

Quito, D.M., 12 de abril de 2023

CASO No. 3-23-EE

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

DICTAMEN No. 3-23-EE/23

Tema: La Corte Constitucional dictamina la constitucionalidad del estado de excepción en los cantones Guayaquil, Durán y Samborondón de la provincia del Guayas, la provincia de Santa Elena y la provincia de Los Ríos por grave conmoción interna, declarado mediante Decreto Ejecutivo No. 706 de 1 de abril de 2023.

1. Antecedentes y procedimiento

1. Mediante oficio No. T. 432-SGJ-23-0087, recibido el 3 de abril de 2023, el presidente de la República, Guillermo Lasso Mendoza, remitió a la Corte Constitucional una copia simple del Decreto Ejecutivo No. 706 de 1 de abril de 2023 (en adelante “el Decreto”), relativo a la declaratoria de “*estado de excepción por grave conmoción interna en los cantones Guayaquil, Durán y Samborondón de la provincia de Guayas, la provincia de Santa Elena y la provincial de Los Ríos*”.
2. De conformidad con el sorteo electrónico efectuado el 3 de abril de 2023, la sustanciación de la causa correspondió a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, quien el 4 de abril de 2023, avocó conocimiento de la causa y dispuso que la Presidencia de la República remita la constancia de las notificaciones, conforme al artículo 166 de la Constitución.
3. El 5 de abril de 2023, la Secretaría General Jurídica de la Presidencia de la República remitió las constancias de las notificaciones a la Asamblea Nacional y a los organismos internacionales correspondientes¹.

2. Competencia

4. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre la constitucionalidad del decreto de estado de excepción, de conformidad con los artículos 166 y 436 numeral 8 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 75 numeral 3 literal c) y 119 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “LOGJCC”).

¹ Fe de presentación con número de ingreso JUR-2023-3013 del 5 de abril de 2023.

3. Análisis de constitucionalidad del Decreto

5. Mediante Decreto Ejecutivo No. 706 de 1 de abril de 2023, el presidente de la República declaró el estado de excepción *“por grave conmoción interna en los cantones de Guayaquil, Durán y Samborondón de la provincia de Guayas, la provincia de Santa Elena y la provincia de Los Ríos”*. Por lo que, corresponde a esta Corte analizar si el Decreto que contiene la declaratoria de excepción se adecúa, desde el punto de vista formal y material, a la Constitución.

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

6. Los artículos 120 y 122 de la LOGJCC determinan los requisitos formales que debe reunir la declaratoria de un estado de excepción, su renovación, así como las medidas extraordinarias dispuestas en tal declaratoria². A continuación, la Corte Constitucional analizará el cumplimiento de los requisitos formales.

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

7. Respecto al primer requisito del artículo 120 de la LOGJCC, esto es, la identificación de los hechos y la causal que se invoca, el Decreto fundamenta la necesidad de declarar el estado de excepción en el *“incremento de delincuencia organizada, con una amplia capacidad de alcance a bienes y servicios ilícitos, que han generado importantes escaladas de violencia que requieren de la atención particular del Estado, a través de mecanismos extraordinarios”*.
8. Debido a dichos actos violentos en los cantones Guayaquil, Durán y Samborondón de la provincia de Guayas, la provincia de Santa Elena y la provincia de Los Ríos –de acuerdo con el artículo 1 del Decreto- se encuentra en riesgo la seguridad de los ciudadanos, su integridad y su vida; razón por la cual, el Decreto invoca la causal de grave conmoción interna, la misma que se encuentra prevista en el artículo 164 de la Constitución de la República.
9. En virtud de que en el Decreto se encuentran identificados los hechos y la causal invocada, la declaratoria de estado de excepción cumple con el primer requisito de forma establecido en el artículo 120 numeral 1 de la LOGJCC.

3.1.2. Justificación de la declaratoria

10. En relación con la justificación de la declaratoria de estado de excepción, el Decreto señala que en los cantones Guayaquil, Durán y Samborondón de la provincia del Guayas y en las provincias de Los Ríos y Santa Elena se ha evidenciado un incremento de la

² **LOGJCC:** *“Art. 120.- La Corte Constitucional verificará que la declaratoria del estado de excepción y el decreto cumplan con los siguientes requisitos: 1. Identificación de los hechos y de la causal constitucional que se invoca; 2. Justificación de la declaratoria; 3. Ámbito territorial y temporal de la declaratoria; 4. Derechos que sean susceptibles de limitación, cuando fuere el caso; y, 5. Las notificaciones que correspondan de acuerdo a la Constitución y a los Tratados Internacionales”*.

delincuencia organizada, a causa del cometimiento de hechos violentos como son homicidios, asesinatos, sicarios, extorsiones y robos. De manera específica, en el Decreto se indica que en el cantón Guayaquil se han presentado además, otros hechos delictivos, como son atentados, usurpación de terrenos, secuestros, detonaciones de artefactos explosivos, ataques con artefactos explosivos hacia servidores policiales, asesinatos de servidores policiales, enfrentamientos entre presuntos delincuentes y fuerzas del orden público e intento de detonación de artefacto explosivo que estaba adherido al abdomen de un ciudadano.

11. Respecto al cantón Durán, en el Decreto se señala que *“la organización delictiva con mayor número de integrantes es “CHONE KILLER”, cuyos actos ilícitos son principalmente, tráfico interno de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización, sicariato, asalto y robo a personas, robo a motos, robo a carros, extorsiones y secuestro”*; indicándose además que, otros grupos de delincuencia organizada que operan en dicho sector se identifican como *“Los Águilas”* y *“Latin King”*. De igual manera, se hace referencia a hechos violentos suscitados en el cantón Durán que han sido recogidos por diversos medios de comunicación y son presuntamente atribuibles a estos grupos de delincuencia organizada, mencionándose así el asesinato de un taxista informal y del gerente de una cooperativa de ahorro y crédito.
12. En relación al cantón Samborondón, en el Decreto se hace mención a información publicada por diversos medios de comunicación sobre hechos delictivos que son presuntamente atribuibles a grupos de delincuencia organizada, citándose por ejemplo, *“un múltiple asesinato en una urbanización privada de Samborondón, en el distrito Daule, presuntamente bajo la modalidad sicariato, generando la muerte de al menos cuatro personas”*.
13. En cuanto a la provincia de Los Ríos, en el Decreto se informa que también han ocurrido asesinatos de servidores policiales, atentados contra las Unidades de la Policía Comunitaria (UPC), enfrentamientos entre presuntos delincuentes y fuerzas del orden público, así como daños en vehículos civiles y policiales; y, en relación a la provincia de Santa Elena, en el Decreto se menciona el cometimiento de otros actos violentos, como por ejemplo, atentados con artefactos explosivos hacia funcionarios judiciales.
14. El Decreto establece que, ante el incremento de la inseguridad y de los niveles de violencia, la capacidad ordinaria del personal policial resulta insuficiente para garantizar el mantenimiento del orden público.
15. Por lo expuesto, el Decreto cumple el requisito formal establecido en el artículo 120 numeral 2 de la LOGJCC.

3.1.3. Ámbito territorial y temporal de la declaratoria

16. En relación con el ámbito territorial y temporal de la declaratoria, en los artículos 1 y 2 del Decreto se establece que el estado de excepción regirá en los cantones Guayaquil,

Durán y Samborondón de la provincia del Guayas, la provincia de Santa Elena y la provincia de Los Ríos por sesenta días.

17. Así, se verifica que en el Decreto se identifica el ámbito territorial y temporal de la declaratoria, por lo que cumple con el requisito formal previsto en el artículo 120 numeral 3 de la LOGJCC.

3.1.4. Derechos que sean susceptibles de limitación y suspensión, cuando fuera el caso

18. Sobre la indicación de los derechos susceptibles de limitación y suspensión, el mencionado Decreto limita el derecho a la libertad de reunión; y, suspende los derechos a la libertad de tránsito, a la inviolabilidad de domicilio y de correspondencia. Por lo tanto, desde la perspectiva formal, la declaratoria observa lo dispuesto en el artículo 120 numeral 4 de la LOGJCC.

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

19. El artículo 14 del Decreto establece que la declaratoria del Decreto de estado de excepción deberá ser notificada a la Asamblea Nacional, a la Organización de las Naciones Unidas y a la Organización de los Estados Americanos. Conforme se observó en el párrafo 3 *ut supra*, tales notificaciones fueron efectuadas por el secretario general jurídico de la Presidencia de la República, el día 3 de abril de 2023, al presidente de la Asamblea Nacional del Ecuador; al presidente de la Corte Constitucional del Ecuador; a la directora representante de la Organización de Estados Americanos en Ecuador; y, a la coordinadora representante de la Organización de las Naciones Unidas en Ecuador.
20. Por lo antes expuesto, la Corte Constitucional concluye que la declaratoria de estado de excepción ha sido realizada en cumplimiento del artículo 120 de la LOGJCC.

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

21. Esta Corte se pronunciará respecto a si las medidas del estado de excepción, contenidas en el Decreto, cumplen con los requisitos formales establecidos en el artículo 122 de la LOGJCC, estos son: i) que se ordenen mediante decreto, de acuerdo con las formalidades que establece el sistema jurídico; y, (ii) que se enmarquen dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción³.

³ LOGJCC: “**Art. 122.-** La Corte Constitucional verificará que las medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria de estado de excepción cumplan al menos los siguientes requisitos formales: 1. Que se ordenen mediante decreto, de acuerdo con las formalidades que establece el sistema jurídico; y, 2. Que se enmarquen dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción”.

- 22.** Por una parte, las medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria del estado de excepción fueron dispuestas en el Decreto Ejecutivo No. 706 de 1 de abril de 2023, por lo que cumplen con este primer requisito formal.
- 23.** Por otra parte, se observa que el estado de excepción rige en los cantones Guayaquil, Durán y Samborondón de la provincia del Guayas, la provincia de Santa Elena y la provincia de Los Ríos y que las medidas dispuestas en el Decreto son las siguientes:
- 1.** La movilización de las entidades de la administración pública central e institucional, Policía Nacional y Fuerzas Armadas a los cantones Guayaquil, Durán y Samborondón de la provincia del Guayas, la provincia de Santa Elena y la provincia de Los Ríos;
 - 2.** La coordinación entre las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional;
 - 3.** La limitación del derecho a la libertad de reunión;
 - 4.** La suspensión del derecho a la inviolabilidad de domicilio;
 - 5.** La suspensión del derecho a la inviolabilidad de correspondencia enviada o recibida;
 - 6.** La suspensión del derecho a la libertad de tránsito;
 - 7.** Las requisiciones a las que haya lugar para garantizar los derechos de las personas, el orden y la seguridad interna;
 - 8.** La orden a los funcionarios de observar el uso progresivo de la fuerza;
 - 9.** La orden a los gobiernos autónomos descentralizados de apoyar y coordinar acciones a fin de garantizar la seguridad de los ciudadanos;
 - 10.** La disposición de fondos públicos necesarios para la situación de excepción.
- 24.** La Corte verifica que las medidas 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 y 10 se encuentran contempladas en el artículo 165 (primer inciso y sus numerales 2, 6 y 8) de la Constitución, como competencias extraordinarias del presidente de la República en el contexto del estado de excepción.
- 25.** En relación a la medida contenida en el numeral 8, esto es, que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deberán observar el estándar del uso legítimo de la fuerza y los principios aplicables, la Corte encuentra que esta es una medida constitucional, sin perjuicio de que estos parámetros deben observarse en todo momento, ya sea en regímenes excepcionales u ordinarios⁴. Asimismo, es importante resaltar que la afectación de la integridad física o la vida como consecuencia de la inobservancia de los parámetros y principios nacionales e internacionales sobre el uso progresivo de la fuerza puede generar la responsabilidad administrativa, civil y penal de los servidores responsables⁵.
- 26.** En cuanto a la medida prevista en el numeral 9 dirigida a los gobiernos autónomos descentralizados, se recuerda una vez más a la Presidencia de la República que los estados de excepción, por su naturaleza, contienen regulaciones extraordinarias que se

⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 6-22-EE/22 de 31 de agosto de 2022, párr. 139; Dictamen No. 1-23-EE/23 de 22 de marzo de 2023, párr. 116.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 1-23-EE/23, párr. 116.

encuentran estrictamente limitadas material, temporal y espacialmente⁶. En dictámenes previos⁷, esta Corte fue enfática en señalar que no es adecuado que mediante un estado de excepción la Presidencia disponga que las entidades públicas ejerzan las competencias que le corresponden en un régimen constitucional ordinario. Se observa así que, el Ejecutivo ha ignorado una vez más lo indicado en dichos dictámenes. Por lo tanto, esta Corte insiste al presidente de la República en abstenerse de disponer en un estado de excepción, medidas que son propias del régimen competencial ordinario, pues desnaturaliza la figura del estado de excepción.

3.3. Control material de constitucionalidad del Decreto

- 27.** Los artículos 121 y 123 de la LOGJCC determinan los parámetros que deben verificarse en el marco del control material de constitucionalidad de la declaratoria de un estado de excepción o su renovación, así como de las medidas extraordinarias dispuestas en este. A continuación, la Corte Constitucional analizará el cumplimiento de los requisitos materiales.

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

- 28.** En relación con la real ocurrencia de los hechos, en la parte considerativa del Decreto bajo examen se señala que, *“en los últimos días se ha evidenciado el incremento de delincuencia organizada, con una amplia capacidad de alcance a bienes y servicios ilícitos, que han generado importantes escaladas de violencia que requieren de la atención particular del Estado, a través de mecanismos extraordinarios; estas importantes escaladas están íntimamente relacionadas con el tráfico ilícito de drogas así como mecanismos de extorsión recurrente, que sirven de sustento de la economía criminal y de las organizaciones delictivas presentes en el país.”*
- 29.** A su vez, en el Decreto se indica que *“durante los últimos meses en los cantones de Guayaquil, Durán y Samborondón de la provincia de Guayas y las provincias de Los Ríos y Santa Elena, han sido escenario de homicidios, asesinatos y sicariatos, cifras que se derivan de conflictos entre grupos delincuenciales organizados que pugnan por el control de rutas y territorios, cuestión que se ve agudizada ante los controles realizados por las fuerzas del orden, la detención de delincuentes y el decomiso constante de sustancias sujetas a fiscalización.”*
- 30.** Con base en los informes de la Policía Nacional, el presidente de la República enumera algunos hechos relativos a la inseguridad en la ciudad de Guayaquil, al tenor de lo siguiente: *“desde el 01 de enero al 29 de marzo del 2023, el Distrito Metropolitano de Guayaquil registra 555 homicidios intencionales, que representa una tasa de 17.43 homicidios intencionales por cada 100.000 habitantes, lo cual representa 227 eventos*

⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 1-23-EE/23, párr. 117; Dictamen No. 6-22-EE/22, párr. 140.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 1-23-EE/23, párr. 117; Dictamen No. 3-22-EE/22, párr. 103; Dictamen No. 5-22-EE/22, párr. 103; Dictamen No. 6-22-EE/22, párr. 141.

más que el periodo anterior, con un incremento del 69% en variación porcentual. A su vez, el 93% de las víctimas son hombres, el 7% son mujeres y el 92% de los hechos son por violencia criminal. Además, el 80% de los homicidios fueron cometidos en espacios públicos, con un 44.8% de los crímenes cometidos en horas de la noche, y un 93.6% de utilización de armas de fuego. El 5,8% cuenta con una resolución policial por homicidio y el 94% se encuentra en investigación, siendo que la mayoría de estos actos violentos se atribuyen a la disputa de territorio entre bandas delictivas. El cantón Guayaquil es la circunscripción con índices más altos de reportes con 526 hechos violentos, seguido por Duran con 26 y Samborondón con 3 eventos”.

- 31.** Según informe de la Dirección Nacional de Delitos Contra la Vida, Muertes Violentas, Desapariciones, Extorsión y Secuestro de la Policía Nacional (en adelante “DINASED”), *“del 01 de enero al 25 de marzo de 2023, registró 5771 actos delictivos, siendo el distrito Modelo el que registra un mayor índice delictual, con 1053 actos delictivos, seguido por 9 de Octubre con 596 eventos, Nueva Prosperina con 577, Florida con 542, Portete con 525 y Sur DMG con 518 eventos, siendo el robo a personas, robo a carros y robo a motos, los delitos con mayor índice; siendo que el delito con mayor índice es el robo a personas con un 46%, seguido del robo a carros y personas con un 21%, respectivamente. En cuanto a la modalidad el 66% corresponde a asalto, siendo la nacionalidad de la víctima en su mayoría (32%) ecuatoriana, con un 74,4% de las víctimas hombres. Los delitos fueron cometidos en su mayoría en vehículo con un 28%, siendo el arma de fuego la más utilizada (57%), respecto al victimario, el 84% es de sexo masculino; así también, el 98,9% de los crímenes (5710) fueron cometidos en zonas urbanas y el 1% en zonas rurales, siendo el miércoles, el día en el que más se registran actos delictivos, con un total de 918 crímenes”.*
- 32.** Sobre la provincia de Los Ríos, el decreto también señala que *“la Policía Nacional de la Subzona Los Ríos, respecto de las muertes violentas, informó que, en la provincia, desde el 01 de enero al 30 de marzo del año 2023, se ha registrado 170 homicidios intencionales, que representa una tasa de 18,22 homicidios intencionales por cada 100.000 habitantes, lo cual representa 97 más que el año 2022 (incremento del 133%). A su vez, el 90% de las víctimas son hombres y el 91% de los hechos son por violencia criminal. Además, el 75% de los homicidios fueron cometidos en espacios públicos, con un 41% de los crímenes cometidos en horas de la noche, y con un 95% de utilización de armas de fuego. El 7% cuenta con una resolución policial por homicidio y el 93% se encuentra en investigación. Así también señala que la mayoría de estos actos violentos se atribuyen a la disputa de territorio entre los GDO “Los Lobos” y “Los Choneros”, siendo el cantón Quevedo, la circunscripción con índices más altos de reportes con 71 hechos violentos, seguido por Babahoyo con 37, Puebloviejo con 23, Ventanas 16, Vinces con 14 y Buena fe con 8 casos”.*
- 33.** En adición a ello, en cuanto a los niveles de delincuencia en Los Ríos, la Policía Nacional informó que: *“de acuerdo con el Cuadro de Mando Integral, del 01 de enero al 25 de marzo de 2023, se han registrado 1.724 actos delictivos, siendo el distrito Quevedo el que registra un mayor índice delictual, con 988 actos delictivos, seguido por Babahoyo con 249 eventos, Buena Fe con 194, Ventanas con 128, Puebloviejo con*

85 eventos y Vinces con 80 eventos, siendo el robo a motos, robo a carros y robo a personas, los delitos con mayor índice. Así también, el delito con mayor índice es el robo a motos con un 42%, seguido del robo a carros y personas con un 25%, respectivamente. En cuanto a la modalidad el 88% corresponde a asalto, siendo la nacionalidad de la víctima en su mayoría (94%) ecuatoriana, con un 80% de víctimas hombres. Además, señala que los delitos fueron cometidos en su mayoría en moto con un 34%, siendo el arma de fuego la más utilizada (95%), respecto al victimario, el 22% es de sexo masculino; así también, el 94% de los crímenes (1.425) fueron cometidos en áreas públicas y el 4% en áreas privadas, siendo el viernes el día en el que más se registran actos delictivos con un total de 252 delitos”.

34. Con respecto a la provincia de Santa Elena, se establece lo siguiente: *“de acuerdo con el Cuadro de Mando Integral, del 01 de enero al 31 de marzo de 2023, se han registrado 351 actos delictivos, siendo el distrito Libertad Salinas el que registra un mayor índice delictual, con 241 actos delictivos, seguido por Santa Elena con 110 eventos, siendo el robo a motos, robo a carros, los delitos con mayor índice”*.
35. También *“la Policía Nacional de la Subzona Santa Elena, ha indicado a través de su informe ejecutivo que el delito con mayor índice es el robo a motos con un 9,97%, seguido del robo a carros 9,12%, Adicionalmente, en cuanto a la modalidad el 68% corresponde a asalto, siendo la nacionalidad de la víctima en su mayoría (98%) ecuatoriana, con un 69% de víctimas hombres”*.
36. Con base en noticias reportadas en medios de comunicación, el presidente de la República enumera algunos de los hechos violentos suscitados en los cantones de Guayaquil, Durán y Samborondón de la provincia de Guayas; y, en las provincias de Santa Elena y Los Ríos, que son presuntamente atribuibles a estos grupos de delincuencia organizada⁸.
37. En el mismo sentido, la Secretaría Nacional de Seguridad Pública y del Estado, ha puesto en conocimiento del presidente de la República *“la ocurrencia de varios hechos violentos relacionados con el crimen organizado, acontecidos durante los últimos días en la provincia del Guayas”*.
38. Sobre la verificación de la real ocurrencia de los hechos, la Corte ha establecido que este requisito *“implica la comprobación de que los elementos fácticos afirmados por la Presidencia de la República se encuentren demostrados de forma suficiente con material objetivo, útil e idóneo”*⁹.
39. Conforme se desprende de lo relatado en los párrafos anteriores, esta Corte encuentra que el Decreto sustenta sus afirmaciones en información proporcionada por la Policía Nacional, DINASED, medios de comunicación y Secretaría Nacional de Seguridad Pública y del Estado en el período comprendido entre el 01 de enero de 2023 y 31 de marzo de 2023. Es así como la Corte constata que los hechos alegados por el presidente

⁸ Decreto Ejecutivo No. 706, de fecha 01 de abril 2023, págs. 17-20.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 6-22-EE/22 de 31 de agosto de 2022, párr. 42.

de la República se fundamentan en fuentes oficiales y en noticias de medios de comunicación, que se refieren a acontecimientos actuales y no a escenarios probables o futuros¹⁰. De las fuentes se observa que el aumento desmedido de la actividad delincencial en los cantones Guayaquil, Durán y Samborondón de la provincia de Guayas, las provincias de Santa Elena y de Los Ríos; constituye un hecho cierto que se encuentra sustentado en la información proporcionada en el Decreto.

40. En consecuencia, la Corte verifica que los hechos que originaron la declaratoria del estado de excepción han tenido real ocurrencia, con lo cual se considera cumplido el requisito establecido en el artículo 121 numeral 1 de la LOGJCC.

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

41. En consideración del aumento de la actividad delictiva en los cantones Guayaquil, Durán y Samborondón de la provincia del Guayas, la provincia de Santa Elena y la provincia de Los Ríos, se configura la causal de grave conmoción interna. Al respecto, esta Corte ha definido dos elementos esenciales que permiten verificar la configuración de la causal de grave conmoción interna: (i) la real ocurrencia de acontecimientos de tal intensidad que atenten gravemente en contra del ejercicio de los derechos constitucionales, la estabilidad institucional, la seguridad y la convivencia normal de la ciudadanía; y, que, como consecuencia de estos acontecimientos (ii) se genere una considerable alarma social¹¹.
42. En cuanto al análisis del elemento (i) la real ocurrencia de los hechos sea de tal intensidad que atenten gravemente al ejercicio de derechos, la estabilidad institucional, la seguridad y la convivencia normal de la ciudadanía, esta Corte ha resaltado 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”*¹². Esta Corte ha sido enfática en puntualizar que la delincuencia no constituye un acontecimiento reciente, *“no obstante, en contextos específicos, puede tornarse en un hecho inédito, ya que la intensidad y el grado de violencia sobrepasa los límites de contención por parte de las autoridades y ocasiona graves e impactantes consecuencias sociales que requieren una respuesta urgente y extraordinaria”*¹³.
43. Este Organismo, en dictámenes previos¹⁴ respecto a declaratorias de estado de excepción en temas relacionados a la inseguridad, ha establecido que existen casos

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 8-22-EE/22 de 30 de noviembre de 2022, párr. 33.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 3-19-EE/19 de 9 de julio de 2019, párr. 21; Dictamen No. 8-22-EE/22 de 30 de noviembre de 2022, párr. 35; Dictamen No. 1-23-EE/23 de 22 de marzo de 2023, párr. 35.

¹² Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 6-21-EE/21 de 3 de noviembre de 2021, párr. 29.

¹³ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 8-22-EE/22 de 30 de noviembre de 2022, párr. 36.

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 6-21-EE/21 03 de noviembre de 2021, párr. 29. Dictamen No. 2-22-EE/22 de 13 de mayo de 2022, párr. 43 y 44. Dictamen No. 6-22-EE/22 de 31 de agosto

excepcionales donde el desbordamiento de los fenómenos delincuenciales, la intensidad de la violencia, así como el aumento exponencial de los índices de criminalidad, perturban de manera crítica el orden público y la convivencia ciudadana.

44. En el Decreto No. 706, esta Corte observa que el presidente de la República ha fundamentado la necesidad de establecer el estado de excepción en los cantones de Durán, Samborondón y Guayaquil de la provincia del Guayas y las provincias de Los Ríos y Santa Elena, ante la ocurrencia de homicidios, asesinatos, sicariatos, secuestros extorsivos, detonaciones de artefactos explosivos, robos, enfrentamientos entre presuntas bandas delictivas por el control territorial, decomiso de sustancias estupefacientes sujetas a fiscalización, entre otros.
45. El aumento, la intensidad y la simultaneidad de los hechos criminales sobrepasan lo que podría considerarse como delincuencia común y comportan una amenaza latente a la vida de las personas, lo que, a su vez, *“conlleva a la transgresión de varios derechos entre los que se encuentran la integridad física, movilidad, vida digna...”*¹⁵.
46. Del análisis del contenido fáctico del Decreto 706, se puede verificar una afectación severa a la seguridad, a la convivencia normal de la sociedad, así como al ejercicio de derechos constitucionales de los habitantes de los cantones y provincias decretadas en estado de excepción. En consecuencia, esta Corte considera, que el aumento de criminalidad ha alcanzado un grado de intensidad y gravedad crítico, que afecta severamente la seguridad pública. Así, se observa que se cumple el primer elemento, respecto a la configuración de la causal de grave conmoción interna.
47. Para referirnos al segundo elemento, (ii) la grave conmoción interna que genere una considerable alarma social, esta Corte observa en la información aportada por el presidente de la República, que los hechos descritos en el Decreto han generado una alarma social considerable pues han conmocionado a los habitantes, quienes viven con zozobra los efectos de la inseguridad. Conforme se ha anotado previamente, es de conocimiento público que los habitantes de los cantones Guayaquil, Durán y Samborondón de la provincia del Guayas, la provincia de Santa Elena y la provincia de Los Ríos temen salir a las calles debido a los niveles de inseguridad y violencia causada por acción de los grupos delincuenciales y por el crimen organizado¹⁶. En conclusión, este Organismo observa que los hechos descritos en el Decreto han producido una grave alarma social entre los habitantes de los cantones y provincias decretados en estado de excepción, y, por lo tanto, se da cumplimiento al segundo elemento para verificar la configuración de la causal de grave conmoción interna.
48. Es importante señalar que, la información respecto a los cantones Durán y Samborondón ha sido insuficiente, sin embargo, este Organismo ha dado como notorios estos hechos delincuenciales, lo cual también se recoge en el Decreto, al precisarse que en el período

de 2022, párr. 49. Dictamen No. 7-22-EE/22 de 29 de septiembre de 2022, párr. 49 y 50. Dictamen No. 8-22-EE/22 de 30 de noviembre de 2022, párr. 36.

¹⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 8-22-EE/22 de 30 de noviembre de 2022, párr. 38.

¹⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 8-22-EE/22 de 30 de noviembre de 2022, párr. 41.

comprendido entre el 01 de enero y 29 de marzo de 2023 se han registrado 555 hechos violentos en la Zona 8, que está conformada por Guayaquil, Durán y Samborondón. No obstante, esta Corte hace un llamado de atención al presidente de la República por la falta de información individualizada sobre los mencionados cantones y a fin de que, procure proporcionar una mayor cantidad de datos en sus próximos decretos de esta índole.

49. Del análisis del caso y la verificación de los dos elementos, la Corte Constitucional concluye que los hechos constitutivos configuran la causal de grave conmoción interna.

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

50. Para determinar si los hechos que originaron la declaratoria de estado de excepción no pueden ser superados a través del régimen constitucional ordinario es necesario constatar que los mecanismos institucionales ordinarios sean insuficientes o se hayan desbordado¹⁷.
51. En este caso, el presidente de la República argumenta que la actividad criminal, el cometimiento de delitos violentos y atentados en espacios públicos y privados, ha incrementado de manera preocupante. Incluso, se indica que el marco fáctico de los cantones Guayaquil, Durán y Samborondón de la provincia de Guayas, las provincias de Santa Elena y de Los Ríos, demanda el apoyo del personal militar debido a que la capacidad numérica del personal policial resulta insuficiente, no solo para atender los hechos de violencia, sino para no desatender la seguridad de otras zonas del país. Esto a pesar de que, según el Decreto, el Gobierno Nacional ha incorporado recientemente un número importante de servidores y funcionarios policiales.
52. Esta Corte observa que los hechos constitutivos de la declaratoria del estado de excepción dan muestra de una escalada de violencia en los cantones Guayaquil, Durán y Samborondón de la provincia de Guayas, las provincias de Santa Elena y de Los Ríos. El aumento y la intensidad del cometimiento de delitos violentos que se describen en el Decreto permiten determinar que el régimen constitucional ordinario ha sido desbordado¹⁸. Esta Corte verifica la escalada de violencia a través de los cuadros estadísticos que constan en el Decreto.
53. En este sentido, la Corte es consciente de que los hechos que motivaron el estado de excepción ponen en riesgo los derechos a la vida, la integridad y la seguridad ciudadana. El incremento descontrolado de las actividades delictivas, que produce alarma ciudadana, requiere de medidas que sean excepcionales e inmediatas, para responder de manera urgente a estos acontecimientos¹⁹.

¹⁷ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 6-22-EE/22 de 31 de agosto de 2022, párr. 55.

¹⁸ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 7-22-EE/22 de 29 de septiembre de 2022, párr. 39.

¹⁹ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 6-22-EE/22 de 31 de agosto de 2022, párr. 61.

54. Es así que, la Corte constata que el desbordamiento y gravedad de los actos delictivos que han superado la capacidad ordinaria de la fuerza pública para garantizar la seguridad interna de las personas, no pueden ser superados mediante el régimen ordinario, por lo que se cumple este requisito.
55. Sin embargo, esta Corte no puede dejar de realizar algunas precisiones relativas a la obligación que tiene el presidente de la República de utilizar las herramientas ordinarias a su alcance para enfrentar la situación de violencia y delincuencia.
56. En ese sentido, la Corte observa que, a lo largo del Decreto, se ha enfatizado en que la capacidad policial actual no permite dar una respuesta adecuada al marco fáctico que afecta a los cantones Guayaquil, Durán y Samborondón de la provincia de Guayas, las provincias de Santa Elena y de Los Ríos. Por lo que, la Corte se ve en la necesidad de recordar que la capacidad de respuesta de la Policía Nacional no se limita exclusivamente al número de efectivos, sino que incluye aspectos como preparación integral, noción sobre uso de la fuerza y garantía de derechos constitucionales, así como de la dotación suficiente de equipos, tecnología e implementos que les permitan garantizar la seguridad ciudadana y el mantenimiento del orden público²⁰. Por ello, en anteriores dictámenes, la Corte ha reprochado al presidente de la República que *“la falta de efectivos policiales no puede ser un argumento suficiente para justificar el desbordamiento de los mecanismos ordinarios para enfrentar los hechos que motivan el estado de excepción”*²¹.
57. Ahora bien, en el Decreto analizado no se llega a señalar el número de efectivos policiales que se requeriría para afrontar la crisis delictiva, así como tampoco se precisan las razones que sustenten porqué su profesionalización y preparación actual no les permitiría prevenir y responder el incremento de la violencia criminal. En consecuencia, se reprocha, como en anteriores ocasiones²², esta deficiencia en la fundamentación del Decreto por parte del presidente de la República.
58. Retomando, esta Corte ha anotado en dictámenes previos que el presidente de la República cuenta con una serie de facultades para atender los problemas de seguridad derivados del incremento de las actividades delictivas. Expresándolo en los siguientes términos:

el presidente de la República es “la máxima autoridad de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional y [tiene entre sus atribuciones la de] designar a los integrantes del alto mando militar y policial” (art. 147.16); que tiene competencias exclusivas sobre la “(...) protección interna y orden público” (art. 261.1); que “garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos” (art. 393). Estas atribuciones se encuentran a su vez desarrolladas en normas como: la Ley de Seguridad Pública y del Estado (LSPE), Ley Orgánica que Regula el Uso Legítimo de la Fuerza (LORULF), Código Orgánico de las

²⁰ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 8-22-EE/22 de 30 de noviembre de 2022, párr. 53.

²¹ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 6-22-EE/22 de 31 de agosto de 2022, párr. 59.

²² Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 6-22-EE/22 de 31 de agosto de 2022, párr. 60.

Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (COESCOP), Ley Orgánica de la Defensa Nacional (LODN), así como en sus respectivos reglamentos y demás regulación infralegal. De acuerdo con estas disposiciones, el primer mandatario dirige el Sistema de Seguridad Pública (art. 5 LSPE), preside el Consejo de Seguridad Pública y del Estado (art. 6 LSPE); tiene bajo su mando órganos ejecutores y órganos permanentes de coordinación, apoyo técnico y asesoría en materia de seguridad ciudadana y orden público (art. 7 y ss. LSPE); es quien determina las políticas y objetivos de la Policía Nacional (art. 62 COESCOP); dirige, a través del ministerio del ramo, las políticas, planificación, regulación, gestión y control en materia de seguridad ciudadana (art. 63 COESCOP), entre otras potestades. Por lo que esta Corte precisa que una de las prerrogativas del presidente/a de la República es declarar “estados de emergencia” destinados a fortalecer el sistema de seguridad pública del Estado dentro del régimen constitucional ordinario, en función de lo determinado en la reforma vigésima séptima efectuada por la LORULF a la LSPE, que incorpora a esta norma legal el título innumerado “Estado de emergencia del Sistema de Seguridad Pública y del Estado”²³.

- 59.** En consecuencia, esta Corte no puede dejar de observar que, de manera repetitiva, la Presidencia de la República ha acudido al estado de excepción como herramienta para combatir la delincuencia. Esto ha causado que se tome como ordinaria la medida de declaratoria del estado de excepción, figura que como su nombre indica debería ser invocada de manera excepcional, lo cual, incluso podría poner en duda la eficacia de la adopción del estado de excepción como medida para hacer frente a este hecho social debido a las declaratorias reiteradas, sin que existan resultados que mejoren sustancial y de manera evidente la seguridad de los habitantes. En razón de lo anterior, este Organismo ha insistido 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 ordinario²⁴.

- 60.** Esta Corte ha prevenido²⁵ a la Presidencia de la República que el uso desmedido de los estados de excepción para enfrentar el problema de la violencia criminal “evidencia que: i) decretar un estado de excepción no constituye por sí sola una solución inmediata a la problemática, porque ésta persiste y va en escalada; y, ii) un estado de excepción es un mecanismo extraordinario que no puede ser empleado como un instrumento ordinario ni puede ser una herramienta de gestión pública”²⁶.

²³ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 7-22-EE/22 de 29 de septiembre de 2022, párr. 42 a 43. Dictamen No. 1-23-EE/23 de 22 de marzo de 2023, párr. 50.

²⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 7-22-EE/22 de 29 de septiembre de 2022, párr. 42 a 40. Dictamen No. 1-23-EE/23 de 22 de marzo de 2023, párr. 51.

²⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 6-22-EE/22 de 31 de agosto de 2022. Dictamen No. 7-22-EE/22 de 29 de septiembre de 2022.

²⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 6-22-EE/22 de 31 de agosto de 2022, párr. 145.

61. Es menester indicar que el aumento de la violencia y el cometimiento de hechos delictivos, requieren respuestas integrales y eficaces por parte del Estado, a través de las herramientas disponibles en el régimen ordinario. Ante el escenario de inseguridad y peligrosidad que vive el país, este Organismo insiste a la Presidencia de la República que es responsabilidad del Estado garantizar la seguridad de todos sus habitantes.

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

62. En cuanto a los límites espaciales y temporales, esta Corte ha señalado que: “[p]ara cumplir con los principios de necesidad y proporcionalidad, las medidas que se adopten en un estado de excepción deben limitarse también al tiempo estrictamente requerido por las exigencias de la situación y al lugar donde específicamente ocurren los hechos que justifican la declaratoria, sin que esto implique que siempre debe ser el tiempo máximo o el territorio nacional”²⁷.
63. Respecto al límite espacial, a criterio de esta Corte, la focalización geográfica de un estado de excepción es razonable cuando, al menos: (i) se identifica claramente la delimitación geográfica, estableciendo concretamente la jurisdicción o jurisdicciones cantonales, provinciales o regionales sobre las que rige el estado de excepción, y (ii) se acompaña la suficiente información objetiva que da cuenta de la real ocurrencia de los hechos en las jurisdicciones específicas sobre las que se declara el estado de excepción y su situación calamitosa en comparación con otras jurisdicciones²⁸.
64. El artículo 1 del Decreto objeto de este dictamen establece que el estado de excepción rige para los cantones Guayaquil, Durán y Samborondón de la provincia de Guayas, las provincias de Santa Elena y de Los Ríos. En el mismo artículo se señala que “esta declaratoria se circunscribe al espacio territorial antes señalado por ser los lugares donde tienen lugar una alta presencia del crimen organizado, y en los que se han evidenciado importantes escaladas de actos violentos que atentan contra los derechos del resto de la población, de los miembros de las fuerzas del orden y de los mismos integrantes de grupos delictivos que se enfrentan entre sí”²⁹.
65. En observancia de lo anterior, esta Corte evidencia que el Decreto No. 706 señala expresamente su delimitación geográfica, la misma que rige para los cantones Guayaquil, Durán y Samborondón de la provincia de Guayas, las provincias de Santa Elena y de Los Ríos. Por lo cual, este Organismo verifica que se cumple el requisito (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.

²⁷ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 4-20-EE/20, 19 de agosto de 2020, párr. 40.

²⁸ Corte Constitucional del Ecuador, Dictámenes No. 1-21-EE/21, 6 de abril de 2021, párr. 8; No. 4-20-EE/2020, 19 de agosto de 2020, párr. 42 y No. 6-20-EE/20, 19 de octubre de 2020, párr. 31.

²⁹ Artículo 1. Decreto Ejecutivo No. 706, de fecha 01 de abril 2023.

- 66.** También se observa que, para justificar el ámbito territorial del estado de excepción, en el Decreto No. 706 se indican los motivos por los cuales procede establecer un régimen excepcional para afrontar las circunstancias extraordinarias que están ocurriendo en los cantones y provincias afectados por hechos delictivos que ameritan ser controlados a través del estado de excepción. En el título II del Decreto, se encuentran expuestos detalladamente los hechos en los cantones Guayaquil, Durán y Samborondón de la provincia de Guayas, las provincias de Santa Elena y de Los Ríos, cuya situación calamitosa requiere el establecimiento de medidas excepcionales. En razón de lo expuesto, este Organismo considera que se cumple el requisito (ii) se acompaña la suficiente información objetiva que da cuenta de la real ocurrencia de los hechos en las jurisdicciones específicas sobre las que se declara el estado de excepción y su situación calamitosa en comparación con otras jurisdicciones.
- 67.** En consideración de lo expuesto anteriormente, este Organismo determina que existe una justificación jurídica para la declaratoria de estado de excepción en los cantones Guayaquil, Durán y Samborondón de la provincia de Guayas, por cuanto los hechos delictivos han tenido repercusión en dichos cantones vistos en su conjunto, los cuales son constitutivos de lo que la Policía Nacional identifica como Zona 8; así como también, en las provincias de Santa Elena y de Los Ríos, de acuerdo a la información y justificación fáctica detalladas en el Decreto. Es así que, la Corte Constitucional dictamina la constitucionalidad espacial del estado de excepción focalizado en los cantones Guayaquil, Durán y Samborondón de la provincia de Guayas, las provincias de Santa Elena y de Los Ríos.
- 68.** Ahora bien, respecto al límite temporal, el artículo 166 de la Constitución prescribe que un estado de excepción puede ser declarado por un máximo de 60 días y con una prórroga por 30 días más. Por lo que, de acuerdo con una interpretación literal de la Constitución, un régimen de estado de excepción no puede durar más de 90 días. En el presente caso, según el artículo 2 del Decreto objeto de análisis, la declaratoria de estado de excepción tendrá la vigencia de sesenta días, encontrándose dentro del límite temporal establecido.
- 69.** A fin de justificar el límite temporal, en el Decreto se indica que:

Que respecto del ámbito temporal, es necesario contar con el tiempo adecuado para sobrepasar de manera sostenida, las situaciones que se han suscitado en el espacio territorial identificado y que han desbordado los mecanismos ordinarios, permitiendo desarticular las bandas delincuenciales organizadas así como sus mecanismos de operación y financiamiento; tornándose imperante contar con el tiempo suficiente para desplegar los mecanismos extraordinarios que restablezcan el orden público, precautelar la seguridad ciudadana y garanticen el ejercicio de derechos constitucionales; afianzar estos mecanismos de protección; y, reducir de manera eficaz posibles nuevos hechos de violencia que atenten contra los derechos y garantías de los ciudadanía en general; toda vez que el comportamiento del fenómeno criminal y violento en los sectores a intervenir en los meses de enero a abril, demuestran un alto crecimiento, por lo que se requiere de un margen de tiempo que permita desplegar las intervenciones prolongadas y sostenidas,

para garantizar que los factores de criminalidad y violencia no sólo se establezcan sino que también decrezcan durante la vigencia de la declaratoria;

Que debiendo la temporalidad del estado de excepción estar, estrictamente, relacionada a la duración de la crisis, el período contemplado en este Decreto Ejecutivo se considera adecuado y suficiente para desplegar los mecanismos extraordinarios que hagan frente a la grave conmoción interna y a las exigencias que esta situación amerita, sin perjuicio de su modificación ante el agravamiento y agudización de los hechos y circunstancias que motivan la presente declaratoria³⁰.

- 70.** Según el Decreto, este plazo es necesario para mantener presencia reforzada del Estado en los cantones Guayaquil, Durán y Samborondón de la provincia de Guayas, las provincias de Santa Elena y de Los Ríos con el objetivo de fortalecer el orden público y limitar los escenarios de violencia en contra de las personas y bienes públicos y privados. En consecuencia, esta Corte observa que el decreto ejecutivo cumple con el requisito establecido en el artículo 121 de la LOGJCC, por lo que resuelve declarar la constitucionalidad del tiempo de vigencia determinado en el Decreto.
- 71.** No obstante, pese al cumplimiento de los límites temporales y espaciales de la presente declaratoria de estado de excepción, este Organismo no puede dejar de anotar con preocupación que, el espacio geográfico aludido, particularmente el de los cantones Guayaquil, Durán y Samborondón de la provincia de Guayas, se encontraría siendo objeto de un régimen excepcional continuo³¹. Con ello, las herramientas constitucionales de excepcionalidad estarían siendo invocadas, por el presidente de la República, a modo de normalidad para enfrentar la violencia y la delincuencia organizada. En este sentido, se realiza un severo llamado de atención al presidente de la República para que, en el ámbito de sus competencias y atribuciones, ordene y ejecute las medidas de acción y particularmente de prevención que el régimen ordinario contempla para el efecto, de modo que no recurra constantemente a la figura del estado de excepción.

3.4. Control material de las medidas extraordinarias

- 72.** Finalmente, le corresponde a la Corte Constitucional analizar si las medidas extraordinarias dispuestas en el Decreto son idóneas, necesarias y proporcionales para enfrentar los hechos que motivaron la declaratoria del estado de excepción.

3.4.1. Empleo y movilización de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas

- 73.** Los artículos 3, 4 y 10 del Decreto ordenan lo siguiente:

“Artículo 3.- Disponer la movilización, en el espacio territorial señalado en el artículo 1 de este Decreto Ejecutivo, de tal manera que todas las entidades de la Administración Pública Central e Institucional, la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas coordinen

³⁰ Artículo 2. Decreto Ejecutivo No. 706, de fecha 01 de abril 2023.

³¹ Corte Constitucional del Ecuador. Dictámenes No. 6-22-EE/22 de 31 de agosto de 2022; No. 7-22-EE/22 de 29 de septiembre de 2022; y, 8-22-EE/22 de 30 de noviembre de 2022.

esfuerzos en el marco de sus competencias con la finalidad de ejecutar las acciones necesarias para mantener el orden público y precautelar la seguridad interna, a fin de prevenir acontecimientos de violencia, proteger la vida e integridad física de la ciudadanía, conforme los principios que rigen el uso legítimo de la fuerza y su proporcionalidad. La movilización de las Fuerzas Armadas y su participación en el restablecimiento del orden público es complementaria a las acciones de la Policía Nacional en cumplimiento del marco legislativo vigente en materia de Seguridad Pública y del Estado, conforme los protocolos aplicables a las Fuerzas Armadas. La movilización de la Policía Nacional tendrá por objeto reforzar el control interno para garantizar la integridad y la convivencia pacífica de los ciudadanos a nivel nacional y la intervención emergente ante incidentes que vulneren derechos de las personas, garantizar el derecho al libre tránsito, libre desarrollo de actividades económicas y evitar la destrucción de propiedad privada y del patrimonio nacional y cultural.

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

Artículo 10.- Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deberán observar el estándar del uso legítimo de la fuerza y los principios aplicables. En tal sentido, la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas quedan autorizadas para hacer uso legítimo y excepcional de la fuerza en contextos de control del orden público, protección interna y seguridad ciudadana, según lo dispuesto en la Ley Orgánica que Regula el Uso Legítimo de la Fuerza, particularmente con los artículos 21, 29, 31 y 32 literales f) y g)”.

74. La medida de disponer el empleo y movilización se encuentra justificada en el numeral 6 del artículo 165 de la Constitución³². Además, conforme los considerandos del Decreto, el fin que persigue esta medida es “*mantener el orden, prevenir acontecimientos de violencia, proteger la vida e integridad física de la ciudadanía, así como los (sic) derecho particular a una vida libre violencia tanto en los ámbitos públicos y privados*”. Dichos fines son legítimos constitucionalmente, por lo que se cumple este parámetro.
75. Corresponde a la Corte Constitucional analizar si la medida cumple con los recaudos de que sea necesaria, idónea y proporcional. Es menester establecer que a lo largo del decreto se ha establecido que para atender el objetivo del estado de excepción no existen otros mecanismos menos gravosos o eficaces tomando en cuenta el escenario delincencial a la fecha y que los mecanismos ordinarios no son suficientes para controlar este fenómeno. Por ello, esta Corte considera que la medida es **necesaria**.

³² Artículo 165 numeral 6 de la Constitución: “*Durante el estado de excepción la Presidenta o Presidente de la República únicamente podrá suspender o limitar el ejercicio del derecho a la inviolabilidad de domicilio, inviolabilidad de correspondencia, libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión, y libertad de información, en los términos que señala la Constitución [...] 6. Disponer el empleo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional y llamar a servicio activo a toda la reserva o a una parte de ella, así como al personal de otras instituciones*”.

76. El empleo y la movilización de las fuerzas de seguridad (Fuerzas Armadas y Policía Nacional) quienes bajo esta medida desarrollarán actividades de control adicionales, como el decomiso y la incautación con la finalidad de evitar que ascienda el número de ilícitos; de allí que la medida sea **idónea** para contener y enfrentar los hechos delictivos que justifican el estado de excepción.
77. También, la Corte estima que siendo el objetivo del estado de excepción la protección de la vida e integridad de los habitantes de las zonas declaradas en estado de excepción, la medida no resulta demasiado dañosa por lo que esta Corte considera que cumple con el recaudo de **proporcionalidad**.
78. Para que se considere que la intervención de la Policía y la movilización de las Fuerzas Armadas es proporcional, sus acciones deben ser ejecutadas de la siguiente forma: “(i) en estricto cumplimiento a los objetivos constitucionalmente legítimos reconocidos; (ii) garantizando el normal funcionamiento de instituciones que prestan servicios públicos y privados indispensables para combatir la crisis; (iii) protegiendo los derechos de la ciudadanía; y, (iv) respetando las obligaciones reconocidas en los tratados internacionales, la Constitución y la normativa legal vigente sobre el empleo de los principios del uso de la fuerza”³³.
79. Por lo expuesto, la medida analizada es necesaria, idónea y proporcional para contrarrestar el desbordamiento desmesurado de los actos delictivos suscitados en los cantones Guayaquil, Durán y Samborondón de la provincia de Guayas, las provincias de Santa Elena y de Los Ríos.
80. Sin embargo, la Corte advierte que la medida de movilización de las Fuerzas Armadas debe cumplir con los siguientes parámetros:
- “i) excepcionalidad, aplicándose únicamente cuando las fuerzas policiales o de seguridad no cuentan con la capacidad necesaria para enfrentar la situación y que se afecte gravemente y de forma inminente a la integridad y vida de los habitantes de los cantones referidos; ii) que tenga un carácter subsidiario y temporal, hasta que se garantice que no exista amenaza o afectación grave a la integridad y vida de los habitantes y durante el tiempo que dura el estado de excepción; y iii) que en todo caso las fuerzas armadas deberán actuar en apoyo y bajo las órdenes de las autoridades civiles electas.”*³⁴
81. Siendo el objetivo del Decreto, salvaguardar la seguridad ciudadana, las Fuerzas Armadas deben cumplir un rol de apoyo a las actividades policiales. “El empleo y movilización de las Fuerzas Armadas, no puede implicar la sustitución de las responsabilidades de las fuerzas policiales”³⁵. La actuación de las Fuerzas Armadas respecto del mantenimiento de la seguridad interna del Estado debe ser “(i) extraordinaria, (ii) subordinada y complementaria, (iii) regulada, (iv) fiscalizada y (v)

³³ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 6-22-EE/22 de 31 de agosto de 2022, párr. 90.

³⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 6-22-EE/22 de 31 de agosto de 2022, párr. 84.

³⁵ *Ibidem*, párr. 89.

se deben garantizar mecanismos de rendición de cuentas y denuncias respecto al abuso de cualquiera de sus facultades o en el caso de violación a derechos humanos”³⁶.

- 82.** Es indispensable si hablamos de la intervención de las fuerzas de seguridad, referirnos al uso legítimo de la fuerza. Esta Corte en precedentes anteriores ha establecido que: *“para garantizar el mantenimiento del orden público, el Estado deberá hacer uso del monopolio de la fuerza pública e implementar el uso progresivo de la fuerza, observando los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad y humanidad”³⁷.*

3.4.2. Derecho a la libertad de reunión

- 83.** El artículo 5 del Decreto dispone:

“Artículo 5.- Limitar en el ámbito territorial cubierto por esta declaratoria el derecho a la libertad de reunión, en estricta relación a los motivos del estado de excepción, observándose los principios de proporcionalidad, necesidad e idoneidad, y el estricto apego al respeto de las demás garantías constitucionales.

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

- 84.** De las consideraciones del Decreto, se desprende que la limitación del derecho a la libertad de reunión de las personas *“es necesaria para precautelar el orden y la seguridad interna en el ámbito territorial de la presente declaratoria, evitando la coordinación de nuevos hechos de violencia y la planificación para el cometimiento de nuevos delitos que ponga en riesgo la integridad de la población”.* Por ello, corresponde a este Organismo verificar si la medida relativa a la limitación al derecho a la reunión persigue un fin legítimo, si es idónea, necesaria y proporcional.

³⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 7-22-EE/22 de 29 de septiembre de 2022, párr. 42 a 78.

³⁷ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 33-20-IN/21 de 5 de mayo de 2021, párr. 117. (i) Legalidad: el uso de la fuerza debe estar dirigido a lograr un objetivo legítimo, debiendo existir un marco regulatorio que contemple la forma de actuación en dicha situación de conformidad con lo prescrito en los artículos 84, 132 y 133 de la CRE; (ii) Absoluta necesidad: el uso de la fuerza debe limitarse a la inexistencia o falta de disponibilidad de otros medios para tutelar la vida e integridad de la persona o situación que pretende proteger, de conformidad con las circunstancias del caso; (iii) Proporcionalidad: los medios y el método empleados deben ser acorde con la resistencia ofrecida y el peligro existente. Así, los agentes deben aplicar un criterio de uso diferenciado y progresivo de la fuerza, determinando el grado de cooperación, resistencia o agresión de parte del sujeto al cual pretende intervenir y con ello, emplear tácticas de negociación, control o uso de fuerza, según corresponda. Cuando hablamos de proporcionalidad, se debe considerar lo planteado por la Corte IDH: (a) la intensidad y peligrosidad de la amenaza; (b) la forma de proceder del individuo; (c) las condiciones del entorno; y, (d) los medios de los que disponga el funcionario para abordar una situación específica; (iv) Humanidad: cuyo objeto es complementar y limitar intrínsecamente el principio de necesidad, al prohibir las medidas de violencia que no son necesarias (es decir, relevantes y proporcionadas).

85. La finalidad justificada a lo largo del Decreto se centra en precautelar el orden y la seguridad ciudadana con lo cual se cumple con el requisito de **perseguir un fin legítimo**.
86. Debido a la gravedad y evidente escalada de la delincuencia no existe una medida menos gravosa para atender la situación que atraviesan los cantones Guayaquil, Durán y Samborondón de la provincia de Guayas, las provincias de Santa Elena y de Los Ríos. En consecuencia, esta Corte considera que la medida es **necesaria**.
87. Siendo la principal acción de esta medida la desarticulación de las bandas delincuenciales que atentan contra el orden público, esta Corte observa que la medida es **idónea**.
88. Por último, respecto a la limitación del derecho de reunión siendo que está destinada a controlar reuniones en espacios públicos donde exista un crecimiento exponencial del cometimiento de ilícitos, este Organismo verifica que la medida es lo menos dañosa por lo que torna en **proporcional**. Sin embargo, se recuerda los parámetros enunciados por este Organismo para una aplicación proporcional de la limitación del derecho a la reunión:
1. La Corte Constitucional hace notar al Ejecutivo que el derecho a la libertad de reunión goza de dos componentes, el primero un componente estático que se refiere a la reunión en espacios públicos y otro dinámico, que se refiere a las manifestaciones. En este sentido, esta Corte considera importante recordar al Ejecutivo que la limitación del derecho de reunión en el contexto de este estado de excepción, hace relación exclusivamente a reuniones encaminadas a planificar o ejecutar hechos ilícitos. Por tanto, de ninguna manera se podrá limitar manifestaciones pacíficas que pudieran darse en los cantones objeto de la declaratoria de estado de excepción.
 2. Esta magistratura recuerda al presidente de la República la obligación de aplicar esta limitación a la luz de los principios pro persona y de presunción de inocencia. Es decir, los servidores estatales encargados de la ejecución del presente estado de excepción deben encaminar sus esfuerzos hacia la satisfacción de los derechos constitucionales y la observancia de los efectos jurídicos de la presunción de inocencia, en los términos reconocidos en la Constitución de la República.
 3. Esta limitación no implica, de manera alguna, la inhabilitación de presentar una garantía judicial.³⁸

3.4.3. Derecho a la inviolabilidad de domicilio

³⁸ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 6-22-EE/22 de 31 de agosto de 2022, párr. 101.

89. El artículo 6 del Decreto dispone que se suspende el derecho a la inviolabilidad de domicilio en los siguientes términos:

“Artículo 6.- Suspender el derecho a la inviolabilidad de domicilio en el espacio territorial delimitado por este Decreto Ejecutivo. La suspensión del derecho a la inviolabilidad de domicilio consistirá en la posibilidad de realizar inspecciones y requisas por la fuerza pública, tendientes al hallazgo de espacios de almacenamiento de sustancias sujetas a fiscalización, armas y explosivos, a fin de desarticular amenazas en curso o futuras. Esta medida excepcional es necesaria para prevenir posibles atentados y actos violentos derivados del enfrentamiento entre grupos delincuenciales organizados”.

90. Tal derecho que se encuentra reconocido en el artículo 66 numeral 22 de la Constitución, que establece que se *“reconoce y garantizará a las personas: [...] 22. El derecho a la inviolabilidad de domicilio. No se podrá ingresar en el domicilio de una persona, ni realizar inspecciones o registros sin su autorización o sin orden judicial, salvo delito flagrante, en los casos y forma que establezca la ley”.*

91. Sobre el mismo, este Organismo ha reiterado que *“[l]a razón de la prohibición constitucional del ingreso al domicilio o allanamiento es la protección a la intimidad personal y familiar. La vida privada y el domicilio implican el reconocimiento de que existe un ámbito personal que debe estar exento e inmune a las invasiones o injerencias abusivas o arbitrarias por parte de terceros o de la autoridad pública. En este sentido, el domicilio y la vida privada se encuentran intrínsecamente ligados, ya que el domicilio se convierte en un espacio en el cual se puede desarrollar libremente la personalidad y la vida familiar”*³⁹.

92. También se ha establecido que, el domicilio de una persona, como espacio privado, es donde los individuos ejercen sus derechos con mayor libertad, por lo que *“la restricción al derecho referido debe ser excepcional”*⁴⁰. Para ello, se debe verificar si la medida en cuestión persigue un fin legítimo, es idónea, necesaria y proporcional.

93. De las consideraciones del Decreto se desprende que: *“la suspensión de los derechos a la inviolabilidad de domicilio [...] resultan necesarias para prevenir la ocurrencia de nuevos atentados y actos violentos derivados del enfrentamiento entre grupos delincuenciales organizados, así como desarticular los mecanismos de organización, financiamiento, ocultamiento, receptación y control que los miembros del crimen organizado implementan”.* Por lo cual, se observa que la suspensión **persigue un fin legítimo** que consiste en garantizar la seguridad ciudadana y el orden público.

94. La medida es **necesaria** considerando que la limitación se mira como necesaria porque permitiría a la Policía Nacional reducir más efectivamente los índices delincuenciales, sin que existan medidas menos gravosas que cumplan el fin constitucional. La restricción a la inviolabilidad de domicilio resulta una herramienta menos gravosa frente al fin de prevenir el cometimiento de actividades criminales violentas.

³⁹ Ibidem, párr. 105.

⁴⁰ Corte Constitucional, Sentencia No. 2064-14-EP/21 de 27 de enero de 2021, párr. 117.

95. La medida es **idónea** ya que es conducente para alcanzar el fin de garantizar la seguridad ciudadana y el orden público. Así, los miembros de la fuerza pública pueden excepcionalmente revisar y requisar un domicilio en los cantones Guayaquil, Durán y Samborondón de la provincia de Guayas, las provincias de Santa Elena y de Los Ríos sin que ocurra un delito flagrante ni medie la orden de un juez o jueza competente, y se podría de este modo identificar y desarticular a grupos de crimen organizado.
96. Respecto a la **proporcionalidad** de la medida, se encuentra que en el Decreto no se han establecido las condiciones que permitan determinar bajo qué supuestos se deben realizar las inspecciones y las requisas por parte de la fuerza pública; y, tampoco se indica si debería existir un informe de inteligencia que señale los domicilios en los que se presuman indicios del cometimiento de delitos. Por lo que, conforme se ha realizado en anteriores dictámenes⁴¹, este Organismo considera que para una aplicación proporcional de la suspensión de la inviolabilidad del domicilio se debe observar los siguientes parámetros:

“1. La aplicación de la medida deberá ser idónea, necesaria y proporcional considerando las exigencias de cada situación en particular; deberá emplearse sin infringir daños a la propiedad y a la integridad personal.

2. La participación de las Fuerzas Armadas en la suspensión de la inviolabilidad del domicilio requerirá de atención especial en la fase de planificación y ejecución de la medida. Deberán establecerse medidas de seguridad que razonablemente puedan perverse con el fin de prevenir y proteger la vida de las personas y demás garantías. Cualquier uso de la fuerza deberá estar definido por la excepcionalidad, deberá estar limitado proporcionalmente en virtud de los principios de necesidad, proporcionalidad y humanidad.

3. La fuerza pública, en la medida de lo posible, buscará emplear primero la figura del allanamiento, de acuerdo con los requisitos y el procedimiento legal correspondiente”.

97. A criterio de esta Corte, la inviolabilidad de domicilio es **proporcional** en estricto sentido solo bajo el respeto a los parámetros antes señalados. A la luz de lo expuesto, la Corte declara la constitucionalidad de la suspensión del derecho a la inviolabilidad del domicilio.

3.4.4. Derecho a la inviolabilidad de correspondencia

98. El artículo 7 del Decreto objeto de análisis ordena suspender el derecho a la inviolabilidad de correspondencia enviada o recibida en el espacio territorial delimitado.

“Artículo 7.- Suspender el derecho a la inviolabilidad de correspondencia enviada o recibida en el espacio territorial delimitado por este Decreto Ejecutivo. La suspensión del derecho a la inviolabilidad de correspondencia pretende la identificación, análisis y

⁴¹ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 6-22-EE/22 de 31 de agosto de 2022, Dictamen No. 8-22-EE/22 de 30 de noviembre de 2022, Dictamen 1-23-EE.

recopilación de mensajes que tengan por objeto el cometimiento u ocultamiento de algún ilícito relacionado con los sucesos que dan lugar a esta declaratoria, en particular relacionados a posibles atentados y actos delincuenciales que pongan en riesgo la integridad y vida de los ciudadanos”.

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

100. En relación a tal derecho, se ha señalado que “la protección jurídica a la intimidad engloba la expectativa y confianza de que las comunicaciones de una persona y su contenido se mantienen privadas y que, aquellos casos en los que no, estén previa y debidamente explicados en el ordenamiento jurídico”⁴².

101. A juicio de este Organismo, la limitación al derecho puede ocurrir en los casos previstos en la legislación, con previa intervención judicial y durante un estado de excepción⁴³. En este último, la medida debe perseguir un fin legítimo y cumplir con los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.

102. Del previo análisis del Decreto, se identifica que el fin ulterior de la medida es precautelar la seguridad ciudadana a través de la identificación temprana del cometimiento u ocultamiento de hechos ilícitos. En especial, considerando que a través de esta medida “la fuerza pública goza de una herramienta que le permita la identificación temprana de atentados y, por lo tanto, tiene mayor probabilidad para emprender acciones que impidan el cometimiento de más crímenes”⁴⁴. En consecuencia, la medida persigue un **fin legítimo**.

103. La limitación al derecho a la correspondencia y el secreto en la correspondencia, en un estado de excepción está encaminada a impedir las acciones delictivas coordinadas “resulta indispensable contar con información que permita [la] desarticulación”⁴⁵[1] de dichas acciones. Siendo, así las cosas, este Organismo considera que la medida es **necesaria**.

104. La medida también resulta **idónea**, pues es conducente a lograr el fin perseguido. El poder revisar, bajo justificación suficiente, las comunicaciones de las personas que se encuentren en los cantones Guayaquil, Durán y Samborondón de la provincia de Guayas y las provincias de Santa Elena y de Los Ríos, permitiría detectar mensajes que tengan por objeto el cometimiento u ocultamiento de algún ilícito relacionado con grupos delincuenciales.

⁴² Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 6-22-EE/22 de 31 de agosto de 2022, párr. 121.

⁴³ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 8-22-EE/22 de 30 de noviembre de 2022, párr. 101.

⁴⁴ *Ibidem*, párr. 102.

⁴⁵ *Ibidem*, párr. 103.

105. Por otro lado, del tenor del Decreto no se ha obtenido claridad respecto de cuál va a ser el alcance de la afectación a este derecho, ya que se entendería que cualquier comunicación de cualquier persona que habite en los cantones Guayaquil, Durán y Samborondón de la provincia de Guayas, las provincias de Santa Elena y de Los Ríos está sujeta a intromisión estatal, sin que para ello exista condición alguna, lo cual puede derivar en arbitrariedades. *Ergo*, esta Corte considera que para que esta medida sea **proporcional** requiere que se establezcan ciertos supuestos o condiciones.

106. Debido a lo anterior, es menester recordar que en criterio de esta Corte, para una aplicación proporcional de la suspensión de la inviolabilidad de correspondencia, se deben observar los siguientes parámetros⁴⁶:

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

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

3. En la medida de lo posible, se buscará emplear primero la figura de la interceptación, de acuerdo con los requisitos y el procedimiento legal correspondiente”.

107. A juicio de esta Corte, la inviolabilidad de correspondencia es proporcional en estricto sentido solo bajo el respeto a los parámetros antes señalados. A la luz de lo expuesto, la Corte declara la constitucionalidad de la suspensión del derecho a la inviolabilidad de correspondencia.

3.4.5. Derecho a la libertad de tránsito

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

“Artículo 8.- Suspender el derecho a la libertad de tránsito a partir de la entrada en vigencia de este Decreto Ejecutivo, todos los días desde las 01h00 hasta las 05h00. Las personas que circulen durante el horario del toque de queda serán puestas a órdenes de la autoridad judicial competente. Sin perjuicio de lo expuesto, se exceptúa de la restricción aquí establecida a los siguientes sectores:

- 1. Servicios de salud de la red de salud pública integral y de la red privada complementaria;*
- 2. Seguridad y fuerza pública, seguridad privada complementaria y los servicios de gestión de riesgos y atención de emergencias;*
- 3. Servicios de emergencia vial;*
- 4. Los servidores públicos de la Presidencia de la República, Vicepresidencia de la República, Ministerio de Gobierno, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio del*

⁴⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 6-22-EE/22 de 31 de agosto de 2022, párr. 127.

Interior, la Secretaría Nacional de Seguridad Pública y del Estado y cuerpo diplomático acreditado en el país;

5. Los servidores públicos o personal de contratistas de entidades públicas que acrediten que deben desplazarse para asegurar la continuidad de los servicios públicos;

6. Personas que formen parte de una cadena logística, incluido el sector exportador, quienes deberán demostrar que pertenecen a una empresa cuyo giro ordinario de negocio requiere el transporte de carga y, de ser el caso, la licitud de la carga que transportan; de igual manera, empresas cuyas plantas o facilidades de producción operen durante la noche o en turnos rotativos y sus empleados, debiendo acreditar tal calidad con el carné o identificación de su empleador;

7. Personas que deban trasladarse desde y hacia aeropuertos por vuelos programados dentro del horario del toque de queda;

8. Abogados, siempre que acrediten la necesidad de acudir a una diligencia judicial, funcionarios de la Corte Constitucional y, servidores públicos de la Función Judicial;

9. Trabajadores de medios de comunicación social.”

109.La restricción a la libertad de tránsito **persigue un fin legítimo** por cuanto busca precautelar la paz, el orden público, la seguridad integral y la integridad personal. Por ello, la Corte debe verificar que la medida persiga un fin legítimo y cumpla con los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.

110.La medida es **necesaria** ya que la limitación se mira como necesaria porque permitiría a la Policía Nacional reducir más efectivamente los índices delincuenciales, sin que existan medidas menos gravosas que cumplan el fin constitucional. Su necesidad se desprende del hecho de que los mecanismos establecidos en el régimen ordinario han sido desbordados frente al aumento exponencial de hechos delictivos en los cantones Guayaquil, Durán y Samborondón de la provincia de Guayas, las provincias de Santa Elena y de Los Ríos.

111.La medida es **idónea**, ya que contribuye a reducir el movimiento y las actividades a altas horas de la noche y la madrugada; *“momento en el que suelen encontrarse más activos los delincuentes”*⁴⁷.

112.Del análisis del Decreto se ha establecido como horario para la suspensión del derecho a transitar *“desde las 01h00 hasta las 05h00”*, siendo que el horario de restricción no impide el desarrollo normal de la vida de los ciudadanos, así como el ejercicio de sus derechos constitucionales⁴⁸ y que se contemplan expresamente las excepciones del caso; esta Corte verifica que se cumple con la **proporcionalidad** de la medida.

113.A criterio de la Corte Constitucional, la medida analizada está justificada y es adecuada para su fin legítimo ante los hechos que motivan la presente declaratoria de estado de excepción. Por tanto, la restricción a la libertad de tránsito es constitucional.

3.4.6. Respecto a las requisiciones ordenadas

⁴⁷ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 8-22-EE/22 de 30 de noviembre de 2022, párr. 113

⁴⁸ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 5-22-EE/22 de 6 de julio de 2022, párr. 92.

114. El artículo 9 del Decreto dispone:

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

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

115. En cuanto a las requisiciones y la afectación al derecho a la propiedad, este Organismo ha establecido que *“las requisiciones de bienes y servicios tienen como fin atender a circunstancias excepcionales, las cuales deben ser realizadas de conformidad con el ordenamiento jurídico aplicable”*⁴⁹.

116. Considerando que el objetivo es restaurar la seguridad interna y el orden de la ciudadanía, los cuales son fines establecidos en la propia Constitución, se constata que la medida **persigue un fin legítimo**. Además, constituye un mecanismo adecuado para controlar *“el traslado de objetos y sustancias ilícitas, enviadas por o dirigidas a las organizaciones criminales y delincuentes en general”*⁵⁰. Así, la restricción analizada resulta **necesaria**, al ser la menos lesiva para alcanzar el fin perseguido.

117. Considerando que las requisiciones son actividades destinadas al control y mantenimiento de la seguridad ciudadana, este Organismo considera que la medida es **idónea**.

118. Tomando como principio que la afectación a la propiedad es menor a la afectación a la vida y a la integridad de la ciudadanía, esta Corte verifica que la medida es **proporcional**.

119. En atención de lo expuesto, la presente medida cumple con los parámetros establecidos en la ley para ser considerada constitucional.

3.4.7. Respecto a la asignación de los recursos suficientes para atender la situación de excepción

120. El artículo 12 del Decreto 706 dirigido al Ministerio de Economía y Finanzas, establece que se asignará los recursos suficientes para atender la situación de excepción, pudiendo

⁴⁹ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 3-20-EE/20 de 29 de junio de 2020, párr. 136-137.

⁵⁰ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 8-22-EE/22 de 30 de noviembre de 2022, párr. 110.

disponer de los fondos públicos necesarios para el efecto, excepto los correspondientes a salud y educación.

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

122. En análisis, el artículo 12 *supra* dispone que el Ministerio de Finanzas provea *“los recursos necesarios para atender el estado de excepción”* y determina expresamente la prohibición en la utilización *“de fondos públicos destinados para educación y salud”*. En consecuencia, se constata que la medida se ajusta a lo prescrito en la CRE y, como ha determinado este Organismo, es constitucional *“cuanto fuere imperiosa para asegurar los fines que persigue el decreto”*⁵¹.

4. Decisión

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

- 1.** Declarar la constitucionalidad del estado de excepción declarado mediante Decreto Ejecutivo No. 706 de 1 de abril de 2023, por grave conmoción interna en los cantones Guayaquil, Durán y Samborondón de la provincia de Guayas, la provincia de Santa Elena y la provincia de Los Ríos.
- 2.** Declarar la constitucionalidad de la medida de limitación del derecho a la libertad de reunión, contenida en el artículo 5 del Decreto Ejecutivo No. 706, siempre que las facultades excepcionales se ejerzan de conformidad con los parámetros establecidos en este dictamen.
- 3.** Declarar la constitucionalidad de la suspensión del derecho a la inviolabilidad del domicilio, contenida en el artículo 6 del Decreto Ejecutivo No. 706, siempre que las facultades excepcionales se ejerzan de conformidad con los parámetros establecidos en este dictamen.
- 4.** Declarar la constitucionalidad de la suspensión del derecho a la inviolabilidad de correspondencia, contenida en el artículo 7 del Decreto Ejecutivo No. 706, siempre que las facultades excepcionales se ejerzan de conformidad con los parámetros establecidos en este dictamen.
- 5.** Declarar la constitucionalidad de la suspensión del derecho a la libertad de tránsito, contenida en el artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 706, siempre que

⁵¹ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 7-22-EE 29 de septiembre de 2022, párr. 60.

las facultades excepcionales se ejerzan de conformidad con los parámetros establecidos en este dictamen.

6. Declarar la constitucionalidad de las medidas de disposición de requisiciones, asignación de recursos suficientes para atender la situación de excepción, ordenar a los funcionarios de observar el uso progresivo de la fuerza y a los gobiernos autónomos descentralizados de apoyar y coordinar acciones a fin de garantizar la seguridad de los ciudadanos, contenidas en el Decreto Ejecutivo No. 706, siempre que las facultades excepcionales se ejerzan de conformidad con los parámetros establecidos y enfatizados en el presente dictamen.
7. Llamar la atención al presidente de la República en su facultad de emitir decretos de estado de excepción, por las deficiencias observadas a lo largo de este dictamen.
8. Insistir al presidente de la República en la necesidad de adopción de medidas integrales de carácter social y económico para dar respuestas estructurales a las problemáticas de los cantones Guayaquil, Durán y Samborondón de la provincia de Guayas, la provincia de Santa Elena y la provincial de Los Ríos, y así evitar el empleo recurrente del estado de excepción.
9. Recalcar que la actividad de la fuerza pública (Policía Nacional y Fuerzas Armadas) se debe enmarcar en los estándares de uso progresivo de la fuerza y en el respeto a los derechos humanos de toda la población. En este sentido, de conformidad con lo establecido en el último inciso del artículo 166 de la Constitución, los servidores y servidoras de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas serán responsables por cualquier abuso que se cometa en el ejercicio de sus facultades durante la vigencia del estado de excepción, particularmente respecto a la suspensión de los derechos a la libertad de tránsito, a la inviolabilidad de domicilio y correspondencia, así como a la limitación al derecho a la libertad de reunión.
10. Disponer a la Defensoría del Pueblo que, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, haga un seguimiento en las localidades en las que rige el estado de excepción respecto a la implementación de las medidas dispuestas, reforzando la vigilancia del cumplimiento de los derechos y garantías consagrados en la Constitución y los tratados e instrumentos de derechos humanos. La Defensoría del Pueblo deberá activar las garantías jurisdiccionales correspondientes de ser necesario; y, elaborar informes sobre posibles vulneraciones a los derechos humanos, con especial atención en la suspensión de los derechos a la inviolabilidad de domicilio y correspondencia, así como al derecho a la reunión.
11. Disponer que el presidente de la República remita a la Corte Constitucional el informe respectivo, conforme lo establecido en el artículo 166 de la Constitución.

12. Notifíquese y cúmplase.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles de 12 de abril de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL