

Quito, D.M. 27 de junio de 2022.

CASO No. 4-22-EE

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

DICTAMEN No. 4-22-EE/22

Tema: La Corte Constitucional dictamina la constitucionalidad parcial del estado de excepción en las provincias de Chimborazo, Tungurahua, Cotopaxi, Pichincha, Pastaza e Imbabura por grave conmoción interna, declarado mediante Decreto Ejecutivo No. 459, de 20 de junio de 2022.

I. ANTECEDENTES

1. El 20 de junio de 2022, el presidente de la República del Ecuador, Guillermo Lasso Mendoza (en adelante “el presidente de la República”) emitió el Decreto Ejecutivo No. 459, mediante el cual declaró el estado de excepción por “grave *conmoción interna en las provincias de Chimborazo, Tungurahua, Cotopaxi, Pichincha, Pastaza e Imbabura*”, y derogó el Decreto Ejecutivo No. 455.
2. El 22 de junio de 2022, mediante correo electrónico, la Corte Constitucional recibió el oficio No. T. 98-SGJ-22-115 con el cual se notificó el Decreto Ejecutivo No. 459 (o también, “el decreto ejecutivo”).
3. El caso fue signado con el No. 4-22-EE. Mediante sorteo correspondió la sustanciación de la causa a la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, quien avocó conocimiento el 22 de junio de 2022 y dispuso que la Presidencia de la República remita la constancia de las notificaciones que ordena el artículo 166, inciso primero de la Constitución de la República del Ecuador.
4. El 23 de junio de 2022, el secretario general jurídico de la Presidencia de la República remitió lo solicitado por la jueza sustanciadora.
5. El 25 de junio de 2022, el presidente de la República emitió el Decreto Ejecutivo No. 461 para declarar la terminación del estado de excepción. En consecuencia, derogó el Decreto Ejecutivo No. 459.¹

II. COMPETENCIA

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

¹ Decreto Ejecutivo No. 461, disposición derogatoria única “Deróguese el Decreto Ejecutivo No. 455 del 17 de junio de 2022.”

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

7. Aunque el Decreto Ejecutivo No. 459 se encuentra derogado, procede su control de constitucionalidad ya que este es automático, obligatorio y se realiza sin perjuicio de las potestades del Presidente de la República de declarar la terminación del estado de excepción, conforme el artículo 166 inciso tercero de la Constitución; o de la atribución de la Asamblea Nacional de revocarlo según el inciso primero de la disposición constitucional señalada.

III. CONTROL CONSTITUCIONAL DE LA DECLARATORIA DE ESTADO DE EXCEPCIÓN

III.1. Control formal de la declaratoria de estado de excepción

8. Esta Corte se pronunciará sobre si la declaratoria de estado de excepción contenida en el Decreto Ejecutivo No. 459 cumple con los requisitos formales establecidos en el artículo 120 de la LOGJCC.

9. En virtud del artículo 120 de la LOGJCC, esta Corte debe verificar que la declaratoria de estado de excepción cumpla con los siguientes requisitos: (i) la identificación de los hechos y de la causal constitucional que se invoca; (ii) la justificación de la declaratoria; (iii) la definición del ámbito territorial y temporal de la declaratoria; (iv) que los derechos afectados sean susceptibles de limitación, cuando fuere el caso; y, (v) las notificaciones que correspondan de acuerdo con la Constitución y los tratados internacionales.²

10. En referencia al primer requisito del artículo 120 de la LOGJCC, se observa que en el decreto ejecutivo el presidente de la República, para declarar el estado de excepción, invoca la causal de “grave conmoción interna”³ prevista en el artículo 164 de la Constitución. El decreto ejecutivo identifica “hechos públicos y notorios encaminados a generar la grave conmoción interna”. Asimismo, el decreto ejecutivo indica que en las provincias de Chimborazo, Tungurahua, Cotopaxi, Pichincha, Imbabura y Pastaza se han “obstaculizado las vías impidiendo el libre tránsito de personas y vehículos de forma sostenida y grave”, así como, “manifestaciones violentas y destrucción de bienes públicos y agresión física a los ciudadanos que transitan en todo el territorio nacional”, incidentes que se “han ido incrementando, incluyendo la paralización de servicios básicos, toma de sectores estratégicos, bloqueo y suspensión de los bloques petroleros, autotanques de gas de uso doméstico y gasolina, ocasionando una grave afectación económica al país y al sector estratégico”.

11. En función de lo anterior, la declaratoria cumple con el primer requisito de forma establecido en el artículo 120(1) de la LOGJCC.

² Corte Constitucional; dictamen No. 9-21-EE/22, párr. 5; dictamen No. 1-22-EE/22, párr. 12; dictamen No. 2-22-EE/22, párr. 14; dictamen No. 3-22-EE/22, párr. 7.

³ Decreto Ejecutivo No. 459, artículo 1.

12. El segundo elemento del artículo 120 de la LOGJCC requiere que en la declaratoria de estado de excepción conste una justificación de la misma. En el Decreto Ejecutivo No. 459 se expone como justificación *“las actuaciones violentas que han alterado el orden público”*, así como, las *“situaciones de violencia manifiesta”* y la posibilidad de que las medidas se radicalicen. Se agrega que la declaratoria de estado de excepción *“se circunscribe a las provincias señaladas por ser aquellas donde se concentran la mayoría de actos violentos que atentan contra la integridad física de las personas, provisión de servicios públicos y privados y, el normal desenvolvimiento de las actividades económicas.”*

13. Así también, se aprecia que el Decreto Ejecutivo No. 459 contiene considerandos e información cuyo fin es justificar la declaratoria de estado de excepción. De ahí que el decreto ejecutivo cumple con el requisito de forma previsto en el artículo 120(2) de la LOGJCC.

14. El artículo 120(3) de la LOGJCC establece que se debe precisar el ámbito territorial y temporal de la declaratoria. En el artículo 1 del Decreto Ejecutivo No. 459, se indica que la *“declaratoria se circunscribe a las provincias señaladas”*, estas son, Chimborazo, Tungurahua, Cotopaxi, Pichincha, Pastaza e Imbabura. Además, en el artículo 2 se establece que *“(1)a declaratoria de estado de excepción tendrá la vigencia de treinta días.”* Por tanto, el Decreto Ejecutivo No. 459 cumple con el requisito tercero del artículo 120 de la LOGJCC.

15. En virtud del artículo 120(4) de la LOGJCC, se requiere que cuando la declaratoria de estado de excepción afecte derechos esta contenga aquellos que sean susceptibles de limitación, en concordancia con el artículo 165 de la Constitución⁴. Así, en el artículo 2 del Decreto Ejecutivo No. 459 se menciona que *“(1)os derechos restringidos son únicamente los descritos”* en el mismo; y, en los artículos 6, 7 y 8 del decreto ejecutivo se precisa la suspensión del ejercicio del derecho a la libertad de asociación y reunión, así como, a la libertad de tránsito. Por lo expuesto, se cumple con este requisito formal.

16. Finalmente, conforme al artículo 120(5) de la LOGJCC se requiere acompañar a la declaratoria las *“notificaciones que correspondan de acuerdo con la Constitución y a los Tratados Internacionales”*.

17. En el artículo 17 del Decreto Ejecutivo No. 459 se dispone la notificación de la declaratoria *“a la Asamblea Nacional, a la Corte Constitucional, a la Organización de las Naciones Unidas y a la Organización de los Estados Americanos.”* De igual forma, en respuesta a la notificación del avoco de la causa No. 4-22-EE, de 22 de junio de 2022, el secretario general jurídico de la Presidencia de la República, el 23 de junio de 2022, remitió copias de las razones de notificación⁵ a la Organización de las Naciones Unidas,

⁴ Constitución, artículo 165: “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.”

⁵ Presidencia de la República, oficio No. T.98-SGJ-22-114 cursado a la coordinadora residente de las Naciones Unidas en el Ecuador; oficio No. T.98-SGJ-22-116 cursado al presidente de la Asamblea

a la Organización de los Estados Americanos y a la Asamblea Nacional; de modo que, el decreto ejecutivo cumple con el quinto requisito formal.

18. Consecuentemente, esta Corte verifica que la declaratoria de estado de excepción contenido en el Decreto Ejecutivo No. 459 cumple con los requisitos formales que establece el artículo 120 de la LOGJCC.

III.2 Control material de la declaratoria de estado de excepción

19. Esta Corte se pronunciará sobre si la declaratoria de estado de excepción contenida en el Decreto Ejecutivo No. 459 cumple con los requisitos materiales establecidos en el artículo 121 de la LOGJCC.

20. Al amparo del artículo 121 de la LOGJCC, esta Corte verificará el cumplimiento de los siguientes requisitos: (i) la real ocurrencia de los hechos; (ii) los hechos configuran la causal de grave conmoción interna; (iii) los hechos no pueden ser superados por el régimen constitucional ordinario; y, (iv) los límites temporales y espaciales establecidos en la Constitución.

i. Real ocurrencia de los hechos

21. La Corte ha establecido que el examen de la real ocurrencia de los hechos 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”*.⁶ La obligación de probar la real existencia de los hechos expuestos en el decreto es un punto neural ya que permite evidenciar los hechos que configuran la causal invocada, permite visualizar la necesidad de un decreto ejecutivo de esa naturaleza, lo cual deriva el análisis de control material de la declaratoria de estado de excepción.

22. Quien debe demostrar la real ocurrencia de estos hechos es el presidente de la República a través de una amplia gama de mecanismos.⁷ Esta Corte Constitucional, en el dictamen No. 8-21-EE/21, estableció que *“[b]ajo ningún supuesto la Corte Constitucional puede tener como probada la real ocurrencia de los hechos que motivan el estado de excepción, cuando los hechos afirmados por la Presidencia de la República no estén respaldados en material probatorio suficiente, es decir, no pueden sustentarse únicamente en afirmaciones o apreciaciones individuales de dicho órgano de gobierno.*

Nacional; oficio No. T.98-SGJ-22-117 cursado al representante administrativo de la Organización de Estados Americanos en Ecuador.

⁶ Corte Constitucional, dictamen No. 8-21-EE/21, párr. 18.

⁷ Corte Constitucional, dictamen No. 8-21-EE/21, párr. 20: “El material probatorio que debe aportar la Presidencia de la República para probar los hechos que ha afirmado en el decreto de estado de excepción y que será apreciado por la Corte, puede consistir, sin ser taxativos, en informes o reportes de las autoridades nacionales competentes en la materia sobre la cual versa el estado de excepción; material documental, audiovisual o informes periciales que evidencien la real ocurrencia de los hechos; informes o reportes de los organismos internacionales especializados en la materia sobre la cual versa el estado de excepción; reportes o noticias objetivas de medios de comunicación; entre otros. También se tendrá por probada la real ocurrencia de los hechos cuando sean notorios o públicamente conocidos.”

También se tendrá por probada la real ocurrencia de los hechos cuando sean notorios o públicamente conocidos.”⁸

23. En el Decreto Ejecutivo 459, dentro del acápite de “*Fundamentos fácticos*”, el presidente de la República detalla la ocurrencia de hechos que fundamentan la declaratoria de estado de excepción.

24. Los hechos reportados pueden identificarse y dividirse en seis categorías. Así, los hechos que se refieren a: 1) los llamados a movilizaciones; 2) al cierre de vías; 3) a la suspensión de servicios públicos; 4) a los atentados a la propiedad pública y privada; 5) a los actos de violencia en contra de la integridad de las personas; 6) a los actos que afectan negativamente la economía.

1) Llamados a movilizaciones. El decreto ejecutivo distingue los siguientes hechos:

1.1. *Que distintos grupos anunciaron movilizaciones sociales para la semana del 13 de junio de 2022, con la particularidad de que ciertos dirigentes amenazaron escalar las protestas pacíficas “a otros niveles” en caso de que sus demandas no sean acogidas.*

2) Cierre de vías. El decreto ejecutivo identifica los siguientes hechos:

2.1. *Que en las provincias de Pichincha, Cotopaxi, Chimborazo, Tungurahua y Pastaza se han obstaculizado las vías impidiendo el libre tránsito de personas y vehículos de forma sostenida y grave, afectando garantías, libertades y derechos de los ciudadanos, sumando a manifestaciones violentas y destrucción de bienes públicos y agresión física a los ciudadanos que transitan en todo el territorio nacional. Diversas organizaciones sociales han expresado su descontento y han realizado llamamientos a sus bases para ejecutar acciones de protesta. Sin embargo, estas han sido violentas, en bloqueos y ataques permanentes que afectan a los derechos del resto de la población y a la distribución de alimentos e hidrocarburos a nivel nacional. Como tal, dichos incidentes han ido incrementando, incluyendo la paralización de servicios básicos, toma de sectores estratégicos, bloqueo y suspensión de los bloques petroleros, autotankers de gas de uso doméstico y gasolina, ocasionando una grave afectación económica al país y al sector estratégico.*

2.2. *Que desde el 13 de junio de 2022, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas ha informado el cierre sistemático de vías a lo largo de la red vial estatal. Estos cierres ocurren en puntos estratégicos del país y limitan el derecho a libre tránsito impidiendo el traslado de personas, mercadería y alimentos a su destino.*

3) Suspensión de servicios públicos. El decreto ejecutivo describe:

⁸ Corte Constitucional, dictamen No. 8-21-EE/21, párrs. 19 y 20.

3.1. *Que en el contexto de las movilizaciones antes referidas, el día 14 de junio de 2022 existieron dos amenazas de bomba en el Complejo Judicial Norte de la Ciudad de Quito.*

3.2. *Que en sesión extraordinaria reservada del Consejo de Seguridad Pública y del Estado del 15 de junio de 2022 se conoció acerca de los hechos violentos ocurridos principalmente en la provincia de Cotopaxi, tendientes al desabastecimiento local y nacional de alimentos, afectación a la cadena de distribución de hidrocarburos, la integridad de servidores públicos, así como bienes y servicios estatales y privados.*

3.3. *Que mediante Oficio MEM-MEM-2022-0537-OF, de 17 de junio de 2022, el Ministro de Energía y Minas puso en conocimiento de la Presidencia de la República que a raíz de las protestas “[c]on Oficio No. PETRO-PGG-2022-0988-O de 17 de junio de 2022, mediante el cual la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador EP-PETROECUADOR adjuntó los informes de las diferentes dependencias de la Empresa Pública, a fin de justificar la declaratoria de emergencia y fuerza mayor en toda la cadena de valor de EP PETROECUADOR. Mediante Memorando Nro. MEM-VH-2022-0153-ME de 17 de junio de 2022, el Viceministerio de Hidrocarburos remitió el informe de emergencia en el cual señaló: “En lo que respecta a la producción petrolera tenemos una pérdida acumulada de 18.110 barriles con un valor estimado de USD. 1.622.795,00. Esto es ocasionado por problemas en 11 bloques petroleros. En lo que respecta a plantas de acopio de GLP tenemos actualmente 22 paralizadas y 2 con funcionamiento parcial, lo cual implica un potencial riesgo de desabastecimiento a nivel de hogares. En lo que respecta a estaciones de servicio, existen 84 entre cerradas y próximas a cerrarse por falta de stock. Con Memorando No. MEM-COGEJ-2022-0186-ME de 17 de junio de 2022, la Coordinación General Jurídica señaló: “sobre la base los hechos acontecidos por las paralizaciones y los informes técnicos emitidos por la EP-PETROECUADOR y el Viceministerio de Hidrocarburos considerando que los hechos que motivaron la Emergencia - Fuerza Mayor aún no han sido superados, es criterio de esta Coordinación General Jurídica que se declare la emergencia y fuerza mayor en toda la cadena Hidrocarburífera.”, por lo que recomienda la declaratoria de emergencia y excepción en toda la cadena hidrocarburífera.*

3.4. *Que el anexo a dicho oficio consta el informe de la jefatura de seguridad física, referente a los acontecimientos suscitados en las instalaciones de la EP Petroecuador debido al paro nacional, que da cuenta de la toma de instalaciones petroleras, destrucción de infraestructura e interrupción de operaciones en Terminales y Estaciones, ubicadas en varias provincias, entre ellas Chimborazo, Orellana y Pichincha, que permiten el abastecimiento de combustible a nivel nacional, cuya seguridad no ha podido ser restablecida mediante mecanismos ordinarios, cosa que sí ha sido posible en otras provincias. En particular y entre otros eventos, se indica que ha ocurrido: i) El cierre de la vía de acceso al Terminal Tiobamba de EP Petroecuador el 17 de junio de 2022, impidiendo el abastecimiento de hidrocarburos para la ciudad de Riobamba y su distribución hacia Guayaquil, además impidiendo el paso de autotanques; y ii) El impedimento de la movilización de funcionarios de*

EP Petroecuador en el Terminal El Beaterio, en Pichincha, impidiendo la salida de autotancas cargados dentro del Terminal.

3.5. *Que a consecuencia de esto, mediante Resolución MEM-MEM-2022-0002-RM se ha declarado “la fuerza mayor para todas las operadoras de exploración y exportación de hidrocarburos y todas las fases de la cadena hidrocarburífera que se hayan visto afectadas”.*

3.6. *Que mediante informe de emergencia actualizado al 20 de junio de 2022, el Ministerio de Energía y Minas reporta que la situación hidrocarburífera ha empeorado con una afectación a la producción petrolera en aproximadamente 35.000 barriles/día, enfrentando hechos violentos que resultan en el cierre de 233 pozos petroleros. Esto representaría un incremento en cierres del 200% de un día para el otro.*

3.7. *Que se han identificado cientos de hechos públicos y notorios encaminados a generar grave conmoción interna, que lejos de ser una protesta pacífica, han sido identificados por la Fiscalía General del Estado como presuntos delitos. Así lo ha manifestado dicha institución en un comunicado en el que indicó que por ejemplo, en Orellana se procesó a 14 personas por la paralización de un servicio público, a 6 se les dictó prisión preventiva y a los 8 restantes, presentaciones periódicas.*

3.8. *Que en el contexto de las manifestaciones, el día 18 de junio de 2022 se amenazó a los trabajadores de la subestación de energía eléctrica de Atuntaqui, provincia de Imbabura, requiriendo que estos causen apagones de energía.*

3.9. *Que en el mismo contexto, en Imbabura se ha atentado en contra del sistema de agua potable, se han dañado las tuberías de conducción de agua potable Pinsaquí-San Antonio, lo que provocó desabastecimiento de agua en la parroquia San Antonio de Ibarra.*

3.10. *Que el 19 de junio, se ha verificado que ciertos dirigentes en Ambato han amenazado con interrumpir el servicio de agua en caso de no recibir apoyo de la población para movilizarse a Quito.*

3.11. *Que las apreciaciones de inteligencia de los servicios estatales refieren a la posibilidad de afectaciones intencionales a las cadenas de abastecimiento de energía eléctrica, gas de uso doméstico, agua y bienes de primera necesidad; y el cierre de plantas e industrias. Esto ha generado procesos de especulación de precios y la creación de situaciones de incertidumbre y pánico en la población del Distrito Metropolitano de Quito y en varias capitales provinciales. Se ha intentado interrumpir el servicio de energía eléctrica y agua potable en Imbabura, y se han bloqueado terminales de distribución de gas y gasolina en Pichincha, Chimborazo y Pastaza.*

3.12. *Que diversos medios de comunicación han informado que el cierre sistemático de vías en el territorio nacional ha generado que, desde el 13 de junio de 2022,*

algunos mercados locales en diversos sectores del país sean desabastecidos en alimentos y productos de primera necesidad, perjudicando de manera directa a productores, comerciantes, transportistas, compradores y a la ciudadanía en general. Lo cual afecta derechos constitucionales de la mayoría de los ecuatorianos.

4) Atentados a la propiedad pública y privada. El decreto ejecutivo indica la ocurrencia de estos hechos:

4.1. *Que la Policía Nacional reportó que entre los días 13 y 19 de junio, en el marco de las manifestaciones, 61 policías fueron heridos, 14 fueron secuestrados, 2 patrulleros fueron destruidos, 14 recibieron daños materiales, 7 motocicletas fueron dañadas y 3 radios de comunicación fueron extraviadas.*

4.2. *Que el día 14 de junio de 2022, el Viceministro de Gobernabilidad aseguró que en la jornada del 13 de junio de 2022, se destruyeron vehículos públicos y privados, se impidió el paso de una ambulancia y se incendió un patrullero de Policía frente a la Unidad de Flagrancia de la Fiscalía General del Estado de la ciudad de Quito.*

4.3. *Que asimismo, a través de un comunicado oficial, la Policía Nacional reportó que un grupo de personas violentas, en el sector Cutuglahua, intentaron ingresar de forma agresiva y causar daños a las instalaciones del Distrito de Policía Quitumbe.*

4.4. *Que la Policía Nacional reportó daños de manifestantes a bienes públicos, incluyendo señales de tránsito, en la vía Guayllabamba.*

4.5. *Que el día 20 de junio de 2022, el Viceministro de Gobernabilidad informó que cuatro gobernaciones han sido afectadas en el marco de las manifestaciones de estos días.*

4.6. *Que en el mismo contexto se ha verificado el ingreso y destrucción de propiedad privada e interrupción forzada de actividades económicas, tales como la producción florícola y agrícola particularmente de las provincias de Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo y Pichincha, cuyos trabajadores y propietarios han sido amenazados con la posible destrucción de su propiedad y sus cosechas en caso de no sumarse a las protestas; y que han sido forzados a pagar contribuciones económicas a los manifestantes.*

5) Actos violentos hacia la integridad de las personas. El decreto ejecutivo identifica los siguientes hechos:

5.1. *Que por ejemplo, ha ocurrido la retención ilegal de 7 servidores policiales por parte de algunos manifestantes en Cotopaxi, en los exteriores del Centro de Privación de Libertad ubicado en dicha provincia el día 15 de junio de 2022, lo cual excede los estándares de una manifestación pacífica.*

5.2. *Que el día 17 de junio de 2022, a pesar del despliegue de personal policial, el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas del Ecuador comunica que manifestantes*

utilizando lanzas y bobas molotov, se tomaron las instalaciones de la Gobernación de Pastaza acontecimientos en el que un miembro de la institución resultó con fracturas y heridas múltiples.

5.3. *Que mediante Oficio No. GADDMQ-AM-2022-0972-OF, de 17 de junio de 2022, el Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito remite al señor Ministro de Gobierno el “Informe de Seguridad Ciudadana sobre eventos relacionados con el paro nacional” en el que se reporta la existencia de incidentes e indica que el 45,03% de los eventos reportados al SIS-ECU 911 tienen relación con el paro nacional en la ciudad de Quito; por lo que solicita que la fuerza pública salvaguarde la ciudad y evalúe la pertinencia de declarar el estado de excepción.*

5.4. *Que el 18 de junio, la Policía Nacional reportó a través de sus redes oficiales que manifestantes impidieron la libre circulación de una ambulancia en el sector Cangahua, cantón Cayambe, provincia de Pichincha.*

5.5. *Que el día 19 de junio de 2022, otros 7 servidores policiales fueron ilegalmente retenidos en las inmediaciones de Otavalo, provincia de Imbabura, por parte de manifestantes violentos, lo cual también excede los estándares de una manifestación pacífica.*

5.6. *Que en el mismo marco, el día 20 de junio de 2022 en la localidad de Guayllabamba, provincia de Pichincha, unos manifestantes retuvieron ilegalmente a 4 servidores policiales, que fueron liberados con golpes y heridas.*

5.7. *Que el 20 de junio de 2022, la Policía Nacional reportó que unos manifestantes en el sector Calacalí impidieron que una ambulancia que trasladaba a un paciente en situación crítica llegue a una casa de salud.*

5.8. *Que el 20 de junio, medios de comunicación reportaron que unos manifestantes agredieron con látigo a un equipo periodístico en El Triunfo.*

5.9. *Que el 20 de junio de 2022, el Cuerpo de Bomberos confirmó a la Policía Nacional que, en el contexto de las movilizaciones, tres personas habrían caído a una quebrada, en el sector del redondel de Collas y una persona falleció.*

5.10. *Que el mismo día, conforme medios de comunicación y redes de la Policía Nacional, unos manifestantes agredieron a un equipo de periodistas en la localidad de San Miguel del Común-Panamericana Norte.*

5.11. *Que dentro del mismo marco, se ha conocido que algunos manifestantes requieren pagos para permitir la libre circulación, llegando inclusive a emitir documentos que autodenominan salvoconductos.*

6) Efectos negativos en la economía. El decreto ejecutivo señala:

6.1. *Que el día 15 de junio de 2022, el Viceministro de Gobernabilidad manifestó que con cada día de movilización el país pierde cerca de USD 100 millones de dólares.*

25. La justificación ofrecida por el Ejecutivo se refiere a circunstancias generales y particulares. En el ámbito general, se menciona la afectación a la economía del país, hechos de violencia, afectación a la integridad de personas y destrucción de bienes públicos y privados.

26. En cuanto a hechos particulares, el decreto ejecutivo refiere la paralización de actividades en bloques petroleros, paralización de actividades productivas, retención de personal policial, exigencia de pagos y extensión de “*salvo conductos*” para la libre circulación, impedimento de la circulación de ambulancias y vehículos para el abastecimiento de víveres y alimentos, entre otros.

27. De lo mencionado, el decreto ejecutivo emitido por la Presidencia de la República expone hechos que tienen real ocurrencia. Sustenta sus afirmaciones con notas periodísticas⁹, así como con informes de carácter técnico emitidos por distintas instituciones estatales, tales como aquellos remitidos por el Ministro de Energía y Minas y el Municipio de Quito. También se evidencia que la Presidencia de la República hace referencia a comunicaciones emitidas por entidades públicas como la Policía Nacional, las Fuerzas Armadas del Ecuador, el Ministerio de Gobierno, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, el Consejo de Seguridad Pública y del Estado, la Fiscalía General del Estado y el Cuerpo de Bomberos de Quito.

28. Por lo expuesto, la Corte Constitucional observa que la Presidencia de la República ha aportado información fáctica suficiente que permite concluir que han ocurrido hechos que justifican y motivan la emisión del decreto ejecutivo.

29. Ahora bien, es importante enfatizar que, respecto a los hechos reportados como posibles amenazas, el estado de excepción no es preventivo. La real ocurrencia de los

⁹ El Universo, *Paro nacional: Leonidas Iza anunció la posibilidad de sumarse a ‘la lucha que se ha levantado en Quito’*, 16 de junio de 2022, <https://www.eluniverso.com/noticias/politica/paro-nacional-leonidas-iza-anuncio-la-posibilidad-de-sumarse-a-la-lucha-que-se-ha-levantado-en-quito-nota/>; El Comercio, *Dos amenazas de bomba provocan suspensión de la audiencia de hábeas corpus de Jorge Glas*, 14 de junio de 2022, <https://www.elcomercio.com/actualidad/dos-amenazas-bomba-suspenden-habeas-corpus-glas.html>; El Universo, *Paro nacional: En Imbabura atentan contra sistema de agua potable; se investiga quiénes serían los responsables de actos vandálicos*, 16 de junio de 2022, <https://www.eluniverso.com/noticia/ecuador/paro-nacional-en-imbabura-atentan-contra-sistema-de-agua-potable-se-investiga-quienes-serian-los-responsables-de-actos-vandalicos-nota/>; El Universo, *Paro nacional: Manifestantes incendiaron un patrullero de la Policía afuera de la Unidad de Flagrancia, en Quito*, 14 de junio de 2022, <https://www.eluniverso.com/noticias/politica/paro-nacional-manifestantes-incendiaron-un-patrullero-de-la-policia-afuera-de-la-unidad-de--flagrancia-en-quito-nota/>; El Universo, *‘Nos están exigiendo que paguemos por salvoconductos para poder sacar nuestros productos’: Expoflores denuncia extorsión en protestas*, 15 de junio de 2022, <https://www.eluniverso.com/noticias/economia/nos-estan-exigiendo-que-paguemos-por-salvoconductos-para-poder-sacar-nuestros-productos-expoflores-denuncia-extorsion-en-protestas-nota/>; El Comercio, *Ministro del Interior dice que hay siete policías secuestrados en Cotopaxi*, 15 de junio de 2022, <https://www.elcomercio.com/actualidad/ministro-interior-siete-policias-secuestrados-cotopaxi.html>

hechos debe basarse en acontecimientos actuales y no en posibles escenarios.¹⁰ Igualmente, esta Corte enfatiza que las convocatorias a protestar o manifestar no constituyen en sí mismas razones para emitir un decreto ejecutivo de estado de excepción. De igual manera, esta Corte ha sido enfática en señalar que la crisis económica no constituye una causal para establecer un régimen de excepción.¹¹

ii. Los hechos configuran la causal de grave conmoción interna

30. En el artículo 1 del decreto ejecutivo, la Presidencia de la República establece que la declaratoria del estado de excepción obedece a "*circunstancias de grave conmoción interna*". En dicho contexto, corresponde a la Corte verificar si los hechos constitutivos de la declaratoria configuran dicha causal.

31. La Corte Constitucional precisa como parámetros a verificar, para la constitución de una grave conmoción interna, a los siguientes:

*"[En primer lugar,] la real ocurrencia de acontecimientos de tal **intensidad** que alteren gravemente en contra del ejercicio de derechos constitucionales, la estabilidad institucional, la seguridad y la convivencia normal de la ciudadanía. En segundo lugar, los hechos que configuran una situación de **grave conmoción interna** deben generar una considerable alarma social. Estos hechos, de manera frecuente, suelen ser reportados por los medios de comunicación."*¹²

32. Sobre el primer parámetro referente a la intensidad de los hechos ocurridos y su alteración grave al ejercicio de derechos constitucionales, estabilidad institucional, seguridad y convivencia normal de la ciudadanía, esta Corte considera que de lo expuesto en los párrafos *supra*, se desprende que 1) los cierres viales; 2) la suspensión de servicios públicos; 3) los atentados a la propiedad pública y privada; y 4) los actos violentos hacia la integridad de las personas -hechos calificados como de real ocurrencia- constituyen una alteración grave al ejercicio de los derechos constitucionales, a la seguridad y a la convivencia normal de la ciudadanía, en las provincias de Chimborazo, Tungurahua, Cotopaxi, Pichincha, Pastaza e Imbabura, así como, con efectos a nivel nacional.

33. En relación al segundo parámetro, que establece que la grave conmoción interna debe generar una considerable alarma social, se observa que, de los hechos descritos en el Decreto Ejecutivo de estado de excepción, así como de lo reportado en medios de comunicación, existe una limitación a la movilización regular de las personas en el territorio nacional, al acceso servicios públicos, a la protección de la propiedad pública y privada, al resguardo de la integridad de las personas y a la convivencia pacífica, lo que ha derivado en situaciones de confrontación e incertidumbre a nivel nacional, acontecimientos que pueden implicar potenciales transgresiones de derechos.

34. Por lo expuesto, esta Corte considera que los hechos de violencia y la afectación a derechos descritos en el Decreto configuran una grave conmoción interna; causal que se

¹⁰ Corte Constitucional, dictamen No. 7-20-EE/20, párr. 23.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 3-20-EE/20, párr. 33.

¹² Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 3-19-EE/19, párr. 21.

configura única y exclusivamente en el contexto de la declaratoria de estado de excepción del Decreto Ejecutivo No. 459.

iii. Los hechos no pueden ser superados por el régimen constitucional ordinario

35. La Constitución de la República establece la obligación del Estado de garantizar a sus habitantes la seguridad integral 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, así como, la comisión de infracciones y delitos.¹³

36. En ese sentido, la Corte enfatiza que la potestad privativa del presidente de la República para declarar un estado de excepción debe responder, entre otras circunstancias, a la imposibilidad de superar determinados hechos, previsibles e imprevisibles, mediante mecanismos institucionales ordinarios.¹⁴

37. Asimismo, la Corte ya se ha pronunciado indicando que la primera entidad llamada a controlar hechos como los enunciados en el decreto ejecutivo de estado de excepción, es la Policía Nacional, guardando la debida proporcionalidad en su accionar. Existe un amplio aparataje con el que cuenta el Estado para brindar seguridad a sus ciudadanos en el marco de un régimen ordinario¹⁵.

38. Sin embargo, de las consideraciones antes expuestas, se procederá a verificar si los hechos referidos, en el marco de protestas de varios grupos sociales, no han podido ser superados por el régimen constitucional ordinario.

39. En las consideraciones del Decreto Ejecutivo No. 459, se señala:

Que dado que la estructura numérica de los efectivos policiales es finita y que mediante Decreto Ejecutivo No. 411 de 29 de abril de 2022 fue necesario decretar el Estado de Excepción a fin de contar con respaldo militar que permita atender las necesidades de seguridad de las provincias de Esmeraldas, Guayas y Manabí, pues para aumentar la dotación de agentes en una zona o subzona es necesario retirarlos de otra, resulta necesario coordinar acciones de apoyo con las Fuerzas Armadas quienes, por los análisis de seguridad presentados, cuentan con el personal suficiente y necesario para coadyuvar de manera eficiente en garantizar la seguridad y el orden público.

Y se añade que:

¹³ Constitución de la República, artículo 3, numeral 8: "Art. 3.- Son deberes primordiales del Estado: 8. Garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción"; y artículo 393, "Art. 393.- El Estado garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos. La planificación y aplicación de estas políticas se encargará a órganos especializados en los diferentes niveles de gobierno."

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador, dictámenes No. 4-20-EE/20, párr. 31; y, No. 3-22-EE/22, párr. 33.

¹⁵ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 3-22-EE/22, párr. 34.

Que de los hechos descritos se establece la necesidad de dirigir el accionar de las instituciones públicas y de la Fuerza Pública para el mantenimiento del orden público. en el marco del ordenamiento jurídico, para garantizar la seguridad e integridad de todas las personas. así como la adecuada provisión de servicios públicos y el desarrollo de actividades económicas.

40. Además, se señala que las medidas que otorga el régimen constitucional ordinario no son suficientes debido a que:

(...) que desde el 13 de junio de 2022 hasta la fecha, el Gobierno Nacional ha hecho uso de las herramientas jurídicas y administrativas ordinarias para mantener el orden, convocando al diálogo y la solución de los requerimientos que motivan las protestas; la Policía Nacional ha operado en forma disuasiva y progresiva, sin que hasta la fecha se registren víctimas fatales, sin embargo la circunstancia fáctica no ha sido superada. no ha existido voluntad de dialogar por parte de algunos grupos de manifestantes y los niveles de violencia han escalado, superando los límites del ejercicio legítimo de los derechos a la protesta y resistencia. Se ha acreditado además que no resulta posible superarlos con la asignación de más efectivos policiales, pues esto implicaría desproteger otras circunscripciones territoriales, incluso aquellas que se encuentran declaradas en estado de excepción por razones de seguridad.

41. Si bien las alegaciones sobre el déficit del número de efectivos policiales se podría justificar, por las labores que actualmente se encuentran realizando los agentes de policía en el marco del estado de excepción dictado mediante Decreto Ejecutivo No. 411 en las circunscripciones correspondientes, ratificamos que la capacidad de respuesta de la Policía Nacional no debe limitarse a un asunto de número de efectivos, sino a aspectos como su preparación integral, noción sobre uso de la fuerza y garantía de derechos constitucionales.¹⁶

42. Con este antecedente, y ante la real ocurrencia de hechos verificados por esta Corte, en el marco de las actuales protestas, se constata que los hechos descritos en el Decreto Ejecutivo, no han podido ser superados mediante el régimen constitucional ordinario.

43. Sin embargo, se recuerda la Presidencia de la República que, si bien los Estados gozan de un cierto grado de discreción al evaluar el riesgo al orden público, a efectos de disponer el uso de la fuerza, esa discrecionalidad no es ilimitada ni carece de condiciones, particularmente cuando se trata de reuniones, protestas o manifestaciones protegidas por la Constitución e instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por el Ecuador.

iv. Límites temporales y espaciales

44. Sobre este examen, la Corte ha determinado 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

¹⁶ *Ibidem*, párr. 41 y 42.

*declaratoria, sin que esto implique que siempre debe ser el tiempo máximo o el territorio nacional.*¹⁷

45. Sobre los límites espaciales, estos deben guardar relación con los hechos descritos por la Presidencia de la República a fin de focalizar geográficamente la declaratoria de estado de excepción. Esta Corte ha señalado que:

“[L]a focalización geográfica de un estado de excepción es razonable cuando, al menos: i) se identifica claramente la delimitación geográfica, estableciendo concretamente la jurisdicción o jurisdicciones cantonales, provinciales o regionales sobre las que rige el estado de excepción; y, ii) se acompaña la suficiente información objetiva que da cuenta de la real ocurrencia de los hechos en las jurisdicciones específicas sobre las que se declara el estado de excepción y su situación calamitosa en comparación con otras jurisdicciones.”¹⁸

46. El artículo 1 del decreto ejecutivo declara el estado de excepción por grave conmoción interna en las provincias de Chimborazo, Tungurahua, Cotopaxi, Pichincha, Pastaza e Imbabura. Es en estas provincias en donde, en función a los hechos descritos en el mismo decreto, se han producido acontecimientos generalizados de acciones violentas que conllevarían a la grave conmoción interna.

47. Esta Corte observa que los hechos referidos en el decreto ejecutivo, en su gran mayoría sucedieron en las provincias antes señaladas. Con relación a los cierres viales, estos tuvieron como lugar de origen las provincias descritas. Con relación a la suspensión de servicios públicos, se evidencia que esta situación se suscita en las provincias de Chimborazo, Pastaza, Pichincha e Imbabura. En cuanto a daños a la propiedad pública y privada, se evidencia que estas tuvieron ocasión en las provincias de Pichincha, Imbabura, Tungurahua y Cotopaxi. En relación con actos de violencia en contra la integridad de personas, estas se identificaron en todas las provincias enunciadas en el decreto ejecutivo.

48. En este sentido, esta Corte observa que el decreto ejecutivo cumple con el requisito de delimitación territorial.

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

50. La razón por la que se deben establecer límites temporales al estado de excepción deviene de una obligación de no desnaturalizar la figura; criterio indispensable para garantizar la vigencia de un sistema democrático.¹⁹ Este es un medio a través del cual, la función ejecutiva concentra competencias y toma decisiones de forma unilateral y de manera inmediata, con la finalidad de superar una situación extraordinaria que no puede

¹⁷ Corte Constitucional, dictamen No. 4-20-EE/20, párr. 40.

¹⁸ Corte Constitucional, dictámenes No. 1-21-EE/21, párr. 8; No. 4-20-EE/2020, párr. 42; No. 6-20-EE/20, párr. 31 y No. 6-21-EE/21, párr. 52; 3-22-EE/22, párr. 46.

¹⁹ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 3-20-EE/20, párr. 62; Dictamen No. 6-21-EE/21, párr. 60

abordarse por los mecanismos ordinarios, y progresivamente encaminar al Estado hacia los cauces constitucionales ordinarios.

51. El artículo 2 del decreto ejecutivo establece que:

[l]a declaratoria de estado de excepción tendrá la vigencia de treinta días. Este plazo se fundamenta en la necesidad de mantener presencia reforzada del Estado en el territorio indicado durante el tiempo suficiente para poder fortalecer el orden público y limitar los escenarios de violencia en contra de las personas y bienes públicos y privados. Los derechos restringidos son únicamente los descritos en este Decreto Ejecutivo, según las disposiciones geográficas y temporales establecidas en el mismo.

52. En anteriores pronunciamientos, esta Corte ha llamado la atención a la Presidencia de la República por la omisión de su deber de motivar el periodo de duración de la declaratoria de estado de excepción, de conformidad con lo prescrito en el artículo 164 de la Constitución, concordante con el artículo 121(4) de la LOGJCC²⁰; y en esta ocasión, se incurre en igual omisión al no justificar de manera suficiente dicha temporalidad.

53. Sobre el límite temporal, el artículo 166 de la Constitución establece que el estado de excepción puede ser declarado por un plazo máximo de 60 días y, si las causas que lo motivaron persisten, podrá renovarse hasta por 30 días adicionales. También, regula la posibilidad de dar por terminado el estado de excepción cuando las causas que la motivaron desaparezcan.²¹ Por su parte, la Corte Constitucional en el dictamen 3-20-EE/20A señaló que, ante la persistencia de las causas de la emergencia y la expansión de sus efectos, el presidente de la República pueda emitir decretos complementarios creando nuevas medidas para atender estos hechos, a fin de que se respete el límite temporal.²² En el presente caso, la Presidencia de la República derogó el Decreto de Ejecutivo No. 455 y emitió el Decreto Ejecutivo No. 459 con base en la misma causa. Posterior a esto, mediante Decreto Ejecutivo No. 461 la Presidencia de la República derogó el Decreto Ejecutivo No. 459 que declaró el estado de excepción.

54. Cabe tener presente que el estado de excepción supone acudir a uno de los mecanismos más sensibles y extraordinarios con los que cuenta la Constitución y la democracia para sobrepasar situaciones de emergencia que desbordan a las vías ordinarias para su tratamiento. Esto implica que el mecanismo debe emplearse con absoluta responsabilidad. La base sobre la cual se creó el presente decreto es la grave conmoción interna que vive el país. El Decreto Ejecutivo No. 455, en atención a esa situación, declaró que la excepción duraría 30 días. Sin embargo, cuatro días después de su vigencia fue derogado, lo que podría afectar el ejercicio del control político y los límites temporales del estado de excepción, a pesar de que las causas que dieron lugar a su declaratoria persistían, conforme consta en el Decreto Ejecutivo No. 459.²³

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

²¹ Corte Constitucional, dictamen No. 2-22-EE/22, párr. 67.

²² Corte Constitucional, dictamen No. 3-20-EE/20A.

²³ En los considerandos del Decreto Ejecutivo No. 459, el presidente señaló como uno de los motivos para su emisión “*Que un grupo de legisladores ha planteado a la Asamblea Nacional. en sesión No. 779,*

55. Así, la Corte evidencia que el Decreto Ejecutivo No. 459 incluye la medida de extensión territorial de la declaratoria de estado de excepción a tres provincias adicionales, que podrían haber sido incluidas mediante un decreto complementario, no a través de la derogatoria del estado de excepción y la emisión de uno nuevo. Ello, porque el efecto jurídico de la derogatoria es la eliminación de todas las medidas adoptadas en el decreto del ordenamiento jurídico. Consecuentemente, extingue la temporalidad a la que el mismo estaba sujeto. Es así como este hecho relevante debe ser atendido por esta Corte para evitar la desnaturalización del estado de excepción, garantizar los límites temporales que traen su derogatoria y renovación, y que dicho acto se adecue a lo previsto en la Constitución.

56. Cabe señalar que en el dictamen No. 3-22-EE/22, mediante el cual esta Corte realizó el control de constitucionalidad del Decreto Ejecutivo No. 455, se verificó que “*mediante Decreto Ejecutivo No. 459 se derogó expresamente el decreto ejecutivo No. 455 y el estado de excepción sobre el que se dictamina solo tuvo 4 días de vigencia, manteniéndose dentro de los límites temporales constitucionales*”.

57. Esta Corte constata que los hechos que motivaron la declaratoria del estado de excepción mediante Decreto Ejecutivo No. 455 no fueron superados, tal como se corrobora en párrafos anteriores, y que, en lugar de dictar nuevas medidas dentro del mismo estado de excepción, el presidente de la República optó por derogar el referido decreto.

58. Frente a ello, esta Corte es enfática en señalar que la Constitución no autoriza al presidente a emitir y derogar a voluntad múltiples decretos de estado de excepción, considerando que las causas de la excepción persistan, porque pondría en riesgo el límite temporal que impone la Constitución a la declaratoria de estado de excepción.

59. Conforme lo señalado, se hace un llamado de atención a la Presidencia de la República. Esta forma de actuar podría afectar los controles previstos en el artículo 166 de la Constitución, además de incidir en los límites temporales del estado de excepción.

IV. CONTROL DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS

IV.1 Control formal de las medidas adoptadas

60. Esta Corte se pronunciará sobre si las medidas del estado de excepción, contenidas en el Decreto Ejecutivo No. 459, cumplen con los requisitos formales establecidos en el artículo 122 de la LOGJCC.

61. A partir artículo 121 de la LOGJCC, la Corte verificará si las medidas adoptadas en el estado de excepción cumplen con los siguientes requisitos: (i) que se ordenen mediante decreto, de acuerdo con las formalidades que establece el sistema jurídico; y, (ii) que se

resolver la revocatoria de estado de excepción declarado mediante Decreto Ejecutivo No. 455 del 17 de junio de 2022 aún cuando se ha verificado que las causas que dieron lugar a tal declaratoria persisten”.

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

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

62. Las medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria del estado de excepción fueron dispuestas en el Decreto Ejecutivo No. 459, de 20 de junio de 2022, por lo que cumplen con este primer requisito formal.

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

63. Respecto de este requisito, se observa que el estado de excepción rige en las provincias de Chimborazo, Tungurahua, Cotopaxi, Pichincha, Pastaza e Imbabura. Las medidas dispuestas en el decreto ejecutivo son las siguientes:

- i. El establecimiento del Distrito Metropolitano como zona de seguridad;
- ii. La movilización de las entidades de administración pública central, Fuerzas Armadas y Policía Nacional a las provincias antes indicadas.
- iii. La adopción de medidas de coordinación entre las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional;
- iv. La suspensión del derecho a la libertad de asociación y reunión en las provincias referidas;
- v. La limitación del derecho a la libertad de tránsito en el Distrito Metropolitano de Quito y sus excepciones;
- vi. Las requisiciones a que haya lugar para garantizar los derechos, el orden y la seguridad;
- vii. La orden a los funcionarios de observar el uso progresivo de la fuerza;
- viii. La orden a la Contraloría General del Estado de vigilar el correcto uso de los bienes del Estado durante el estado de excepción;
- ix. La orden al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de coordinar y realizar un control de los ciudadanos extranjeros que participen violentamente en las protestas;
- x. La orden al Ministerio de Transporte y Obras Públicas de despejar las vías inhabilitadas en las provincias señaladas;
- xi. La orden a los gobiernos autónomos descentralizados de apoyar y coordinar acciones respecto del abastecimiento de alimentos y la circulación vehicular y el transporte de personas; y,
- xii. La disposición de fondos públicos necesarios para la situación de excepción.

64. La Corte verifica que las medidas i), ii), iii), iv), v), vi) y xii) se encuentran contempladas en el artículo 165 (primer inciso y sus numerales 2, 5, 6 y 8) de la Constitución, como competencias del presidente de la República en el contexto del estado de excepción.

65. En el dictamen No. 3-22-EE/22, la medida ix) no superó el control formal realizado por esta Corte y en consecuencia fue declarada inconstitucional al no encontrarse contemplada en las facultades extraordinarias que el artículo 165 de la Constitución prevé para el presidente de la República. Al verificarse, que el contenido de esta medida es igual al Decreto Ejecutivo No. 455 esta Corte, siguiendo el precedente mencionado, determina que no se encuentra conforme a los parámetros constitucionales que regulan el estado de excepción.

66. Esta Corte concluye que las medidas contenidas en el decreto ejecutivo cumplen, en principio, con las formalidades requeridas por el artículo 122 de la LOGJCC, excepto aquella contenida en el punto ix).

67. El resto de las medidas emitidas en el decreto ejecutivo buscan enmarcar las funciones de entidades intervinientes, por lo que su control material se analizará en la parte correspondiente.

IV.2 Control material de las medidas adoptadas

68. Esta Corte se pronunciará sobre si las medidas dispuestas en el Decreto Ejecutivo No. 459 cumplen con los requisitos materiales establecidos en el artículo 123 de la LOGJCC.²⁴

Establecimiento del Distrito Metropolitano de Quito como zona de seguridad

69. El artículo 3 del decreto ejecutivo señala lo siguiente:

Establecer como Zona de Seguridad, el Distrito Metropolitano de Quito, de conformidad a lo establecido en el numeral 5 del artículo 165 de la Constitución de la República, con el fin de garantizar la protección de esta zona; debido a las graves afectaciones a los derechos, libertades y garantías ciudadanas que ponen en grave riesgo la seguridad del Estado, para que el espacio territorial en mención, se supedite a regulaciones especiales para control y seguridad.

70. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 165(5)²⁵ de la Constitución, el establecimiento de una zona de seguridad en todo o en parte del territorio nacional es una de las ocho atribuciones que tiene el primer mandatario dentro de los estados de excepción.

²⁴ LOGJCC, artículo 123: “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.”

²⁵ Constitución del Ecuador, artículo 165(5): “Declarado el estado de excepción, la Presidenta o Presidente de la República podrá: Establecer como zona de seguridad todo o parte del territorio nacional”.

71. Esta facultad se complementa con la disposición normativa del artículo 38 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado que define a la zona de seguridad como “*el espacio territorial ecuatoriano cuya importancia estratégica, características y elementos que la conforman requieren de una regulación especial con la finalidad de garantizar la protección de esta zona ante eventuales graves afectaciones o amenazas a la seguridad objeto de esta ley. Son sujetos de regulación especial los bienes, espacios geográficos, servicios y actividades que se encuentren en esta zona*”.

72. Adicionalmente, el artículo 46 del Reglamento a la Ley de Seguridad Pública y del Estado señala que las zonas de seguridad tendrán presencia y vigilancia militar a cargo de los comandos militares establecidos por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas para la aplicación de regulaciones especiales de seguridad, defensa y control.

73. En el dictamen No. 3-22-EE/22, se señaló que esta medida es constitucional “*siempre y cuando esté supeditada a la garantía de los derechos constitucionales y los servicios básicos*”. Además, se enfatizó que la presencia y vigilancia militar “*no debe suponer la suspensión o limitación de derechos que no han sido señalados en el Decreto*”.

74. Con base en la real ocurrencia de los hechos, esta Corte verifica que la Presidencia de la República presenta justificaciones suficientes para declarar al Distrito Metropolitano de Quito como una zona de seguridad. La Corte observa que la concentración de protestas y los eventos que motivan el decreto ejecutivo en el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) requiere de una regulación especial que garantice la seguridad y protección de los manifestantes; así como, de las personas que no participan directamente en las protestas.

75. Esto significa que las fuerzas de seguridad del Estado deben garantizar en todo momento el derecho a la protesta pacífica, mismo que se encuentra reconocido en nuestra Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos de los que el Ecuador es parte, tales como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP).

76. Ahora bien, la Corte destaca que la declaratoria de una zona de seguridad no faculta a la fuerza pública a inobservar la autonomía de los centros universitarios o de otras instituciones nacionales e internacionales que gozan de esta cualidad de conformidad con la Constitución y la ley²⁶. Asimismo, la fuerza pública debe abstenerse de intervenir dentro de las zonas o áreas en donde se presta asistencia y atención humanitaria, tales como hospitales, centros de salud, universidades; y, en general lugares que sirvan de centros de acogida; o realizar acciones que directa o indirectamente pongan en riesgo a la salud, integridad o la vida de los profesionales y personas que se encuentran en estos lugares.²⁷

Movilización de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional

77. El artículo 4 del Decreto Ejecutivo señala lo siguiente:

²⁶ Constitución, artículo 351; LOES, artículo 14.

²⁷ Corte Constitucional, Dictamen No. 5-19-EE/19B, párr. 25.

Disponer la movilización, en las provincias señaladas en el artículo 1 de este Decreto Ejecutivo, de tal manera que todas las entidades de la Administración pública Central e Institucional, las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional coordinen esfuerzos en el marco de sus competencias con la finalidad de ejecutar las acciones necesarias para mantener el orden, prevenir acontecimientos de violencia, proteger la vida e integridad física de la ciudadanía...

78. El artículo 5 del Decreto Ejecutivo indica lo siguiente:

De conformidad con el artículo 35 de la Ley de Seguridad Social 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.

79. Esta Corte Constitucional considera que, al amparo de los artículos 158 y 159 de la Constitución, tanto las Fuerzas Armadas como la Policía Nacional, son instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos. Asimismo, conforme el artículo 35 de la Ley de Seguridad Social Pública, declarado el estado de excepción y una vez dispuesto por el presidente de la República el empleo de las instituciones responsables, se deberá actuar de manera coordinada hasta el restablecimiento del orden público.

80. Las disposiciones contenidas en los artículos transcritos persiguen un fin constitucional, el control del orden público y la protección de los derechos de las personas. Además, son idóneas para el restablecimiento del orden interno, puesto que estas instituciones son las únicas que tienen la competencia constitucional y legal para apoyar a la seguridad integral del Estado, así como, para garantizar la protección interna y el mantenimiento del orden público. Las medidas son necesarias pues, considerando los hechos descritos por el presidente de la República y que motivan este estado de excepción, no hay otras menos gravosas para conseguir el fin perseguido. Las medidas son proporcionales siempre que la movilización de dichas instituciones cumpla con el deber de proteger la vida y la integridad de todas las personas, sin distinción.

81. El Decreto señala que la movilización de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional se realiza “*para mantener el orden, prevenir acontecimiento de violencia, proteger la vida e integridad física de la ciudadanía*”. Esta Corte recuerda que la referida protección debe incluir también la vida y la integridad física de los pueblos, nacionalidades y todos los sectores sociales que se encuentran ejerciendo el derecho a la resistencia.

82. Esta Corte enfatiza que la coordinación de actividades de las Fuerzas Armadas corresponde a la Policía Nacional, por lo tanto, deberá sujetar a los lineamientos, planes y disposiciones determinadas por la entidad encargada de garantizar el control interno, la integridad y convivencia pacífica de los ciudadanos a nivel nacional.

83. Además, este Organismo establece que las medidas a adoptarse por las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional deben evitar escalar el conflicto y generar mayor violencia.

Derecho a la libertad de asociación y reunión

84. El artículo 6 del decreto ejecutivo dispone:

Suspender en las provincias indicadas en el artículo 1 del presente Decreto Ejecutivo, el ejercicio del derecho a la libertad de asociación y reunión de aquellas manifestaciones en que ocurran hechos violentos, en estricta relación a los motivos del estado de excepción y a la seguridad del Estado, observándose los principios de proporcionalidad, necesidad e idoneidad, y el estricto apego al respeto de las demás garantías constitucionales.

La suspensión del derecho a la libertad de asociación y reunión de las personas consiste en limitar la propagación de acciones violentas en espacios públicos durante las veinticuatro (24) horas del día con el objeto de impedir que se atente contra los derechos del resto de ciudadanos. Se exceptúa de la limitación aquí detallada, la protesta pacífica y toda aquella actividad pacífica que no tenga por objeto ahondar la situación de grave conmoción interna identificada en los espacios territoriales delimitados en el artículo 1 de este Decreto Ejecutivo. Por lo tanto, se garantizará los derechos de libertad de asociación y reunión de los ciudadanos que incurran en actividades no violentas.

85. La Constitución reconoce “*el derecho a asociarse, reunirse y manifestarse en forma libre y voluntaria*”.²⁸ La CADH protege a este derecho en los siguientes términos “*Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas*”.²⁹ El PIDCP establece que “*(s) reconoce el derecho de reunión pacífica*”.³⁰ Dichos instrumentos internacionales reconocen que estos derechos pueden ser objeto de restricciones siempre que estén previstos en la ley y sean necesarios en el marco de una sociedad democrática con el fin de proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud, la moral pública o los derechos y libertades de terceros.

86. El decreto ejecutivo señala que se suspende el derecho a la reunión y a la asociación durante las 24 horas en los espacios públicos cuando en el ejercicio de ese derecho ocurren hechos violentos en las provincias en donde se dictó el estado de excepción. Además, el decreto ejecutivo establece que esta limitación, en las circunstancias señaladas, se dará con estricta relación a los motivos del estado de excepción y que para su limitación se observará los principios de proporcionalidad, necesidad e idoneidad, así como, las garantías constitucionales. Por último, señala que el objeto de la limitación es impedir que se atente contra los derechos del resto de ciudadanos.

87. La Corte nota que el Decreto Ejecutivo No. 459, al igual que el Decreto Ejecutivo No. 455, emplea los términos “limitar” y “suspender” de manera indistinta. En dictámenes previos, este Organismo ha indicado que “*la suspensión de derechos se produce cuando se impide o priva temporalmente el ejercicio de un derecho*”. El efecto de la suspensión es que se imposibilita el ejercicio de derechos. Mientras que la limitación de derechos “*reduce el ejercicio de un derecho, se establecen condiciones para su ejercicio pero no se impide el ejercicio de derechos*”.³¹

²⁸ Constitución, artículo 66.13

²⁹ CADH, artículo 15.

³⁰ PIDCP, artículo 21.

³¹ Corte Constitucional, dictamen No. 2-21-EE/21, párrafo 70.

88. La Constitución establece que estos derechos pueden ser susceptibles de limitación o suspensión durante el estado de excepción.³² La Corte observa que el decreto ejecutivo no suspende el derecho a la reunión y asociación, sino que el derecho está garantizado y se lo limita cuando ocurren hechos violentos.

89. De igual forma, la Corte ya ha establecido que la reunión y la asociación son derechos autónomos. El primero, permite la expresión colectiva, y puede adoptar diversas formas, por ejemplo, protestas, manifestaciones, mítines, marchas, entre otros. El segundo, permite integrar grupos, asociaciones u organizaciones para cumplir ciertos fines lícitos.³³ Por tanto, la Corte observa que al referirse a “manifestaciones” y “protestas pacíficas”, el decreto ejecutivo se refiere a la limitación del derecho a la reunión, y no el de asociación.

90. La Corte ha establecido que la posibilidad de limitar derechos debe atender a parámetros razonables y contar con suficiente justificación fáctica.³⁴ En este caso, la limitación del derecho a la reunión mediante un estado de excepción debe atender a las circunstancias particulares en las que se emite dicha medida, en un contexto de protestas sociales y manifestaciones, que son una expresión del ejercicio de dicho derecho.

91. El decreto ejecutivo pone por fuera de la protección del derecho a la reunión a las manifestaciones en que ocurran hechos violentos. La limitación se da las 24 horas del día en las provincias en donde rige el estado de excepción. La Corte encuentra que, con base a la real ocurrencia de los hechos, la medida persigue un fin legítimo, es idónea, necesaria y proporcional.

92. El fin legítimo, de acuerdo con el Presidente, es proteger la seguridad e integridad de las personas, la provisión de servicios públicos y el orden público. Estos son derechos y fines reconocidos en la Constitución.³⁵ La medida es idónea pues es conducente a lograr los fines constitucionales planteados. Es necesaria pues, en consideración a los hechos que el presidente ha mostrado para justificar la emisión de su decreto, no habría otros medios menos gravosos para lograr los fines legítimos señalados. Especialmente porque lo que se limita es el derecho a la reunión cuando ocurran hechos violentos. Finalmente, es proporcional pues el detrimento al derecho a la reunión, al limitar su ejercicio reuniones donde ocurran hechos violentos, es menor en relación al alto grado de satisfacción de los fines legítimos que se consigue con su limitación.

93. Ahora bien, esta Corte recuerda al presidente, a la Policía y a las Fuerzas Armadas que el ejercicio y protección del derecho a la reunión es un pilar fundamental de las sociedades democráticas. Este derecho permite, entre otros, expresar ideas, posiciones, descontentos y opiniones políticas. La protesta y la oposición política son una manifestación del ejercicio de este derecho, y deben ser protegidos. Por lo mismo, las

³² Constitución, artículo 165.

³³ Corte Constitucional, dictamen No. 2-21-EE/21, párrafo. 49.

³⁴ Corte Constitucional, dictamen No. 1-19-EE/19, párrafo 47.

³⁵ Constitución, artículos 66.3; artículo 314 y 315; y 158 y 261.1

restricciones a las reuniones pacíficas no deben emplearse para reprimir las expresiones de descontento, de oposición política o, incluso, los desafíos a la autoridad.³⁶

94. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que *“El derecho a protestar o manifestar inconformidad contra alguna acción o decisión estatal está protegido por el derecho de reunión, consagrado en el artículo 15 de la Convención Americana (...). La posibilidad de manifestarse pública y pacíficamente es una de las maneras más accesibles de ejercer el derecho a la libertad de expresión, por medio de la cual se puede reclamar la protección de otros derechos. Por tanto, el derecho de reunión es un derecho fundamental en una sociedad democrática y no debe ser interpretado restrictivamente.”*³⁷

95. De igual manera, esta Corte advierte que deben evitarse las restricciones generalizadas del derecho a la reunión. En el escenario de las reuniones en donde ocurren los hechos violentos, es necesario que las autoridades realicen evaluaciones individualizadas de los participantes en la reunión que se trate.³⁸ Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos también ha establecido que *“Los actos de violencia esporádica o los delitos que cometan algunas personas no deben atribuirse a otras cuyas intenciones y comportamiento tienen un carácter pacífico. Por ello, las autoridades estatales deben extremar sus esfuerzos para distinguir entre las personas violentas o potencialmente violentas y los manifestantes pacíficos”*.³⁹

96. Por último, cabe recordar que debe existir una presunción a favor de considerar a las reuniones como pacíficas.⁴⁰ De igual forma la limitación a este derecho “cuando ocurren hechos violentos” debe considerar, de acuerdo con el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, que *“La cuestión de si una reunión es pacífica o no se debe responder con referencia a la violencia causada por los participantes. La violencia contra los participantes en una reunión pacífica por las autoridades o agentes provocadores que actúen en su nombre no hace que la reunión no sea pacífica. Lo mismo se aplica a la violencia por parte de otros ciudadanos contra la reunión o por participantes en contramanifestaciones.”*⁴¹ (énfasis añadido)

La libertad de circulación

³⁶ De acuerdo con la Observación General 37 del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, este tipo de expresiones, siempre que sean pacíficas, son parte del contenido del derecho a la reunión y, en consecuencia, deben ser protegidos.

³⁷ Corte IDH; *Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas; sentencia de 28 de noviembre de 2018, párrafo 171.

³⁸ El Comité de Derechos Humanos en la Observación General 37, relativa al derecho de reunión pacífica, señaló que *“38. Toda restricción de la participación en reuniones pacíficas se debería basar en una evaluación diferenciada o individualizada de la conducta de los participantes y la reunión de que se trate. Se puede presumir que las restricciones generales de las reuniones pacíficas son desproporcionadas.”*

³⁹ Corte IDH; *Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas; sentencia de 28 de noviembre de 2018, párrafo 175.

⁴⁰ Así lo ha establecido el Comité de Derechos Humanos en la Observación General 37, en donde señaló *“17.No siempre hay una línea divisoria clara entre las reuniones pacíficas y las que no lo son, pero hay una presunción en favor de considerar que las reuniones son pacíficas”*.

⁴¹ *Ibid.* párr. 18.

97. El artículo 7 del decreto ejecutivo establece:

Se restringe la libertad de tránsito a partir del 20 de junio de 2022. Los horarios de restricción serán todos los días desde las 22h00 hasta las 05h00, en el Distrito Metropolitano de Quito, con la finalidad de preservar la seguridad ciudadana y el orden público.

Las personas que circulen durante el horario del toque de queda serán puestas a órdenes de la autoridad judicial competente.

98. El artículo 8 establece una serie sectores que estarían excluidos de esa medida.

99. La Constitución reconoce el “derecho al transitar libremente por el territorio nacional”.⁴² También establece que este derecho puede ser limitado en estados de excepción. El decreto ejecutivo restringe la libertad de tránsito únicamente en el DMQ desde las 22h00 a las 5h00. El presidente argumenta que la restricción persigue la finalidad de preservar la seguridad ciudadana y el orden público.

100. La Corte observa que la restricción a la libertad de tránsito, en el espacio y en los horarios establecidos en el decreto ejecutivo, persigue un fin legítimo, es idónea, necesaria y proporcional. El fin que persigue es la seguridad ciudadana y el orden público.⁴³ La medida es idónea pues es conducente para lograr ese fin, especialmente considerando que el DMQ se ha establecido como zona de seguridad. Es necesaria pues, en virtud de los hechos que justifican este decreto, no existe otra medida menos gravosa para perseguir este fin; pero además, el detrimento a la libertad de tránsito es menor en relación con el grado de satisfacción que logra la medida respecto de la seguridad de los ciudadanos, en la ciudad en donde se concentra la mayor cantidad de manifestaciones.

Requisiciones

101. El artículo 9 del Decreto Ejecutivo establece lo siguiente:

Disponer las requisiciones a las que haya lugar, misma que conforme el artículo 4 de este Decreto Ejecutivo, estará a cargo del Comandante General de la Policía Nacional y/o el Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, según sea el caso, para mantener los servicios que garanticen los derechos de las personas y 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 Requisiciones de Bienes aplicables.

⁴² Constitución, artículo 66.13

⁴³ Constitución artículos 163 y 261.

102. Al haber una real ocurrencia de los hechos es procedente la ejecución de la medida de requisición, pues esta persigue un fin legítimo, idóneo, necesario y proporcional. El fin legítimo conforme el Decreto Ejecutivo, es mantener los servicios que garanticen los derechos de las personas y el orden y la seguridad interna. Estos son los fines establecidos en la Constitución. La medida es idónea pues es conducente a lograr los fines constitucionales. Es necesaria por cuanto de acuerdo con los hechos considerados por el presidente para declarar el estado de excepción, no hay otros medios menos gravosos para lograr los fines legítimos referidos. Finalmente, es proporcional por cuanto el detrimento del derecho a la propiedad, es menor al alto grado de satisfacción de los fines legítimos que se consigue con su limitación.

103. Asimismo, este Organismo observa que la medida contenida en el presente artículo se enmarca en lo establecido en el artículo 39 del Reglamento a la Ley de Seguridad Pública y del Estado⁴⁴, al determinar que el Comandante General de la Policía Nacional y/o el Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas serán los responsables de llevar a cabo las requisiciones.

104. Esta Corte recuerda que el proceso de requisición debe desarrollarse en observancia de los principios constitucionales y las garantías del debido proceso. Incluso los manifestantes cuyo derecho a la reunión se vea limitado por la ocurrencia de hechos de violencia, mantienen vigentes todos sus demás derechos. De igual forma, las requisiciones deberán observar el contenido del artículo 37 de la Ley de Seguridad Pública, que determina:

Art. 37.- De las requisiciones.- Para el cumplimiento de la movilización, en los estados de excepción, el Presidente de la República, mediante decreto, podrá disponer, en todo o parte del territorio nacional, la requisición de bienes patrimoniales que pertenezcan a personas jurídicas o naturales, nacionales o extranjeras. Los bienes no fungibles requisados serán devueltos a sus propietarios una vez satisfecha la necesidad que motivó la requisición o al término del estado de excepción, según corresponda. Toda requisición de bienes y prestación de servicios, al finalizar el estado de excepción, deberá ser compensada inmediatamente, con la indemnización con el justo valor del servicio, de los bienes o trabajos prestados al Estado. También se indemnizará con el justo valor de los bienes fungibles requisados. El reglamento a la Ley establecerá los procedimientos de requisición, los responsables, uso de bienes y servicios, valores de la indemnización que correspondan, plazos y formas de pago que se deriven por el uso de los mismos.

105. En el Decreto se disponen las requisiciones a las que haya lugar para garantizar los derechos de las personas y su seguridad. Se contempla que estas se darán únicamente en casos de extrema necesidad y en estricto cumplimiento del ordenamiento jurídico. Además, se aplicarán los criterios de responsabilidad de requisiciones, formalidades y documentación requerida y consideraciones establecidas en la reglamentación existente. Esta Corte enfatiza que las requisiciones no pueden ocurrir de manera arbitraria en

⁴⁴ Reglamento a la Ley de Seguridad Pública y del Estado, artículo 39 “Responsables.- Cuando el Presidente de la República disponga la requisición, designará a las autoridades civiles y militares responsables de su aplicación.”

entidades que gozan de autonomía, como los centros universitarios u otros previstos en la Constitución y la ley.⁴⁵

Uso progresivo de la fuerza

106.El artículo 10 del Decreto Ejecutivo indica lo siguiente:

Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deberán observar el uso progresivo de la fuerza y los principios aplicables. El nivel de la fuerza a utilizar dependerá del peligro o amenaza al que se encuentren expuestos los servidores, las personas o sus bienes y el nivel de agresión o resistencia presentados por la persona intervenida. La fuerza deberá usarse a efecto de neutralizar la actuación antijurídica violenta o agresión letal de una o varias personas plenamente identificadas, ante amenaza inminente de muerte o lesiones graves de terceras personas o de la servidora o servidor.

107.Los agentes encargados de hacer cumplir la ley⁴⁶ pueden hacer uso de la fuerza de manera excepcional (de última ratio)⁴⁷ y en cumplimiento de los siguientes principios: legalidad, absoluta necesidad, proporcionalidad, preparación y responsabilidad. Estos han sido recogidos por esta Corte así como por organismos internacionales de derechos humanos.⁴⁸

108.De acuerdo con el principio de legalidad, ya que el uso de la fuerza puede tener una influencia directa o indirecta en la vida, la integridad, la libertad y la seguridad de las personas, la facultad de usarla debe estar regulada por ley. En el Ecuador, su regulación está repartida en diversos instrumentos normativos como la propia Constitución y el Reglamento de uso legal, adecuado y proporcional de la fuerza para la Policía Nacional del Ecuador de 2014. Es por esto por lo que, al hacer uso de la fuerza, los agentes encargados de hacer cumplir la ley deben regirse a los requisitos ahí establecidos y no solamente a los parámetros que se detallan en el Decreto Ejecutivo.

⁴⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 3-22-EE/22, párrafo 101.

⁴⁶ Corte Constitucional, dictamen No. 5-19-EE/19, párrafo 20(2): “tanto las Fuerzas Armadas como la Policía Nacional son las únicas entidades que pueden ejercer la fuerza de manera legítima”.

⁴⁷ La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador, estableció que los cuerpos de seguridad estatal sólo podrán hacer uso de la fuerza o de instrumento de coerción cuando se haya agotado y haya fracasado todos los medios de control. Ver también Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 34/169, de 17 de diciembre de 1979.

⁴⁸ Corte Constitucional, sentencia No. 33-20-IN/21, párrafo 117; Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Zambrano Vélez c. Ecuador, 4 de julio de 2007, párr. 83 y 88; Corte Interamericana de Derechos Humanos, Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) c. Venezuela, 5 de julio de 2006, párr. 67; Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, principios 22 y 23

109. Por su parte, la necesidad (cualitativa, cuantitativa y temporal)⁴⁹ y la proporcionalidad⁵⁰ en el uso de la fuerza deben leerse con miras a alcanzar un objetivo legítimo en el marco de una sociedad democrática.

110. Los objetivos legítimos que autorizarían el uso de la fuerza incluyen el hacer a frente agresiones reales que afecten gravemente la vida o la integridad de los agentes estatales o de terceros. El uso de la fuerza se lo debe hacer excepcionalmente para mantener o restituir el orden público, cuando esté encaminada a proteger los derechos como la vida o la integridad personal.

111. Esta Corte recuerda que la afectación de la integridad física o la vida de los manifestantes como consecuencia de la inobservancia de los parámetros y principios nacionales e internacionales puede generar la responsabilidad administrativa, civil y penal de los y las servidoras responsables.

112. Esta Corte, con base en la real ocurrencia de los hechos establece la constitucionalidad de la medida contenida en el artículo 10 pero insiste en la obligación de observar los principios de uso progresivo de la fuerza reconocidos en instrumentos internacionales y en la jurisprudencia de esta Corte.

Otras medidas

113. En el dictamen No. 3-22-EE/22, esta Corte ya se pronunció respecto de las medidas dispuestas en los artículos 11, 13 y 14 dirigidas a la Contraloría General del Estado, Ministerio de Transporte y Obras Públicas y a los Gobiernos Autónomos Descentralizados. En consecuencia, toda vez que las medidas son idénticas, se reitera lo establecido en los párrafos 103-106 del dictamen No. 3-22-EE/22.

V. CONSIDERACIONES ADICIONALES

114. La Corte observa que los hechos que desembocan en la grave conmoción interna que suscita la declaratoria del estado de excepción tienen su origen en aspectos sociales,

⁴⁹ En relación al principio de absoluta necesidad, el uso de la fuerza debe limitarse a la inexistencia o falta de disponibilidad de otros medios para tutelar la vida o evitar agresiones graves de servidores, o cuidar los bienes. Por lo tanto, no se podrá concluir que existe “absoluta necesidad” para utilizar la fuerza contra un manifestante o un grupo de manifestantes que no representen un peligro directo, aun cuando la falta del uso de la fuerza resultare en la pérdida de la oportunidad de capturarlos. Este principio está estrechamente ligado al de humanidad. Esto está recogido en los artículos 16 al 20 del Reglamento de uso legal, adecuado y proporcional de la fuerza para la Policía Nacional del Ecuador.

⁵⁰ Conforme el principio de proporcionalidad, el nivel de fuerza utilizada debe ser acorde con el nivel de resistencia ofrecido por la persona o personas intervenidas, lo cual implicará un equilibrio entre la situación a la que se enfrente o en la que encuentre el servidor público, la tercera persona o los bienes y su respuesta, considerando el daño potencial que podría ser ocasionado. Así, los miembros de la fuerza pública deberán aplicar un criterio de uso diferenciado de la fuerza, determinando el grado de cooperación, resistencia o agresión de parte del sujeto al cual se pretende intervenir. Según el Manual de derechos humanos aplicados a la función policial del Ecuador, la proporcionalidad está destinada “a limitar el nivel de fuerza empleado por la Policía en sus intervenciones.” Ministerio del Interior, Manual de derechos humanos aplicados a la función policial, pág. 271.

políticos, económicos y culturales de carácter estructural, a los cuales la política pública no ha dado una respuesta efectiva.

115. En ese sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos señala que

La protesta es un mecanismo esencial para garantizar los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. La lucha por el derecho a la tierra, el derecho al medio ambiente sano, las manifestaciones contra reformas económicas y contra la flexibilización laboral, entre muchas otras, han llevado a miles de defensoras y defensores, líderes estudiantiles, sociales y rurales a organizarse con el fin de luchar por la efectividad de sus derechos. Los sectores más empobrecidos de nuestro hemisferio confrontan políticas y acciones discriminatorias, su acceso a información sobre la planificación y ejecución de medidas que afectan sus vidas diarias es incipiente y en general los canales tradicionales de participación para hacer públicas sus denuncias se ven muchas veces cercenados. Ante este escenario, en muchos países del hemisferio, la protesta y movilización social se han constituido como herramientas de petición a la autoridad pública y también como canales de denuncias públicas sobre abusos o violaciones a los derechos humanos”⁵¹ (énfasis añadido)

116. Dados los factores estructurales referidos, es preciso que se intensifiquen los mecanismos de diálogo con enfoque intercultural y en inclusión participativa de la ruralidad, bajo condiciones que aseguren el intercambio de propuestas, sin imposiciones y orientada por parámetros democráticos y participativos. La principal vía para superar esta problemática es través de mecanismos de acercamiento político.

117. El artículo 3 de la Constitución, en este sentido, establece entre los deberes primordiales del Estado el “(g)arantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción” y en concordancia con el mismo, el artículo 393 de la Constitución establece que es obligación del Estado “promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación.”

118. Siguiendo estos preceptos constitucionales, se exhorta al gobierno a consolidar una cultura de paz en el marco de una sociedad democrática como indica la Constitución, esto significa establecer acuerdos y mecanismos reales que permitan superar efectivamente las problemáticas estructurales de índole social, económica y cultural que son las que están en el trasfondo de este tipo de situaciones.

119. De ahí que resulta indispensable que para superar el conflicto social todas las partes involucradas se encaminen a un proceso serio y duradero de diálogo democrático. Este diálogo debe enmarcarse en el respeto a las condiciones de un Estado intercultural y plurinacional, teniendo como límites los derechos de las personas y el deber de lograr la paz social, a efecto de que se pueda superar las causas que motivan el estados de excepción.

120. Adicionalmente, cabe señalar que a esta Corte no le corresponde realizar un control sobre los hechos puntuales ocurridos durante la vigencia del decreto de estado de

⁵¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Estándares sobre derecho a la protesta”, párr. 24.

excepción. Por tanto, recuerda que es deber de la justicia ordinaria analizar los excesos y actos reñidos con la ley que puedan presentarse por parte de agentes del Estado, de conformidad con el artículo 166 de la Constitución; así como de actos violentos que se den durante las manifestaciones.

VI. 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 parcial del estado de excepción dictado en el Decreto Ejecutivo No. 459, de 20 de junio de 2022, por grave conmoción interna en las provincias de Chimborazo, Tungurahua, Cotopaxi, Pichincha, Pastaza e Imbabura, durante el tiempo que estuvo en vigencia el referido Decreto.
2. Declarar la inconstitucionalidad del artículo 12 del Decreto Ejecutivo No. 459, de 20 de junio de 2022, por no contemplarse en las facultades extraordinarias establecidas en el artículo 165 de la Constitución.
3. 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.
4. Recordar que la coordinación de actividades de las Fuerzas Armadas corresponde a la Policía Nacional, situación que es considerada incluso como una de las condiciones de validez de las medidas dispuestas en la declaratoria del estado de excepción.
5. Recordar la obligación establecida en el último inciso del artículo 166 de la Constitución que dispone *“las servidoras y servidores públicos serán responsables por cualquier abuso que hubieran cometido en el ejercicio de sus facultades durante la vigencia del estado de excepción”*.
6. Disponer que la Defensoría del Pueblo, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, haga un seguimiento a la implementación de las medidas dispuestas en el estado de excepción; active las garantías jurisdiccionales correspondientes de ser necesario; y, elabore informes sobre posibles vulneraciones a los derechos humanos.
7. Llamar la atención a la Presidencia de la República por la derogatoria del Decreto Ejecutivo No. 455 sin que hayan concluido las causas que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. Esta forma de actuar podría afectar los controles previstos en el artículo 166 de la Constitución, además de incidir en los límites temporales del estado de excepción.
8. Instar al gobierno y a la sociedad movilizadora a que se encaminen hacia un proceso serio y duradero de diálogo democrático. Este diálogo debe enmarcarse

en el respeto a las condiciones de un Estado plurinacional e intercultural, teniendo como límites los derechos de las personas y comprometido con el deber de lograr la paz.

9. 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 (voto concurrente), Enrique Herrería Bonnet (voto concurrente), Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; en sesión extraordinaria de lunes 27 de junio de 2022. - Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

DICTAMEN No. 4-22-EE/22

VOTO CONCURRENTENTE

Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet

1. El dictamen N°. 4-22-EE/22 resolvió declarar la constitucionalidad parcial del estado de excepción dictado mediante Decreto Ejecutivo N°. 459, de 20 de junio de 2022 “*por grave conmoción interna en las provincias de Chimborazo, Tungurahua, Cotopaxi, Pichincha, Pastaza e Imbabura, durante 30 días, contados a partir de la vigencia del referido Decreto*”.
2. Coincidiendo con la decisión del dictamen N°. 4-22-EE/22, emito el presente voto concurrente frente a la necesidad de realizar ciertas apreciaciones sobre los siguientes puntos:

I. Sobre la consideración realizada respecto al dictamen 3-20-EE/20A

3. En el párrafo 53 del dictamen N°. 4-22-EE/22, se señala que:

la Corte Constitucional en el dictamen 3-20-EE/20A señaló que, ante la persistencia de las causas de la emergencia y la expansión de sus efectos, el presidente de la República pueda (sic) emitir decretos complementarios creando nuevas medidas para atender estos hechos, a fin de que se respete el límite temporal (...).

4. Al respecto, debo manifestar que en el dictamen 3-20-EE/20A la Corte Constitucional no realizó esta apreciación, pues se limitó a calificar como desfavorable el decreto ejecutivo N° 1109, que tenía una medida complementaria (la recaudación anticipada del impuesto a la renta con cargo al ejercicio fiscal 2020) respecto al decreto ejecutivo N°. 1074, en el que se declaró “*estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional, por la presencia del COVID-19 en el Ecuador y por la emergencia económica sobreviviente (sic) a la emergencia sanitaria que atraviesa el Estado Ecuatoriano*”.
5. Por lo anterior, considero que lo manifestado en el mentado párrafo es impreciso, pues la Corte no realizó apreciaciones acerca de la forma en la que debe ejercer el Presidente de la República la potestad de decretar un estado de excepción, conforme a lo establecido en el artículo 164 de la Carta Suprema.

II. Sobre la consideración del uso progresivo de la fuerza

6. En el párrafo 111 del dictamen N°. 4-22-EE/22, se esgrimió lo siguiente:

El uso de la fuerza se lo debe hacer excepcionalmente para mantener o restituir el orden público, cuando esté encaminada a proteger los derechos como la vida o la integridad personal.

7. Considero que si bien el uso progresivo de la fuerza debe ser excepcional, esta debe emplearse no sólo para salvaguardar los derechos a la vida o a la integridad personal, sino también para proteger a los bienes públicos y privados, en virtud de lo establecido en los artículos 321 de la Constitución y el 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que reconocen y garantizan el derecho a la propiedad privada, estatal, mixta, entre otras.

III. Sobre el llamado de atención a la Presidencia

8. En el párrafo 55 y en el número 7 del decisorio del dictamen N°. 4-22-EE/22, se realizan consideraciones y un llamado de atención a la Presidencia de la República por haber derogado el Decreto Ejecutivo N°. 455 sin que hayan concluido las causas que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, toda vez que, dicho accionar podría afectar el control político previsto en el artículo 166 de la Constitución, además de incidir en los límites temporales del estado de excepción.
9. Sobre el punto anterior, debo manifestar que no es competencia de la Corte Constitucional realizar este tipo de consideraciones, pues aquello implica abordar asuntos de naturaleza política que le corresponden a la Asamblea Nacional, en el ejercicio de sus potestades constitucionales y legales, los cuales son ajenos al control automático que efectúa esta Corte al conocer un estado de excepción.

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 4-22-EE, fue presentado en Secretaría General el 27 de junio de 2022, mediante correo electrónico a las 15:31; y, ha sido procesado conjuntamente con el Dictamen. - Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

DICTAMEN No. 4-22-EE/22

VOTO CONCURRENTENTE

Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz

I. Antecedentes

1. La Corte Constitucional aprobó con nueve votos a favor, entre ellos con mi voto concurrente, el dictamen **No. 4-22-EE**, mediante el cual realizó el examen de constitucionalidad del estado de excepción adoptado por el presidente de la República mediante el Decreto 459 de 20 de junio de 2022.

2. Si bien estoy de acuerdo con la decisión adoptada por la mayoría de la Corte en esta causa, con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, respetuosamente presento el razonamiento de mi voto concurrente sobre los límites temporales del decreto ejecutivo de estado de excepción, en los siguientes términos:

II. Análisis

3. En el dictamen aprobado, se declara la constitucionalidad parcial del decreto ejecutivo No. 459, “*durante el tiempo que estuvo vigente*”.

4. Es de interés de este voto concurrente, dadas las condiciones particulares del caso, analizar con base en el artículo 166 de la Constitución, el límite temporal que rige al estado de excepción y verificar cuál es el efecto jurídico de su emisión y derogatoria sucesiva, cuando las causas que dieron origen a la conmoción interna persisten, como ha ocurrido en el presente caso.

5. Se debe considerar que la conmoción interna es una de las causales, por la cual la Constitución autoriza al presidente de la República a decretar un estado de excepción. Si bien existe un margen de discrecionalidad con el que cuenta el primer mandatario para apreciar la real ocurrencia de las circunstancias que lo originan, la Norma Suprema le impone el deber de demostrar que los hechos no puedan ser atendidos por medios ordinarios, así como de someterse a límites materiales, formales, territoriales y temporales.

6. Así, la Constitución ha establecido controles para verificar que la discrecionalidad que comporta el estado de excepción no incurra en excesos y, por el contrario, respete los parámetros y condiciones establecidas en el texto constitucional.

7. Las disposiciones emitidas por el presidente de la República, en el marco del estado de excepción, deben observar de manera estricta, entre otros, los principios de proporcionalidad, legalidad, temporalidad y humanidad, pues la Constitución confía en que, a través de la institucionalidad estatal, se restablezca el orden público y la paz social.

8. En ese sentido, cabe verificar si la emisión del estado de excepción como de su derogatoria, en el caso concreto, son adecuadas y necesarias para superar la conmoción interna. Ello, debido a que si no existiese un vínculo entre las medidas adoptadas por el Ejecutivo y el restablecimiento de la paz social, se podrían afectar a los límites temporales de la vigencia del estado de excepción, establecidos en la Constitución.

9. El artículo 166 de la Constitución expresamente dispone:

“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. Si el Presidente no renueva el decreto de estado de excepción o no lo notifica, éste se entenderá caducado.

Cuando las causas que motivaron el estado de excepción desaparezcan, la Presidenta o Presidente de la República decretará su terminación y lo notificará inmediatamente con el informe correspondiente”.

10. Los límites temporales establecidos en el artículo citado regulan la emisión, renovación y terminación del estado de excepción. En ese sentido, la conmoción interna debe ser de tal magnitud que constituya una causa indispensable para la declaratoria de la excepción por un plazo máximo de 60 días. A su vez, la persistencia de las causas que configuraron la conmoción interna habilitarían la renovación por 30 días más, siempre que aquello haya sido debidamente acreditado por el presidente de la República. Finalmente, el restablecimiento del orden público y la paz social extingue las causas de la excepción, por lo que el presidente de la República, una vez superada la conmoción interna debe, en cualquier momento, dar por terminado el régimen de excepción.

11. Si las causas que originan el estado de excepción persisten, la Constitución no prevé que el presidente de la República pueda derogarlo a voluntad. Si bien el presidente, dentro del estado de excepción, cuenta con un margen considerable de apreciación para activar las medidas constitucionales previstas en el artículo 165 de la Constitución, estas atribuciones deben ser estrictamente necesarias para resolver las causas que originaron la grave conmoción social.

12. En ese sentido, la derogatoria del decreto ejecutivo No. 455 extinguió sus efectos jurídicos, pero los hechos que lo originaron persistieron, como lo sostuvo el propio presidente de la República en la declaratoria del decreto ejecutivo No. 459. Consecuentemente, la emisión y derogatoria sucesiva de estados de excepción podría crear una situación que afecte el límite temporal contemplado en el artículo 166 de la Constitución. En este escenario, no se podría admitir que se compute nuevamente el plazo de vigencia del estado de excepción, con la emisión y derogatoria de cada estado de excepción que dicte el presidente de la República.

13. Para evitar este problema, en el caso concreto, la Corte debió considerar que la vigencia temporal del decreto ejecutivo No. 459 debería estar condicionada por el decreto

ejecutivo No. 455. Es decir, el plazo contemplado en el artículo 166 debe contabilizarse desde la emisión del primer decreto ejecutivo.

14. Ello, debido a que, materialmente, mediante decreto ejecutivo No. 459, el presidente de la República amplió el ámbito territorial de las medidas ya dispuestas en el derogado decreto ejecutivo No. 455. En este sentido, el presidente de la República no requería derogar el estado de excepción originalmente emitido y decretar uno nuevo.

15. En suma, dadas las particulares condiciones que determinaron la emisión del decreto ejecutivo No. 459, no cabe derogar y emitir diversos estados de excepción, cuando las causas de la conmoción interna perduran. Por ello, en el presente caso, se debe considerar al decreto ejecutivo No. 459 como una renovación que extiende el alcance temporal y territorial del decreto ejecutivo No. 455. De tal manera, se evita que la emisión y derogatoria sucesiva de estados de excepción supere el límite temporal previsto en la Constitución.

Jhoel Escudero Soliz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón. - Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, anunciado en el dictamen de la causa 4-22-EE, fue presentado en Secretaría General el 27 de junio de 2022, mediante correo electrónico a las 15:53; y, ha sido procesado conjuntamente con el Dictamen. - Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL