armado. Ejemplos de esta labor se plasman en los siguientes casos: (i) *Plataformas Petroleras (República Islámica de Irán contra los Estados Unidos de América – Fallo de 6 de noviembre de 2003)*; (ii) *Actividades Armadas en el Territorio del Congo (República Democrática del Congo contra Uganda) – Fallo de 19 de diciembre de 2005*; (iii) *Caso de las actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra Nicaragua (Nicaragua contra Estados Unidos de América) – Fallo de 27 de junio de 1986*.

La jurisprudencia citada, indica el consenso de la comunidad internacional respecto a la existencia de un ataque armado por grupos irregulares, concepto que fue plasmado en el Decreto Ejecutivo No. 111.

La aplicación de la regulación del CANI en la realidad del Ecuador, ha obligado a las entidades del Estado a desarrollar conceptos que permitan la gobernabilidad y la garantía de derechos de la ciudadanía. El concepto de CANI en el mundo se encuentra en evolución, por lo que su aplicación en el Ecuador debe analizarse conforme a los hechos suscitados, aportando de esta forma a la dinámica del concepto, es decir que se debe evidenciar que grupos armados organizados han puesto en riesgo la integridad del Estado. La Corte Constitucional del Ecuador en el Dictamen 1-24-EE/24 indicó:

“(...) 82 La Corte Constitucional no puede mantenerse indiferente a tales circunstancias, así, visto el proceso evolutivo que caracteriza al derecho, el cual se desarrolla a partir de los fenómenos sociales, se torna evidente que la experiencia fáctica e incluso doctrinaria de otras latitudes podría no ser suficiente frente a escenarios contemporáneos de violencia. Por ejemplo, en los que intervienen grupos armados sin un liderazgo único, con nexos internacionales al crimen organizado, con movilidad territorial permanente, provistos de armamento sofisticado propio de fuerzas armadas estatales, que causen con su accionar ilícitos enfrentamientos entre ellos para mantener su hegemonía en determinados sectores de la nación, causando daños a la población en general e, incluso, a la propiedad pública y privada. (...) 87. Pero, al implicar una situación que desborda el régimen ordinario y los mecanismos que este contempla, la Constitución y la LOGJCC exigen un control de constitucionalidad, de carácter formal y material, a fin de verificar que su activación realmente sea necesaria y no se ordinarice el estado de excepción. Incluso, cabe resaltar que un conflicto armado interno puede existir con independencia de la declaratoria de estado de excepción que se realice por tal motivo. Es decir, el conflicto armado interno podría existir tanto antes como después de la vigencia del mismo, al no depender de este. En tal sentido, es evidente que esta Magistratura solo debe verificar que se justifique argumentadamente que hechos ciertos y actuales se enmarquen en lo que podría entenderse como un conflicto armado interno, definición que se encuentra en



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

No. 218

DANIEL NOBOA AZÍN

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

constante evolución, mas no determinar si este existe o no. (...)". (El resaltado me corresponde)

Por otra parte, el concepto de “conflicto armado no internacional”, el Ecuador lo ha utilizado como parte de la narrativa que hace referencia a una realidad, anclado en todo momento, a los hechos. Da soporte a una decisión de trabajar por la lucha de la actividad criminal para fines de su merma, y no de actividad alguna de negociación.

Los grupos armados organizados involucrados en el CANI, deben ser analizados individualmente, considerando indicios que guíen su identificación. Los dos requisitos base para identificar un CANI son la organización del grupo armado y la intensidad de hostilidades. Para poder verificar estos requisitos, los tribunales internacionales han utilizado indicios, que pudiesen estar presentes solo parcialmente, como por ejemplo:

1. Estructura de organizaciones
 - a. Nombre de la organización
 - i. Estructura de mando
 - ii. Formación o entrenamiento militar
 - iii. Tipo de logística y comunicaciones
 - iv. Voz de mando, roles y responsabilidades
 - v. Cuarteles o centro de reclutamiento
 - vi. Uniformes o distintivos
 - vii. Control territorial
 - viii. Procesos disciplinarios o códigos de conducta internos
2. Intensidad de violencia
 - a. Número de incidentes
 - b. Nivel de intensidad de los incidentes
 - c. Extensión o duración de los incidentes
 - d. Determinación geográfica de los incidentes
 - e. Tipo de armamento utilizado

Los informes de inteligencia que permitan realizar esta identificación sin duda alcanzarían un carácter de secreto, conforme lo previsto en el artículo 28 del Reglamento a la Ley de Seguridad Pública y del Estado, por lo que no pueden ser adjuntados a este decreto, sin perjuicio de que formen parte de la motivación para la decisión que se está fundamentando.

Por tales razones, al constar identificados e individualizados por parte del Centro de Inteligencia Estratégica del Ecuador – CIES (Oficios Nro. CIES-SUG-S-2024-025-PF y CIES-SUG-S-2024-026-PF de 05 de abril de 2024, clasificados como secreto), los indicios para determinar



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

No. 218

DANIEL NOBOA AZÍN

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

los grupos armados organizados, se configuran las motivaciones para el CANI, siendo importante aclarar que el hecho de que estos grupos se dediquen a la delincuencia transnacional u a otra actividad delictiva, no impide que formen parte del CANI.

Los dictámenes referidos de la Corte Constitucional del Ecuador establecen que: (i) la Presidencia de la República ejerce competencia privativa y exclusiva de la seguridad nacional; (ii) Las Fuerzas Armadas, a nivel constitucional, ejercerán sus funciones para el *servicio de seguridad externa y conflicto armado*; (ii) las Fuerzas Armadas actuarán de manera “(i) *extraordinaria*, (ii) *subordinada y complementaria*”.

Los conflictos modernos materializan condiciones fácticas propias. Es decir, se diferencian por las formas en las cuales se manifiestan, libran, neutralizan y terminan. Ejemplo de ello, es la violencia perpetrada por grupos de delincuencia organizada, ataques cibernéticos, control territorial de fuerzas irregulares, armamento utilizado por grupos delincuenciales, capacidad financiera transfronteriza de grupos terroristas o ataques contra la población civil. Ante amenazas y riesgos a la seguridad del Estado, que dramáticamente distan del *Ius ad Bellum* e *Ius in Bellum* “clásico”, resulta imperativo determinar su alcance.

Las amenazas, peligros y riesgos a nuestra paz y democracia persisten. El conflicto armado interno no ha terminado. La violencia ha disminuido, sin embargo, la tasa de homicidios supera la media regional y mundial. Un componente esencial de la soberanía deviene de la capacidad estatal de proteger la dignidad y los derechos ciudadanos. El escalamiento de la actividad criminal, sin contención adecuada en años precedentes, y la pérdida de presencia estatal en los lugares destinados al cumplimiento de penas privativas de libertad, y que va siendo paulatinamente instaurada, obligan a continuar la labor, bajo la comprensión de que se trata de un proceso complejo.

Al calificarse el conflicto armado interno de “no internacional”, la diferenciación categórica que aplica es la **no intervención** de otro Estado, sea ésta directa o indirecta. Esta distinción es de especial importancia, al descartarse las categorías jurídicas aplicables al *Ius in Bellum* o *Ius ad Bellum*. Principios consuetudinarios aplicables a los conflictos armados internacionales y, excepcionalmente, a guerras civiles o grupos rebeldes que han tomado armas en el momento de cristalizarse la autodeterminación de los pueblos.

Violencia cuyo único fin es asegurar, a través de la fuerza y del terror, la consecución de intereses económicos ligados al tráfico de drogas, lavado de activos, corrupción sistémica de funcionarios e instituciones, saqueo y destrucción del patrimonio nacional, financiamiento ilícito de la política, tráfico de influencias, enriquecimiento ilícito y las tantas otras actividades que carcomen el tejido social, económico, político y cultural del país.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

No. 218

DANIEL NOBOA AZÍN

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

La terminación del estado de excepción es un mandato constitucional, además supone una necesidad democrática; es así que el abuso y uso indiscriminado de los estados de excepción, debe terminarse. Sobre este tema, la Corte Constitucional del Ecuador en su Dictamen No. 4-20-EE/20, declaró la constitucionalidad del estado de excepción por conmoción interna.⁴ El citado Dictamen, en sus párrafos 31 y 32, se pronunció en los siguientes términos:

*“31. En esa línea, es preciso enfatizar que el **Presidente de la República no puede recurrir al régimen de excepcionalidad para hacer frente a hechos recurrentes y que requieren de cambios estructurales y de largo plazo**. Menos aún, sin evidenciar que las medidas dictadas, en el régimen ordinario y excepcional, para superar estos acontecimientos hayan sido desbordadas. 32. Por lo que, **pese a que es evidente la gravedad de la situación actual, debe llamarse la atención al gobierno nacional, puesto que el dictamen 4-19-EE/19 fue enfático respecto a la necesidad de que se tomen medidas concretas y estructurales de largo alcance en el régimen ordinario, precisamente, para evitar que sigan ocurriendo este tipo de hechos. La solución al problema carcelario no está en el establecimiento de estados de excepción periódicos que tengan como fin únicamente recuperar el control de los centros de rehabilitación social. Esta crisis requiere la adopción de medidas reales y efectivas, más allá del estado de excepción, que enfrenten problemas como el hacinamiento, el tráfico de armas o la corrupción dentro de los centros penitenciarios bajo el régimen ordinario**”.*

Adicionalmente, la constitucionalidad del estado de excepción del sistema carcelario⁵ de 19 de noviembre de 2021, se expuso en los siguientes términos:

*“25. Por lo tanto, dada la intensidad de la afectación de los derechos a la vida e integridad de las personas internas en los centros penitenciarios, **se comprueba la ocurrencia del primer elemento de la causal** de grave conmoción interna. 26. Respecto al segundo elemento, la Corte evidencia que los **hechos ocurridos** desde el 28 de septiembre de 2021 han producido una **elevada y notoria alarma social** (...) Por lo que se comprueba el segundo elemento de la causal identificada. (...) (iii) Que los hechos constitutivos de la declaratoria no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario. (...) esta Corte reitera la constatación de que existe (...) la imposibilidad de que, mediante los causes ordinarios, logren controlar la seguridad interna y aplacar la **extrema violencia y la posesión de armamento pesado** por parte de las bandas delictivas que operan dentro de los centros de privación de libertad. 29. Sin embargo, esta Corte no puede dejar de señalar que, en el transcurso de dos años (2019-2020), han sido emitidas dos declaraciones de estados de excepción y sus*

⁴ Jueza Ponente: Karla Andrade Quevedo, Dictamen No. 4-20-EE/20, Caso No. 4-20-EE, 19 de agosto de 2020.

⁵ Juez ponente: Ali Lozada Prado, Dictamen No. 5-21-EE/21, Caso No. 5-21-EE, 6 de octubre de 2021.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

No. 218

DANIEL NOBOA AZÍN

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

prórrogas, con el propósito de enfrentar la crisis del Sistema de Rehabilitación Social, que han durado el tiempo máximo facultado por la Constitución."

Lo expuesto en el Dictamen No. 5-21-EE/21, refleja lo dispuesto por nuestro marco constitucional, guardando consonancia con los estándares internacionales de derechos humanos. El ejercicio de poderes soberanos, que limiten o suspendan derechos en ciertas circunstancias, es una práctica reconocida por el derecho internacional público. Limitar o derogar cláusulas de tratados, en caso de emergencias o conflictos armados, reconoce el derecho soberano a neutralizar amenazas graves a la seguridad de la nación.⁶ Sin embargo, la paz solo será posible mediante soluciones estructurales en materia de seguridad.

Al ser el único garante de la democracia, los derechos y dignidad de la ciudadanía, constituyen el bien jurídico más alto de nuestro ordenamiento. Cualquier amenaza o riesgo, interno o externo, debe repelerse, mitigarse, contenerse y neutralizarse. Los ciudadanos no pueden quedar en indefensión y desventaja ante la continua agresión de los grupos delincuenciales fuertemente armados, recordando además, que el Ecuador reconoce un Estado de derechos, y por el artículo 11, numeral 2, inc. 3 de la Constitución de la República del Ecuador, existe la obligación de tutela efectiva.

El Gobierno Nacional reafirma su compromiso con la democracia y Estado de Derecho. Durante el estado de excepción se lograron importantes avances en materia de seguridad.⁷ La protección de la dignidad de la persona, los derechos humanos, la vida, la ciudadanía y nuestra humanidad compartida, configuran los bienes jurídicos de más alto valor de nuestro ordenamiento. Sin seguridad, no hay paz. Sin paz, no habrá democracia. Sin democracia, no habrá convivencia. Sin convivencia, no habrá presente o futuro;

Que de acuerdo a los informes presentados por la Policía Nacional (confidencial) y el Centro de Inteligencia Estratégica (Oficios No. CIES-SUG-S-2024-025-PF y CIES-SUG-S-2024-026-

⁶ Alston, P., Goodman, R., & Steiner, H. J. (2007). *International Human Rights in Context: Law, Politics, Morals*. Oxford University Press, pg. 385: "In human rights instruments, limitation clauses are commonplace. The UDHR (...) contains a general limitation clause in article 29 (...) The ICCPR (...) limitation clauses are included in various rights provisions (...) expulsion of foreign nationals (Article 13) (...) Several provisions (...) such as those prohibiting torture (Article 7) (...) are subject to no limitation".

⁷ Comité Internacional de la Cruz Roja. *Derecho Internacional Humanitario: Una Introducción Integral*. Ginebra, 2019: "en un conflicto armado no internacional, un Estado puede considerar a los combatientes de la oposición armada no solo como objetivos militares legítimos en virtud del DIH, sino también como criminales, según la legislación nacional. Por ello, puede considerarse que las fuerzas armadas de ese Estado que empleen la fuerza contra esos combatientes están conduciendo hostilidades y, simultáneamente, manteniendo la ley y el orden. También pueden presentarse situaciones difíciles cuando los disturbios civiles coinciden con operaciones de combate, o bien cuando las personas que participan en los combates se entremezclan con los civiles que participan en los disturbios o las manifestaciones. La elección del paradigma aplicable a cada caso puede tener importantes consecuencias jurídicas y humanitarias, dado que el paradigma de la conducción de hostilidades suele ser más permisivo que el paradigma del mantenimiento del orden, especialmente en cuanto al empleo deliberado de la fuerza letal".



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

No. 218

DANIEL NOBOA AZÍN

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

PF del 05 de abril de 2024, clasificados como secretos), así como los informes de la ejecución del estado de excepción y su renovación, se evidencia que las hostilidades desencadenadas por los grupos de delincuencia organizada en el territorio nacional han alcanzado cierto nivel de intensidad de violencia;

Que el Ministro de Defensa mediante Oficio No. MDN-MDN-2024-0716-OF de 25 de marzo de 2024 emitió el informe técnico y jurídico sobre la declaratoria como zona de seguridad de los centros de privación de libertad;

Que según Oficio No. SNAI-SNAI-2024-0410-O, de 20 de marzo de 2024, el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores, anexó el informe jurídico sobre Centros de Privación de Libertad como Zonas de Seguridad;

Que la intensidad de los actos de violencia cometidos por los grupos de delincuencia organizada atenta contra la soberanía nacional y la integridad territorial, por lo tanto, es necesario responder conforme los mecanismos legales previstos y en coordinación con los órganos calificados para contrarrestar estos hechos;

Que es deber fundamental del Estado asegurar un ambiente sano y libre de violencia a sus habitantes, mediante la implementación de medidas que luchen contra los delitos transnacionales y a grupos de delincuencia organizada, en pleno respeto de los principios del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario;

Que la actuación de las Fuerzas Armadas estará condicionada a la regulación necesaria y sus coordinaciones interinstitucionales se enmarcaran en los principios del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, reconocidos en los tratados y convenciones internacionales pertinentes; y,

En ejercicio de las facultades y atribuciones que le confiere los numerales 5 y 17 del artículo 147 de la Constitución de la República y literal f) del artículo 11 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva,

DECRETA:

Artículo 1.- Reconocer la persistencia de un conflicto armado interno a cargo de grupos armados organizados, sobre la base de la parte considerativa del presente Decreto y la normativa vigente aplicable.