

Quito, D.M., 21 de marzo de 2024

CASO 2-24-EE

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

DICTAMEN 2-24-EE/24

Resumen: La Corte Constitucional dictamina la constitucionalidad del estado de excepción que rige en todo el territorio nacional, incluyendo el interior de los centros de privación de la libertad del Sistema Nacional de Rehabilitación Social, declarado mediante decreto ejecutivo 193 de 7 de marzo de 2024. El referido decreto corresponde con la renovación, por treinta días, del estado de excepción declarado en el decreto ejecutivo 110 de 8 de enero de 2024 y reformado en los decretos ejecutivos 111 de 9 de enero de 2024 y 135 de 23 de enero de 2024.

Además, la Corte se pronuncia sobre el contenido y el alcance de la causal de estado de excepción de conflicto armado interno y diferencia a esta causal de la existencia, en los hechos, de un conflicto armado no internacional. Asimismo, la Corte explica por qué los Convenios de Ginebra de 1949 y su Protocolo Adicional II forman parte del bloque de constitucionalidad.

Tabla de contenido

1. Antecedentes	2
2. Competencia.....	3
3. Requisitos de procedencia de la renovación del estado de excepción	3
4. Control formal de la declaratoria de 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	5
4.3. Ámbito territorial y temporal de la declaratoria	5
4.4. Derechos que sean susceptibles de suspensión o limitación	6
4.5. Notificaciones requeridas por la Constitución y tratados internacionales.....	6
5. Control material de la declaratoria de estado de excepción.....	6
5.1. Que los hechos alegados en la motivación hayan tenido real ocurrencia.....	7
5.2. Que los hechos constitutivos de la declaratoria configuren las causales invocadas.....	10
5.2.1. Grave conmoción interna.....	11
5.2.2. Conflicto armado interno.....	13
5.2.2.1. Los Convenios de Ginebra y su Protocolo Adicional II son parte del bloque de constitucionalidad	13
5.2.2.2. Requisitos del conflicto armado no internacional	18

5.2.2.3.La existencia de un conflicto armado no internacional es una cuestión fáctica.....	22
5.2.2.4.Diferenciación entre el conflicto armado no internacional como cuestión fáctica y como causal de estado de excepción.....	22
5.2.2.5.Control de constitucionalidad frente a la causal de conflicto armado interno.....	24
5.3. Que los hechos constitutivos de la declaratoria no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario.....	30
5.4. Que la declaratoria se decrete dentro de los límites temporales y espaciales establecidos en la Constitución.....	31
6. Control formal de las medidas adoptadas con fundamento en el estado de excepción.....	33
6.1. Que se ordenen mediante decreto de acuerdo con las formalidades que establece el sistema jurídico.....	33
6.2. Que se enmarquen dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción.....	33
7. Control material de las medidas dictadas con fundamento en el estado de excepción.....	35
8. Consideraciones finales.....	37
9. Decisión.....	39

1. Antecedentes

1. El 8 de enero de 2024, el presidente de la República emitió el decreto ejecutivo 110 en el que declaró el estado de excepción, por sesenta días, en todo el territorio nacional, incluyendo el interior de los centros de privación de libertad (“CPL”) del Sistema Nacional de Rehabilitación Social (“SNRS”), bajo la causal de grave conmoción interna. El 9 de enero de 2024, mediante decreto ejecutivo 111, incluyó una segunda causal para sustentar la declaratoria de estado de excepción: conflicto armado interno. El 23 de enero de 2024, emitió el decreto ejecutivo 135 en el que reformó y focalizó la medida que limitó el derecho a la libertad de tránsito, ordenada en el decreto ejecutivo 110.
2. El 29 de febrero de 2024, la Corte Constitucional emitió el dictamen 1-24-EE/24 en el que, por unanimidad,¹ declaró la constitucionalidad de la declaratoria de estado de excepción, así como de las medidas adoptadas.

¹ El dictamen fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo (voto concurrente), Alejandra Cárdenas Reyes (voto concurrente), Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz (voto concurrente), Enrique Herrería Bonnet, Alfí Lozada Prado (voto concurrente), Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín (voto concurrente).

3. El 7 de marzo de 2024, el presidente de la República emitió el decreto ejecutivo 193 en el que renovó, por treinta días, el estado de excepción declarado en el decreto ejecutivo 110 y reformado en los decretos ejecutivos 111 y 135.
4. Mediante oficio T. 110-SGJ-24-0116 de 8 de marzo de 2024, el presidente de la República puso en conocimiento de la Corte Constitucional la renovación del estado de excepción. Además, adjuntó una copia del decreto ejecutivo 193 y, como información confidencial, los oficios que recomiendan la renovación del estado de excepción: MDN-MDN-2024-0548-OF del Ministerio de Defensa Nacional; SNAI-SNAI-2024-0253-0 del Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores (“SNAI”); y, PN-DAI-EII-2024-0084-INF de la Policía Nacional.
5. Conforme consta en el acta de sorteo de 8 de marzo de 2024, la sustanciación de la causa le correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín. El 12 de marzo de 2024, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y dispuso al presidente de la República que remita a la Corte la constancia de las notificaciones realizadas a los organismos correspondientes. La información requerida fue enviada por el presidente de la República el 13 de marzo de 2024.

2. Competencia

6. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre la constitucionalidad del decreto ejecutivo 193 que renueva el estado de excepción. Esto, conforme lo dispuesto en los artículos 166 y 436 numeral 8 de la Constitución, en concordancia con los artículos 75 numeral 3 literal c) y 119 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

3. Requisitos de procedencia de la renovación del estado de excepción

7. El artículo 166 de la Constitución establece: “[...] El decreto de estado de excepción tendrá vigencia hasta un plazo máximo de sesenta días. Si las causas que lo motivaron persisten podrá renovarse hasta por treinta días más, lo cual deberá notificarse [...]”.
8. La Corte Constitucional ha establecido que la renovación de un estado de excepción se encuentra supeditada a la verificación de tres requisitos: i) que persistan las causas que motivaron el estado de excepción (presupuesto fáctico); ii) que el estado de excepción se encuentre vigente al momento de la renovación (temporalidad); y, iii) que la renovación se notifique, como tal, de forma expresa (formalidad).² De no

² Ver, por ejemplo, CCE, dictamen 7-23-EE/23, párr. 9.

cumplirse estos requisitos, corresponde que la Corte analice al decreto correspondiente como uno que declara un nuevo estado de excepción.

9. En este caso, este Organismo verifica: i) que, conforme se analiza a detalle y se concluye en la sección 5 *infra*, el presidente de la República presenta argumentos para justificar que persisten las causas que motivaron el estado de excepción; ii) el decreto ejecutivo 193 fue emitido el 7 de marzo de 2024, *i.e.* mientras se encontraba vigente el estado de excepción originario ya que este culminaba el 8 de marzo de 2024; y, iii) el presidente de la República, tanto en el decreto ejecutivo 193 como en el oficio T. 110-SGJ-24-0116, hizo referencia expresa a la renovación del estado de excepción.
10. Por lo expuesto, esta Corte concluye que se han cumplido los requisitos para que el decreto ejecutivo 193 pueda ser tratado como uno de renovación del estado de excepción declarado en el decreto ejecutivo 110 y reformado en los decretos ejecutivos 111 y 135.

4. Control formal de la declaratoria de estado de excepción

11. De acuerdo con el artículo 120 de la LOGJCC, la Corte Constitucional debe verificar que la declaración de estado de excepción y el decreto ejecutivo que la contiene cumplan con los siguientes requisitos formales: “1. Identificación de los hechos y de la causal constitucional que se invoca; 2. Justificación de la declaratoria; 3. Ámbito territorial y temporal de la declaratoria; 4. Derechos que sean susceptibles de limitación, cuando fuere el caso; y, 5. Las notificaciones que correspondan de acuerdo a la Constitución y a los Tratados Internacionales”.
12. A continuación, se verificará si la declaratoria de estado de excepción contenida en el decreto ejecutivo 193 cumple con los requisitos formales previstos en la LOGJCC.

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

13. En cuanto a la identificación de los hechos, además de remitirse a lo expuesto en el estado de excepción originario (*i.e.* el declarado y regulado en los decretos ejecutivos 110, 111 y 135), el presidente de la República ha aportado los siguientes informes confidenciales en los que se identifican los hechos que motivaron la renovación del estado de excepción: i) MDN-MDN-2024-0548-OF del Ministerio de Defensa Nacional; ii) SNAI-SNAI-2024-0253-0 del SNAI; y, iii) PN-DAI-EII-2024-0084-INF de la Policía Nacional.
14. Por otro lado, en el artículo 1 del decreto ejecutivo 193, el presidente de la República identifica dos causales por las que declara el estado de excepción: grave conmoción

interna y conflicto armado interno. Las referidas causales se encuentran expresamente previstas en el artículo 164 de la Constitución.

15. Por lo expuesto, esta Corte verifica el cumplimiento del requisito formal previsto en el artículo 120 numeral 1 de la LOGJCC.

4.2. Justificación de la declaratoria

16. La Corte Constitucional ha considerado que la renovación de un estado de excepción puede justificarse por “la permanencia de los hechos que lo originaron, por el recrudecimiento de los mismos o por la necesidad de fortalecer las medidas temporales adoptadas con miras a procurar una efectiva transición hacia el régimen de ordinariedad”.³

17. En el decreto ejecutivo 193, el presidente de la República explica:

Que durante la vigencia del estado de excepción decretado, los índices de criminalidad y violencia han disminuido en el territorio nacional y en los centros de privación de libertad. Es decir que las actividades de los grupos criminales y su dominio en los referidos centros de privación de libertad, han sido combatidas directamente con las medidas adoptadas en el estado de excepción, buscando garantizar los derechos de la ciudadanía. Sin embargo, al persistir hechos de criminalidad y conflicto que motivaron la declaratoria de estado de excepción, y dado que el combate a la gobernanza criminal en los territorios debe enfocarse en erradicar las raíces estructurales que alimentan estas actividades ilícitas, es necesario renovar la referida declaratoria, incluidas sus medidas, para fortalecer la continuidad de las operaciones policiales y militares que se encuentran ejecutando, con la finalidad de recuperar la institucionalidad y seguridad, sin perjuicio de eventuales modulaciones de las medidas adoptadas.

18. Así, se verifica que el presidente de la República ha justificado la renovación del estado de excepción alegando (i) la permanencia de los hechos que lo originaron y (ii) la necesidad de fortalecer las medidas temporales adoptadas con miras a procurar una efectiva transición hacia el régimen de ordinariedad. Por lo expuesto, esta Corte verifica el cumplimiento del requisito formal previsto en el artículo 120 numeral 2 de la LOGJCC.

4.3. Ámbito territorial y temporal de la declaratoria

19. En cuanto al ámbito territorial, el decreto ejecutivo 193 prevé que el estado de excepción surtirá efectos en todo el territorio nacional, incluyendo el interior de todos los CPL del SNRS. En cuanto al ámbito temporal, el referido decreto establece que el

³ CCE, dictamen 7-21-EE/21, 29 de noviembre de 2021, párr. 12.

estado de excepción durará 30 días contados a partir de la terminación del estado de excepción originario, declarado en el decreto ejecutivo 110. Por tanto, esta Corte verifica el cumplimiento del requisito formal previsto en el artículo 120 numeral 3 de la LOGJCC.

4.4. Derechos que sean susceptibles de suspensión o limitación

- 20.** En el decreto ejecutivo 193 se dispone la suspensión y limitación, dependiendo del caso, de los mismos derechos que fueron suspendidos o limitados en los decretos ejecutivos 110, 111 y 135. De aquí se desprende que el presidente de la República (i) ha suspendido los derechos a la inviolabilidad de domicilio, a la inviolabilidad de correspondencia y a la libertad de reunión y (ii) ha limitado el derecho a la libertad de tránsito. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 165 de la Constitución, los derechos referidos son susceptibles de suspensión o limitación a través de la declaratoria de estado de excepción. Por tanto, esta Corte verifica el cumplimiento del requisito formal previsto en el artículo 120 numeral 4 de la LOGJCC.

4.5. Notificaciones requeridas por la Constitución y tratados internacionales

- 21.** Conforme se indicó en el párrafo 5 *supra*, el presidente de la República envió a esta Corte la constancia de las notificaciones realizadas a la Asamblea Nacional, la Organización de los Estados Americanos y la Organización de las Naciones Unidas. Por tanto, esta Corte verifica el cumplimiento del requisito formal previsto en el artículo 120 numeral 5 de la LOGJCC.

*

- 22.** En virtud de lo expuesto, esta Corte concluye que la declaratoria de estado de excepción cumple los requisitos formales establecidos en el artículo 120 de la LOGJCC.

5. Control material de la declaratoria de estado de excepción

- 23.** De acuerdo con el artículo 121 de la LOGJCC, la Corte Constitucional debe verificar que la declaratoria de estado de excepción cumpla con los siguientes requisitos materiales:

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.

24. A continuación, se verificará si la declaratoria de estado de excepción contenida en el decreto ejecutivo 193 cumple con los requisitos materiales previstos en la LOGJCC.

5.1. Que los hechos alegados en la motivación hayan tenido real ocurrencia

25. En el dictamen 3-21-EE/21, esta Corte determinó que el requisito concerniente a la real ocurrencia de los hechos alegados “refiere a circunstancias actuales y ciertas. De ninguna manera, implica escenarios probables o futuros”.⁴ Además, este Organismo ha señalado que, para cumplir este requisito, el presidente de la República puede basarse, por ejemplo, en:

informes o reportes de las autoridades nacionales competentes en la materia sobre la cual versa el estado de excepción; material documental, audiovisual o informes periciales que evidencien la real ocurrencia de los hechos; informes o reportes de los organismos internacionales especializados en la materia sobre la cual versa el estado de excepción; reportes o noticias objetivas de medios de comunicación; entre otros. También se tendrá por probada la real ocurrencia de los hechos cuando sean notorios o públicamente conocidos.⁵

26. Como se concluyó en el dictamen 1-24-EE/24, los hechos alegados por el presidente de la República para justificar la declaratoria de estado de excepción originaria, tuvieron real ocurrencia. En el referido dictamen, la Corte verificó que el presidente de la República sustentó su decreto acudiendo a informes de la Policía Nacional y el SNAI, a reportes de noticias de medios de comunicación locales e internacionales y a la exposición de hechos notorios o públicamente conocidos.
27. Para justificar la renovación del estado de excepción, en el decreto ejecutivo 193, el presidente de la República acude, además, a los informes confidenciales emitidos por el Ministerio de Defensa Nacional, el SNAI y la Policía Nacional, en los que se recomienda la renovación del estado de excepción. A continuación, se resumirá el contenido de los referidos informes, respetando el carácter reservado de la información.
28. En primer lugar, el presidente de la República adjunta el oficio MDN-MDN-2024-0548-OF, emitido por el ministro de Defensa Nacional el 4 de marzo de 2024, que recomienda la renovación del estado de excepción. Para llegar a esa conclusión, el oficio se remite a 3 informes dirigidos al jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.

⁴ Ver, por ejemplo, CCE, dictamen 3-21-EE/21, 21 de julio de 2021, párr. 7.1.1.

⁵ CCE, dictamen 8-21-EE/21, 10 de diciembre de 2021, párr. 20.

- 29.** En el primer informe adjunto, el director de inteligencia del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas argumenta que se han conformado 3 alianzas o “facciones terroristas” encabezadas por los grupos delictivos con mayor presencia y poder en el país. Explica que, si bien las alianzas son de carácter temporal y adaptable a las condiciones del escenario, podrían existir consecuencias en el corto, mediano y largo plazo. Indica que, a pesar de las acciones llevadas a cabo por el Bloque de Seguridad, se han reportado picos de violencia y muertes violentas por sicariato debido a retaliaciones entre los grupos delictivos o en contra de autoridades locales, operadores de justicia y miembros de las fuerzas del orden.
- 30.** Expone, además, que el Bloque de Seguridad ha logrado dejar incomunicados a los líderes de varios grupos delictivos, que ciertos grupos locales en Guayaquil han ampliado sus operaciones y que el SNAI no está en condiciones de mantener el control dentro de los CPL. Asimismo, resume los resultados de las acciones tomadas en cuanto a la incautación de drogas y armas, municiones y explosivos, así como aquellas relacionadas con el combate a la minería ilegal. Como conclusión, afirma que, a pesar de la disminución del índice de violencia, de la penetración del crimen organizado y de los actos “terroristas”, es necesario que las operaciones militares continúen, por lo que se debe ampliar el periodo de vigencia del estado de excepción.
- 31.** En el segundo informe adjunto, el director de operaciones multidominio del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas analiza la situación de los CPL. Indica que se han ejecutado 22 intervenciones en apoyo a la Policía Nacional y al SNAI. Explica que el objetivo de las intervenciones se ha centrado en la detección y localización de armas, municiones y explosivos y en la restauración del orden dentro de los CPL. Señala que, desde la emisión del decreto ejecutivo 110, las Fuerzas Armadas han ejecutado 2050 acciones tácticas en 35 CPL y que se ha encontrado “un sinnúmero de artículos prohibidos entre armas, municiones, explosivos, sustancias catalogadas sujetas a fiscalización, dinero, entre otros”. Afirma que se han erradicado las “vacunas” dentro de los CPL. Estima que se debe extender la vigencia del estado de excepción ya que no han finalizado “las intervenciones por cuanto se siguen encontrando caletas dentro de los” CPL.
- 32.** En el tercer informe adjunto, el director de asesoría jurídica del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas argumenta que las operaciones militares realizadas hasta el momento han afectado a las actividades de los grupos delictivos y, en particular, a sus fuentes de financiamiento, por lo que se han reducido los índices de violencia. Explica que, sin embargo, se han conformado nuevas alianzas y se han celebrado acuerdos para la financiación de los grupos “terroristas” que “están generando la presencia y actividades que afectan la seguridad, defensa y libertad de los ciudadanos a nivel

nacional”. Finalmente, recomienda la renovación del estado de excepción, aunque con una nueva semaforización para la limitación del derecho a la libertad de tránsito.

- 33.** En segundo lugar, el presidente de la República adjunta el oficio SNAI-SNAI-2024-0253-0, emitido por el director general del SNAI el 4 de marzo de 2024. En este documento se concluye que la intervención de los CPL ha “causado efectos satisfactorios para la seguridad, pues [ha] permitido que se retiren armas, municiones, explosivos y varios artículos prohibidos, por lo que permite que el Estado vuelva a tener control de los” CPL. Afirma que el SNRS enfrenta problemas de seguridad y la falta de servidores públicos y que el estado de excepción ha permitido destinar y utilizar recursos institucionales dirigidos a las áreas de seguridad y rehabilitación social. Recomienda la renovación del estado de excepción y adjunta un informe realizado por el subdirector de protección y seguridad penitenciaria.
- 34.** En el referido informe, se exponen las razones que justifican por qué se requiere el apoyo de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas para el control de los CPL. Además, constan fotografías que demuestran cómo las personas privadas de la libertad (“PPL”) se desplazan dentro de los CPL, manipulan cámaras y otros equipos, portan armas, acceden a equipamiento de las fuerzas del orden, etc. Asimismo, se presenta una línea de tiempo con el detalle de todos los incidentes reportados dentro de los CPL desde el 8 hasta el 16 de enero de 2024.
- 35.** Por otro lado, en el informe en cuestión se identifican ventajas que supuso la declaratoria de estado de excepción: i) avance con actividades para mejorar la infraestructura y la logística en los CPL; ii) desarrollo de actividades para mejorar el manejo de los procesos de medidas cautelares, ejecución de penas y de implementación de medidas socioeducativas; iii) traslado de PPL y otras actividades relacionadas con la protección y seguridad penitenciaria; y, iv) reducción de muertes violentas. Bajo estas consideraciones, se recomienda, entre otras medidas, la renovación del estado de excepción.
- 36.** En tercer lugar, el presidente de la República adjunta el oficio MDI-DMI-2024-0701-OF, emitido por la ministra del Interior (E) que a su vez se remite a una serie de oficios que conducen hacia el informe PN-DAI-EII-2024-0084-INF de la Policía Nacional. En dicho documento, el comandante general de la Policía Nacional expone que hasta el 29 de febrero de 2024 se reportaron 855 homicidios intencionales que representan una tasa de 4,82 por cada 100.000 habitantes. Indica que esta cifra es menor a la que se tenía proyectada y que esto es producto de las intervenciones realizadas en el marco de la declaratoria de estado de excepción.

37. Este informe identifica los avances en cuanto a la disminución de la violencia en los distritos priorizados. Además, expone las actividades realizadas en el marco del estado de excepción y los avances que tales actividades han representado en las siguientes áreas: decomiso de armas, municiones y explosivos, intervención carcelaria, aprehensión de “terroristas”, desarticulación de “grupos terroristas” e incautación de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización. Señala que, en el periodo comprendido entre el 8 de enero y el 29 de febrero de 2024, se decomisó un 65% más de droga, 35% más de armas de fuego, 511% más de municiones y 5% menos de explosivos que en el mismo periodo del año 2023.
38. Argumenta que, a partir del 8 de enero de 2024, se ha observado una notable disminución de la violencia, reflejada en la disminución de homicidios intencionales y de actividades como el contrabando, el tráfico ilícito de migrantes y la explotación minera ilegal. Sin embargo, “otras actividades delictivas como la extorsión, lavado de activos, distribución ilegal de hidrocarburos, sustracción de hidrocarburos y la trata de personas han experimentado un aumento, demostrando que la gobernanza criminal persiste en diversas regiones del país, aunque la violencia criminal haya reducido”. Todo ello, en comparación con los datos del mismo periodo en el año 2023. Concluye que, a pesar del “marcado éxito en la contención de la violencia”, es necesario renovar el estado de excepción para “mantener la tendencia positiva en la reducción de la violencia y el crimen”.
39. A partir de lo expuesto, esta Corte verifica que los hechos que, en concreto, motivaron la renovación del estado de excepción provienen de fuentes oficiales, como lo son los informes elaborados por las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional y el SNAI. Las referidas instituciones han monitoreado la situación de la violencia, tanto en las calles como al interior de los CPL, a partir de la entrada en vigencia del estado de excepción originario el 8 de enero de 2024.
40. En virtud de lo expuesto, esta Corte verifica el cumplimiento del requisito material previsto en el artículo 121 numeral 1 de la LOGJCC.

5.2. Que los hechos constitutivos de la declaratoria configuren las causales invocadas

41. En el artículo 1 del decreto ejecutivo 193, el presidente de la República identifica dos causales de estado de excepción: grave conmoción interna y conflicto armado interno. A continuación, se analizará si los hechos constitutivos de la declaratoria de estado de excepción configuran, o no, las causales invocadas por el presidente de la República o alguna de ellas.

5.2.1. Grave conmoción interna

42. De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, la causal de grave conmoción interna se configura ante la concurrencia de dos requisitos: 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.⁶
43. Acerca del primer requisito, la Corte ha señalado que “la delincuencia común es una situación que afecta a todos los Estados de forma crónica. Sin embargo, existen casos excepcionales donde el desbordamiento de fenómenos delincuenciales, la intensidad de la violencia y la subida exponencial de los índices de criminalidad perturban el orden público de forma crítica”.⁷ Asimismo, ha explicado que “la delincuencia no constituye *per se* un acontecimiento reciente [...] pero] 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”.⁸
44. En el dictamen 1-24-EE/24, la Corte concluyó que se cumplía el primer requisito. Esto se debe a que los hechos que motivaron la declaratoria de estado de excepción originaria evidencian un desbordamiento de la inseguridad a nivel nacional que pone en riesgo, entre otros, los derechos a la vida, a la integridad personal, a la vida digna, a la libertad de tránsito, al trabajo y a la educación. Además, la Corte constató que las medidas como la suspensión de clases a nivel nacional y el teletrabajo, como consecuencia de los actos del crimen organizado, demuestran una alteración de la convivencia normal de la ciudadanía. Finalmente, la Corte determinó que la infiltración de los grupos delictivos en las instituciones del Estado, en todos los niveles, denota la amenaza existente a la estabilidad institucional.⁹
45. Si bien en el decreto ejecutivo 193 y en los informes que el presidente de la República ha remitido a este Organismo existe una posición unánime acerca de la disminución de la violencia en el país desde la entrada en vigencia del estado de excepción originario, también se ha resaltado, por ejemplo, que: en los distintos operativos llevados a cabo en los CPL y en el resto del territorio nacional se siguen encontrando armas, municiones, explosivos y sustancias catalogadas sujetas a fiscalización; los índices de violencia y criminalidad siguen siendo altos, los grupos delictivos han

⁶ CCE, dictamen 3-19-EE/19, 9 de julio de 2019, párr. 21.

⁷ CCE, dictamen 6-21-EE/21, 3 de noviembre de 2021, párr. 29.

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

⁹ Ver, CCE, dictamen 1-24-EE/24, 29 de febrero de 2024, sección 5.2.

formado nuevas alianzas, muchos grupos delictivos mantienen sus capacidades y representan una amenaza y el cometimiento de ciertos delitos graves ha aumentado.

46. En este escenario, esta Corte verifica que el presidente de la República ha presentado argumentos suficientes para justificar que persisten acontecimientos de tal intensidad que atentan gravemente en contra del ejercicio de los derechos constitucionales, la estabilidad institucional, la seguridad y la convivencia normal de la ciudadanía. En conclusión, se verifica el cumplimiento del primer requisito.
47. En cuanto al segundo requisito, en el dictamen 1-24-EE/24, la Corte constató que el incremento de la violencia que motivó la declaratoria de estado de excepción originaria causó una considerable alarma y conmoción social. Para justificarlo, la Corte tomó en cuenta publicaciones en múltiples medios de comunicación, nacionales e internacionales. Asimismo, analizó eventos como la toma del medio de comunicación de propiedad del Estado TC Televisión por parte de miembros de un grupo delictivo que, luego de haber sido transmitida en vivo, provocó la movilización masiva de la población, la interrupción de la jornada laboral, el cierre de comercios e instituciones públicas, la implementación de la modalidad de teletrabajo en días posteriores y el cierre de escuelas.¹⁰ Además, la Corte tuvo en cuenta estadísticas entre las cuales destaca que Ecuador se encuentra en el décimo puesto del índice de criminalidad del mundo, al evidenciarse un “nivel altísimo de criminalidad y baja resiliencia estatal (habilidad de reaccionar o soportar el impacto de una crisis), la cual bajó de 5.7 en 2021 a 4.88 en 2023, de acuerdo con el Informe Global Contra el Régimen Organizado Transnacional (2023)”.¹¹
48. Desde entonces, esta Corte verifica, a partir del análisis de los hechos presentados por el presidente de la República y como un hecho público y notorio, que la alarma social persiste y que la ciudadanía se ha mantenido a la expectativa de las acciones que, principalmente, las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional han ejecutado a partir de la emisión del decreto de estado de excepción originario. En conclusión, se verifica el cumplimiento del segundo requisito.
49. En virtud de lo expuesto, esta Corte concluye que los hechos alegados configuran la causal de grave conmoción interna.

¹⁰ *Ibid.*, párr. 58.

¹¹ *Ibid.*, párr. 38 (que hace referencia al informe PN-DAI-DAO-2024-014-INF).

5.2.2. Conflicto armado interno

- 50.** El artículo 164 de la Constitución establece que el presidente de la República “podrá decretar el estado de excepción en todo el territorio nacional o en parte de él en caso de [...] conflicto armado internacional o interno”. Sin embargo, no define ni caracteriza al “conflicto armado interno”. Por ello, es necesario, en primer lugar, determinar el alcance y el sentido de los términos empleados en el referido artículo de la Constitución.
- 51.** Es claro que la Constitución, por “conflicto armado interno”, se refiere a lo que este Organismo,¹² la jurisprudencia internacional¹³ y la doctrina¹⁴ han llamado “conflicto armado no internacional” (“CANI”).¹⁵ La Corte Interamericana de Derechos Humanos, de hecho, ha empleado los mismos términos que usa la Constitución para referirse a los CANI.¹⁶ Resulta lógico interpretar el artículo 164 de la Constitución de esta forma en la medida en que, como parte de la misma causal, el artículo incluye también a los conflictos armados internacionales. El único tipo de conflicto armado reconocido a nivel mundial, además del internacional, es el CANI — independientemente de los términos que se empleen para referirse a este tipo de conflicto armado—.

5.2.2.1. Los Convenios de Ginebra y su Protocolo Adicional II son parte del bloque de constitucionalidad

- 52.** Para comprender el alcance de la causal de conflicto armado interno, es necesario tomar en cuenta los tratados internacionales en la materia que han sido ratificados por Ecuador y que forman parte del bloque de constitucionalidad. Como antecedente, debe tomarse en cuenta que la Corte Constitucional, en el dictamen 8-19-TI/19, concluyó

¹² CCE, dictamen 4-19-OP/19, 26 de noviembre de 2019, párr. 32.

¹³ Ver, por ejemplo, Corte Penal Internacional, *Situation in the Democratic Republic of the Congo in the case of The Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo*, ICC-01/04-01/06, *Judgment pursuant to Article 74 of the Statute*, 14 de marzo de 2012.

¹⁴ Ver, por ejemplo, Nils Melzer, *Derecho Internacional Humanitario: Una Introducción Integral*, Ginebra: CICR, 2019.

¹⁵ Esta precisión es necesaria debido a que un CANI no necesariamente se limita al interior del territorio de un único Estado, sino que, sin perder su carácter de CANI, puede extenderse al territorio de otros Estados a través de *spillovers*. Un *spillover* tiene lugar cuando las hostilidades en el marco de un CANI dejan de desarrollarse exclusivamente en el territorio de un único Estado y se desbordan hacia otro u otros Estados con los que regularmente se mantienen fronteras terrestres o marítimas. Esto, siempre y cuando no intervengan las fuerzas armadas de otro u otros Estados.

¹⁶ Ver, por ejemplo, Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Masacres de El Mozote y Lugares Aledaños Vs. El Salvador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de octubre de 2012. Serie C No. 252, párr. 62; *Caso de las Hermanas Serrano Cruz Vs. El Salvador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de marzo de 2005. Serie C No. 120, párr. 48.1; y, *Caso Contreras y otros Vs. El Salvador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2011. Serie C No. 232, párr. 41.

que el Protocolo Adicional III a los Convenios de Ginebra de 1949¹⁷ “viene a conformar el bloque de constitucionalidad, constituyendo un instrumento dentro del *corpus iuris* del derecho internacional humanitario, que regula los aspectos relacionados a los conflictos armados”.¹⁸

53. Esta Corte considera que los Convenios de Ginebra de 1949 y su Protocolo Adicional II¹⁹ son parte del bloque de constitucionalidad ya que: i) contienen normas que tienen el carácter de *ius cogens*; ii) tienen objetivos comunes y una relación directa con los derechos humanos; y, iii) Ecuador debe cumplir sus obligaciones en virtud del derecho internacional.
54. En primer lugar, los Convenios de Ginebra de 1949 y su Protocolo Adicional II contienen normas que tienen el carácter de *ius cogens* o normas imperativas del derecho internacional general. De acuerdo con el artículo 53 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados,²⁰ “una norma imperativa de derecho internacional general es una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que solo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter”. La Comisión de Derecho Internacional se ha pronunciado acerca de la naturaleza de estas normas afirmando que estas: “reflejan y protegen valores fundamentales de la comunidad internacional, son jerárquicamente superiores a otras normas de derecho internacional y son universalmente aplicables”.²¹
55. Los Convenios de Ginebra de 1949, incluyendo su artículo 3 común, y su Protocolo Adicional II contienen normas que tienen el carácter de *ius cogens* en la medida en que han sido generalmente reconocidas y aceptadas por la comunidad internacional,²² tienen un valor moral particularmente alto y, en la actualidad, no se podría aceptar una actuación o acuerdo contrario a su contenido. La Comisión de Derecho Internacional ha considerado que las “normas básicas del derecho internacional humanitario” tienen

¹⁷ Protocolo III adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la aprobación de un signo distintivo adicional, 2005.

¹⁸ CCE, dictamen 8-19-TI/19, 7 de mayo de 2019, párr. 16.

¹⁹ Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, 1977.

²⁰ La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados fue ratificada por Ecuador en 2005.

²¹ Comisión de Derecho Internacional, Informe de la Comisión de Derecho Internacional 71er período de sesiones (29 de abril a 7 de junio y 8 de julio a 9 de agosto de 2019), A/74/10. Conclusión 3. https://legal.un.org/ilc/documentation/spanish/reports/a_74_10.pdf.

²² Los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y su protocolo adicional II han sido ratificados por 196 y 169 Estados, respectivamente.

el carácter de normas imperativas del derecho internacional general.²³ Por su parte, acerca de los Convenios de Ginebra de 1949, la Corte Internacional de Justicia ha considerado:

Sin duda [...] muchas normas del derecho humanitario aplicables en los conflictos armados son tan fundamentales para el respeto de la persona humana y las “consideraciones elementales de humanidad” [...] que los Convenios de [...] Ginebra han gozado de una amplia adhesión. Además, estas reglas fundamentales deben ser observadas por todos los Estados, hayan ratificado o no las convenciones que las contienen, porque constituyen principios intransgresibles del derecho internacional consuetudinario.²⁴

- 56.** Por citar algunos de los ejemplos más claros, el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949 prevé, en el contexto del desarrollo de un CANI, el trato humano a las personas que no participan activamente en las hostilidades sin ninguna distinción basada en la raza, el color, la religión o la creencia, el sexo, el nacimiento o la fortuna o cualquier otro criterio análogo (numeral 1), la prohibición de los tratos crueles (numeral 1 literal a) y la prohibición de la tortura (numeral 1 literal a). Por su lado, el artículo 4 numeral 2 literal f) del Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra de 1949 prohíbe la esclavitud y la trata de esclavos en todas sus formas. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, por ejemplo, ha considerado expresamente que la prohibición absoluta de la tortura²⁵ y de los tratos crueles,²⁶ la prohibición de la esclavitud,²⁷ así como el principio de igualdad y no discriminación²⁸ son normas de *ius cogens*.
- 57.** En segundo lugar, las normas previstas en los Convenios de Ginebra de 1949, incluyendo su artículo 3 común, y su Protocolo Adicional II tienen objetivos comunes y una relación directa con los derechos humanos. El derecho internacional humanitario

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

²⁴ Corte Internacional de Justicia, *Advisory Opinion on the Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, 8 de julio de 1996, párr. 79.

²⁵ Ver, por ejemplo, Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Maritza Urrutia Vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2003. Serie C No. 103, párr. 92; *Caso Cantoral Benavides Vs. Perú*. Fondo. Sentencia de 18 de agosto de 2000. Serie C No. 69, párr. 95; *Caso Torres Millacura y otros Vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de agosto de 2011. Serie C No. 229, párr. 86; *Caso Fleury y otros Vs. Haití*. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 23 de noviembre de 2011. Serie C No. 236.

²⁶ Ver, por ejemplo, Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil*. Sentencia de 4 de julio de 2006. Serie C No. 149, párr. 126.

²⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de octubre de 2016. Serie C No. 318, párr. 249.

²⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*, Opinión Consultiva OC-18/03, 17 de septiembre de 2003, párr. 101.

y el derecho internacional de los derechos humanos tienen en común, como fin último, al principio de humanidad. Esto, ya que “la esencia [...] del derecho internacional humanitario, así como de los derechos humanos descansa en la protección de la dignidad humana”.²⁹ Debe tomarse en cuenta que ambas ramas comparten el objetivo de “proteger la vida, la dignidad y el sustento de los seres humanos en situaciones de peligro”.³⁰ De hecho, el derecho internacional humanitario, debido a su larga historia y anterior codificación, puede considerarse como un punto de partida, inspiración y hasta un precursor para el derecho internacional de los derechos humanos.³¹ Así, es claro que entre estas ramas del derecho internacional público existe una conexión y relación directa, que comparten objetivos comunes y que es fundamental que se tomen en cuenta en conjunto en contextos de conflicto armado.

58. El artículo 3 común a los Convenios de Ginebra contiene normas que buscan proteger un mínimo estándar de humanidad en contexto de CANI. En efecto, prevé el trato humano a las personas que no participan activamente en las hostilidades sin ninguna distinción basada en la raza, el color, la religión o la creencia, el sexo, el nacimiento o la fortuna o cualquier otro criterio análogo y, para ello, establece la prohibición absoluta de:

a) los atentados contra la vida y la integridad corporal, especialmente el homicidio en todas sus formas, las mutilaciones, los tratos crueles, la tortura y los suplicios.; b) la toma de rehenes; c) los atentados contra la dignidad personal, especialmente los tratos humillantes y degradantes; d) las condenas dictadas y las ejecuciones sin previo juicio ante un tribunal legítimamente constituido, con garantías judiciales reconocidas como indispensables por los pueblos civilizados.³²

59. Asimismo, este artículo prevé la obligación de las partes del CANI de recoger y asistir a los heridos y a los enfermos.³³

60. Por su parte, el Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra de 1949 establece que las personas que no participan activamente en las hostilidades tienen derecho a que se respete su persona, honor, convicciones y prácticas religiosas y a recibir un trato humano en toda circunstancia, sin ninguna distinción de carácter desfavorable.³⁴ Además, incluye la prohibición de los atentados contra la vida, la salud y la integridad física o mental de las personas, así como de los castigos colectivos, la toma de rehenes,

²⁹ Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, *The Prosecutor v. Furundzija*, IT-95-17/I-T, *Judgment*, 10 de diciembre de 1998, párr. 183.

³⁰ Gerd Oberleitner, *Human Rights in Armed Conflict*, Cambridge: Cambridge University Press, 2015, p. 9-10.

³¹ *Ibid.*

³² Artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949, numeral 1.

³³ *Ibid.*, numeral 2.

³⁴ Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra de 1949, Artículo 4 numeral 1.

los actos de terrorismo, los atentados contra la dignidad personal, la esclavitud y la trata de esclavos, el pillaje y la amenaza de cometer cualquiera de estos actos.³⁵

61. Asimismo, prohíbe los desplazamientos forzados³⁶ y las órdenes de no dejar sobrevivientes.³⁷ Contiene disposiciones con garantías específicas de los niños,³⁸ las personas privadas de la libertad,³⁹ los heridos, enfermos y náufragos,⁴⁰ el personal sanitario y religioso,⁴¹ la misión médica⁴² y la población civil.⁴³ Cuenta, además, con normas que prevén garantías judiciales mínimas para las diligencias penales⁴⁴ y normas que protegen las unidades y medio de transporte sanitarios,⁴⁵ el uso del signo distintivo,⁴⁶ los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil,⁴⁷ las obras e instalaciones que contienen fuerzas peligrosas⁴⁸ y los bienes culturales y los lugares de culto.⁴⁹
62. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha llegado al punto de considerar que “[h]ay efectivamente equivalencia entre el contenido del artículo 3 común de los Convenios de Ginebra de 1949 y el de las disposiciones de la Convención Americana y de otros instrumentos internacionales acerca de los derechos humanos inderogables (tales como el derecho a la vida y el derecho a no ser sometido a torturas ni a tratos crueles, inhumanos o degradantes)”.⁵⁰ Esta apreciación se explica en la medida en que los tratados de derechos humanos y de derecho internacional humanitario prevén en algunos casos normas similares y, en todo caso, normas que parten del mismo objetivo de preservar y proteger el principio de humanidad y la dignidad humana.
63. En tercer lugar, la incorporación de los Convenios de Ginebra y su Protocolo Adicional II al bloque de constitucionalidad responde a la necesidad de que el Estado pueda implementar, de forma efectiva, el derecho internacional en el ordenamiento jurídico interno y, por tanto, pueda cumplir las obligaciones que, de forma voluntaria, ha

³⁵ *Ibid.*, Artículo 4 numeral 2.

³⁶ *Ibid.*, Artículo 17.

³⁷ *Ibid.*, Artículo 4 numeral 1.

³⁸ *Ibid.*, Artículo 4 numeral 3.

³⁹ *Ibid.*, Artículo 5.

⁴⁰ *Ibid.*, Artículos 7 y 8.

⁴¹ *Ibid.*, Artículo 9.

⁴² *Ibid.*, Artículo 10.

⁴³ *Ibid.*, Artículo 13.

⁴⁴ *Ibid.*, Artículo 6.

⁴⁵ *Ibid.*, Artículo 11.

⁴⁶ *Ibid.*, Artículo 12.

⁴⁷ *Ibid.*, Artículo 14.

⁴⁸ *Ibid.*, Artículo 15.

⁴⁹ *Ibid.*, Artículo 16.

⁵⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso *Bámaca Velásquez Vs. Guatemala*. Fondo. Sentencia de 25 de noviembre de 2000. Serie C No. 70, párr. 209.

adquirido como sujeto pleno del derecho internacional público. Ecuador ha ratificado los cuatro Convenios de Ginebra de 1949, así como su protocolo adicional II.⁵¹ Por tanto, Ecuador debe cumplir con todas las obligaciones que constan en los referidos tratados internacionales que regulan los contextos de conflicto armado.⁵² Para ello, es necesario que las normas del derecho internacional humanitario gocen de un nivel jerárquico superior propio del bloque de constitucionalidad.

64. Por las razones expuestas y observando que los tratados internacionales analizados no son incompatibles con los derechos constitucionales y que no modifican el contenido de la Constitución, esta Corte concluye que estos son parte del bloque de constitucionalidad y, por tanto, deben ser observados en su ámbito de aplicación y, en particular, al definir la causal de conflicto armado interno.

5.2.2.2. Requisitos del conflicto armado no internacional

65. El artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949 establece que sus disposiciones deben ser aplicadas en todo “conflicto armado que no sea de índole internacional y que surja en el territorio de una de las Altas Partes Contratantes”. A partir de la interpretación de este artículo, con una amplia aceptación a nivel mundial, se considera que un CANI tiene lugar cuando existe “violencia armada prolongada entre autoridades gubernamentales y grupos armados organizados o en entre esos grupos en el territorio de un Estado”.⁵³
66. La existencia de un CANI implica la concurrencia de dos requisitos: organización del grupo armado e intensidad de las hostilidades.⁵⁴ Para verificar el cumplimiento de

⁵¹ El 11 de agosto de 1954, Ecuador ratificó los 4 Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 (Ver, <https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties/treaties-and-states-parties>). Los Convenios de Ginebra son: i) Convenio de Ginebra del 12 de agosto de 1949 para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las Fuerzas Armadas en campaña; ii) Convenio de Ginebra del 12 de agosto de 1949 para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los náufragos de las Fuerzas Armadas en el mar; iii) Convenio de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo al trato debido a los prisioneros de guerra; y, iv) Convenio de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra. Asimismo, Ecuador ratificó el Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional el 10 de abril de 1979.

⁵² En el caso de los cuatro Convenios de Ginebra de 1949, únicamente el artículo 3 común es aplicable en los CANI.

⁵³ Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, *The Prosecutor v. Duško Tadić*, IT-94-1-A, *Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction*, 2 de octubre de 1995, párr. 70.

⁵⁴ Ver, por ejemplo: Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, *Prosecutor v Haradinaj, Balaj and Brahimaj*, IT-04-84-T, *Judgment*, 3 de abril de 2018, párr. 38; Tribunal Penal Internacional para Ruanda, *Prosecutor v Jean-Paul Akayesu*, ICTR-96-4-T, *Judgment*, 2 de septiembre de 1998, párr. 620; Tribunal Especial para Sierra Leona, *Prosecutor v Brima, Kamara and Kanu*, SCSL-04-16-T, *Judgment*, 20 de junio de 2007, párr. 244; Corte Penal Internacional, *Prosecutor v Thomas Lubanga Dyilo*, ICC-01/04-01/06, *Decision on the Confirmation of Charges*, 29 de enero de 2007, párr. 233.

estos requisitos, los tribunales internacionales han acudido a diferentes indicios que, además de no ser taxativos, solo permiten guiar a la autoridad que en su momento deba calificar, o no, un CANI.

67. Vale la pena aclarar que, para la calificación de un CANI, es irrelevante la naturaleza y los objetivos del grupo armado organizado. En efecto, “la determinación de la existencia de un conflicto armado se basa solamente en dos criterios: la intensidad del conflicto y la organización de las partes, el propósito de las fuerzas armadas para participar en los actos de violencia o alcanzar otros objetivos es, por tanto, irrelevante”.⁵⁵ Así, por ejemplo, el hecho de que un grupo armado no tenga aspiraciones políticas o que su actividad se centre en el narcotráfico u otras actividades delictivas no impide que pueda ser una parte del conflicto en el marco de un CANI.
68. Algunos indicios que han sido utilizados por tribunales internacionales para determinar si un grupo armado cumple con el parámetro de organización son: la existencia de una estructura de mando; la capacidad de llevar a cabo operaciones militares organizadas; la capacidad logística; la capacidad de relacionarse con la implementación de las obligaciones del derecho internacional humanitario; la capacidad de hablar con una voz unificada; la existencia de una estructura de mando oficial; el establecimiento de cuarteles generales; el uso de uniformes; la distribución de roles y responsabilidades de diferentes entidades; los modos de comunicación utilizados; el entrenamiento militar a los miembros del grupo; la capacidad de entablar negociaciones con terceros; la exigencia de permisos para cruzar puestos de control; la capacidad para operar dentro de zonas designadas; el control de territorio; la capacidad de adquirir, transportar y distribuir armas; la capacidad de reclutar nuevos miembros; el nivel de coordinación de acciones; la existencia de normas internas; la existencia de procesos disciplinarios; entre otros.⁵⁶
69. Por su parte, algunos indicios que han sido utilizados por tribunales internacionales para determinar si se cumple con el requisito de intensidad son: el número de incidentes y el nivel, extensión y duración de la violencia; la extensión geográfica de la violencia; las muertes, lesiones y daños causados por la violencia; la movilización de personas y distribución de armas; el tipo de armas utilizadas por las partes; la

⁵⁵ Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, *Prosecutor v Limaj, Bala and Musliu*, IT-03-66-T, *Judgment*, 30 de noviembre de 2005, párr. 170.

⁵⁶ Ver, Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, *Prosecutor v Boškoski and Tarčulovski*, IT-04-82-T, *Judgment*, 10 de julio de 2008; *Prosecutor v Dorđević*, IT-05-87/1-T, *Judgment*, 23 de febrero de 2011; *Prosecutor v Milošević* IT-02-54-T, *Decision on Motion for Judgment of Acquittal*, 16 de junio de 2004; *Prosecutor v Limaj, Bala and Musliu*, IT-03-66-T, *Judgment*, 30 de noviembre de 2005; *Prosecutor v Haradinaj, Balaj and Brahimaj*, IT-04-84-T, *Judgment*, 3 de abril de 2018; Corte Penal Internacional, *Prosecutor v Katanga and Chui*, ICC-01/04-01/07, *Decision on the Confirmation of Charges*, 30 de septiembre de 2008.

celebración de acuerdos de alto al fuego y de paz; la participación de terceros como el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas u otros; el enjuiciamiento de delitos aplicables exclusivamente en conflictos armados; el otorgamiento de amnistías; las derogaciones de tratados de derechos humanos; la emisión de decretos de estados de excepción; el uso de fuerzas armadas en lugar de la policía; entre otros.⁵⁷

70. Al respecto, la verificación del cumplimiento del requisito de organización debe realizarse frente a cada grupo armado. No es posible acumular las características de organización de dos o más grupos armados con el fin de concluir que se cumple con este requisito. Por su parte, la verificación del cumplimiento del requisito de intensidad debe realizarse frente a cada confrontamiento que se pretende calificar como CANI. En principio, no es posible acumular los actos cometidos por dos o más grupos armados organizados salvo que estos actúen como una coalición y, por tanto, unan esfuerzos para combatir al mismo adversario de forma coordinada y sostenida. Además, los actos que deben tomarse en cuenta al momento de analizar el requisito de intensidad son aquellos que están directamente relacionados con el conflicto en cuestión.
71. Cuando se verifica el cumplimiento de los requisitos de intensidad y organización, a partir de la constatación de algunos de los indicios antes referidos en el marco de un análisis integral de cada caso concreto, entonces se puede concluir que tiene lugar un CANI de baja intensidad. En este tipo de conflicto, en lo principal, todas las partes deben observar el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949 y el derecho internacional humanitario consuetudinario.
72. Ahora bien, cuando (i) las fuerzas armadas del Estado son una parte del conflicto y (ii) el grupo armado organizado ejerce control territorial, entonces tiene lugar un CANI de alta intensidad.⁵⁸ Lo que caracteriza a este tipo de conflicto armado es que, además de las normas aplicables en los CANI de baja intensidad, en ellos también es aplicable el Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra de 1949.
73. Asimismo, esta Corte resalta que el reconocimiento de beligerancia a un grupo armado organizado, en el marco de un CANI, no tiene efecto alguno en la calificación del

⁵⁷ Ver, Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, *Prosecutor v Delalić, Mucić, Delić and Landžo*, IT-96-21-T, *Judgment*, 16 de noviembre de 1998; *Prosecutor v Boškoski and Tarčulovski*, IT-04-82-T, *Judgment*, 10 de julio de 2008; *Prosecutor v Đorđević*, IT-05-87/1-T, *Judgment*, 23 de febrero de 2011; *Prosecutor v Milošević*, IT-02-54-T, *Decision on Motion for Judgment of Acquittal*, 16 de junio de 2004; *Prosecutor v Limaj, Bala and Musliu*, IT-03-66-T, *Judgment*, 30 de noviembre de 2005; *Prosecutor v Haradinaj, Balaj and Brahimaj*, IT-04-84-T, *Judgment*, 3 de abril de 2018; Corte Penal Internacional, *Prosecutor v Katanga and Chui*, ICC-01/04-01/07, *Decision on the Confirmation of Charges*, 30 de septiembre de 2008.

⁵⁸ Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra de 1949, artículo 1.

conflicto. Las normas sobre el reconocimiento de beligerancia pueden resumirse de la siguiente forma: “cualquier Estado puede reconocer a los insurgentes como Potencia beligerante, siempre que (1) estén en posesión de una determinada parte del territorio del Gobierno legítimo; (2) han establecido un gobierno propio; y (3) conducen su contienda armada con el gobierno legítimo de acuerdo con las leyes y usos de la guerra”.⁵⁹ Actualmente existe controversia en cuanto a si estas normas del derecho internacional consuetudinario han quedado en desuetudo o siguen siendo aplicables en la actualidad.⁶⁰

74. Si se parte de la premisa de que estas normas permanecen vigentes, entonces la consecuencia sería aceptar la idea de que un CANI pueda convertirse en un conflicto armado internacional a través de un reconocimiento de beligerancia, siempre y cuando se cumplan las condiciones para tal reconocimiento.⁶¹ Sin embargo, esta posibilidad queda, según el criterio de esta Corte, descartada por lo menos para aquellos Estados que han ratificado el Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra de 1949. En efecto, como se indicó en el párrafo 72 *supra*, el Protocolo Adicional II regula los CANI siempre y cuando las fuerzas armadas del Estado sean una de las partes del conflicto y el grupo armado organizado ejerza control territorial. Toda vez que las condiciones de aplicación del Protocolo Adicional II y del reconocimiento de beligerancia se sobreponen, es claro que, por lo menos para los Estados Parte del referido protocolo, el reconocimiento de beligerancia no tendría efecto alguno.
75. El único caso en el cual la calificación de un CANI podría variar, por la conversión del conflicto armado en uno internacional, es cuando un Estado ejerce control general sobre el grupo armado organizado. Esto tiene lugar cuando este segundo Estado tiene “un rol en la organización, coordinación o planeación de las acciones militares del grupo militar en adición a la financiación, entrenamiento y equipamiento o provisión de soporte operacional”⁶² del grupo armado organizado.⁶³ El referido test fue propuesto por el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia y, posteriormente, fue avalado, para el fin específico de la calificación del conflicto armado, por la Corte Internacional de Justicia.⁶⁴

⁵⁹ Oppenheim, *International Law*, Longmans: Green & Co, vol. 2, 1905, p. 86.

⁶⁰ Ver, Kubo Mačák, *Internationalized Armed Conflicts in International Law*, Oxford: Oxford University Press, 2018, p. 107-108.

⁶¹ *Ibid*, p. 109.

⁶² Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, Sala de Apelaciones, *Fiscal c. Duško Tadić*, IT-94-1-A, *Judgment*, 15 de julio de 1999, párr. 137.

⁶³ Estas situaciones podrían presentarse en escenarios variados como, por ejemplo, la ocupación por *proxy* en la que un Estado ocupa el territorio de otro a través de un grupo armado organizado sobre el cual ejerce un nivel de control general.

⁶⁴ Corte Internacional de Justicia, *Case Concerning Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*, sentencia de 26 de febrero 2007, párr. 402 y ss.

5.2.2.3. La existencia de un conflicto armado no internacional es una cuestión fáctica

76. La causal de estado de excepción por “conflicto armado internacional o interno”, prevista en el artículo 164 de la Constitución, es particular debido a que la existencia de un conflicto armado, sea internacional o no internacional, y la consecuente aplicación del derecho internacional humanitario o *jus in bello*, no requiere de una declaración de naturaleza política y/o jurídica. No es necesario que el presidente de la República lo reconozca en un decreto, que la Asamblea Nacional lo ratifique en una resolución, ni que la Corte Constitucional emita un dictamen favorable al respecto. Esta Corte ha aclarado que la existencia de un conflicto armado no depende de “hechos institucionales (constituidos por actos jurídicos, como la declaratoria de estados de excepción)”.⁶⁵ Tampoco se requiere de pronunciamiento alguno de organizaciones internacionales, cortes internacionales, organismos de protección de derechos humanos ni del propio Comité Internacional de la Cruz Roja.
77. En efecto, la existencia de un conflicto armado, internacional o no internacional, y la consecuente aplicación del derecho internacional humanitario, es una cuestión fáctica, como ya lo reconoció esta Corte en su dictamen 1-24-EE/24.⁶⁶ De cumplirse, en los hechos, los requisitos para la existencia de un CANI, entonces el derecho internacional humanitario, en conjunto con los derechos humanos, así como las regulaciones previstas en la Constitución y el ordenamiento jurídico ecuatoriano para el efecto, rige tal situación de forma automática.

5.2.2.4. Diferenciación entre el conflicto armado no internacional como cuestión fáctica y como causal de estado de excepción

78. La Constitución, en su artículo 164, exige que se justifique la temporalidad de los estados de excepción. De acuerdo con el artículo 166, el estado de excepción puede durar, como máximo, sesenta días con la posibilidad de una única extensión de hasta treinta días adicionales. Bajo los mismos hechos, los estados de excepción no se pueden extender más allá del límite temporal establecido en la Constitución.
79. La realidad es que es imposible prever la duración de un conflicto armado. La historia demuestra que los conflictos armados, tanto internacionales como no internacionales, pueden extenderse por varios años y a veces incluso décadas. Ante ello, sería irracional y alejado de la realidad interpretar el artículo 164 de la Constitución en el sentido de

⁶⁵ CCE, dictamen 4-19-OP/19, 26 de noviembre de 2019, párr. 28 y dictamen 1-24-EE/24, 29 de febrero de 2024, párr. 83.

⁶⁶ CCE, dictamen 1-24-EE/24, 29 de febrero de 2024, párr. 83.

que un CANI deba durar, como máximo, noventa días. Por ello, resulta indispensable diferenciar al CANI, *per se*, del conflicto armado interno como causal de estado de excepción.

80. La existencia de un CANI, y la consecuente aplicación del derecho internacional humanitario, no depende de su reconocimiento por parte del Estado ni de ninguna de las partes del conflicto. Esta determinación depende de la concurrencia de los requisitos de intensidad y organización, en los hechos, independientemente de cualquier pronunciamiento de la Corte u otra autoridad. En estos escenarios, el presidente de la República puede y debe tomar todas las medidas que son inherentes a los conflictos armados como, por ejemplo, la movilización y el empleo de las Fuerzas Armadas —para que cumplan su rol natural reconocido en el artículo 158 de la Constitución— así como el uso de armamento acorde a la situación. Si existiese un CANI, el presidente de la República no necesitaría acudir a la declaratoria de un estado de excepción para tomar este tipo de medidas.
81. Esto se debe a que sería irrazonable que la Corte Constitucional o cualquier órgano tuviese siquiera la posibilidad de limitar que el presidente de la República tome acciones propias de los CANI cuando uno tiene lugar. Aquello impediría que se tomen las medidas adecuadas y oportunas para proteger a la población. Además, como se explicó en la sección 5.2.2.1. *supra*, el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra y el Protocolo Adicional II son parte del bloque de constitucionalidad y, en caso de CANI, aplican de forma automática de acuerdo con la intensidad del conflicto armado. La aplicación de estas normas garantiza un estándar mínimo de humanidad en situaciones tan excepcionales y complejas como los conflictos armados. Finalmente, debe tomarse en cuenta que sería contrario a la naturaleza excepcional y temporal de los estados de excepción exigir que el presidente de la República decrete estados de excepción, por periodos superiores al límite establecido en la Constitución, para tomar medidas inherentes al desarrollo de un CANI. Tan es así que la aplicación del derecho internacional humanitario ni siquiera es una de las medidas taxativas contempladas en el artículo 165 de la Constitución como aquellas que el presidente de la República podría adoptar una vez declarado el estado de excepción.
82. Esta interpretación no le resta efecto útil al artículo 164 de la Constitución ya que, ante la existencia de un CANI, el presidente de la República podría decretar el estado de excepción bajo la causal de conflicto armado interno, si requiriese tomar medidas que no necesariamente son inherentes al desarrollo de los conflictos armados pero que, de todos modos, podrían requerirse para enfrentar este tipo de situación. Por ejemplo, el presidente de la República podría decretar la recaudación anticipada de tributos o utilizar fondos públicos previstos para otros fines como lo establecen los numerales 1

y 2 del artículo 165 de la Constitución, o enviar a la Asamblea Nacional dos proyectos de ley en materia económica urgente, como lo prevé el artículo 140 de la Constitución.

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

- 83.** Cuando el presidente de la República acude a la causal de conflicto armado interno, a la Corte Constitucional le corresponde, tal como sucede con el resto de las causales, analizar si la motivación y la información aportadas por el presidente de la República son suficientes para concluir si se ha justificado, o no, la configuración de la causal conforme los parámetros establecidos anteriormente.
- 84.** Entendiendo que gran parte de la información relacionada con la gestión de un CANI podría tener carácter confidencial por relacionarse con temas de seguridad nacional, la fundamentación podría constar, además de en el decreto de estado de excepción, en documentación adjunta. Entonces, para determinar si el presidente de la República ha fundamentado la existencia de un conflicto armado, la Corte debe analizar todo el expediente y ciertamente tomar en cuenta la información de carácter confidencial que, a pesar de que probablemente no pueda ser expuesta en el dictamen, puede ser valorada por la Corte para tomar su decisión.
- 85.** En el artículo 1 del decreto ejecutivo 193, el presidente de la República invoca la causal de conflicto armado interno para la renovación del estado de excepción. Como antecedente, había invocado la misma causal en el artículo 2 del decreto ejecutivo 111. Para analizar si se configura la causal invocada, se tomará en cuenta a los decretos ejecutivos 193 y 111, así como todos los informes confidenciales adjuntos enviados a la Corte, en vista de que el decreto ejecutivo 193 se remite a estos documentos.
- 86.** Para justificar la configuración de la causal de conflicto armado interno, en el decreto ejecutivo 111 y en los informes adjuntos consta lo que se expone a continuación. El presidente de la República calificó a 22 grupos como criminales, organizados, transnacionales, terroristas y actores no estatales beligerantes. Acerca de la predominancia territorial, se explica que ciertos grupos tendrían el control de los CPL y que su control sería más claro en determinadas provincias, dependiendo del grupo al que se refiera. Además, existen referencias a posibles nexos entre ciertos grupos delictivos y organizaciones criminales transnacionales como los cárteles de Sinaloa y Jalisco Nueva Generación, la Mafia Albanesa y grupos armados colombianos. Finalmente, se concluye que los grupos identificados:

[C]umplen con parámetros y patrones que nos permiten confirmar los estándares internacionales para ser categorizados como grupos criminales organizados

transnacionales, puesto que, tienen una estructura mínima y un umbral de intensidad, es decir tienen una estructura de mando, reglas y mecanismos disciplinarios dentro de sus organizaciones, controlan un determinado territorio, además de tener la capacidad de reclutamiento, acceso a armas, equipamiento y entrenamiento militar. Además, cuentan con la capacidad para planificar, coordinar y ejecutar operaciones de naturaleza militar y con voceros oficiales para comunicar, negociar y concluir acuerdos.

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

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

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

- 87.** Para justificar la configuración de la misma causal, en el informe realizado por el director de inteligencia del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas que consta como documento adjunto al decreto ejecutivo 193, se explica que los grupos delictivos habrían conformado 3 alianzas o “facciones terroristas”. Estas alianzas estarían lideradas por 3 de los grupos delictivos con mayor presencia y poder en el país. A continuación, se explicará el funcionamiento de las nuevas alianzas según dicho informe. Dado el carácter reservado de la información, se omitirá la presentación de datos específicos como el nombre de los grupos delictivos involucrados.
- 88.** La primera facción correspondería a una “alianza intermitente de supervivencia” de un grupo delictivo principal con otros 5 grupos delictivos. Esta alianza tendría como objetivos contrarrestar las acciones del Estado, proteger a sus líderes y continuar con el negocio del narcotráfico. Además, habría generado fraccionamientos internos o atomización y desorganización en los mandos medios de los grupos delictivos.
- 89.** La segunda facción correspondería con una “alianza de posicionamiento territorial” de un grupo delictivo principal con bandas locales a nivel nacional. Esto con el objetivo de fortalecer las operaciones de minería ilegal, diversificar su actividad criminal a

través de delitos como el narcotráfico, la extorsión y el tráfico de combustibles. Se habría establecido un modelo de franquicias que el grupo delictivo principal otorgaría a las bandas locales.

- 90.** La tercera facción correspondería con una “alianza de poder” de un grupo delictivo principal con personas u organizaciones que tienen acceso directo a grupos de poder económico, político y entidades de control. La alianza habría permitido que las acciones del Estado hayan sido limitadas y que los grupos mantengan el control de puertos, asegurando un enlace directo con organizaciones criminales transnacionales como la Mafía Albanesa o la Mafía de los Balcanes.
- 91.** En el informe consta que todas las alianzas serían de carácter temporal y “adaptable a las condiciones del escenario”. Además, se establece que “la estructura organizacional de los grupos terroristas actualmente es inestable debido principalmente a la falta de liderazgo producido por las detenciones o fugas de sus principales cabecillas”. Esto tendría como consecuencia la “aparición de mandos medios que buscan alcanzar el control integral mediante la conformación de nuevos grupos para actuar solos o alcanzar acuerdos y alianzas que permitan sostener su organización delictiva”.
- 92.** Esta Corte observa que el presidente de la República califica como actores no estatales beligerantes a 22 grupos delictivos. Además, hace referencia a varios de los factores indiciarios expuestos en los párrafos 68 y 69 *supra* en cuanto a la supuesta organización de los grupos y a la intensidad de las hostilidades, incluido un supuesto control territorial.
- 93.** En cuanto a la posibilidad de que grupos delictivos sean considerados como partes de un CANI, tal como se indicó en el párrafo 67 *supra*, para la calificación de un CANI es irrelevante la naturaleza y los objetivos de los grupos armados organizados. El hecho de que la actividad de los grupos delictivos identificados por el presidente de la República se centre en el narcotráfico y otras actividades delictivas no impide que puedan ser una parte del conflicto en el marco de un CANI.
- 94.** En cuanto a la organización, el presidente de la República acude a varios indicios detallados en el párrafo 68 *supra* al asegurar que los grupos delictivos cuentan con las siguientes características: estructura de mando; reglas y mecanismos disciplinarios; control territorial; capacidad de reclutamiento; acceso a armas, equipamiento y entrenamiento militar; capacidad para planificar, coordinar y ejecutar operaciones de naturaleza militar; voceros oficiales para comunicar, negociar y concluir acuerdos; y, estructuras jerarquizadas.

95. Sin embargo, no presenta ni analiza los indicios en cuanto a la organización frente a cada uno de ellos. De hecho, no presenta un análisis específico en cuanto a ninguno de estos grupos en el decreto ejecutivo 193, en el decreto ejecutivo 111, ni en los informes confidenciales adjuntos. El presidente de la República pretende acumular las características de organización de todos los grupos para justificar el cumplimiento de este requisito. No obstante, conforme se explicó en el párrafo 70 *supra*, la verificación del cumplimiento del requisito de organización debe realizarse frente a cada grupo armado, sin que sea posible acumular las características de organización de dos o más grupos armados con el fin de concluir que se cumple con este requisito.
96. En uno de los informes adjuntos al decreto ejecutivo 193, realizado por el director de inteligencia del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, se presenta información que podría incluso contradecir al requisito de organización. En el informe se afirma que “la estructura organizacional de los grupos terroristas actualmente es inestable debido principalmente a la falta de liderazgo producido por las detenciones o fugas de sus principales cabecillas” y que esto tendría como consecuencia la “aparición de mandos medios que buscan alcanzar el control integral mediante la conformación de nuevos grupos para actuar solos o alcanzar acuerdos y alianzas que permitan sostener su organización delictiva”.
97. En cuanto a la intensidad, el presidente de la República acude a varios de los indicios expuestos en el párrafo 69 *supra* al asegurar que los grupos delictivos son responsables de matanzas carcelarias, atentados armados selectivos, atentados armados múltiples, atentados con explosivos o atentados a servidores e infraestructuras públicas, que no son esporádicas y que se caracterizan por su intensidad, permanencia y recurrencia.
98. Ahora bien, estos indicios se exponen de forma general y acumulativa, sin que se analice de manera individualizada el caso de cada confrontación que se pretende calificar como CANI. El presidente de la República propone la acumulación, dentro del mismo análisis, de los enfrentamientos llevados a cabo entre los distintos grupos delictivos y entre alguno o algunos de ellos y el Estado. Conforme se explicó en el párrafo 70 *supra*, la verificación del cumplimiento del requisito de intensidad debe realizarse frente a cada confrontamiento que se pretende calificar como CANI y, en principio, no es posible acumular los actos cometidos por dos o más grupos armados organizados salvo que estos actúen como una coalición y unan esfuerzos para combatir al mismo adversario de forma coordinada y sostenida.
99. En este caso, no queda claro si el presidente de la República considera que existe un solo CANI, varios CANI o incluso 22 CANI. Asimismo, no identifica cuáles serían las partes del o de los conflictos armados y no especifica a qué grupo se le atribuiría cada

acto delictivo que motivó la declaratoria de estado de excepción y que se podría tomar en cuenta para el análisis del requisito de intensidad.

100. Si bien en uno de los informes adjuntos al decreto ejecutivo 193, realizado por el director de inteligencia del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, se hace referencia a la supuesta conformación de 3 alianzas o facciones lideradas por algunos de los grupos delictivos con mayor presencia y poder en el país, no es posible plantear el análisis del requisito de intensidad frente a posibles coaliciones. Esto se debe a que las alianzas a las que se hace referencia serían, de acuerdo con la información enviada por el presidente de la República, de carácter temporal y “adaptable a las condiciones del escenario” y sus objetivos serían distintos a los del CANI. De la información disponible se desprende que las alianzas no se habrían conformado con el objetivo de enfrentar al mismo adversario de forma coordinada y sostenida.

101. En este caso, en el decreto ejecutivo 111, el presidente de la República incluso hace referencia a un supuesto control territorial por parte de los grupos delictivos. Esto, como se explicó en el párrafo 72 *supra*, podría interpretarse como un reconocimiento de que existe un CANI de alta intensidad en el que sería aplicable el Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra de 1949. El control territorial implicaría que los grupos delictivos desempeñarían el rol del Estado en ciertos territorios en los que el Estado habría perdido el control. Especialmente en los informes que acompañan la declaratoria de estado de excepción originaria se hace referencia al control territorial por parte de ciertos grupos delictivos en provincias enteras como Esmeraldas o Guayas. Ante tal situación, se debe aclarar que el control al que se hace referencia en el decreto ejecutivo 111 y en los informes adjuntos tiene que ver con la prevalencia de los grupos armados para cometer actos delictivos en zonas determinadas, mas no se refiere a un control territorial relevante para la calificación de un CANI.

102. En cuanto al reconocimiento de beligerancia realizado por el presidente de la República a 22 grupos delictivos, esta Corte recuerda que, como se indicó en los párrafos 73-74 *supra*, no tiene ningún efecto en el ejercicio de calificación del alegado conflicto armado. Esto se debe a que, entre otras razones, Ecuador ha ratificado el Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra cuyo régimen de aplicación se superpone con el del reconocimiento de beligerancia. Además, como se constató anteriormente, no se ha justificado el cumplimiento de los requisitos de organización ni intensidad, así como la existencia de control territorial por parte de uno o más grupos.

103. En consecuencia, para este Organismo es claro que, en este caso concreto, el presidente de la República, hasta el momento, no ha brindado información suficiente para justificar la existencia de uno o más CANI y, por tanto, la configuración de la causal

de conflicto armado interno. Sin perjuicio de ello, tampoco es posible para esta Corte descartar que los hechos de violencia que se han producido en Ecuador permitan la calificación de un CANI en el que participe uno o más de los 22 grupos identificados en el decreto ejecutivo 111. En efecto, el pronunciamiento de la Corte se ha limitado al análisis de los hechos presentados por el presidente de la República, sin que le corresponda a la Corte declarar si en efecto existe, o no, un CANI o varios CANI.

104. Como ya ha quedado establecido, la existencia, o no, de un CANI constituye una cuestión de hecho que no depende del reconocimiento político y/o jurídico por parte de ninguna autoridad pública. Esto incluye a los decretos de estado de excepción emitidos por el presidente de la República, las resoluciones aprobadas por la Asamblea Nacional en apoyo o rechazo a los referidos decretos y los dictámenes de constitucionalidad, favorables o no, emitidos por la Corte Constitucional.

105. Por tanto, si existe uno o más CANI, la movilización y empleo de las Fuerzas Armadas y de armamento acorde a la situación, para garantizar la soberanía e integridad territorial, es una de sus competencias ordinarias e, incluso, en caso de CANI, estas pueden movilizarse e intervenir, de acuerdo con el ordenamiento jurídico,⁶⁷ sin que se encuentre vigente una declaratoria de estado de excepción. En tal caso, entre otras normas, serían aplicables el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra y/o el Protocolo Adicional II (según el nivel de intensidad del CANI) que, como se indicó en la sección 5.2.2.1. *supra*, son parte del bloque de constitucionalidad.

106. Pese a que los hechos presentados por el presidente de la República en los documentos remitidos a esta Corte no configuran la causal de conflicto armado interno, aquello no afecta la constitucionalidad de la renovación del estado de excepción. Esto, ya que es innegable que los hechos descritos desbordan la capacidad del Estado para afrontar la crisis que atraviesa el país y que para enfrentarlos es menester aplicar medidas excepcionales que se habilitan durante un estado de excepción y que están cubiertas por la causal de grave conmoción interna cuya configuración se ha verificado en este caso.

*

107. En virtud de lo expuesto, esta Corte verifica el cumplimiento del requisito material previsto en el artículo 121 numeral 2 de la LOGJCC, exclusivamente por la causal de grave conmoción interna.

⁶⁷ Ver, por ejemplo, Ley de Seguridad Pública y del Estado, artículo 36.

108. En vista de que el presidente de la República no ha justificado la configuración de la causal de conflicto armado interno, prevista en los artículos 1 del decreto ejecutivo 193 y 2 del decreto ejecutivo 111, a la Corte no le corresponde pronunciarse acerca del resto del contenido del decreto ejecutivo 111 que fue ratificado en el decreto ejecutivo 193. El análisis que se expone a continuación se realiza tomando en cuenta, exclusivamente, la causal de grave conmoción interna.

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

109. Esta Corte ya se ha pronunciado en el sentido de que, para recurrir al régimen excepcional, es necesario que la situación desborde los mecanismos institucionales ordinarios de respuesta. Al respecto, ha señalado 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”.⁶⁸

110. Conforme se concluyó en el dictamen 1-24-EE/24, el presidente de la República demostró que “la consolidación de los grupos criminales, así como la intensidad y la magnitud de la situación han excedido las capacidades del Estado de otorgar una respuesta a través de sus actuaciones ordinarias”.⁶⁹ El estado de excepción fue declarado en un contexto en el que el nivel de resiliencia estatal era insuficiente en relación con el incremento de la violencia.⁷⁰ La Corte, además, constató la existencia de “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 que motivan la emisión” de los decretos de estado de excepción.⁷¹ Esto, ya que los hechos demuestran el surgimiento de un nivel de “criminalidad y violencia sin precedentes que demuestra la capacidad, cada vez mayor, de los grupos criminales para realizar actos violentos que tienen un impacto en la población y que escapan del control estatal”.⁷²

111. Debe tomarse en cuenta, además, como se expuso en la sección 5.1. *supra*, que las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional y el SNAI han reportado que, a pesar de las acciones realizadas que han contribuido a la disminución de la violencia, persiste la necesidad de mantener el régimen de excepción ya que todavía deben intervenir

⁶⁸ CCE, dictamen 4-20-EE/20, 19 de agosto de 2020, párr. 31.

⁶⁹ CCE, dictamen 1-24-EE/24, 29 de febrero de 2024, párr. 98.

⁷⁰ *Ibid*, párr. 99.

⁷¹ *Ibid*, párr. 103.

⁷² *Ibid*.

CPL, los índices de violencia y criminalidad siguen siendo altos, los grupos delictivos han formado nuevas alianzas, muchos grupos delictivos mantienen sus capacidades y representan una amenaza, el cometimiento de ciertos delitos graves ha aumentado, persisten las vulnerabilidades del SNAI para el control de los CPL, entre otros motivos. De acuerdo con las referidas instituciones y el presidente de la República, el régimen ordinario no permite que se superen todas estas circunstancias. Además, justifican la renovación del estado de excepción argumentando que el régimen excepcional permitiría mantener los avances realizados hasta la fecha en cuanto a la disminución de los índices de violencia y criminalidad y lograr nuevos avances en cuanto a la reducción de estos índices, así como el fortalecimiento de las instituciones y de la sociedad en su conjunto.

112. En virtud de lo expuesto, esta Corte verifica el cumplimiento del requisito material previsto en el artículo 121 numeral 3 de la LOGJCC.

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

113. En cuanto a los límites espaciales o territoriales, la Corte ha establecido que el ámbito territorial de aplicación de un estado de excepción es razonable cuando: 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 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.⁷³

114. Por otro lado, este Organismo ha reconocido que la declaratoria de estado de excepción en todo el territorio nacional es procedente cuando los hechos a los que se hace alusión no se concentran en una determinada localidad del país, sino que tienen lugar indistintamente en diferentes puntos y responden a un mismo factor.⁷⁴

115. En el dictamen 1-24-EE/24, la Corte concluyó que los hechos que motivaron la declaratoria de estado de excepción originaria “no se limitan a un determinado punto geográfico del país, sino que existe un desbordamiento de violencia en todo el territorio

⁷³ CCE, dictamen 1-24-EE/24, 29 de febrero de 2024, párr. 108. Ver también, CCE, dictámenes 1-21-EE/21, 6 de abril de 2021, párr. 8; 4-20-EE/2020, 19 de agosto de 2020, párr. 42; y, 6-20-EE/20, 19 de octubre de 2020, párr. 31.

⁷⁴ CCE, dictámenes 1-24-EE/24, 29 de febrero de 2024, párr. 109; y, 6-23-EE/23, 25 de agosto de 2023, párr. 64.

nacional, que ha generado alarma en el conjunto social”.⁷⁵ Esto, más allá de que determinadas zonas presenten índices de violencia particularmente más elevados. Asimismo, la Corte determinó que “los hechos que fundamentan la declaratoria de estado de excepción no se circunscriben a un determinado CPL, sino que constituyen un patrón reiterado a nivel nacional, en la totalidad de CPL que integran, entre otros, el SNAI en el país”.⁷⁶

116. Sin embargo, en los informes confidenciales adjuntos presentados ante esta Corte, se señala que la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas ya han intervenido y retomado el control de varios CPL. Además, en estos informes se puede evidenciar una disminución significativa de la violencia en ciertas subzonas del país. En este contexto, esta Corte toma en cuenta que la renovación del estado de excepción se ha planteado, también, con el objetivo de mantener y mejorar los resultados positivos logrados hasta el momento en cuanto a la reducción de la violencia y el control de los CPL. Por ello, esta Corte estima razonable que la renovación del estado de excepción se mantenga con un alcance territorial de todo el territorio nacional, incluyendo el interior de los CPL del SNRS, tal como lo prevé el decreto ejecutivo 193.

117. En cuanto a los límites temporales, el artículo 166 de la Constitución establece un periodo de vigencia máximo de 30 días para los decretos que prevén la renovación de un estado de excepción. El decreto 193 renueva el estado de excepción por 30 días. En este caso, considerando la magnitud de los hechos que motivaron la declaratoria de estado de excepción y su renovación, la naturaleza de las acciones que se requieren tomar para enfrentarlos y el riesgo que corre el ejercicio de múltiples derechos de toda la ciudadanía, esta Corte estima que el periodo de vigencia previsto en el decreto 193 es razonable.

118. En virtud de lo expuesto, esta Corte verifica el cumplimiento del requisito material previsto en el artículo 121 numeral 4 de la LOGJCC.

*

119. En virtud de lo expuesto, esta Corte concluye que la declaratoria de estado de excepción cumple los requisitos materiales establecidos en el artículo 121 de la LOGJCC.

⁷⁵ CCE, dictamen 1-24-EE/24, 29 de febrero de 2024, párr. 111.

⁷⁶ *Ibid*, párr. 114.

6. Control formal de las medidas adoptadas con fundamento en el estado de excepción

120.De acuerdo con el artículo 122 de la LOGJCC, la Corte Constitucional debe verificar que las medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria de estado de excepción cumplan con los siguientes requisitos formales: “1. Que se ordenen mediante decreto, de acuerdo con las formalidades que establece el sistema jurídico; y, 2. Que se enmarquen dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción”.

121.A continuación, se verificará si las medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria de estado de excepción cumplen con los requisitos formales previstos en la LOGJCC.

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

122.Las medidas adoptadas con fundamento en el estado de excepción fueron ordenadas por el presidente de la República en el decreto ejecutivo 193, a través de la remisión a los decretos ejecutivos 110, 111 y 135. Al respecto, esta Corte considera necesario recordar al presidente de la República que, en el marco de la renovación de un estado de excepción, debe incluir explícitamente las medidas extraordinarias que mantienen su vigencia y no únicamente realizar una referencia al o a los decretos en los que se declaró y reguló el estado de excepción que se pretende renovar.⁷⁷ Tomando en cuenta la puntualización realizada, esta Corte verifica el cumplimiento del requisito formal previsto en el artículo 122 numeral 1 de la LOGJCC.

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

123.El presidente de la República ordenó las siguientes medidas excepcionales con fundamento en la declaratoria de estado de excepción:

- i)** La movilización e intervención de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas en todo el territorio nacional, incluyendo el interior de los CPL del SNRS.
- ii)** La suspensión del derecho a la libertad de reunión en todo el territorio nacional, incluyendo el interior de los CPL del SNRS.

⁷⁷ Ver, por ejemplo, CCE, dictamen 7-23-EE/23, párr. 24.

- iii)** La suspensión del derecho a la inviolabilidad de domicilio en todo el territorio nacional.
- iv)** La suspensión del derecho a la inviolabilidad de correspondencia al interior de los CPL del SNRS.
- v)** La limitación focalizada del derecho a la libertad de tránsito.
- vi)** La declaratoria de zona de seguridad de los CPL que integran el SNRS y del radio de un kilómetro del perímetro de cada CPL.
- vii)** Las requisiciones en todo el territorio nacional, así como al interior de los CPL del SNRS.
- viii)** La asignación de recursos suficientes, por parte del Ministerio de Economía y Finanzas, para atender el estado de excepción, pudiendo disponer de los fondos públicos necesarios, excepto los correspondientes a salud y educación.

124.Primero, desde el punto de vista de la competencia material, se verifica que las medidas ordenadas en el decreto ejecutivo 193 se encuentran previstas en el párrafo introductorio (limitación y suspensión de derechos) y en los numerales 2 (uso de fondos públicos con excepción de los correspondientes a salud y educación), 5 (establecimientos de zonas de seguridad), 6 (empleo de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional) y 8 (movilización y requisiciones) del artículo 165 de la Constitución.

125.Segundo, en cuanto a la competencia espacial o territorial, en el decreto ejecutivo 193 se dispone la aplicación de las medidas en todo el territorio nacional y/o al interior o en el perímetro de los CPL del SNRS, salvo la limitación del derecho a la libertad de tránsito que se aplicará de forma focalizada en parte del territorio nacional. En este contexto, se verifica que las medidas ordenadas en el decreto ejecutivo 193 guardan coherencia con el ámbito espacial establecido en el artículo 164 de la Constitución.

126.Tercero, en cuanto a la competencia temporal, en el decreto ejecutivo 193 se ordena la aplicación de las medidas durante el tiempo que dure el estado de excepción (*i.e.* tendrán una vigencia de treinta días). Por ello, se verifica que las medidas se enmarcan en los límites temporales previstos en el artículo 166 de la Constitución.

127.En conclusión, esta Corte verifica el cumplimiento del requisito formal previsto en el artículo 122 numeral 2 de la LOGJCC.

*

128. En virtud de lo expuesto, esta Corte concluye que las medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria de estado de excepción cumplen los requisitos formales establecidos en el artículo 122 de la LOGJCC.

7. Control material de las medidas dictadas con fundamento en el estado de excepción

129. De acuerdo con el artículo 123 de la LOGJCC, la Corte Constitucional debe verificar que las medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria de estado de excepción cumplan con los siguientes requisitos materiales:

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

130. En cuanto (i) en el decreto ejecutivo 193 se ordenan las mismas medidas excepcionales previstas en los decretos ejecutivos 110 y 135 y (ii) los motivos por los cuales se tomaron tales medidas no han variado —más allá de los avances en cuanto al combate a los grupos de delincuencia organizada que el propio presidente de la República ha informado a la Corte—, este Organismo considera que es suficiente remitirse al análisis referente al control material de las medidas realizado en el dictamen 1-24-EE/24.⁷⁸

131. Esto, con excepción del análisis de la sección 7.9 del dictamen 1-24-EE/24 ya que, como se indicó en el párrafo 108 *supra*, a la Corte no le corresponde analizar el resto del contenido del decreto ejecutivo 111 en vista de que el presidente de la República no justificó la configuración de la causal de conflicto armado interno prevista en los artículos 1 del decreto ejecutivo 193 y 2 del decreto ejecutivo 111. Además, esta Corte considera necesario realizar las siguientes precisiones:

132. Primero, en cuanto a la suspensión del derecho a la libertad de reunión al interior de los CPL con el objetivo de limitar la “conformación de aglomeraciones”, es necesario enfatizar que, más allá de que esta medida se incluya en la declaratoria de estado de excepción, es una obligación del Estado mantener el orden dentro de los CPL. No es

⁷⁸ Ver, CCE, dictamen 1-24-EE/24, 29 de febrero de 2024, sección 7.

admisible, en ninguna circunstancia, que existan aglomeraciones dentro de los CPL. Por tanto, el control de este tipo de situaciones no solo puede, sino debe realizarse en todo momento, bajo el régimen ordinario. El derecho de reunión se encuentra estrictamente limitado para las PPL por la propia naturaleza del régimen de privación de la libertad y, en consecuencia, no se trata de una medida que corresponda a un escenario excepcional. Esto, sin perjuicio de que se respeten límites como, por ejemplo, la imposibilidad de restringir las reuniones entre las PPL y sus abogados.

133.Segundo, en cuanto a la suspensión del derecho a la inviolabilidad de correspondencia al interior de los CPL con el objetivo de identificar, analizar y recopilar “mensajes que tengan por objeto el ocultamiento de cualquier PPL u ocultamiento de alguna conducta ilícita”, se debe aclarar que el control del ingreso y la salida de información en los CPL no solo puede, sino debe realizarse en todo momento por parte del Estado. No se requiere de un estado de excepción para que las autoridades competentes controlen la información que entra y sale de los CPL. Ahora bien, este tipo de medida, que es propia del régimen ordinario, tiene límites. Así, por ejemplo, los controles de ingreso y salida de información de los CPL nunca deben afectar las comunicaciones de carácter íntimo o confidencial de las PPL.

134.Tercero, en cuanto a la disposición de requisiciones dentro de los CPL, vale la pena puntualizar que es obligación del Estado asegurar que no ingresen ni se almacenen sustancias ni objetos prohibidos dentro de los CPL. Si existen indicios de aquello, o incluso de forma rutinaria, es normal que se realicen requisiciones dentro de los CPL. Si bien las PPL tienen derecho a que se respete su intimidad y propiedad, esto de ninguna forma impide que se realicen los controles correspondientes para asegurar que no existan sustancias ni objetos prohibidos dentro de los CPL. Este tipo de medida no requiere de la declaratoria de estado de excepción, más bien debería ser tomada regularmente y con mayor razón si existen indicios de que podrían existir sustancias u objetos prohibidos al interior de un CPL.

135.Finalmente, en cuanto a la movilización e intervención de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas, es necesario recordar que las actuaciones de las referidas instituciones deben observar estrictamente lo dispuesto en el ordenamiento jurídico⁷⁹ y, en particular, en los tratados internacionales de derechos humanos. Al respecto, esta Corte no puede dejar de observar que, en el expediente del caso 1-24-EE, constan *amicus curiae* que se refieren a posibles excesos cometidos por parte de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas. Si bien a la Corte no le corresponde pronunciarse sobre casos concretos en el marco del control de constitucionalidad de un estado de excepción ya que existen otras vías para el efecto, se recuerda a las autoridades que se encuentra

⁷⁹ Ver, por ejemplo, Ley de Seguridad Pública y del Estado, Artículo 36.

proscrito cualquier ejercicio abusivo que tenga lugar al momento de ejecutar esta medida extraordinaria. En este sentido, debe tomarse en cuenta lo dispuesto, entre otros, en los artículos 158, 159, 166 y 233 de la Constitución.

*

136.En virtud de lo expuesto, esta Corte concluye que las medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria de estado de excepción cumplen los requisitos materiales establecidos en el artículo 123 de la LOGJCC.

8. Consideraciones finales

137.Esta Corte enfatiza que la calificación de un CANI y la aplicación del derecho internacional humanitario es una cuestión que debe asumirse con fundamento en un análisis minucioso de las circunstancias específicas que tienen lugar en el país. Así, por ejemplo, debe tomarse en cuenta que, durante un CANI y bajo la aplicación del derecho internacional humanitario, el estándar en cuanto al uso de la fuerza es distinto ya que se permite el uso directo de la fuerza letal en contra de quienes participan directamente en las hostilidades;⁸⁰ esto, siempre y cuando se observe estrictamente las limitaciones establecidas en el derecho internacional humanitario, el derecho internacional penal y las obligaciones aplicables de los derechos humanos. Además, el Estado debe procurar “conceder la amnistía más amplia posible a quienes hayan participado en un conflicto armado no internacional o a las personas privadas de libertad por razones relacionadas con el conflicto armado, salvo a las personas sospechosas o acusadas de haber cometido crímenes de guerra, o que estén condenadas por ello”⁸¹ y tiene la obligación de investigar, procesar y sancionar, sin excepción, a quienes cometan crímenes de guerra, excluyendo la posibilidad de que se concedan indultos o amnistías.

138.De la misma forma, si bien esta Corte ha sido clara en señalar que la existencia de un CANI, en los hechos, es distinta a su invocación como causal de estado de excepción, la declaración de estados de excepción bajo la referida causal también es una cuestión que debe asumirse con extrema responsabilidad. Esto, dado que el estado de excepción es una figura extraordinaria prevista para situaciones en las que las capacidades del

⁸⁰ Si tal uso de la fuerza se emplea en un escenario distinto al de un CANI, podría desembocar en vulneraciones de derechos humanos. Si la conducta es sistemática o generalizada, incluso podría suponer el cometimiento de un crimen de lesa humanidad que conllevaría responsabilidades estatales e individuales hasta para los mandos más altos.

⁸¹ Comité Internacional de la Cruz Roja, Bases de datos de derecho internacional humanitario, Norma 159 y Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra de 1949, Artículo 6 numeral 5.

En caso de aplicarse erróneamente el derecho internacional humanitario en una situación distinta a la de un CANI, se podría promover la impunidad de quienes han cometido delitos

Estado están desbordadas y, bajo el régimen ordinario, el Estado está igualmente obligado a destinar todos sus esfuerzos para precautelar la seguridad pública, en el marco del respeto a los derechos humanos. El uso recurrente de estados de excepción para atender aspectos que deben ser atendidos bajo el régimen ordinario deviene en la desnaturalización de esta competencia prevista en la Constitución. Asimismo, invocar causales que no correspondan con los hechos alegados distorsiona el ámbito de aplicación de dichas causales.

139. En este sentido, esta Corte no puede dejar de recordar que el tratamiento de los problemas estructurales, como el crecimiento sostenido de los índices de violencia y criminalidad, requiere de medidas estructurales por parte del Estado en su conjunto. Este Organismo ha sido enfático al respecto y ha advertido que:

es un deber del Estado articular las medidas oportunas y eficaces tendientes a superar las barreras estructurales que ocasionan los graves problemas del incremento en la actividad delictiva, por lo que no se podrá recurrir de forma reiterada a los estados de excepción para promover medidas preventivas, reformas institucionales o formulación de políticas públicas, las cuales son obligaciones que deben asumirse dentro de un régimen competencial ordinario.⁸²

140. En el mismo sentido, la Corte ha considerado que la declaratoria de estados de excepción:

no soluciona los problemas estructurales como la falta de seguridad, y el que los niños, niñas y adolescentes sean captados por bandas criminales. Tanto la pobreza como la violencia merecen respuestas integrales por parte del Estado, considerando que el presidente de la República es el responsable de la administración pública. La declaratoria de estado de excepción no tiene la capacidad de impedir que los menores de edad sean reclutados por grupos delictivos. Para ello, se requieren medidas de prevención y políticas públicas, dirigidas a garantizar los derechos a la vida digna, a la salud, a la educación, al trabajo, entre otros derechos.⁸³

141. Asimismo, la Corte ha enfatizado que, ante una problemática cuya duración es indefinida, “corresponde superarla mediante los cauces ordinarios, a través de la implementación de nuevas herramientas en la legislación y normativa seccional y una política pública que se ajuste a las necesidades que exige este momento y a las disposiciones constitucionales”.⁸⁴

142. En síntesis, esta Corte reafirma que, ante la existencia, en los hechos, de un CANI —lo que, cabe reiterar, este Organismo no ha verificado porque se ha limitado al análisis de los argumentos presentados por el presidente de la República en los decretos

⁸² CCE, dictamen 7-22-EE/22, 9 de septiembre de 2022, párr. 40.

⁸³ CCE, dictamen 1-23-EE/23, 22 de marzo de 2023, párr. 52.

⁸⁴ CCE, dictamen 5-20-EE/20, 24 de agosto de 2020, párr. 135.

ejecutivos 193 y 111 y en los informes confidenciales adjuntos— el presidente de la República puede emplear las Fuerzas Armadas y tomar todas las medidas inherentes a este tipo de situación sin necesidad de decretar el estado de excepción. Sin embargo, tales decisiones deben tomarse cuando exista certeza de que los hechos permiten la calificación de un CANI. Asimismo, esta Corte recuerda que el presidente de la República tiene la facultad de decretar estados de excepción, por la causal de conflicto armado interno u otras, siempre y cuando justifique que los hechos alegados configuren la o las causales invocadas. Esta facultad también debe utilizarse de forma extraordinaria y de ninguna manera suple la obligación que tiene el estado de precautelar la seguridad de la población bajo el régimen ordinario.

9. Decisión

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

- 1. Declarar** la constitucionalidad de la renovación del estado de excepción decretado en todo el territorio nacional, incluyendo el interior de los centros de privación de libertad del Sistema Nacional de Rehabilitación social, durante 30 días contados a partir del 9 de marzo de 2024.
- 2. Declarar** la constitucionalidad de las medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria de estado de excepción, en los términos en que han sido ordenadas por el presidente de la República y con las puntualizaciones realizadas en el dictamen 1-24-EE/24 y en el presente dictamen:
 - a.** La movilización e intervención de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas en todo el territorio nacional, incluyendo el interior de los centros de privación de libertad del Sistema Nacional de Rehabilitación Social.
 - b.** La suspensión del derecho a la libertad de reunión en todo el territorio nacional, incluyendo el interior de los centros de privación de libertad del Sistema Nacional de Rehabilitación Social.
 - c.** La suspensión del derecho a la inviolabilidad de domicilio en todo el territorio nacional.
 - d.** La suspensión del derecho a la inviolabilidad de correspondencia al interior de los centros de privación de libertad del Sistema Nacional de Rehabilitación Social.

- e. La limitación focalizada del derecho a la libertad de tránsito.
 - f. La declaratoria de zona de seguridad a los centros de privación de libertad que integran el Sistema Nacional de Rehabilitación Social y del radio de un kilómetro del perímetro de cada centro de privación de libertad.
 - g. Las requisiciones en todo el territorio nacional, así como al interior de los centros de privación de libertad del Sistema Nacional de Rehabilitación Social.
 - h. La asignación de recursos suficientes, por parte del Ministerio de Economía y Finanzas, para atender el estado de excepción, pudiendo disponer de los fondos públicos necesarios, excepto los correspondientes a salud y educación.
- 3. Reconocer** que la existencia de un conflicto armado no internacional es una cuestión de hecho y que, por tanto, no depende del reconocimiento político y/o jurídico por parte de ninguna autoridad pública. Esto incluye a los decretos de estado de excepción emitidos por el presidente de la República, las resoluciones aprobadas por la Asamblea Nacional en apoyo o rechazo a los referidos decretos y los dictámenes de constitucionalidad, favorables o no, emitidos por la Corte Constitucional.
- 4. Recordar** que la intervención de las Fuerzas Armadas para garantizar la soberanía e integridad territorial es una de sus competencias ordinarias. En caso de conflicto armado, las Fuerzas Armadas pueden movilizarse e intervenir, de conformidad con el ordenamiento jurídico, sin necesidad de una declaratoria de estado de excepción.
- 5. Disponer** al presidente de la República que, una vez concluido el periodo de vigencia del estado de excepción, remita a la Corte Constitucional el informe correspondiente de conformidad con el artículo 166 de la Constitución.
- 6. Recordar** que el objetivo final del estado de excepción es garantizar el orden público, la paz social y la convivencia pacífica de los ciudadanos. Por ello, las actuaciones de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas deben respetar el ordenamiento jurídico aplicable, incluyendo los derechos humanos de toda la población.
- 7. Recordar** que el artículo 166 de la Constitución prevé: “las servidoras y servidores públicos serán responsables por cualquier abuso que hubieran

cometido en el ejercicio de sus facultades durante la vigencia del estado de excepción”.

8. Disponer a la Defensoría del Pueblo que, en el marco de sus competencias, realice el seguimiento de las actuaciones realizadas en relación con la declaratoria de estado de excepción e informe al respecto a la Corte Constitucional una vez que este finalice. Si la Defensoría del Pueblo identifica posibles vulneraciones de derechos, deberá activar los mecanismos y acciones previstas en el ordenamiento jurídico.

9. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce (voto concurrente), Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet (voto concurrente), Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz (voto concurrente) y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 21 de marzo de 2024; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

DICTAMEN 2-24-EE/24

VOTO CONCURRENTENTE

Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet

1. En el dictamen 2-24-EE/24 (“**dictamen**”), el Pleno de la Corte Constitucional dictaminó la constitucionalidad del decreto ejecutivo 193 de 7 de marzo de 2024, que dispuso la renovación por treinta días del estado de excepción declarado el 8 de enero de 2024 mediante decreto ejecutivo 110 y complementado en los decretos ejecutivos 111 de 9 de enero de 2024 y 135 de 23 de enero de 2024.
2. Si bien concuerdo con el dictamen en comento, emito este voto concurrente toda vez que, en lo principal, discrepo con la argumentación de que no se configuró la causal de conflicto armado interno. A mi criterio, tal y como se concluyó en el dictamen 1-24-EE/24, sí se configura esa causal, conforme los motivos que expongo a continuación.
3. El dictamen 1-24-EE/24 y el presente dictamen coinciden en señalar que la existencia de un conflicto armado interno no depende del control que realiza esta Corte ni de ninguna declaración de autoridad pública, reconocimiento del Estado o partes en conflicto, al ser una cuestión de hecho que no necesita ser validada por ningún organismo. Además, la existencia de un conflicto armado interno es independiente de la declaratoria de estado de excepción que se realice por tal motivo, pues el conflicto armado interno puede existir tanto antes como después de la vigencia del mismo.
4. En tal virtud, el hecho de que el constituyente lo haya incluido como una causal que permite decretar estado de excepción responde a que su existencia podría ameritar activar las facultades excepcionales permitidas únicamente en este régimen, así como limitar y suspender derechos fundamentales; y, no a que esta Corte deba determinar la existencia o inexistencia de un conflicto armado interno, así como sus alcances y características, al ser una cuestión de hecho que excede sus competencias.
5. Estas particularidades, entonces, se traducen en que cuando el presidente invoca dicha causal, la Corte Constitucional solo debe verificar que la justificación del presidente, a partir de hechos ciertos y actuales, se enmarque en el posible entendimiento de un conflicto armado interno, definición que se encuentra en constante evolución.
6. Una vez expuesta mi postura, me referiré específicamente a la renovación del estado de excepción que se trata en este dictamen. Como se señala en su párrafo 8, una renovación está supedita a la verificación de tres requisitos: i) que persistan las causas que motivaron el estado de excepción (presupuesto fáctico); ii) que el estado de

excepción se encuentre vigente al momento de la renovación (temporalidad); y, iii) que la renovación se notifique, como tal, de forma expresa (formalidad).

7. En el caso que nos ocupa, esta Corte concluyó que se cumplen los requisitos para que el decreto ejecutivo 193 sea tratado como una renovación.¹ Ahora bien, sobre el punto i) referido *ut supra*, se verificó que persisten las causas que motivaron el estado de excepción. A mi criterio, esas mismas causas configuraron en un principio la causal de conflicto armado interno, toda vez que el presidente justificó como hechos ciertos y actuales se enmarcarían en el posible entendimiento de este fenómeno.²
8. Por lo tanto, y toda vez que esas mismas causas persisten y ameritaron renovar el estado de excepción, concluyo que se **configura la causal de conflicto armado interno**.

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en el dictamen de la causa 2-24-EE, fue presentado en Secretaría General el 21 de marzo de 2024, mediante correo electrónico a las 14:35; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

¹ Dictamen, párrs. 9 y 10.

² CCE, dictamen 1-24-EE/24, 29 de febrero de 2024, párrs. 88 a 92.

DICTAMEN 2-24-EE/24

VOTO CONCURRENTENTE

Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz

1. Comparto con el voto de mayoría que resolvió la causa 2-24-EE/24 tanto la decisión como los argumentos que la sostienen; sin embargo, estimo pertinente realizar algunas consideraciones adicionales:
2. El 7 de marzo de 2024, el presidente de la República emitió el decreto ejecutivo 193 en el que renovó, por treinta días, el estado de excepción declarado en el decreto ejecutivo 110 y reformado en los decretos ejecutivos 111 y 135. Por lo que, correspondió a este Organismo –en atención a su facultad de control automático– pronunciarse sobre la constitucionalidad del decreto ejecutivo 193 que renueva el estado de excepción (art. 166 y 436 número 8 CRE).
3. En esta ocasión, el voto de mayoría verificó que la declaratoria de estado de excepción contenida en el decreto ejecutivo 193 cumplió con los requisitos formales y materiales previstos en los artículos 120 y 121 de la LOGJCC. Sin embargo, señaló que los hechos constitutivos para declarar la renovación del estado de excepción configuraban exclusivamente la causal constitucional de grave conmoción interna.
4. Al respecto, presentaré algunas precisiones acerca de: **i)** la naturaleza del control que realiza la Corte Constitucional en estados de excepción, y **ii)** la real configuración de las causales invocadas por el presidente de la República –grave conmoción interna y conflicto armado interno–.

Sobre el control constitucional que realiza la Corte Constitucional en los estados de excepción

5. El estado de excepción es un “mecanismo o medio que contempla el propio Estado constitucional para afrontar una circunstancia extraordinaria” que desborda los mecanismos de intervención que el ordenamiento jurídico prevé ante circunstancias ordinarias.¹ Conforme la Constitución, corresponde al presidente de la República ejecutar este mecanismo en los casos de “agresión, **conflicto armado** internacional o **interno**, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural [énfasis añadido]” (art. 164 CRE).
6. De conformidad con el texto constitucional (arts. 164 a 166) y la LOGJCC (arts. 119 a 125), el estado de excepción se emite mediante un decreto ejecutivo. En éste,

¹ CCE, dictamen 1-19-EE/19, 30 de mayo de 2019, párr. 7.

corresponde al presidente expresar el ámbito territorial y temporal, las causales específicas que se invocan, las medidas a aplicarse y los derechos que pueden limitarse o suspenderse. Además, la Constitución prevé que el estado de excepción debe observar los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad (art. 164 párr. 2 CRE).

7. Asimismo, la norma constitucional prevé que el estado de excepción sea objeto de control político y de control constitucional (art. 166 CRE). A la Corte Constitucional le compete efectuar de oficio y de modo inmediato el control constitucional de la declaratoria de estado de excepción, cuando implica la suspensión de derechos constitucionales (art. 436.8 CRE). En este sentido, la Corte realiza el control formal de la declaratoria y de las medidas (arts. 120 y 122 LOGJCC), así como el control material de la declaratoria y de las medidas adoptadas con fundamento en el estado de excepción (art. 121 y 123 LOGJCC).
8. Dentro del control formal y material de la declaratoria del estado de excepción, este Organismo debe verificar, entre otras cosas: (a) que la **causal** invocada por el Presidente de la República sea alguna de las establecidas constitucionalmente; (b) **justificación** de la declaratoria; (c) la **real ocurrencia** de los hechos alegados; y, (d) que los hechos que se invoca en el decreto ejecutivo **configuren** la causal invocada (arts. 120 y 121 LOGJCC). En suma, este Organismo constata que los hechos alegados se hayan producido realmente y sean pertinentes para configurar alguna de las causales establecidas en el artículo 164 de la Constitución: agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural.²
9. Ahora bien, en cuanto a los decretos ejecutivos expedidos con motivo de la **renovación de un estado de excepción**, tal como lo señaló el voto de mayoría, la Corte Constitucional ha establecido la necesidad de verificar la concurrencia de **tres requisitos** para determinar si la declaratoria corresponde efectivamente a una renovación o constituye una nueva declaración: (i) que **persistan** las causas que motivaron el estado de excepción (presupuesto fáctico); (ii) que el estado de excepción se encuentre **vigente** al momento de la renovación (temporalidad); y, (iii) que la renovación se **notifique**, como tal, de forma expresa (formalidad).³
10. En este caso, se advierte que el decreto ejecutivo 193 sí constituye un **decreto de renovación** de una declaratoria de estado de excepción anterior, pues se acreditan los tres elementos antes descritos (párr. 9 *ut supra*). Por tanto, no corresponde realizar

² CCE, dictamen 3-19-EE/19, 9 de julio de 2019, párr. 22. Dictamen 4-19-EE/19, 23 de julio de 2019, párr. 31.

³ Ver, por ejemplo, CCE, dictamen 7-23-EE/23, párr. 9.

consideraciones acerca de los elementos o hechos relativos a los decretos 110, 111 y 135 que fueron previamente analizados en el dictamen 1-24-EE/24.

11. En consecuencia, este voto concurrente solo hará algunas consideraciones sobre si los hechos constitutivos que motivaron la declaratoria de estado de excepción en el decreto ejecutivo 193 **persisten y configuran** las **causales de estado de excepción** invocadas por el presidente de la República: grave conmoción interna y conflicto armado interno.

Sobre la configuración de la causal de conmoción interna

12. La Corte Constitucional, en el dictamen 3-19-EE/19, fijó –en estricta observancia a los derechos constitucionales y a los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad– los **parámetros** que permitan **identificar situaciones** que configuren la causal de grave conmoción interna para decretar un estado de excepción.
13. En esa decisión, la Corte identificó que la grave conmoción interna implica la real ocurrencia de acontecimientos de tal intensidad que: **i)** atenten gravemente en contra del ejercicio de los derechos constitucionales, la estabilidad institucional, la seguridad y la convivencia normal de la ciudadanía; y **ii)** generen una considerable alarma social.⁴
14. En el caso *in examine*, en cuanto al parámetro **i)**, observo que los altos índices de violencia y criminalidad, así como la capacidad de los grupos delictivos que se mantiene en el territorio nacional como en los centros de privación de libertad, atentan gravemente al ejercicio de los derechos a la integridad, a la vida, a la libertad de tránsito, entre otros. De igual manera, atentan a la seguridad y a la convivencia normal, como lo expresa la decisión de mayoría. Por lo que, considero que se cumple el **primer requisito**.
15. En cuanto al parámetro **ii)**, estimo que los acontecimientos de criminalidad detallados en el decreto alcanzan tal magnitud que generan alarma social y alteran el orden en sectores del territorio nacional y en los centros de privación de libertad. Dan cuenta de ello, los informes oficiales de respaldo de la declaratoria de estado de excepción, donde se reporta que, en los operativos a raíz de la declaratoria de estado de excepción originaria, se sigue encontrando armas y explosivos en los centros de privación de libertad, además de altos índices de violencia. En conclusión, estimo que se cumple también el **segundo requisito**.

⁴ CCE, dictamen 3-19-EE/19, 9 de julio de 2019, párr. 21.

16. En virtud de lo dicho, coincido con la decisión de mayoría de que los hechos constitutivos de la renovación del estado de excepción –y del decreto de origen– **configuran** claramente la causal de **grave conmoción interna**.

Sobre la configuración de la causal de conflicto armado interno

17. El artículo 164 de la Constitución establece que el presidente de la República podrá decretar estado de excepción en caso de “conflicto armado internacional o interno”. Esta causal contiene realmente dos escenarios en los cuales se podría declarar el estado de excepción: conflicto armado internacional y **conflicto armado interno**. Para el caso en análisis, se ha invocado el segundo escenario. Si bien se han expedido múltiples de decretos de estado de excepción a lo largo de los años, esta es la primera vez desde la expedición de la Constitución de 2008 que se ha evocado esta causal para su declaratoria; en consecuencia, es también la primera vez que la verificación de la configuración de esta causal y de sus hechos constitutivos se somete a conocimiento de esta Corte.
18. Ni la Constitución ni la Ley definen o caracterizan a esta causal, por lo que, resulta necesario observar lo que los instrumentos internacionales, la jurisprudencia, la doctrina y la costumbre en derecho internacional humanitario (“**DIH**”) han establecido al respecto. Tal como advirtió el dictamen de mayoría, resulta lógico afirmar que la causal de “conflicto armado interno” contenida en el artículo 164 de la Constitución se refiere directamente a los “conflictos armados no internacionales” (“**CANI**”) previstos en el DIH. La disonancia en los términos empleados en el texto constitucional con el DIH no responde a la existencia de una nueva tipología de conflictos armados.
19. Para comprender el alcance de esta causal, tomaré en cuenta los Convenios de Ginebra de 1949 ratificados por Ecuador el 11 de agosto de 1954 y el Protocolo Adicional II ratificado por el Ecuador el 10 de abril de 1979 que contienen, en lo principal, normas que pretenden garantizar un **mínimo estándar** de humanidad en contexto de CANI, tal como lo hace el voto de mayoría. De una lectura de estos instrumentos, se puede advertir que un CANI tiene las siguientes características: **i)** las **partes** en conflicto no son solo Estados; **ii)** los enfrentamientos armados se realizan en el **territorio** de un Estado; **iii)** las hostilidades abiertas tienen un mínimo de **organización**; y **iv)** los enfrentamientos armados tienen cierta **intensidad**. De allí que, todo CANI es un conflicto armado interno en el que las hostilidades se libran entre las fuerzas armadas de un Estado y grupos armados organizados no estatales, o entre esos grupos disidentes.
20. El DIH convencional establece una clara distinción entre la configuración de un CANI según el artículo 3 común de los Convenios de Ginebra y otra según el artículo 1 del Protocolo Adicional II. Las características vertidas en cada uno de estos instrumentos

no son antagónicas, al contrario, configuran **dos modalidades de CANI** que ostentan características particulares:

- 20.1. CANI de baja intensidad:** De acuerdo con el artículo 3 común, esta primera modalidad se aplica “en caso de conflicto armado que no es de índole internacional y que surja en el territorio de una de las Altas Partes Contratantes”. Es decir, abarca los conflictos armados en los que participan las fuerzas armadas estatales y grupos armados organizados no estatales o solo entre grupos de esta naturaleza, y que tienen lugar en el territorio de un estado. Para determinar su existencia se requiere la **conurrencia** de los siguientes **requisitos**: **i)** mínimo umbral de organización del grupo armado y **ii)** mínimo umbral de intensidad de las hostilidades. Para verificar el cumplimiento de estos **dos** requisitos, los tribunales internacionales –Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia y la Corte Penal Internacional– han acudido a diferentes indicios no taxativos que permitan calificar a un CANI de baja intensidad y que se encuentran recogidos en el voto de mayoría.
- 20.2. CANI de alta intensidad:** El enfrentamiento armado regulado por el Protocolo Adicional II establece un estándar más riguroso para determinar su configuración, pues debe: **i)** necesariamente involucrar entre sus actores a las **fuerzas armadas** de un Estado que pueden enfrentarse bien con fuerzas armadas disidentes, bien con grupos armados organizados; **ii)** este grupo adverso debe tener un **mando** responsable; **iii)** un **control territorial**; **iv)** realizar **operaciones militares** sostenidas y concertadas; y **v)** tener capacidad de **aplicar** el Protocolo Adicional II. Lo que caracteriza a esta modalidad de CANI es que, además de las normas aplicables en los conflictos de baja intensidad, también es aplicable el Protocolo Adicional II.
- 21.** Ahora bien, es importante señalar que la existencia de un CANI y la consecuente aplicación del DIH **no requieren de una declaración** de naturaleza política o jurídica por parte del Estado, de alguna de las partes del conflicto o de cualquier institución local o internacional. Es decir, no es necesario que el presidente de la República lo reconozca en un decreto, que la Asamblea Nacional lo ratifique, ni que la Corte emita un dictamen favorable al respecto. La existencia de un CANI es una cuestión fáctica como bien lo reconoció el voto de mayoría y el dictamen 1-24-EE/24.
- 22.** La presencia fáctica de un CANI habilita a que se apliquen los instrumentos del DIH y permite movilizar a las Fuerzas Armadas para la defensa de la soberanía y la integridad territorial (art. 158 párr. 2 CRE). Sin embargo, el presidente de la República podría declarar el estado de excepción bajo la casual “conflicto armado interno” con el único fin de asumir las facultades extraordinarias establecidas constitucionalmente: suspender o limitar ciertos derechos (art. 165 párr. 1 CRE), y hacer uso de las

facultades excepcionales como decretar la recaudación anticipada de tributos (art. 165.1 CRE), utilizar los fondos públicos destinados a otros fines (art. 165.2 CRE), trasladar la sede del gobierno a cualquier lugar del territorio nacional (art. 165.3 CRE), entre otras. En este último caso, le corresponde necesariamente a esta Magistratura **verificar la real ocurrencia de los hechos y la configuración de la causal.**

23. Es decir, el dictamen de este Organismo **no condiciona** la existencia fáctica del conflicto ni su desarrollo. Pero si el presidente de la República requiere declarar el estado de excepción por esta causal, a esta Magistratura le corresponde, como parte del control material, analizar si la motivación y la información aportada configuran la causal constitucional invocada.
24. En atención a estas consideraciones, estimo necesario pasar a verificar la configuración de la causal de “conflicto armado interno” (CANI) invocada por el presidente de la República en el decreto. En particular, analizaré si de los hechos identificados se configura un CANI en su modalidad de alta intensidad, pues el presidente de la República reconoció la existencia de un CANI en esta modalidad al alegar que se configuraron sus elementos particulares y que es aplicable el Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra de 1949. De esta manera, se tiene:

24.1. Partes que se enfrentan: A lo largo de la declaratoria y de los extractos de los informes confidenciales del Ministerio de Defensa recogidos en el voto de mayoría, se observa que el presidente de la República señaló expresamente que en las hostilidades participan las Fuerzas Armadas, el SNAI y la Policía Nacional en contra de 22 grupos armados organizados –bandas delictivas– que lideran redes de narcotráfico. La participación de las fuerzas del orden ecuatorianas permite la acreditación de este requisito.

24.2. Mando responsable: Si bien las organizaciones de delincuencia organizada nombradas en el decreto han demostrado tener la capacidad de organización y ejecución para llevar adelante actividades relacionadas con el negocio de narcotráfico; las propias divisiones internas de estos grupos –como señala el Ejecutivo– dan cuenta de la poca probabilidad de que sus líderes puedan imponer disciplina y mantener la cohesión en sus filas, bajo un mando unificado y coherente. En más de una ocasión, los medios locales e internacionales han expuesto las disputas armadas internas entre estos grupos. En ese sentido, tal como lo advirtió el dictamen de mayoría, incluso existen indicios que sugieren que “la estructura organizacional de los grupos terroristas actualmente es inestable debido principalmente a la falta de liderazgo producido por las detenciones o fugas de sus principales cabecillas” y que esto tendría como consecuencia la “aparición de mandos medios que buscan alcanzar el control integral mediante la conformación de nuevos grupos para

actuar solos o alcanzar acuerdos y alianzas que permitan sostener su organización delictiva”. Por lo tanto, considero que no se acredita este requisito.

24.3. Control territorial: Las 22 organizaciones de crimen organizado señaladas en el decreto no tienen control efectivo sobre ninguna parte del territorio ecuatoriano en los términos del Protocolo II, pues las Fuerzas Armadas no han tenido resistencia armada para ingresar a las zonas de actividad e influencia de las bandas criminales durante el estado de excepción, ni lo ha tenido antes la Policía Nacional. Al contrario, parecería que, en el caso ecuatoriano, el Estado todavía no ha permitido que ninguna organización de crimen organizado se apodere efectivamente de alguna parte del territorio nacional, ni ha superado el poder de respuesta de las fuerzas del orden. De este modo, el decreto en análisis no aporta con elementos suficientes que sugieran el control sostenido de ninguna porción del territorio. Por lo tanto, considero que tampoco se acredita este requisito.

24.4. Ejecución de operaciones militares sostenidas: Este requisito exige que las operaciones militares no sean esporádicas y que los enfrentamientos no sean hechos aislados. De los indicios proporcionados por el presidente de la República, se puede advertir que los grupos de delincuencia organizada no han perpetrado operaciones militares ni actos de violencia sostenidos en contra del Estado. Al contrario, se constatan la existencia de actos aislados como coches incendiados, explosión de aparatos explosivos, secuestros, homicidios y extorsiones que se acercan más a delitos comunes, pero no de acciones que hayan tratado de disminuir la capacidad bélica del Estado, su infraestructura o su capacidad de control del territorio nacional. Por lo tanto, los actos aislados de violencia no son suficientes para acreditar este requisito, pero sí podrían constituir hechos delictivos intolerables que justifican la declaratoria del estado de excepción por grave conmoción interna. Estos hechos deben ser investigados y firmemente sancionados por parte del Estado.

24.5. Capacidad para aplicar el Protocolo Adicional II: Además de los anteriores requisitos, los grupos beligerantes deberían tener la capacidad de aplicar el Protocolo Adicional II, que implica una serie de responsabilidades mutuas sobre la protección de las víctimas de los conflictos armados, y la salvaguarda de los principios de humanidad respecto a la población civil, personal sanitario y humanitario, entre otros. Sin embargo, a mi criterio, estimo que del relato de los indicios expuestos por el presidente de la República no es posible determinar que los 22 grupos identificados cuenten con capacidad de asumir el

cabal cumplimiento de las obligaciones derivadas del DIH y, en especial, del Protocolo Adicional II. Por lo tanto, tampoco se cumple con este requisito.

25. Tras el análisis realizado, estimo que en esta ocasión el presidente de la República no brindó información suficiente para justificar la **existencia concurrente** de los cinco **elementos de un CANI de alta intensidad** según el DIH. En consecuencia, no se constata la configuración de esta causal, ni la persistencia de los hechos que justifican la renovación de la misma en atención al contenido del decreto 193.
26. En consecuencia, la constitucionalidad de la renovación del estado de excepción se justifica únicamente por la causal de **grave conmoción interna**, como lo afirma el voto de mayoría. Por lo expuesto, me adhiero a la decisión de mayoría, pero con las consideraciones expuestas en este voto concurrente.

Richard Ortiz Ortiz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, anunciado en el dictamen de la causa 2-24-EE, fue presentado en Secretaría General el 25 de marzo de 2024, mediante correo electrónico a las 12:41; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

DICTAMEN 2-24-EE/24

VOTO CONCURRENTE

Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce

1. Respecto del dictamen 2-24-EE/24, me permito exponer los siguientes razonamientos que sustentan mi concurrencia con la decisión mayoritaria.
2. Si bien coincido con la decisión de declarar la constitucionalidad de la renovación del estado de excepción, como con el análisis formal y material de las medidas adoptadas, disiento con el control material realizado respecto de la causal de conflicto armado interno. En tal sentido, considero que sí se justificó la referida causal conforme expongo a continuación.
3. De conformidad con el dictamen 1-24-EE/24, la causal de conflicto armado interno es una cuestión de hecho compleja que no depende de declaraciones o reconocimientos políticos, así como tampoco requiere que las partes involucradas reconozcan su existencia. Por tal motivo, su permanencia tampoco depende del control constitucional que realiza esta Corte.
4. El estándar para analizar la causal de conflicto armado interno, fijado por este Organismo, consiste en verificar únicamente la justificación del presidente al respecto y si esta se enmarcaría en la causal referida, a partir de hechos ciertos y actuales.¹
5. En el decreto ejecutivo 193, el presidente de la República renovó el estado de excepción decretado bajo la causal de conflicto armado interno en los mismos términos establecidos en los decretos ejecutivos 110, 111 y 135.
6. En ese sentido, como consta en el dictamen 1-24-EE/24, el presidente justificó, en abstracto, la causal de conflicto armado interno alegando lo siguiente:

El presidente caracteriza a los grupos criminales como grupos que llevan a cabo actividades ilegales. Luego, manifiesta que estos grupos cuentan “con un nivel mínimo de organización” y con la capacidad de “planificar, coordinar, ejecutar y atribuirse actos de violencia contra la población”. [...] El presidente indica que varios de estos grupos poseen “una estructura de mando, reglas y mecanismos disciplinarios”, al igual que “capacidad de reclutamiento, acceso a armas, equipamiento y entrenamiento militar”, por ejemplo, en la provincia de Guayas, donde reclutan niños, niñas y adolescentes. [...] el presidente refiere que es necesario recurrir a la intervención de las Fuerzas Armadas para precautelar la soberanía e integridad territorial, pues los hechos relatados escapan, a su criterio, de la criminalidad y ponen en riesgo la propia institucionalidad.²

¹ CCE, dictamen 1-24-EE/24, 29 de febrero de 2024, párr. 85.

² *Ibid.*, párrs. 89 al 91.

7. Tal como consta en los párrafos 85 al 90 del dictamen de mayoría 2-24-EE/24, los fundamentos de la renovación son en esencia los mismos motivos, por lo que, siendo una continuación de la declaratoria de estado de excepción originaria, debía merecer el mismo tratamiento.
8. Esto es, que a la Corte Constitucional no le corresponde determinar la existencia o inexistencia de un conflicto armado interno, así como sus alcances y características, sino constatar la justificación de la causal constitucional para un estado de excepción, lo cual ocurrió en la declaratoria originaria y debía confirmarse en la presente renovación.

Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, anunciado en el dictamen de la causa 2-24-EE, fue presentado en Secretaría General el 25 de marzo de 2024, mediante correo electrónico a las 18:46; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)