

Quito, D. M., 30 de noviembre de 2022

CASO N°. 8-22-EE

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

DICTAMEN N°. 8-22-EE/22

1. Antecedentes.....	2
2. Competencia.....	3
3. Sobre los Decretos de estado de excepción	3
4. Control formal de la declaratoria del estado de excepción.....	4
4.1. Identificación de los hechos y de la causal constitucional que se invoca	4
4.2. Justificación de la declaratoria	4
4.3. Ámbito territorial y temporal de la declaratoria	5
4.4. Derechos que sean susceptibles de limitación, cuando fuere el caso.....	5
4.5. Las notificaciones que correspondan de acuerdo con la Constitución y a los Tratados Internacionales.....	6
5. Control material de la declaratoria del estado de excepción.....	7
5.1. Que los hechos alegados hayan tenido real ocurrencia	7
5.2. Que los hechos constitutivos de la declaratoria configuren una agresión, un conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural.....	10
5.3. Que los hechos constitutivos de la declaratoria no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario	13
5.4. Que la declaratoria se decrete dentro de los límites temporales y espaciales establecidos en la CRE.....	16
6. Control formal de las medidas	18
6.1. Que se ordenen mediante decreto ejecutivo, de acuerdo con las formalidades que establece el sistema jurídico	18
6.2. Que se enmarquen dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción	19
7. Control material de las medidas.....	20
7.1. Disponer la movilización de las entidades de la Administración Pública Central e institucional, la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas; observando el estándar del uso legítimo de la fuerza y los principios aplicables	21

7.2.	Suspender el ejercicio del derecho a la libertad de asociación y reunión.....	25
7.3.	Suspender el derecho a la inviolabilidad de domicilio	26
7.4.	Suspender el derecho a la inviolabilidad de correspondencia.....	28
7.5.	Disponer requisiciones a cargo del comandante general de la Policía Nacional y/o subsidiariamente el jefe del comando conjunto de las Fuerzas Armadas.....	29
7.6.	Restringir el derecho a la libertad de tránsito	30
7.7.	El Ministerio de Economía y Finanzas asignará los recursos suficientes para atender la situación de excepción, pudiendo disponer de los fondos públicos necesarios para el efecto, excepto los correspondientes a salud y educación.	32
8.	Dictamen.....	33

1. Antecedentes

1. El 2 de noviembre de 2022, mediante Oficio N°. T. 332-SGJ-22-0215, el presidente de la República del Ecuador, Guillermo Lasso Mendoza (**“presidente”**), remitió a la Corte Constitucional (**“Corte”**) una copia certificada del Decreto Ejecutivo N°. 588 de 1 de noviembre de 2022 (**“Decreto 588”**) en el que resolvió: “[d]eclara[r] el estado de excepción por grave conmoción interna en las provincias de Guayas y Esmeraldas (...) con motivo de las actividades de grupos de delincuencia organizada, cuyas acciones, amenazas y prácticas delictivas se evidenciaron, con mayor violencia, durante la madrugada del 1 de noviembre de 2022, sucesos cuyo escalonamiento pone en riesgo la seguridad de los ciudadanos y de las fuerzas del orden, su integridad y su vida”.
2. De conformidad con el artículo 7 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional y, en virtud del sorteo realizado en el sistema automatizado de la Corte Constitucional del Ecuador, la sustanciación del presente caso le correspondió al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.
3. El 4 de noviembre de 2022, mediante Oficio N°. T. 332-SGJ-22-0221, el presidente remitió a la Corte el Decreto Ejecutivo N°. 589 de 4 de noviembre de 2022 (**“Decreto 589”**), a través del cual decidió: “[a]mpliar el ámbito territorial de aplicación del Decreto Ejecutivo No. 588 del 01 de noviembre de 2022, de las provincias de Guayas y Esmeraldas, a l[a] provinci[a] de (...) Santo Domingo de los Tsáchilas”, que tuvo por efecto: “[r]eform[ar] el artículo 1 del Decreto Ejecutivo No. 588 del 01 de noviembre de 2022 sustituyendo las palabras “Guayas y Esmeraldas” por “Guayas, Esmeraldas y Santo Domingo de los Tsáchilas”.
4. El 10 de noviembre de 2022, mediante Oficio N°. T. 332-SGJ-22-0225, el presidente remitió a este Organismo el Decreto Ejecutivo N°. 590 de 9 de noviembre de 2022 (**“Decreto 590”**) en el que dispuso que “[l]a restricción a la libertad de tránsito correspondiente al estado de excepción en las provincias de Guayas, Esmeraldas y Santo Domingo de los Tsáchilas será todos los días desde las 23h00 hasta las 05h00,

a partir de la expedición de este Decreto Ejecutivo” y que, salvo esto, no existen cambios respecto a las demás disposiciones previstas en los Decretos señalados previamente.

5. El 22 de noviembre de 2022, el juez ponente avocó conocimiento de la presente causa y otorgó el término de 24 horas a la Presidencia de la República del Ecuador para que remita la constancia de la realización de las notificaciones a las que se refiere el inciso primero del artículo 166 de la Constitución de la República del Ecuador (“**Constitución o CRE**”).
6. El 23 de noviembre de 2022, mediante Oficio N°. T. 332-SGJ-22-0245, el presidente envió a esta Corte el Decreto Ejecutivo N°. 601 de 22 de noviembre de 2022 (“**Decreto 601**”), mediante el cual se modificó únicamente el horario de restricción a la libertad de tránsito en las provincias de Esmeraldas, Guayas y Santo Domingo de los Tsáchilas, pasando a ser el siguiente: “*desde las 01h00 hasta las 05h00*”.
7. El 23 de noviembre de 2022, el secretario general jurídico de la Presidencia remitió la constancia de las notificaciones de los Decretos emitidos a la Asamblea Nacional, al presidente de la Corte Constitucional, a la coordinadora residente del Sistema de Naciones Unidas en el Ecuador y al representante administrativo de la Organización de Estados Americanos en Ecuador.

2. Competencia

8. De conformidad con el artículo 166 y número 8 del artículo 436 de la CRE, en concordancia con la letra e), número 3 del artículo 75 y los artículos 119 a 125 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), la competencia para conocer y resolver la constitucionalidad de los estados de excepción corresponde al Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.

3. Sobre los Decretos de estado de excepción

9. Previo al análisis, esta Corte estima pertinente anotar que el 1 de noviembre de 2022, el presidente emitió el Decreto 588 con el objeto de declarar el estado de excepción en las provincias de Guayas y Esmeraldas. Posteriormente, a través de Decreto 589 resolvió ampliar dicha declaratoria a la provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas, así, reformó el decreto inicial y recalcó que: “[l]as disposiciones, medidas extraordinarias y limitaciones de derechos dispuestas mediante Decreto Ejecutivo No. 588 del 01 de noviembre de 2022 serán aplicables idénticamente en la provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas a partir de la suscripción del presente Decreto Ejecutivo”. Seguidamente, en el Decreto 590, modificó la restricción en el horario para la libertad de tránsito en las provincias antedichas. Por último, a través del Decreto 601 cambió nuevamente el horario de restricción a la libertad de tránsito.
10. En tal virtud, este Organismo efectuará el control constitucional a la declaratoria de estado de excepción, a las medidas extraordinarias y a las limitaciones de derechos

efectuadas en el Decreto 588, Decreto 589, Decreto 590 y Decreto 601 (“**Decretos**”) de forma conjunta.

4. Control formal de la declaratoria del estado de excepción¹

11. El estado de excepción es “*la respuesta a graves amenazas de origen natural o antrópico que afectan a la seguridad pública y del Estado (...)*”² que se activa con el objetivo de proteger los derechos de los ciudadanos. Esta facultad es extraordinaria y su declaratoria corresponde exclusivamente al presidente de la República frente a contingencias insólitas que desbordan la normalidad y superan aquellas alternativas y mecanismos jurídicos de intervención ordinarios.³ Como consecuencia de lo anterior, la Función Ejecutiva es la obligada a proporcionar una justificación para activar este tipo de medidas.⁴
12. Este Organismo debe evaluar la conformidad del estado de excepción con la Constitución, la LOGJCC y los parámetros desarrollados por esta Corte. A continuación, se efectuará el análisis correspondiente a la luz de lo dispuesto en la CRE, la legislación y la jurisprudencia constitucional.

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

13. El presidente invocó la causal de grave conmoción interna para realizar la declaratoria del estado de excepción, esto con fundamento en el aumento de actividades violentas y criminales por parte de la delincuencia organizada, aspecto que ha afectado a los derechos y seguridad de la ciudadanía.
14. En consecuencia, se constata que la declaratoria en cuestión cumple con el requisito formal establecido en el numeral 1 del artículo 120 de la LOGJCC respecto a la “[i]dentificación de los hechos y de la causal constitucional que se invoca”.

4.2. Justificación de la declaratoria

15. Los Decretos, en lo principal de su parte considerativa, mencionan lo siguiente:

¹ Según el artículo 120 de la LOGJCC, la Corte Constitucional debe verificar los siguientes requisitos de la declaratoria de estado de excepción: “1. *Identificación de los hechos y de la causal constitucional que se invoca*; 2. *Justificación de la declaratoria*; 3. *Ámbito territorial y temporal de la declaratoria*; 4. *Derechos que sean susceptibles de limitación, cuando fuere el caso*; y, 5. *Las notificaciones que correspondan de acuerdo con la Constitución y a los Tratados Internacionales*”. LOGJCC, Registro Oficial Suplemento N°. 52 de 22 de octubre de 2009.

² Ley de Seguridad Pública y del Estado. Registro Oficial Suplemento No. 35, 28 de septiembre de 2009, Artículo 28.

³ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen N.º 1-20-EE/20, 19 de marzo de 2020, párr. 7. Dictamen N.º 3-20-EE/20, 29 de junio de 2020, párr. 35. Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen N.º. 5-20-EE/20, 24 de agosto de 2020, párrs. 7 y 8.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Dictámenes N.º. 6-20-EE/20, 19 de octubre de 2020, párr. 30 y N.º. 7-20-EE/20, 27 de diciembre de 2020, párr. 25. Dictamen N.º. 2-21-EE/21, 28 de abril de 2021, párr. 102.

Que varios sectores del país, y particularmente las provincias de [Santo Domingo de los Tsáchilas,] Guayas y Esmeraldas en los últimos días han evidenciado el incremento de delincuencia organizada, con una amplia capacidad de alcance a bienes y servicios ilícitos, que han generado importantes escaladas de violencia que requieren de la atención particular del Estado a través de mecanismos extraordinarios; estas importantes escaladas están íntimamente relacionadas con el tráfico ilícito de drogas así como mecanismos de extorsión recurrente, que sirven de sustento de la economía criminal y de las organizaciones delictivas presentes en el país; (...)

Que durante los últimos meses, las provincias de [Santo Domingo de los Tsáchilas,] Guayas y Esmeraldas han sido el escenario del cometimiento de homicidios, asesinatos y sicarios, configurándose en las provincias con los niveles de inseguridad más altos en el país, cifras que se derivan de conflictos entre grupos delincuenciales organizados que pugnan por el control de rutas y territorios para el comercio ilícito de estupefacientes y sustancias sujetas a fiscalización, cuestión que se ve agudizada ante los controles realizados por las fuerzas del orden, la detención de delincuentes y el decomiso constante de sustancias sujetas a fiscalización, principalmente en aplicación de medidas extraordinarias en el marco de una declaratoria de estado de excepción; (...)

Que se conoce que desde algunos centros de privación de libertad se dirigen y coordinan actos delictivos en retaliación a las medidas implementadas por el Estado dentro de dichos centros, habiéndose producido amenazas por parte de grupos de delincuencia organizada en dicho sentido, particularmente, a raíz del traslado de ciertas personas privadas de libertad, amenazas que han circulado por medio de audios y videos en redes sociales;

16. De lo resumido en el párrafo anterior, se desprenden las “[j]ustificaciones de la declaratoria” respecto a la necesidad de expedir un estado de excepción, por lo que, se cumple con el requisito previsto en el artículo 120.2 de la LOGJCC. Vale destacar que el Ejecutivo no ha fundamentado su estado de excepción en una crisis carcelaria, en consecuencia, el presente dictamen no se pronunciará sobre el particular.

4.3. Ámbito territorial y temporal de la declaratoria

17. Los Decretos establecen que el ámbito territorial de la declaratoria comprenderá las provincias del Guayas, Esmeraldas y Santo Domingo de los Tsáchilas. Acerca del ámbito temporal, los Decretos determinan una vigencia de 45 días contados desde la suscripción del Decreto 588, es decir, a partir del 1 de noviembre de 2022.
18. En consecuencia, se verifica el cumplimiento del requisito formal del numeral 3 del artículo 120 de la LOGJCC, ya que se identifica el “[á]mbito territorial y temporal de la declaratoria”.

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

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

(...) **[i] libertad de asociación y reunión**, en estricta relación a los motivos del estado de excepción, observándose los principios de proporcionalidad, necesidad e idoneidad, y el estricto apego al respeto de las demás garantías constitucionales.

(...) **[ii] inviolabilidad de domicilio**, [que] consistirá en la posibilidad de realizar inspecciones y requisas por la fuerza pública, tendientes al hallazgo de espacios de almacenamiento de sustancias sujetas a fiscalización, armas y explosivos, a fin de desarticular amenazas en curso o futuras. Esta medida excepcional es necesaria para prevenir posibles atentados y actos violentos derivados del enfrentamiento entre grupos delincuenciales organizados.

(...) **[iii] inviolabilidad de correspondencia**, [el cual,] estará limitad[o] a la identificación, análisis y recopilación de mensajes que tengan por objeto el cometimiento u ocultamiento de algún ilícito relacionado con los sucesos que dan lugar a esta declaratoria, en particular relacionados a posibles atentados que pongan en riesgo la integridad y vida de los ciudadanos.

(...) **[iv] libertad de tránsito**, a partir de la expedición de [estos Decretos]. Los horarios de restricción serán todos los días desde las [01]h00 hasta las 05h00⁵, en el espacio territorial delimitado por [estos Decretos].⁶ (Énfasis añadido).

20. De lo expuesto anteriormente, se refleja que la declaratoria observa lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 120 de la LOGJCC, pues se identifican los “[d]erechos que sean susceptibles de limitación, cuando fuere el caso”.

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

21. El presidente dispuso la notificación de los Decretos a la Asamblea Nacional, a la Corte Constitucional, a la Organización de Naciones Unidas y a la Organización de Estados Americanos.
22. Mediante oficio de 23 de noviembre de 2022, el presidente remitió a esta Corte copias certificadas de las respectivas razones de notificación a los organismos mencionados *ut supra*.
23. Por lo expuesto, este Organismo encuentra que los Decretos cumplen con el requisito recogido en el numeral 5 de artículo 120 de la LOGJCC que prescribe que se efectúen “[l]as notificaciones que correspondan de acuerdo con la Constitución y a los Tratados Internacionales”.

⁵ En un inicio, el horario dispuesto en el Decreto 588 era desde las 21h00 hasta las 05h00. Aquello fue modificado expresamente a través del Decreto 590, que estableció en horario de restricción desde las 23h00 hasta las 05h00. Finalmente, mediante el Decreto 601 se alteró otra vez dicho horario y fue establecido el rango aquí enunciado: desde las 01h00 hasta las 05h00.

⁶ Dicha restricción al derecho a la libertad de tránsito cuenta con ciertas excepciones, señaladas de forma expresa en el artículo 10 del Decreto 588.

24. Con fundamento en lo esgrimido *supra*, la declaratoria de estado de excepción del presidente ha sido realizada formalmente de conformidad con el artículo *ibidem*.

5. Control material de la declaratoria del estado de excepción⁷

5.1. Que los hechos alegados hayan tenido real ocurrencia⁸

25. Los hechos que motivan la declaratoria de estado de excepción se encuentran en los considerandos de los Decretos donde se asevera que, en los últimos días, se ha *“evidenciado el incremento de delincuencia organizada, con una amplia capacidad de alcance a bienes y servicios ilícitos, que han generado importantes escaladas de violencia”*.
26. A su vez, los Decretos refieren que *“las provincias de Guayas y Esmeraldas han sido el escenario del cometimiento de homicidios, asesinatos y sicariatos, configurándose en las provincias con los niveles de inseguridad más altos en el país”*. Estas provincias son el objetivo de la delincuencia porque su *“ubicación y condiciones geográficas”* las convierten en *“territorios deseados para el asentamiento de grupos criminales”*, ya que *“tienen directa relación con las rutas de tráfico ilícito por el océano Pacífico, tanto hacia Europa como hacia Norteamérica”*. Asimismo, agrega que la ola de violencia responde a las medidas que ha adoptado el gobierno para combatir a la delincuencia organizada.
27. Entre algunos hechos que evidencian el contexto actual que afronta el Estado, el presidente anota que los medios de comunicación reportaron tres asesinatos al estilo sicariato en Esmeraldas el 31 de septiembre y que cuando concluyó el estado de excepción en Guayaquil, Durán y Samborondón -la madrugada del lunes 17 de octubre- se registraron nueve asesinatos. Señala que entre el 21 y 23 de octubre, El Comercio publicó que se registraron al menos 21 asesinatos en Guayaquil, así como el levantamiento de cuerpos degollados, embalados o desmembrados en diferentes partes de la ciudad. En cambio, entre el 22 y 23 de octubre, se reportaron 5 homicidios con armas de fuego en Esmeraldas, entre ellos, el de un agente penitenciario. Igualmente, que en el suburbio de Guayaquil se produjo un ataque armado en el que balearon a dos personas en su domicilio y que el 31 de octubre se reportaron dos cuerpos decapitados en un puente peatonal y el hallazgo de sus cabezas en el barrio la Guacharaca en la ciudad de Esmeraldas.⁹

⁷ El artículo 121 de la LOGJCC prescribe que “[L]a Corte Constitucional realizará un control material de la declaratoria del estado de excepción, verificando al menos lo siguiente: 1. Que los hechos alegados en la motivación hayan tenido real ocurrencia; 2. Que los hechos constitutivos de la declaratoria configuren una 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.”

⁸ “Este requisito refiere a circunstancias actuales y ciertas. De ninguna manera, implica escenarios probables o futuros”. Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen N°. 3-21-EE/21, 21 de julio de 2021, párr. 7.1.1.

⁹ Para fundamentar sus argumentos, el presidente cita y refiere artículos de prensa sobre los hechos.

28. El presidente indica que el Ministerio de Gobierno (en los Decretos, el presidente se refiere al Ministerio del Interior, sin embargo, esta Corte anota que actualmente la entidad se denomina Ministerio de Gobierno) ha informado que solo en la madrugada del 1 de noviembre de 2022, se registraron al menos trece eventos criminales; entre ellos, un posible amotinamiento en el Centro de Privación de libertad en Esmeraldas, lo que implicó que los privados de la libertad retuvieran a siete agentes penitenciarios. En la ciudad de Guayaquil, a la 1h34, se produjo la explosión de un vehículo Kía de color amarillo de placas VBA- 1509 en las inmediaciones de la gasolinera Primax en la avenida Daule y que, a la 1h35, tres delincuentes a bordo de una motocicleta arremetieron con armas de fuego a dos servidores policiales, como consecuencia, resultaron heridos el sargento Neris Antonio Pasquel Cruz y el cabo Allan May Lizano Cuero. Tres minutos más tarde, a la 1h38 se produjo otra explosión de un vehículo cercano a la Unidad de Policía Comunitaria (“UPC”) 2 de la Alborada. A la 1h42 y 1h49 se incineraron vehículos en distintas calles de Esmeraldas y a las 2h00 se registraron detonaciones en la UPC de las calles Colón y Guayas en esta misma provincia. Diez minutos más tarde, a las 2h10, ocurrió un atentado a la Unidad Salinas 1-2, lo que provocó el asesinato del cabo Félix Contreras y el policía Rommel Chutana, entre otros eventos.
29. Asimismo, el presidente precisa que la Secretaría Nacional de Seguridad Pública y del Estado ha comunicado la ocurrencia de varios hechos violentos, entre ellos, la aparición de dos cuerpos colgados y degollados en el sector de “La Inmaculada” y tres detonaciones con coche bomba en Esmeraldas. En cambio, en Guayas se registró disparos a una UPC en el sector Pedro Pablo Gómez, el asesinato de un policía en Durán y dos agentes heridos; así como el sicariato de dos policías en las calles Cuenca y la 17. En la misma línea, indica que el 1 de noviembre de 2022 *“se registraron panfletos en el exterior del canal TC Televisión, en los cuales advierten retaliaciones por posibles traslados de los presos privados de libertad del centro Privado de Libertad Guayas I”*.
30. Debido a lo anterior, señala que la Secretaría Nacional de Seguridad Pública y del Estado indicó que los hechos descritos *“limitan el ejercicio de los derechos de la sociedad en general”*, generan un ambiente de inseguridad y temor colectivo, por lo que, es *“necesario un mayor despliegue numérico de personal policial”*, así como la declaratoria de estado de excepción.
31. El presidente refiere que varios actos de violencia se han dirigido, especialmente, a policías y guías penitenciarios como consta a continuación:

Que el 1 de noviembre de 2022, al interior del centro de rehabilitación social de Esmeraldas, 8 agentes de seguridad penitenciaria fueron retenidos como rehenes por personas privadas de libertad pertenecientes a grupos delincuenciales organizados;

Que el diario Metro Ecuador, con fecha 1 de noviembre informó que se perpetraron varios atentados con artefactos explosivos con coches bomba incluidos, disparos en

contra de policías y agentes penitenciarios de rehenes en la cárcel de la provincia de Esmeraldas;

Que el diario E1 Universo, con fecha 1 de noviembre publicó que tanto Guayaquil como Esmeraldas amanecieron este martes 1 de noviembre con atentados (en los que se usaron explosivos), asesinatos (entre cuyas víctimas constan agentes de la Policía) e incidentes en un centro penitenciario;

Que el portal de noticias Primicias con fecha 1 de noviembre publicó que tras la serie de atentados registrados entre la noche del 31 de octubre y la madrugada del 1 de noviembre en Guayaquil y Esmeraldas, los ataques contra unidades policiales en Guayaquil continuaron durante la mañana y la tarde;

Que el diario Expreso con fecha 1 de noviembre informó que la tarde de este martes 1 de noviembre, en el suburbio de Guayaquil, en las calles 14 y Pedro Pablo Gómez, delincuentes atacaron a balazos las instalaciones de una Unidad de Policía Comunitaria (UPC);

Que el diario El Telégrafo informa que dos policías murieron la madrugada del martes 1 de noviembre de 2022 en Guayaquil, luego de que se registrara el ataque a un patrullero, según información publicada por la Policía Nacional;

Que el diario El Universo con fecha 1 de noviembre informó que los incidentes arrancaron a las 01h05 y terminaron a las 03h24. En ese lapso de 139 minutos ocurrieron los 12, lo que replica que en promedio de tiempo cada uno se dio cada 11 minutos y 35 segundos;

Que el diario El Comercio reportó que en la madrugada del 01 de noviembre, dos vehículos resultaron incendiados en distintos puntos de Guayaquil, tras atentados con bombas o artefactos incendiarios, registrados en Colinas de la Alborada y Florida Norte;

Que el portal de noticias del canal Ecuavisa reportó que guías penitenciarios se encontraron retenidos en el Centro de Rehabilitación Social de Esmeraldas, y así mismo reportó dos explosiones ocurridas en diferentes puntos de la ciudad de Esmeraldas durante la madrugada del 01 de noviembre de 2022;

Que el portal de noticias del canal Teleamazonas reportó que, durante el año 2022, al menos 61 policías han muerto en actos de servicio y que los atentados registrados obedecen a las acciones de la Policía Nacional contra el crimen organizado;

Que el diario Expreso en su titular informó que se registraron nueve atentados con explosivos en Guayaquil y Esmeraldas, durante la madrugada del 01 de noviembre de 2022, registrando explosivos incluso en las inmediaciones de una Unidad de Policía Comunitaria; por otro lado, en la parroquia Pascuales, se detonaron tres vehículos en diferentes sectores, siendo uno de ellos la Terminal Terrestre;

Que el diario El Universo en su titular declaró que dos policías fueron asesinados en la ciudad de Guayaquil, mientras un patrullero fue atacado por delincuentes con armas de fuego durante el 01 de noviembre, registrando al menos 12 eventos (...)

32. En el Decreto 590, el presidente indica que la provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas también se ha visto afectada por los mismos grupos delincuenciales, particularmente, esto se evidencia porque causaron “5 explosiones en Gasolineras y espacios públicos”. Adicionalmente, señala la “(...) explosión de ‘coches bomba’ en Santo Domingo de los Tsáchilas en fechas 02 de Noviembre de 2022 y 03 de Noviembre de 2022”. En consecuencia, precisa que “los assembleístas provinciales de Santo Domingo de los Tsáchilas así como el alcalde de Santo Domingo han solicitado al Presidente de la República la ampliación del alcance geográfico del Estado de Excepción a fin de que incluya la Provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas”.
33. Con fundamento en lo anterior, este Organismo verifica que los hechos alegados por el presidente no se refieren a escenarios probables o futuros, sino a acontecimientos simultáneos que tienen real ocurrencia en la actualidad en las provincias del Guayas, Esmeraldas y Santo Domingo de los Tsáchilas con ocasión de las disputas entre bandas del crimen organizado. Estos hechos han sido registrados por varios medios de comunicación, informados por el Ministerio de Gobierno y por la Secretaría Nacional de Seguridad Pública y del Estado e incluso han sido considerados por parte de distintas autoridades públicas -assembleístas, alcaldes, entre otros- como cuestiones de alta complejidad y conmoción social. En consecuencia, se verifica que la declaratoria se sostiene en hechos ciertos.

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

34. El presidente ha señalado que el aumento de la actividad delictiva en el territorio nacional se encasilla en el presupuesto de grave conmoción interna, de conformidad con los artículos 164 y 165 de la CRE.¹⁰
35. La Corte Constitucional, en los dictámenes N°. 3-19-EE/19 de 9 de julio de 2019 y N°. 5-21-EE/21 de 6 de octubre de 2021, puntualizó 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.¹¹
36. Este Organismo ha indicado que en relación con el primer elemento **(i)**, “la delincuencia común es una situación que afecta a todos los Estados de forma crónica. Sin embargo, existen casos excepcionales donde el desbordamiento de fenómenos

¹⁰ CRE, Registro Oficial N°. 449, 20 de octubre de 2008, numeral 1 del artículo 164: “[l]a Presidenta o Presidente de la República podrá decretar el estado de excepción en todo el territorio nacional o en parte de él en caso de (...) calamidad pública (...)”.

¹¹ Según el Dictamen N°. 3-19-EE/19 de 9 de julio de 2019, los hechos suelen ser reportados y reflejados por los medios de comunicación.

delincuenciales, la intensidad de la violencia y la subida exponencial de los índices de criminalidad perturban el orden público de forma crítica".¹² En consecuencia, la delincuencia no constituye *per se* un acontecimiento reciente, no obstante, en contextos específicos, puede tornarse en un hecho inédito, ya que la intensidad y el grado de violencia sobrepasa los límites de contención por parte de las autoridades y ocasiona graves e impactantes consecuencias sociales que requieren una respuesta urgente y extraordinaria.

37. Esta Corte advierte que el aumento de la criminalidad referida previamente ha alcanzado un grado de intensidad y gravedad crítico, pues se evidencian actos atípicos de agresión y violencia como decapitaciones y exhibición pública de cadáveres, detonaciones sistemáticas, entre otros hechos. En tal virtud, se colige una severa afectación a la seguridad pública, más aún porque actualmente se perpetran ataques sistemáticos a UPC y centros de privación de la libertad, sicariatos y asesinatos de varios policías. Es por ello que se evidencia que se ha trastocado la convivencia normal de la sociedad y el ejercicio de derechos constitucionales por parte de los ciudadanos. De la información constante en el Decreto sobre los informes elaborados por el Ministerio de Gobierno, la Secretaría Nacional de Seguridad Pública y del Estado y los medios de comunicación, este Organismo verifica que la situación criminal ha escalado cuantitativa y cualitativamente a un grado de intensidad alarmante e inédito. Tan es así que incluso el artículo 1 del Decreto establece que *"el conflicto entre grupos y facciones delincuenciales deriva en actos violentos que atacan contra los derechos del resto de la población, de los miembros de las fuerzas del orden y de los mismos participantes de los referidos enfrentamientos"*. Por lo que resulta evidente para esta Corte que los enfrentamientos entre facciones delictivas, especialmente aquellas relacionadas con el narcotráfico, conlleven a un desbordamiento de la inseguridad y violencia en las provincias establecidas en los Decretos.
38. La criminalidad en la actualidad comporta una amenaza latente a la vida de los ciudadanos y conlleva a la transgresión de varios derechos entre los que se encuentran la integridad física, movilidad, vida digna e incluso una conculcación a la educación, pues la ola de violencia ha obligado a la suspensión de clases en las ciudades de Guayaquil, Durán, y Samborondón; como consecuencia, *"753 000 estudiantes dejaron de asistir a la escuela"*,¹³ aspecto que transgrede sus derechos a la educación, al libre desarrollo de la personalidad y a una vida segura y libre de violencia.
39. Respecto al segundo elemento (ii) este Organismo observa que se ha generado una considerable alarma y conmoción social por los delitos perpetrados por el crimen organizado. Así, existe preocupación por el desbordamiento de la delincuencia,

¹² Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen N°. 6-21-EE/21 de 3 de noviembre de 2021, párr. 29.

¹³ El Ministerio de Educación suspendió las clases *"presenciales en las ciudades de Guayaquil, Durán y Samborondón después de 24 horas de terror que vivieron por atentados con bombas de manera simultánea el 1 de noviembre. 763.000 estudiantes dejaron de asistir a la escuela"*. El País, "La violencia en Guayaquil pone en jaque a la educación", 15 de noviembre de 2022. Obtenido de <https://elpais.com/internacional/2022-11-15/la-violencia-en-guayaquil-pone-en-jaque-a-la-educacion.html>

principalmente, en las provincias en las que se declara el estado de excepción. El impacto de la alarma social resulta palpable, pues ha significado la suspensión de clases por el riesgo que corren los estudiantes y el personal educativo; es así como incluso medios internacionales anotan que se suspendieron “*clases presenciales en las ciudades de Guayaquil, Durán y Samborondón después de 24 horas de terror que vivieron por atentados con bombas de manera simultánea el 1 de noviembre (...)*”¹⁴. Adicionalmente, los medios de comunicación reportan que el temor social ha implicado el “*desplazamiento interno*”, por lo que, en el “*centro de la capital provincial [de Esmeraldas] han aumentado los avisos de venta de casas, departamentos y negocios. Algunos no quieren volver*”¹⁵. De hecho, incluso se ha denominado ciudad “*fantasma*” a lugares como Esmeraldas, ya que sus habitantes temen salir a las calles:

*Una zona que en su tiempo fue muy transitada y sobre todo, muy visitada por los turistas, ahora ni sus propios habitantes quieren llenar sus calles. Los negocios permanecen cerrados y la población confinada. No se trata de una emergencia sanitaria, pero sí de un mal que sofoca a la provincia verde, el crimen organizado.*¹⁶

40. La alarma social que genera la situación afecta a la población local en el desempeño de sus actividades, pero también ha tenido repercusión en la sociedad en su conjunto. Es por ello que el sector turístico se ha visto severamente afectado, pues existe renuencia para acudir a estos lugares. Los medios de comunicación refieren que:

La esperanza de los dueños de hoteles, restaurantes y comercios sobre mejorar sus ingresos en los cuatro días de feriado por el Día de los Difuntos y la Independencia de Cuenca, se ha diluido. ¿Por qué? Debido al recrudecimiento de la violencia en el país.

*El 31 de octubre y el 1 de noviembre de 2022, 18 atentados de bandas criminales se registraron en las provincias de Guayas, Esmeraldas y Santo Domingo de los Tsáchilas.*¹⁷

41. Merece la pena anotar que todos los acontecimientos descritos *supra* son de conocimiento público, pues han sido difundidos por las autoridades competentes y han sido reportados por diversos medios de comunicación masivos a nivel nacional y también internacional, lo que devela que la inseguridad y violencia causada por grupos delincuenciales y por el crimen organizado genera una grave alarma social entre los pobladores de las provincias establecidas en los Decretos.
42. En virtud de lo anterior, esta Corte constata que concurren los dos elementos por los que se configura la grave conmoción interna, cuestión que permite establecer un

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Diario Extra “Esmeraldas agoniza en la soledad; sus habitantes la abandonan por la seguridad” de 28 de mayo de 2022. Obtenido de <https://www.extra.ec/noticia/actualidad/esmeraldas-agoniza-soledad-habitantes-abandonan-seguridad-68212.html>

¹⁶ *Ibid*.

¹⁷ Primicias. “Turismo registra cancelaciones para el feriado por ola de violencia” de 1 de noviembre de 2022. Obtenido de <https://www.primicias.ec/noticias/economia/turismo-registra-cancelaciones-feriado-violencia/>

régimen de excepcionalidad en el país, de conformidad con lo establecido en el artículo 164 de la Constitución.

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

43. Dentro de este control, es labor de la Corte Constitucional ejercer un escrutinio a la declaratoria de excepción.¹⁸ En tal sentido, la CRE determina que el poder de emergencia que tiene el jefe de Estado debe ser activado cuando se produzcan circunstancias realmente excepcionales. En el presente caso se ha invocado la causal de grave conmoción interna, la cual comporta que la situación debe desbordar los mecanismos institucionales ordinarios de respuesta.¹⁹ Debido a dicho estándar, este Organismo evaluará cuál es el régimen ordinario de seguridad interna y si éste no puede hacer frente a los hechos criminales ocurridos en el país que constituyen el fundamento de la declaratoria de estado de excepción.

44. En consonancia con lo anterior, se debe recordar que es un deber básico y primordial del Estado garantizar a sus ciudadanos²⁰ una vida libre de violencia en el ámbito público y privado,²¹ una cultura de paz,²² seguridad y protección desde una esfera integral.²³ Para el efecto, se requieren acciones positivas del Estado. En este sentido, el artículo 393 de la CRE determina que:

El Estado garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las 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.

45. El régimen ordinario otorgado a la Función Ejecutiva se circunscribe a un catálogo de prerrogativas, facultades y competencias que permiten ejercer, en coordinación con otras instituciones, la toma de decisiones en materia de seguridad interna.²⁴

¹⁸ El mandato recibido por esta Magistratura corresponde a un control formal y sustantivo de la declaratoria de estado de excepción. La Corte está llamada a defender el cumplimiento estricto del orden constitucional y contrarrestar cualquier uso abusivo o impertinente de una facultad tan excepcional como ésta.

¹⁹ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen N°. 4-20-EE/20, 19 de agosto de 2020, párr. 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”.

²⁰ CRE, Registro Oficial N°. 449, 20 de octubre de 2008, artículo 3 numeral 8: “Art. 3.- Son deberes primordiales del Estado (...) 8. Garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la **seguridad integral** y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción.”; artículo 147 numeral 17: “Velar por el mantenimiento de la soberanía, de la independencia del Estado, del orden interno y **de la seguridad pública**, y ejercer la dirección política de la defensa nacional.” (énfasis añadido).

²¹ CRE, Registro Oficial N°. 449, 20 de octubre de 2008, artículo 66, número 3, letra b).

²² *Ibid.*, artículo 393.

²³ *Ibid.*, artículo 341.

²⁴ CRE, Registro Oficial N°. 449, 20 de octubre de 2008, artículo 147 numerales 3, 5, 6, 9, 16 y 17.

46. Así, la Ley de Seguridad Pública y del Estado determina que el gobierno central debe establecer e implementar políticas, planes, estrategias y acciones oportunas para garantizar la soberanía, integridad territorial y la seguridad de las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos;²⁵ que tiene como objetivo *“coadyuvar al bienestar colectivo, al desarrollo integral, al ejercicio pleno de los derechos humanos (...) y garantías constitucionales”*.²⁶
47. En tal sentido, la actividad y planificación en seguridad interna está sometida a los principios de: (i) integralidad; (ii) complementariedad; (iii) prioridad y oportunidad; (iv) proporcionalidad; (v) prevalencia; y, (vi) responsabilidad.²⁷ Dichos estándares, obligan a que el Estado tome acciones proporcionales de protección, defensa y sanción; pero, tomando como prioridad *“a la prevención basada en la prospección y en medidas oportunas en casos de riesgos de cualquier tipo”*.²⁸
48. La Corte Constitucional se ha pronunciado en reiteradas ocasiones²⁹ sobre los mecanismos con los que cuenta el Estado para afrontar situaciones de complejidad como la delincuencia, por ello, ha referido detalladamente el sistema, aparataje y las herramientas con las que cuenta la Función Ejecutiva para *“llevar a cabo sus deberes constitucionales y legales para brindar seguridad a los ciudadanos de manera ordinaria”*.³⁰ En este sentido, la declaratoria de estado de excepción debe revestir tal gravedad que no se puedan afrontar sus efectos a través del uso de toda la infraestructura institucional ordinaria a disposición del presidente de la República.
49. En el presente caso, la Presidencia de la República argumenta que existe un desbordamiento de la actividad criminal, cuestión que ha incrementado el cometimiento de distintos delitos violentos, así como graves atentados en espacios públicos y privados. Dichas conductas gravemente antijurídicas se realizan de forma premeditada, coordinada y planificada en contra de civiles, policías y guías penitenciarios. Entonces, se denota una gran escalada en la cantidad de crímenes registrados y más aún en las formas actuales de violencia perpetrada por fuertes organizaciones criminales que operan en el país y, de forma particular, que se encuentran en las provincias de Guayas, Esmeraldas y Santo Domingo de los Tsáchilas.
50. En consecuencia, los Decretos afirman que se requiere la atención de Fuerzas Armadas para coadyuvar la gestión de la Policía Nacional, lo cual se debe a:

la necesidad de personal y equipamiento en todo el país para luchar contra la inseguridad, narcotráfico, delincuencia común y delincuencia organizada, que demandan la atención del personal policial, es necesario contar con el apoyo del

²⁵ Ley de Seguridad Pública y del Estado, Registro Oficial No. 35, 28 de septiembre de 2009, artículo 2.

²⁶ *Ibid.*, artículo 3.

²⁷ *Ibid.*, artículo 4.

²⁸ *Ibid.*, artículo 4, numeral c).

²⁹ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen N°. 6-21-EE/21, 3 de noviembre de 2021, párrs. 38 al 45; Dictamen N°. 5-22-EE/22, 6 de julio de 2022; Dictamen N°. 7-22-EE/22, de 29 de septiembre de 2022.

³⁰ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen N°. 6-21-EE/21, 3 de noviembre de 2021, párr. 46.

personal militar, pues de lo contrario, la capacidad numérica del personal policial podría resultar insuficiente, no solamente para controlar los hechos particulares de violencia evidenciados en las últimas horas sino también para garantizar la integridad del resto de ciudadanos en el país, toda vez que no resulta adecuado desatender la seguridad y protección ciudadana en otras zonas diferentes al ámbito territorial de la presente declaratoria;

(...) la capacidad numérica policial en el espacio territorial cubierto por esta declaratoria, ha resultado insuficiente para garantizar el mantenimiento del orden público siendo necesario mayor despliegue numérico, lo que conlleva a la necesidad de apoyo de parte del personal militar cuya coordinación estaría al mando de la Policía Nacional; esto a pesar de que el Gobierno Nacional ha incorporado recientemente un importante número de efectivos y oficiales;

(...) el nivel de violencia y planificación de estos atentados demuestra premeditación y organización que requiere de una respuesta firme de parte del Estado; (Énfasis añadido)

51. Toda vez que, pese a la adopción de medidas como la incorporación de nuevos efectivos policiales y el traslado de personas privadas de la libertad a otros centros de detención,³¹ las acciones coordinadas del crimen organizado superan la capacidad de contención del Estado y, además, no resulta razonable desatender otras áreas del territorio nacional, dejándolas sin presencia policial para reubicar a buena parte de los efectivos a las provincias en cuestión. En consecuencia, este Organismo comprueba que la Función Ejecutiva cumple con la carga sustancial de probar y justificar los hechos que motivan el estado de excepción, así como el cumplimiento estricto de sus requisitos formales y materiales.
52. A la luz de los acontecimientos actuales y de los fundamentos de la declaratoria en cuestión, la Corte Constitucional encuentra elementos objetivos y reales que demuestran que las gestiones llevadas a cabo por el presidente, en el marco de sus competencias y facultades de acuerdo con el régimen ordinario, no son suficientes para afrontar las circunstancias excepcionales que motivan la emisión de estos Decretos. Esto toda vez que los hechos responden a situaciones sin precedentes que se originan por las disputas entre bandas del crimen organizado.
53. Esta Corte es consciente de la extrema gravedad de los hechos que sustentan los Decretos examinados.³² Así, no es indiferente a las alegaciones sobre la aparición

³¹ La Hora, “Un líder de la banda R7 será trasladado de ‘la Roca’ a la cárcel de Santo Domingo”, 2 de noviembre de 2022. Obtenido de <https://www.lahora.com.ec/pais/traslado-anchundia-santo-domingo-la-roca-r7/>.

³² Los Decretos señalan: “los acontecimientos descritos limitan el ejercicio de los derechos de la sociedad en general, al tiempo de generar un ambiente de inseguridad y de temor colectivo, siendo necesario un mayor despliegue numérico de personal policial, pues la capacidad numérica ordinaria resulta insuficiente”. También, indican que existe “la necesidad de personal y equipamiento en todo el país para luchar contra la inseguridad, narcotráfico, delincuencia común y delincuencia organizada, que demandan la atención del personal policial, es necesario contar con el apoyo del personal militar, pues de lo contrario, la capacidad numérica del personal policial podría resultar insuficiente. no solamente para controlar los hechos particulares de violencia evidenciados en las últimas horas sino también para

abrupta de crímenes atroces, el desbordamiento de actividades de delincuencia común y, sobre todo, organizada, el crecimiento del narcotráfico, múltiples atentados y la consecuente alarma ciudadana que sume a la población en un estado de terror.³³ Dichas circunstancias demandan soluciones excepcionales, inmediatas y urgentes con el fin de recobrar la seguridad en el territorio nacional, principalmente, en las provincias incluidas en la declaratoria analizada. En definitiva, la Corte Constitucional reconoce que los hechos descritos en los Decretos y la realidad nacional desbordan prácticas y protocolos habituales de los organismos con atribuciones para garantizar la seguridad ciudadana, en especial, superan la capacidad operativa de la Policía Nacional misma que se revela insuficiente para afrontar los conflictos expuestos y que también debe sobrellevar los asesinatos y atentados en contra de sus miembros. Sobre lo anterior, merece la pena anotar que la capacidad de respuesta de la Policía Nacional no se limita exclusivamente al número de efectivos, sino que incluye aspectos como su preparación integral, noción sobre uso de la fuerza y garantía de derechos constitucionales, así como de la dotación suficiente de equipos, tecnología e implementos que les permitan garantizar la seguridad ciudadana y el mantenimiento del orden público.

54. Por consiguiente, la Corte Constitucional estima que los hechos que suscitan la presente declaratoria de estado de excepción no pueden ser superados por el régimen constitucional ordinario, ni por la capacidad ordinaria de la fuerza pública para garantizar seguridad ciudadana³⁴. Adicionalmente, este Organismo considera que los Decretos requieren que el gobierno continuamente diseñe políticas públicas de seguridad³⁵ que garanticen la paz social y la seguridad de los ciudadanos.

5.4. Que la declaratoria se decrete dentro de los límites temporales y espaciales establecidos en la CRE

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

Para cumplir con los principios de necesidad y proporcionalidad, las medidas que se adopten en un estado de excepción deben limitarse también al tiempo estrictamente requerido por las exigencias de la situación y al lugar donde específicamente ocurren

garantizar la integridad del resto de ciudadanos en el país”. Y, recalcan que: “las capacidades ordinarias y medios ordinarios de la Policía Nacional han resultado insuficientes para el control y mantenimiento del orden público y la garantía de los derechos de la población”.

³³ Teleamazonas, “El 90% de negocios cerró en Esmeraldas tras alerta en redes sociales”, 20 de octubre de 2022. Obtenido de <https://www.teleamazonas.com/esmeraldas-negocios-alerta-organizaciones-delictivas/>

³⁴ Al igual que en otros dictámenes, este Organismo considera oportuno indicar que el Estado tiene el deber de “articular las medidas oportunas y eficaces tendientes a superar las barreras estructurales que ocasionan los graves problemas del incremento en la actividad delictiva, por lo que no se podrá recurrir de forma reiterada a los estados de excepción para promover medidas preventivas, reformas institucionales o formulación de políticas públicas, las cuales son obligaciones que deben asumirse dentro de un régimen competencial ordinario”. Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen N°. 7-22-EE/22, 29 de septiembre de 2022, párr. 40.

³⁵ *Ibid.*

*los hechos que justifican la declaratoria, sin que esto implique que siempre debe ser el tiempo máximo o el territorio nacional.*³⁶

56. En cuanto al límite espacial, la jurisprudencia de este Organismo ha indicado que la focalización geográfica de un estado de excepción es razonable cuando, al menos: **(i)** se identifica claramente la delimitación geográfica, estableciendo concretamente la jurisdicción o jurisdicciones cantonales, provinciales o regionales sobre las que rige el estado de excepción, y **(ii)** se acompaña la suficiente información objetiva que da cuenta de la real ocurrencia de los hechos en las jurisdicciones específicas sobre las que se declara el estado de excepción y su situación calamitosa en comparación con otras jurisdicciones.³⁷
57. Los Decretos en su conjunto establecen que el estado de excepción rige para las provincias de Guayas, Esmeraldas y Santo Domingo de los Tsáchilas. Por lo tanto, la Corte Constitucional evidencia que la declaratoria objeto del presente análisis señala expresamente su delimitación geográfica. Cumpliendo así con el requisito **(i)** mencionado *ut supra*.
58. Para justificar dicho ámbito territorial, los Decretos mencionan los motivos por los cuales procede atender, mediante medidas excepcionales, las circunstancias extraordinarias que están ocurriendo en dichos territorios del país al ser los lugares con mayores índices de criminalidad. Se constata que en los títulos II y III de la declaratoria, se expone de forma detallada y extensa los hechos calamitosos cuya real ocurrencia se aprecia en las mentadas provincias.
59. En ese sentido, el artículo 1 de los Decretos delimita el espacio geográfico a las provincias del Guayas, Esmeraldas y Santo Domingo de los Tsáchilas por ser los lugares donde *“han sucedido los hechos, y, en el que el conflicto entre grupos y facciones delincuenciales deriva en actos violentos que atentan contra los derechos del resto de la población, de los miembros de las fuerzas del orden y de los mismos participantes de los referidos enfrentamientos”*. Igualmente, los Decretos indican que las referidas provincias son *“el espacio territorial donde ante la intervención estratégica del Estado, los grupos y facciones delincuenciales han reaccionado de manera violenta y desproporcionada”*.
60. Así, esta Corte entiende que es razonable una declaratoria de estado de excepción en las provincias de Guayas, Esmeraldas y Santo Domingo de los Tsáchilas, debido a la información y justificación fáctica detallada en los Decretos que permite concluir que es proporcional aplicar medidas de esta índole. Así, se cumple el requisito **(ii)** indicado en el párrafo 49 del presente dictamen. En conclusión, la Corte Constitucional dictamina la constitucionalidad espacial de los Decretos, focalizados a las provincias de Guayas, Esmeraldas y Santo Domingo de los Tsáchilas; según los artículos 164 y 166 de la CRE, y 120.3 y 121.4 de la LOGJCC.

³⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen N°. 4-20-EE/20, 19 de agosto de 2020, párr. 40.

³⁷ Corte Constitucional del Ecuador, Dictámenes N°. 1-21-EE/21, 6 de abril de 2021, párr. 8; N°. 4-20-EE/2020, 19 de agosto de 2020, párr. 42 y N°. 6-20-EE/20, 19 de octubre de 2020, párr. 31.

61. Respecto a los límites temporales, con base en el artículo 166 de la CRE, un estado de excepción puede ser declarado por un máximo de 60 días y con una prórroga por 30 días más, de modo que, de una interpretación estrictamente literal, un régimen de excepción no puede durar más de 90 días.
62. El criterio para establecer límites temporales resulta obligatorio para no desnaturalizar la figura del estado de excepción y es indispensable para garantizar la vigencia de un sistema democrático.³⁸ De este modo, el fin que debe perseguir la declaratoria de un estado de excepción consiste en utilizar las acciones extraordinarias que la Constitución prescribe para contener de forma rápida y eficiente una determinada crisis (alarma social y grave conmoción interna). Durante la emergencia, el Estado deberá establecer acciones coordinadas entre sus instituciones para proporcionar respuestas eficientes y constitucionalmente deseables en búsqueda de soluciones sostenibles en el tiempo, que vuelvan innecesario el recurrir a la emisión de este tipo de declaratorias.
63. En el caso que nos atañe, los Decretos establecen un periodo de vigencia de 45 días. Dicho plazo se justifica en su artículo 2, al afirmar la *“necesidad de mantener presencia reforzada del Estado en el territorio indicado durante el tiempo suficiente para poder fortalecer el orden público, y limitar los escenarios de violencia en contra de las personas y bienes públicos y privados”*.
64. Esta Corte no puede desestimar la proliferación, gravedad y magnitud de los conflictos criminales que demandan acciones inmediatas y transversales por parte del Estado. Aquello, requiere un tiempo razonable de organización, coordinación y ejecución por parte de la administración pública y las fuerzas de seguridad. En consecuencia, se concluye que la situación actual amerita un régimen de excepcionalidad por 45 días a efecto de que el Estado pueda implementar de forma oportuna las acciones necesarias para enfrentar esta crisis y planificar medidas de seguridad ciudadana y protección interna pertinentes, siendo deseable que dentro de las potestades ejecutivas ordinarias se pudieren producir soluciones plausibles que no necesariamente tengan como consecuencia dictaminar un estado de excepción.
65. En conclusión, la Corte Constitucional resuelve declarar constitucional el tiempo de vigencia determinado en los Decretos. Esto, conforme a lo dispuesto a los artículos 164 y 166 de la CRE, y 120.3 y 121.4 de la LOGJCC.

6. Control formal de las medidas³⁹

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

³⁸ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen N°. 3-20-EE/21, 29 de junio 2020, párr. 62.

³⁹ Respecto de las medidas implementadas mediante declaratorias de estado de excepción, el artículo 122 de la LOGJCC presenta dos requisitos formales: “1. *Que se ordenen mediante decreto, de acuerdo con las*

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

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

67. Las medidas contenidas en los Decretos en cuestión se aplican en el territorio de las provincias de Guayas, Esmeraldas y Santo Domingo de los Tsáchilas, por un tiempo de 45 días, contados desde el 1 de noviembre de 2022. En concreto, las medidas dictadas son las siguientes:

Artículo 3.- De conformidad a lo establecido en el numeral 6 del artículo 165 de la [CRE], disponer el empleo de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas en el espacio territorial delimitado por este Decreto Ejecutivo.

Artículo 4.- Disponer la movilización, en el espacio territorial señalado en el artículo 1 de este Decreto Ejecutivo, de tal manera que todas las entidades de la Administración Pública Central e Institucional, la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas coordinen esfuerzos en el marco de sus competencias con la finalidad de ejecutar las acciones necesarias para mantener el orden público y precautelar la seguridad interna, a fin de prevenir acontecimientos de violencia, proteger la vida e integridad física de la ciudadanía, conforme los principios que rigen el uso legítimo de la fuerza y su proporcionalidad. (...)

Artículo 5.- De conformidad con el artículo 35 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado, las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, deberán coordinar acciones para que las Fuerzas Armadas apoyen a la Policía Nacional, siendo esta última responsable del mantenimiento del orden público y seguridad ciudadana, hasta que se haya restablecido.

Artículo 6.- Suspender en el espacio territorial delimitado por este Decreto Ejecutivo, el ejercicio del derecho a la libertad de asociación y reunión, en estricta relación a los motivos del estado de excepción, observándose los principios de proporcionalidad, necesidad e idoneidad, y el estricto apego al respeto de las demás garantías constitucionales. (...)

Artículo 7.- Suspender el derecho a la inviolabilidad de domicilio en el espacio territorial delimitado por [estos Decretos]. (...)

Artículo 8.- Suspender el derecho a la inviolabilidad de correspondencia enviada o recibida en el espacio territorial delimitado por [estos Decretos]. (...)

Artículo 9.- Disponer las requisiciones a las que haya lugar, mismas que estarán a cargo del Comandante General de la Policía Nacional y/o subsidiariamente el Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, según sea el caso, para mantener los

formalidades que establece el sistema jurídico; y, 2. Que se enmarquen dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción”.

servicios que garanticen los derechos de las personas, el orden y la seguridad interna, así como facilitar y garantizar sus operaciones. (...)

Artículo 10.- *Se restringe la libertad de tránsito a partir de la expedición de este Decreto Ejecutivo. Los horarios de restricción serán todos los días desde las 23h00 hasta las 05h00, en el espacio territorial delimitado por [estos Decretos]. (...)*

Artículo 11.- *Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deberán observar el estándar del uso legítimo de la fuerza y los principios aplicables. En tal sentido, la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas quedan autorizadas para hacer uso legítimo y excepcional de la fuerza en contextos de control del orden público, protección interna y seguridad ciudadana, según lo dispuesto en la Ley Orgánica que Regula el Uso Legítimo de la Fuerza, particularmente con los artículos 21, 29, 31 y 32 literales f) y g).*

Artículo 12.- *En el ámbito de sus competencias, los gobiernos autónomos descentralizados que estuvieren dentro del espacio territorial comprendido por esta declaratoria, deberán apoyar y coordinar con la Policía Nacional, las Fuerzas Armadas, el Ministerio del Interior y la Secretaría Nacional de Seguridad Pública y del Estado, acciones con el fin de garantizar la seguridad de los ciudadanos.*

Artículo 13.- *El Ministerio de Economía y Finanzas asignara los recursos suficientes para atender la situación de excepción, pudiendo disponer de los fondos públicos necesarios para el efecto, excepto los correspondientes a salud y educación.*

68. Este Organismo concluye que las medidas enunciadas en los artículos de los Decretos se enmarcan en las competencias materiales del estado de excepción, de conformidad con lo establecido en el artículo 165 de la CRE, a excepción de lo dispuesto en el artículo 12 del Decreto por ser una medida que corresponde al régimen constitucional ordinario y que no requiere de una declaratoria; por ende, no supera el examen formal y no cabe realizar un análisis material sobre dicha medida. Respecto a las demás medidas contenidas en los Decretos, se constata que éstas suspenden y limitan derechos susceptibles de aquello de acuerdo con la Constitución.

69. Así, se evidencia que las medidas se hallan dentro de los límites materiales, temporales y espaciales establecidos en la CRE; y cumplen con el requisito formal del artículo 122.2 de LOGJCC.

7. Control material de las medidas

70. De acuerdo con sus facultades, la Corte Constitucional debe verificar el cumplimiento de los requisitos sustantivos expresados en la LOGJCC.⁴⁰ A continuación, se

⁴⁰ Bajo el artículo 123 de la LOGJCC, las medidas deben ser: 1. estrictamente necesarias para enfrentar los hechos que dieron lugar a la declaratoria, y que las medidas ordinarias sean insuficientes para el logro de este objetivo; 2. proporcionales al hecho que dio lugar a la declaratoria; 3. que exista una relación de causalidad directa e inmediata entre los hechos que dieron lugar a la declaratoria y las medidas adoptadas; 4. idóneas para enfrentar los hechos que dieron lugar a la declaratoria; 5. que no exista otra medida que genere un menor impacto en términos de derechos y garantías; 6. que no afecten el núcleo esencial de los derechos constitucionales, y se respeten el conjunto de derechos intangibles; y, 7. que no se interrumpa ni se altere el normal funcionamiento del Estado.

analizarán las medidas dispuestas en los Decretos con el fin de efectuar su control material.

7.1. Disponer la movilización de las entidades de la Administración Pública Central e institucional, la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas; observando el estándar del uso legítimo de la fuerza y los principios aplicables

71. Los artículos 4, 5 y 11 de los Decretos, disponen la movilización de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas y el uso de la fuerza en los siguientes términos:

***Artículo 4.-** Disponer la movilización, en el espacio territorial señalado en el artículo 1 de este Decreto Ejecutivo, de tal manera que todas las entidades de la Administración Pública Central e Institucional, la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas coordinen esfuerzos en el marco de sus competencias con la finalidad de ejecutar las acciones necesarias para mantener el orden público y precautelar la seguridad interna, a fin de prevenir acontecimientos de violencia, proteger la vida e integridad física de la ciudadanía, conforme los principios que rigen el uso legítimo de la fuerza y su proporcionalidad.*

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

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

***Artículo 5.-** De conformidad con el artículo 35 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado, las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, deberán coordinar acciones para que las Fuerzas Armadas apoyen a la Policía Nacional, siendo esta última responsable del mantenimiento del orden público y seguridad ciudadana, hasta que se haya restablecido.*

***Artículo 11.-** Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deberán observar el estándar del uso legítimo de la fuerza y los principios aplicables. En tal sentido, la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas quedan autorizadas para hacer uso legítimo y excepcional de la fuerza en contextos de control del orden público, protección interna y seguridad ciudadana, según lo dispuesto en la Ley Orgánica que Regula el Uso Legítimo de la Fuerza, particularmente con los artículos 21, 29, 31 y 32 literales f) y g).*

72. Los Decretos disponen la movilización de las Fuerzas Armadas en las provincias del Guayas, Esmeraldas y Santo Domingo de los Tsáchilas para complementar y reforzar las funciones de la Policía Nacional. Esta medida está amparada en el numeral 8 del artículo 165 de la CRE, en concordancia con los artículos 158 y 159 del texto constitucional y del artículo 35 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado. Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional son las únicas que tienen la competencia

constitucional y legal para garantizar la seguridad integral del Estado, la protección interna y del mantenimiento del orden público. Sin detrimento de lo anterior, es importante puntualizar que, durante la movilización de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas, sus funciones “(...) *debe[n] guiar[se] estricto cumplimiento del deber de prevención y protección de los derechos en riesgo*”.⁴¹

73. En este sentido, es pertinente recordar que la declaratoria se emite con base en una grave conmoción interna que ha traído como consecuencia una afectación a los derechos de la población y de la propiedad pública y privada. Esto ha generado un estado de alarma social, de terror social frente a hechos de naturaleza especialmente violenta y atroz que han sido mencionados en los Decretos, resumidos y referidos en el presente dictamen, y que son parte del conocimiento público.
74. Resulta claro que los medios ordinarios a disposición del presidente y de la Policía Nacional no son suficientes para hacer frente al crimen organizado que actúa de una forma cruenta y sistemática, sin precedentes en el país. Cabe mencionar que actualmente no se observan otros mecanismos menos invasivos para actuar a favor de la protección de los derechos de los ciudadanos, de su seguridad, paz y bienestar. Más aún cuando el incremento y la magnitud del accionar de grupos delincuenciales - ordinarios y organizados- han superado la capacidad de respuesta de las fuerzas del orden porque precisamente son ellos los objetivos recurrentes de actos delincuenciales en el desempeño de su labor.
75. Por lo tanto, este Organismo encuentra que la medida analizada es necesaria, idónea y proporcional para contrarrestar el desbordamiento desmesurado de la delincuencia; principalmente, en las provincias señaladas en los Decretos. En esta misma línea, se verifica que la medida empleada mantiene una relación de causalidad directa con los hechos que motivan el presente estado de excepción, en tanto busca contrarrestar las conductas antijurídicas de especial atrocidad que mantienen a la población civil en estado de alarma. El despliegue temporal de las Fuerzas Armadas en colaboración y coordinación con la Policía Nacional supone un refuerzo eficaz en la lucha por el restablecimiento del orden en las provincias de Guayas, Esmeraldas y Santo Domingo de los Tsáchilas.
76. Ahora bien, la Corte ha enfatizado la necesidad de limitar la intervención de la fuerza pública y ha concluido que esta será considerada proporcional siempre que se respete irrestrictamente los objetivos constitucionalmente establecidos; se garantice el normal funcionamiento de instituciones que prestan servicios públicos y privados indispensables; se proteja los derechos de la ciudadanía; se respete las obligaciones reconocidas en los tratados internacionales, la CRE y la normativa legal vigente sobre

⁴¹ Corte IDH. *Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador*. sentencia de 4 de julio de 2007 (*Fondo, Reparaciones y Costas*). N°. 166. Al respecto, se verifica que el artículo 2 del Decreto dispone la movilización de las Fuerzas Armadas y su participación, de forma complementaria con la Policía Nacional, y debe ser de manera coordinada con las acciones llevadas a cabo por parte de ésta última.

el empleo de los principios del uso de la fuerza; respetando los límites temporales, territoriales y materiales establecidos en los Decretos y dictámenes de esta Corte.⁴²

77. Debe recordarse que, como regla general, las Fuerzas Armadas tienen a su cargo el servicio de seguridad externa y conflicto armado. Su preparación y actividad se enfoca en la defensa, por lo que la protección y control de civiles no forman parte general de su entrenamiento.⁴³ 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.⁴⁴
78. Bajo estas directrices, las fuerzas estatales deben medir su actuación bajo un principio de *humanidad*⁴⁵ que prevea una reacción coercitiva si es estrictamente necesaria; tomando en consideración: **(i)** la intensidad y peligrosidad de la amenaza; **(ii)** la forma de proceder del individuo; **(iii)** las condiciones del entorno; y, **(iv)** los medios de los que disponga el funcionario para abordar una situación específica.
79. Pese a que esta Corte comprende que no existen otros medios urgentes y aplicables para contrarrestar la crisis generada por el desbordamiento delictivo, aquello no implica que la fuerza pública desconozca o viole derechos y garantías constitucionales. La actividad de las Fuerzas Armadas, tal como se dispone en los Decretos, deberá centrarse en colaborar y complementar las actividades de la Policía Nacional y deberá reforzar las actividades de su competencia.
80. Respecto al uso legítimo de la fuerza, esta Corte ya ha afirmado que, para garantizar el mantenimiento del orden público, el Estado puede hacer uso del monopolio de la fuerza pública e implementar el uso progresivo de la fuerza, observando los principios

⁴² Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 1-21-EE/21, párrs. 77 y 78; Dictamen No. 2-21-EE/21, párr. 83.

⁴³ Corte IDH, Caso *Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador*, sentencia de 4 de julio de 2007 (*Fondo, Reparaciones y Costas*), párr. 51

⁴⁴ 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, 5 de mayo de 2021, párr. 97.

⁴⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 33-20-IN/21 de 5 de mayo de 2021, párr. 116, párr. 117 (iv).

de legalidad, necesidad, proporcionalidad y humanidad,⁴⁶ así como observando lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley Orgánica que regula el uso legítimo de la fuerza.⁴⁷

81. Consciente de la realidad nacional, de la grave conmoción interna y el estado de alarma presente en la población civil, la Corte Constitucional verifica que esta medida es necesaria debido a la insuficiencia de medios ordinarios para contrarrestar los acontecimientos que motivaron los Decretos. Es proporcional debido a que supone una intervención leve y poco gravosa de derechos, respecto del fin perseguido; tomando en cuenta la proliferación y magnitud de la violencia generada por organizaciones delictivas. También, es idónea para contener y enfrentar los ataques sistemáticos y planificados de estos acaudalados grupos criminales; permitiendo así contrarrestar el desbordamiento delincencial y retornar a la normalidad.
82. Vale recordar que la Policía Nacional y, complementariamente, las Fuerzas Armadas deben actuar respetando los objetivos establecidos en la CRE y en los Decretos, garantizando *“el normal funcionamiento de instituciones que prestan servicios públicos y privados indispensables; [protegiendo] los derechos de la ciudadanía; [y, respetando] (...) la Constitución y la normativa legal vigente sobre el empleo adecuado del uso de la fuerza”*.⁴⁸
83. En conclusión, la Corte Constitucional dictamina la constitucionalidad material de la medida de movilización de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, de conformidad con lo establecido en la declaratoria de estado de excepción y lo expuesto en el presente Dictamen. Dicha medida y las facultades conferidas al presidente deben entenderse aplicables únicamente respecto al objeto de los Decretos, por lo que, está proscrito cualquier ejercicio abusivo del estado de excepción.⁴⁹ Adicionalmente, este Organismo considera que el uso legítimo de la fuerza, dentro de esta medida, es constitucional y cumple con los parámetros pertinentes, siempre que sea aplicado al amparo del contenido de la declaratoria, de este dictamen y del ordenamiento jurídico nacional.

⁴⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 33-20-IN/21 de 5 de mayo de 2021, párr. 117. **(i) Legalidad:** el uso de la fuerza debe estar dirigido a lograr un objetivo legítimo, debiendo existir un marco regulatorio que contemple la forma de actuación en dicha situación de conformidad con lo prescrito en los artículos 84, 132 y 133 de la CRE; **(ii) Absoluta necesidad:** el uso de la fuerza debe limitarse a la inexistencia o falta de disponibilidad de otros medios para tutelar la vida e integridad de la persona o situación que pretende proteger, de conformidad con las circunstancias del caso; **(iii) Proporcionalidad:** los medios y el método empleados deben ser acorde con la resistencia ofrecida y el peligro existente. Así, los agentes deben aplicar un criterio de uso diferenciado y progresivo de la fuerza, determinando el grado de cooperación, resistencia o agresión de parte del sujeto al cual pretende intervenir y con ello, emplear tácticas de negociación, control o uso de fuerza, según corresponda. Cuando hablamos de proporcionalidad, se debe considerar lo planteado por la Corte IDH: (a) la intensidad y peligrosidad de la amenaza; (b) la forma de proceder del individuo; (c) las condiciones del entorno; y, (d) los medios de los que disponga el funcionario para abordar una situación específica; **(iv) Humanidad:** cuyo objeto es complementar y limitar intrínsecamente el principio de necesidad, al prohibir las medidas de violencia que no son necesarias (es decir, relevantes y proporcionadas).

⁴⁷ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen N°. 6-22-EE/22 de 31 de agosto de 2022, párr. 137.

⁴⁸ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen N°. 3-22-EE/22 de 22 de junio de 2022, párr. 81.

⁴⁹ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen N°. 7-20-EE/20, 27 de diciembre de 2020, párr. 23; Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen N°. 3-20-EE/20, 29 de junio de 2020, párr. 120.

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

84. El artículo 6 de la declaratoria objeto del presente dictamen establece lo siguiente:

Artículo 6.- Suspender en el espacio territorial delimitado por este Decreto Ejecutivo, el ejercicio del derecho a la libertad de asociación y reunión, en estricta relación a los motivos del estado de excepción, observándose los principios de proporcionalidad, necesidad e idoneidad, y el estricto apego al respeto de las demás garantías constitucionales.

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

85. El numeral 13 del artículo 66 de la CRE consagra: “el derecho a asociarse, reunirse y manifestarse en forma libre y voluntaria”. Cabe indicar que el derecho de asociación y el derecho de reunión no son idénticos. La Corte Constitucional los ha diferenciado argumentando que:

*El derecho a **asociación** tiene relación con la facultad para integrar grupos, asociaciones u organizaciones para cumplir ciertos finés lícitos, y que tienen vinculación permanente, como por ejemplo ser parte de una asociación de jubilados, de un gremio profesional o de un club deportivo; en cambio el derecho de **reunión** es la facultad que tienen las personas para concurrir temporalmente a un mismo lugar, como el asistir a una fiesta, un evento cultural o deportivo.⁵⁰ (énfasis añadido).*

86. En varios dictámenes este Organismo ha aclarado que la reunión y la asociación son derechos autónomos. El primero permite la expresión colectiva, expresada a través de manifestaciones y marchas pacíficas; mientras que el segundo permite integrar grupos, asociaciones u organizaciones para cumplir ciertos fines lícitos.⁵¹

87. Los Decretos, al disponer la suspensión de estos derechos, manifiestan que su propósito consiste en “limitar la propagación de acciones violentas” y busca que las fuerzas del orden intervengan para “impedir y desarticular reuniones en espacios públicos donde se identifiquen posibles amenazas al orden público y seguridad ciudadana”. Por lo tanto, se entendería que la declaratoria comprende un impedimento para la actuación de grupos criminales y la aglomeración de civiles en zonas de peligro, como áreas con riesgo de atentados, confrontación armada, detonación de explosivos, etc. Aquello, implica la suspensión proporcional, necesaria e idónea del derecho a la libertad de reunión, siempre y cuando se circunscriba al marco establecido en los Decretos, que delimita el accionar de las fuerzas públicas a los fundamentos materiales y formales contenidos en la declaratoria.

⁵⁰ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen N°. 2-21-EE/21 de 28 de abril de 2021, párr. 49.

⁵¹ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen N°. 6-22-EE/22 de 31 de agosto de 2022, párr. 97.

88. En cuanto a la suspensión del derecho a la asociación, este Organismo ha desarrollado lo siguiente:

*el contenido del derecho a la libertad de **asociación** no se agota en la protección de la yuxtaposición, reunión o confluencia (física o virtual) de personas, es decir, no se limita a garantizar la posibilidad material de que varias personas puedan ocupar un mismo espacio físico o virtual sin la injerencia injustificada del Estado; sino, que especialmente protege, las dimensiones comunicacionales, estructurales y auto determinativas de las diferentes formas de reunión u organización de las personas, o en otras palabras, tutela el derecho a las personas de decidir los fines, las formas y las reglas bajo las cuales se organizarán, lo que incluye el derecho a organizar directivas, estatutos reglamentos, atribución de competencias y responsabilidades de sus miembros y autoridades, entre otros.⁵² (Énfasis añadido).*

89. Tomando en cuenta el concepto de derecho de asociación -recogido en los párrafos anteriores- y la medida correspondiente analizada de los Decretos, esta Corte comprende que la Función Ejecutiva pretende prevenir o impedir que los integrantes de diversas organizaciones delictivas puedan comunicarse, organizarse, coordinarse, seguir órdenes de sus superiores, solicitar o adquirir armamento, dinero y/o sustancias estupefacientes, robar y extorsionar, planear atentados y disponer asesinatos, lavar dinero, entre otras actividades. Sin embargo, las manifestaciones de asociación llevadas a cabo por parte de grupos delincuenciales y de crimen ordinario u organizado, no se encuentran amparadas por el derecho a la asociación porque consisten en actos ilícitos que persiguen fines también ilícitos, los cuales no se encuentran protegidos dentro del ordenamiento jurídico.
90. En consecuencia, la Corte Constitucional concluye que la medida de suspender el derecho a la reunión es idónea, razonable, proporcional,⁵³ se apega a la realidad de los hechos y no existen medidas menos gravosas que permitan efectuar las acciones pertinentes para contrarrestar la grave conmoción interna actual, siempre que se entienda y aplique como la suspensión del derecho de reunión; mas no del derecho de asociación, de acuerdo con el razonamiento del párrafo *ut supra*. En este sentido, se declara la constitucionalidad de la medida, exclusivamente referente al derecho de reunión, cuyo fin legítimo es proteger la seguridad e integridad de las personas, bienes públicos y privados, la provisión de servicios públicos y del orden público en los territorios demarcados en los Decretos. En cuanto a la suspensión del derecho de asociación, la Corte considera que no es necesaria en este caso, puesto que las actividades de “asociación” de las organizaciones delictivas y del crimen organizado no se encuentran amparadas por este derecho.

7.3. Suspender el derecho a la inviolabilidad de domicilio

91. Sobre la inviolabilidad del domicilio, los Decretos precisan:

⁵² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 48-16-IN/21 de 09 de junio de 2021, párr. 30.

⁵³ La Corte recuerda a la Función Ejecutiva los parámetros contemplados para la limitación del derecho a la libertad de reunión, recogidos en el párrafo 101 del dictamen 6-22-EE/22, de 31 de agosto de 2022.

Artículo 7.- *Suspender el derecho a la inviolabilidad de domicilio en el espacio territorial delimitado por este Decreto Ejecutivo. La suspensión del derecho a la inviolabilidad de domicilio consistirá en la posibilidad de realizar inspecciones y requisas por la fuerza pública, tendientes al hallazgo de espacios de almacenamiento de sustancias sujetas a fiscalización, armas y explosivos, a fin de desarticular amenazas en curso o futuras. Esta medida excepcional es necesaria para prevenir posibles atentados y actos violentos derivados del enfrentamiento entre grupos delincuenciales organizados.*

92. La CRE reconoce el derecho a la intimidad personal y a la inviolabilidad del domicilio, según el cual “[n]o se podrá ingresar en el domicilio de una persona, ni realizar inspecciones o registros sin su autorización o sin orden judicial, salvo delito flagrante, en los casos y forma que establezca la ley”.⁵⁴ Esta Corte ha esclarecido que la prohibición constitucional del ingreso al domicilio o allanamiento constituye una protección a la intimidad personal y familiar como un “*ámbito personal que debe estar exento e inmune a las invasiones o injerencias abusivas o arbitrarias por parte de terceros o de la autoridad pública*”.⁵⁵ En consecuencia, la restricción al mentado derecho “*debe ser excepcional*”.⁵⁶
93. Sin detrimento de lo anterior, la CRE reconoce que la inviolabilidad del domicilio puede ser limitada a través de un estado de excepción, por ello, resulta importante que la medida persiga un fin legítimo, sea idónea para perseguir dicho fin, sea necesaria y proporcional.
94. Conforme se desprende de las consideraciones del presidente, la restricción al derecho tiene como finalidad “*la posibilidad de realizar inspecciones y requisas por la fuerza pública, tendientes al hallazgo de espacios de almacenamiento de sustancias sujetas a fiscalización, armas y explosivos, a fin de desarticular amenazas en curso o futuras*”. En tal virtud, la restricción persigue un fin legítimo que consiste en garantizar la seguridad ciudadana, prevenir nuevos atentados criminales y restablecer el orden público.
95. A su vez, la medida es idónea porque resulta conducente para lograr el fin referido por el Ejecutivo. Esto toda vez que a través de inspecciones y requisas por parte de la fuerza pública es posible detectar la existencia de sustancias sujetas a fiscalización. Además, esto permite identificar y desarticular a grupos de crimen organizado, lo que, no solo contribuye a combatir la criminalidad, sino a prevenir futuros atentados.
96. Continuando, la medida es la menos lesiva si se considera el incremento de atentados, sicariatos y crímenes violentos. La posibilidad de realizar inspecciones y requisas constituye la herramienta menos gravosa para perseguir la prevención de más actividades criminales y la impunidad alrededor de las mismas.

⁵⁴ CRE, artículo 66 numeral 22.

⁵⁵ Corte Constitucional. Sentencia N°. 202-19-JH/21, párr.109.

⁵⁶ Corte Constitucional. Sentencia N°. 2064-14-EP/21, párr. 117.

97. Sobre la proporcionalidad de la restricción, esta Corte evidencia que el presidente no precisa ninguna condición previa que permita dilucidar en qué escenarios existe mayor probabilidad para que la fuerza pública inobserve la inviolabilidad del domicilio. En tal sentido, resulta necesario recordar que, de conformidad con la jurisprudencia de este Organismo, para que exista una aplicación proporcional de la suspensión al mentado derecho se requiere un análisis casuístico, así como propender a no infringir daños a la propiedad y a la integridad personal. Igualmente, se debe precautelar la vida de las personas, así como sus demás garantías.⁵⁷
98. Con fundamento en lo esgrimido, se declara la constitucionalidad de la medida de suspensión a la inviolabilidad de domicilio.

7.4. Suspender el derecho a la inviolabilidad de correspondencia

99. El artículo 8 del Decreto No. 588 precisa:

Artículo 8.- Suspender el derecho a la inviolabilidad de correspondencia enviada o recibida en el espacio territorial delimitado por este Decreto Ejecutivo.

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

100. La CRE reconoce “el derecho a la inviolabilidad y al secreto de correspondencia física y virtual”.⁵⁸ Como regla general, el texto constitucional refiere que la correspondencia “no podrá ser retenida, abierta ni examinada (...) previa intervención judicial y con la obligación de guardar el secreto de los asuntos ajenos al hecho que motive su examen”.⁵⁹ Sin detrimento de lo anterior, la Carta Magna precisa que este derecho no es absoluto, pues en casos excepcionales “previsto en la ley”,⁶⁰ es posible la suspensión de este derecho.⁶¹
101. De conformidad con lo anterior, la limitación al derecho puede ocurrir en los casos previstos en la legislación, con previa intervención judicial y durante un estado de excepción. En este último, la medida debe perseguir un fin legítimo y cumplir con los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.
102. Ahora bien, según el Decreto Ejecutivo, el fin de la restricción es la “identificación, análisis y recopilación de mensajes que tengan por objeto el cometimiento u ocultamiento de algún ilícito relacionado con los sucesos que dan lugar a esta

⁵⁷ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen N°. 6-22-EE, párr. 116.

⁵⁸ CRE, artículo 66 numeral 21.

⁵⁹ *Ibidem*.

⁶⁰ *Ibidem*.

⁶¹ El derecho a la inviolabilidad de la correspondencia también ha sido recogido en otros cuerpos normativos como el artículo 11 de la CADH y el 17 numeral 1 del PIDC.

declaratoria” y, especialmente, respecto de aquellos “relacionados a posibles atentados que pongan en riesgo la integridad y vida de los ciudadanos”. En consecuencia, se constata que existe un fin legítimo detrás de la medida y que, además, es idónea porque permite la identificación de los actos delincuenciales que precisamente dieron lugar a la grave conmoción que atraviesa el país. Mediante esta prerrogativa, la fuerza pública goza de una herramienta que le permita la identificación temprana de atentados y, por lo tanto, tiene mayor probabilidad para emprender acciones que impidan el cometimiento de más crímenes.

103. La medida es necesaria porque, como se refirió previamente, permite la detección oportuna de posibles ilícitos y, en ese sentido, no existe otra medida menos gravosa para alcanzar el fin que se persigue. Se debe considerar que actualmente la criminalidad experimenta un incremento y, de la mano, las organizaciones delictivas concretan y coordinan sus actuaciones, por lo que, resulta indispensable contar con información que permita su desarticulación.
104. Sobre la proporcionalidad, el artículo 8 del Decreto determina el objetivo de la restricción, es decir, *“identificación, análisis y recopilación de mensajes que tengan por objeto el cometimiento u ocultamiento de algún ilícito relacionado con los sucesos que dan lugar a esta declaratoria”*. También destaca que el derecho quedará suspenso *“en particular relacionados a posibles atentados que pongan en riesgo la integridad y vida de los ciudadanos”*. Pese a que se realiza esta distinción, no se verifica información que permita dilucidar en qué supuestos o a la luz de qué condiciones se restringirá el derecho. En consecuencia, este Organismo estima oportuno recordar que la limitación a la inviolabilidad de la correspondencia debe observar con rigurosidad los requisitos para los que fue formulada, es decir, debe estar encaminada a la *“identificación, análisis y recopilación de mensajes que tengan por objeto el cometimiento u ocultamiento de algún ilícito relacionado con los sucesos que dan lugar a esta declaratoria”*, por lo que, no implica que se puede acceder a información ajena al fin de la medida.
105. Por las consideraciones *supra*, la Corte declara la constitucionalidad de la suspensión a la inviolabilidad de la correspondencia.

7.5. Disponer requisiciones a cargo del comandante general de la Policía Nacional y/o subsidiariamente el jefe del comando conjunto de las Fuerzas Armadas

106. El artículo 9 de los Decretos, recoge:

Artículo 9.- Disponer las requisiciones a las que haya lugar, mismas que estarán a cargo del Comandante General de la Policía Nacional y/o subsidiariamente el Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, según sea el caso, para mantener los servicios que garanticen los derechos de las personas, el orden y la seguridad interna, así como facilitar y garantizar sus operaciones. Las requisiciones se harán en casos de necesidad y en estricto cumplimiento del ordenamiento jurídico aplicable para esta situación, observando de manera imperiosa los criterios de responsabilidad de la

requisición, formalidades y documentación requerida y demás consideraciones sobre materia contenida en reglamentos respectivos.

Toda requisición, sea de bienes o servicios, se ejecutará de conformidad con lo establecido en el Reglamento a la Ley de Seguridad Pública y del Estado y el Reglamento de Requisición de Bienes aplicable.

- 107.** De acuerdo con el artículo 37 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado y con el Título V del Reglamento a la ley de Seguridad Pública y del Estado y el Reglamento de Requisición de Bienes, se establece la posibilidad de disponer requisiciones de bienes y servicios individuales y colectivos, conforme a ciertos requisitos específicos, solamente en el contexto de un estado de excepción. Esto, en concordancia con el numeral 8 del artículo 165 de la CRE, según el cual, el presidente está autorizado a ordenar las requisiciones que considere necesarias.
- 108.** Para aplicar esta medida, se tendrán en cuenta los criterios de responsabilidad de requisiciones, formalidades y documentación requerida y consideraciones establecidas en la reglamentación existente,⁶² tal como dispuso el artículo 9 de la declaratoria.
- 109.** La razonabilidad de dicha medida debe ser analizada en el marco de lo señalado en este dictamen; es decir, a la luz de los hechos excepcionales que justifican la declaratoria en cuestión. Por tanto, procede que el Estado, a través de la Función Ejecutiva, ordene requisiciones en las provincias enunciadas en los Decretos. De esta manera, se persigue el fin legítimo y resulta una medida idónea para restaurar la seguridad ciudadana y el orden interno.
- 110.** Esta medida resulta necesaria por ser un mecanismo adecuado para controlar el traslado de objetos y sustancias ilícitas, enviadas por o dirigidas a las organizaciones criminales y delincuentes en general. Y, es proporcional por cuanto el detrimento del derecho a la propiedad es menor al de la vida y la integridad de la población civil y fuerzas del orden, contando con un alto grado de satisfacción respecto del fin legítimo que se consigue con dicha medida. De igual manera, este Organismo constata que la medida se enmarca en lo establecido en el artículo 39 del Reglamento a la Ley de Seguridad Pública y del Estado.⁶³
- 111.** En definitiva, la Corte Constitucional afirma que la presente medida cumple con los parámetros establecidos en la ley para ser considerada constitucional.

7.6. Restringir el derecho a la libertad de tránsito

- 112.** El artículo 10 de los Decretos, contiene la siguiente disposición:

⁶² Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen N°. 6-22-EE/22 de 31 de agosto de 2022, párr. 131.

⁶³ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen N°. 6-22-EE/22 de 31 de agosto de 2022, párr. 133.

Artículo 10.- *Se restringe la libertad de tránsito a partir de la expedición de este Decreto Ejecutivo. Los horarios de restricción serán todos los días desde las [01]h00 hasta las 05h00, en el espacio territorial delimitado por [estos Decretos].*

Las personas que circulen durante el horario del toque de queda serán puestas a órdenes de la autoridad judicial competente. Sin perjuicio de lo expuesto, se exceptúa de la restricción aquí establecida a los siguientes sectores:

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

Personas que en el ejercicio de sus actividades económicas abastezcan una cadena productiva. Para el efecto el Ministerio de Gobierno podrá emitir las disposiciones pertinentes. El Ministerio de Gobierno podrá autorizar la realización de actividades tales como eventos públicos, actividades turísticas y similares en lugares donde no exista riesgo de violencia, previa evaluación de la misma.

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

113. Este Organismo observa que la restricción a la libertad de tránsito persigue un fin legítimo en tanto busca precautelar la paz, el orden público, la seguridad integral y la integridad personal, reconocidos en la CRE. Dicha medida es idónea pues conduce a reducir el movimiento y las actividades a altas horas de la noche y la madrugada; momento en el que suelen encontrarse más activos los delincuentes. Su necesidad se desprende del hecho de que los mecanismos establecidos en el régimen ordinario no lograron una desescalada efectiva de la intensidad de los referidos hechos. Y, finalmente, es proporcional, debido a que el horario de restricción no impide el desarrollo normal de la vida de los ciudadanos, así como el ejercicio de sus derechos constitucionales.⁶⁴

114. En consecuencia, la Corte Constitucional concluye que la medida aquí analizada está justificada y es adecuada para su fin legítimo ante los hechos que motivaron la presente declaratoria de estado de excepción. Por tanto, lo dispuesto en el artículo 10 de los Decretos es constitucional.

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

115. El artículo 13 del Decreto Ejecutivo precisa que:

Artículo 13.- El Ministerio de Economía y Finanzas asignara los recursos suficientes para atender la situación de excepción, pudiendo disponer de los fondos públicos necesarios para el efecto, excepto los correspondientes a salud y educación.

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

117. Ahora bien, el artículo 13 supra dispone que el Ministerio de Finanzas provea “*los recursos necesarios para atender el estado de excepción*” y determina expresamente la prohibición en la utilización “*de fondos públicos destinados para educación y salud*”. En consecuencia, se constata que la medida se ajusta a lo prescrito en la CRE y, como ha determinado este Organismo, es constitucional “*cuanto fuere imperiosa para asegurar los fines que persigue el decreto*”.⁶⁵

118. Previo a concluir el análisis, esta Corte anota que los estados de excepción son medidas excepcionales frente a contextos emergentes, por lo que, no pueden ser empleados de manera ordinaria para solventar problemas estructurales como la delincuencia organizada. Las autoridades competentes se encuentran llamadas a

⁶⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen N°. 5-22-EE/22 de 6 de julio de 2022, párr. 92.

⁶⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen N°. 7-22-EE 29 de septiembre de 2022, párr. 60.

establecer políticas públicas y a adoptar medidas encaminadas a solucionar el crimen organizado en el marco del régimen ordinario.

8. Dictamen

En mérito de lo expuesto, esta Corte resuelve:

1. **Declarar** la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo N°. 588 de 1 de noviembre de 2022 que declara el estado de excepción por grave conmoción interna en las circunscripciones territoriales del Guayas y Esmeraldas durante 45 días desde el 1 de noviembre de 2022 salvo en la restricción al derecho a la asociación - conforme al análisis efectuado en el acápite 7.2 *supra*- y al artículo 12 del Decreto por las razones que constan en el párrafo 68 del presente dictamen.
2. **Declarar** la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo N°. 589 de 4 de noviembre de 2022 que declara el estado de excepción por grave conmoción interna en la circunscripción territorial de Santo Domingo de los Tsáchilas
3. **Declarar** la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo N°. 590 de 9 de noviembre de 2022 y del Decreto Ejecutivo N°. 601 de 22 de noviembre de 2022 en los que se modificó únicamente el horario de restricción a la libertad de tránsito en las provincias de Guayas, Esmeraldas, y Santo Domingo de los Tsáchilas.
4. **Disponer** que el presidente, una vez que concluya el período de vigencia del estado de excepción, remita a la Corte Constitucional el informe correspondiente de conformidad con el artículo 166 de la CRE.
5. **Recordar** que el objetivo final del estado de excepción es garantizar el orden público, la paz social y la convivencia pacífica de los ciudadanos. Por lo que, la actividad de la fuerza pública (Policía Nacional y Fuerzas Armadas) se debe enmarcar en los estándares de uso progresivo de la fuerza y en el respeto a los derechos humanos de toda la población.
6. **Recordar** la obligación establecida en el último inciso del artículo 166 de la CRE que dispone “*las servidoras y servidores públicos serán responsables por cualquier abuso que hubieran cometido en el ejercicio de sus facultades durante la vigencia del estado de excepción*”.
7. **Disponer** que la Defensoría del Pueblo, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, realice el seguimiento a las acciones que corresponden al estado de excepción contenido en los Decretos Ejecutivos N.º 588, 589, 590 y 601 e informe al respecto a la Corte Constitucional, al finalizar el mismo. Si la Defensoría del Pueblo verifica que se han producido violaciones a derechos constitucionales, deberá activar los mecanismos y acciones necesarias previstas en el ordenamiento jurídico.

8. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Carmen Corral Ponce
PRESIDENTA (S)

Razón: Siento por tal, que el Dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes (voto concurrente), Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 30 de noviembre de 2022; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Alí Lozada Prado, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

DICTAMEN 8-22-EE/22

VOTO CONCURRENTE

Jueza Constitucional Alejandra Cárdenas Reyes

1. Con el debido respeto por las decisiones mayoritarias de esta Corte Constitucional, y al amparo de lo previsto en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “LOGJCC”), presento el siguiente voto concurrente al dictamen 8-22-EE, emitido por el Pleno de este Organismo en sesión de miércoles 30 de noviembre de 2022.
2. Coincido con la decisión adoptada en el dictamen en el sentido de declarar la constitucionalidad de los Decretos Ejecutivos No. 588, 589, 590 y 601 de 1, 4, 9 y 22 de noviembre de 2022, que declaran el estado de excepción por grave conmoción interna en las circunscripciones territoriales de Guayas, Esmeraldas y Santo Domingo de los Tsáchilas, por 45 días. Este voto se limita a discrepar con la argumentación realizada para sostener en el control material de la declaratoria de estado de excepción, principalmente en los elementos relativos a que (i) los hechos constitutivos de la declaratoria configuren una grave conmoción interna; y (ii) que los hechos constitutivos de la declaratoria no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario.
3. En cuanto a que los hechos constitutivos de la declaratoria configuren una grave conmoción interna, considero que las situaciones descritas en los decretos mencionados evidencian una real ocurrencia de acontecimientos de alta intensidad. Estos hechos alteran gravemente el ejercicio de derechos constitucionales, la estabilidad institucional, la seguridad y la convivencia normal de la ciudadanía¹ y causan una considerable alarma social. Además, ponen en evidencia una constante escalada de violencia.
4. En este sentido en el Dictamen 6-22-EE, de 31 de agosto de 2022, este organismo señaló que mediante

Decretos Ejecutivos² No. 224, No. 257 y No. 411, la Presidencia de la República ha decretado estados de excepción por causas similares relativas a la inseguridad y a la delincuencia. Este Organismo nota que aunque los hechos que justifican este decreto tienen un patrón similar, los hechos que justifican este estado de excepción tienen un componente particular. El aumento de la violencia criminal y la existencia de un evento como la detonación en Cristo del Consuelo tienen características alarmantes. Tal como se señala en el decreto ejecutivo, dicha detonación ocasionó, por primera vez, la muerte de 5 personas³.

¹ Corte Constitucional, Dictamen No. 3-19-EE/19, párrafo 21.

² Se omiten los pies de página constantes en el Dictamen original.

³ Corte Constitucional, Dictamen No. 6-22-EE/22, párrafo 52.

5. Sobre la base de lo expuesto la Corte al Ejecutivo la obligación que tiene de adoptar acciones encaminadas a fortalecer las políticas y medidas de seguridad que, dentro de su marco de competencias, permitan evitar y propagar la violencia criminal y la escalada de la delincuencia común⁴.
6. En este sentido, los Decretos Ejecutivos que originan este dictamen constituirían el quinto episodio de violencia criminal causado por bandas de crimen organizado, entre octubre de 2021 y noviembre de 2022. Por lo que considero que es necesario insistir a la Presidencia de la República, en la necesidad de desarrollar todas las acciones que estén a su alcance para evitar el incremento de esta violencia criminal y sus consecuencias. Estos hechos ponen en evidencia que este tipo de violencia se está convirtiendo en una situación reiterada, que debe ser atendida por los canales ordinarios, los cuales requieren ser fortalecidos para responder a las características propias de este tipo de violencia criminal.
7. Por tanto, en mi opinión es necesario recordar que la figura del estado de excepción tiene por objetivo fortalecer temporalmente y en el marco de un límite geográfico específico, a una Función del Estado. Esto con el objeto de que se usen los mecanismos excepcionales para garantizar el retorno al estado de derecho.
8. En cuanto al análisis relativo a que los hechos constitutivos de la declaratoria no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario, el dictamen establece, tras citar lo afirmado en los Decretos Ejecutivos 588⁵ y 589⁶, que las acciones coordinadas del crimen organizado superan la capacidad de contención del Estado, incluyendo el rol de la policía nacional y por tanto, es necesario la atención de las fuerzas armadas.
9. Frente a esto considero que el Dictamen debía insistir en los pronunciamientos reiterados de este Organismo en cuanto a que “[L]a capacidad de respuesta de la Policía Nacional no debe limitarse a un asunto de número de efectivos, sino a aspectos como su preparación integral, noción sobre uso de la fuerza y garantía de derechos constitucionales.”⁷ En ese sentido, considero necesario insistir al Ejecutivo que la falta de efectivos policiales no puede ser un argumento suficiente para justificar el desbordamiento de los mecanismos ordinarios para enfrentar los hechos que motivan el estado de excepción.
10. En esta misma línea, considero fundamental recordar lo señalado por la Corte Constitucional en el dictamen 6-22-EE, “(...) ante el aparcimiento de nuevas formas delictivas es fundamental la capacitación constante de los miembros de las filas

⁴ Corte Constitucional, Dictamen No. 6-22-EE/22, párrafo 53.

⁵ Decreto Ejecutivo No. 588, página 11.

⁶ Decreto Ejecutivo No. 589, página 11.

⁷ Corte Constitucional, Dictamen No. 3-22-EE/22, párrafo 42; Corte Constitucional, Dictamen No. 4-22-EE/22, párrafo 41; Corte Constitucional, Dictamen No. 5-22-EE/22, párr. 53; Corte Constitucional, Dictamen No. 6-22-EE/22, párrafo 59.

policiales para enfrentarlos y combatirlos⁸. Por tanto, en mi opinión, el argumento relativo a la limitación de la Policía Nacional para enfrentar la situación actual de violencia y delincuencia organizada debe realizarse a través de una justificación fáctica, casuística y técnica que le permita a la Corte evidenciar claramente la necesidad de contar con la participación de las Fuerzas Armadas.

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

⁸ Corte Constitucional, Dictamen No. 6-22-EE/22, párrafo 59.

Razón.- Siento por tal que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, anunciado en el dictamen de la causa 8-22-EE, fue presentado en Secretaría General el 02 de diciembre de 2022, mediante correo electrónico a las 17:35; y, ha sido procesado conjuntamente con el Dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL