



Quito, D.M, 16 octubre de 2019

CASO No. 5-19-EE

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

EMITE EL SIGUIENTE

Dictamen

Respecto al Decreto No. 893 de 12 de octubre de 2019, emitido con fundamento en el estado de excepción establecido mediante Decreto No. 884 de 03 de octubre de 2019

I. Antecedentes

1. El 3 de octubre de 2019 ingresó a la Corte Constitucional el oficio N°. T.543-CGJ-19-0772 del Presidente Constitucional de la República, en el cual remitió copia certificada del Decreto Ejecutivo N°. 884 del 3 de octubre de 2019, mediante el cual declaró "*estado de excepción en todo el territorio nacional, en razón de las circunstancias de grave conmoción interna*".
2. En virtud del sorteo del 4 de octubre de 2019, efectuado en sesión ordinaria del Pleno de este Organismo, correspondió la sustanciación del presente caso al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, quien avocó conocimiento del mismo mediante auto del 7 de octubre de 2019.
3. En sesión extraordinaria del 7 de octubre del 2019, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó el dictamen de constitucionalidad de la declaratoria de estado de excepción dispuesta mediante Decreto Ejecutivo N°. 884, resolviendo, entre otras cosas, que las medidas a ser adoptadas con ocasión del objeto del estado de excepción deberán ser: "*necesarias, idóneas y proporcionales*".
4. El día 10 de octubre de 2019 ingresó a la Corte Constitucional el oficio N°. T.543-SGJ-19-0786 del 8 de octubre de 2019 de la Secretaría General Jurídica de la Presidencia de la República, suscrito por la Dra. Johana Pesántez Benítez, mediante el que remitió copia certificada del Decreto Ejecutivo N°. 888 del 8 de octubre de 2019 en el cual se dispuso: (i) el traslado de la Sede de Gobierno a la ciudad de Guayaquil; (ii) el desarrollo de un mecanismo de difusión a cargo de la Secretaría General de Comunicación de la Presidencia de la República para la transmisión obligatoria de los mensajes que se generen dentro del estado de excepción por parte del Presidente y de las autoridades designadas; (iii) la reafirmación de la facultad constitucional y legal de aprehensión de cualquier persona que sea sorprendida en infracción flagrante, siguiendo los procedimientos de Ley; así como la obligación de denunciar que todo servidor público tiene por expreso mandato de ley frente al conocimiento de la comisión de un presunto delito; (iv) la reafirmación de la actuación de las entidades de seguridad ciudadana y sus servidores, ante agresiones actuales e ilegítimas contra los derechos de terceros y propios en autodefensa, respetando los criterios de legítima defensa contenidos en la legislación vigente; (v) la limitación del derecho a la libertad de tránsito en todo el territorio nacional de acuerdo a las condiciones establecidas en el decreto; (vi) la coordinación que debe existir entre todas las funciones del Estado, principalmente la concerniente a la Judicial; y, (vii) la respectiva notificación del decreto y fecha de entrada en vigencia.

Dictamen No. 5-19-EE/19B
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

5. El 10 de octubre de 2019, el señor Freddy Vinicio Carrión Intriago, Defensor del Pueblo de Ecuador, remitió a esta Corte un informe, en atención a la letra d) del párrafo 61 del dictamen N°. 5-19-EE/19.
6. Mediante sesión ordinaria del 10 de octubre del 2019, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó el dictamen de constitucionalidad de las nuevas medidas dictadas dentro del estado de excepción, dispuestas mediante Decreto Ejecutivo N°. 888, resolviendo, entre otras cosas, que *“la medida de limitación de libre tránsito y movilidad será constitucional y necesaria, siempre que las mencionadas áreas aledañas sean claramente delimitadas y permitan brindar certeza a la ciudadanía”*.
7. El día 14 de octubre de 2019 ingresó a la Corte Constitucional el oficio N°. T.543-SGJ-19-0794 de la Secretaría General Jurídica de la Presidencia de la República, suscrito por la Dra. Johana Pesántez Benítez, mediante el que remitió copia certificada del Decreto Ejecutivo N°. 893 del 12 de octubre de 2019 en el cual se dispuso sustituir el artículo 5 del Decreto Ejecutivo N°. 888, referente a la limitación de la libertad de tránsito.

II. Competencia

8. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para efectuar el *“control formal y material constitucional automático de los decretos que declaren un estado de excepción y de los que se dicten con fundamento en éste”*, de conformidad con el artículo 119 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (*“LOGJCC”*).
9. En consecuencia, al ser el Decreto Ejecutivo N°. 893 emitido con fundamento en el estado de excepción, corresponde al mismo Juez ponente el control de las medidas.

III. Control de constitucionalidad de las medidas

10. En atención a los antecedentes antes descritos, sobre la base de la competencia reconocida en la Constitución de la República del Ecuador (*“Constitución”*) y la LOGJCC para pronunciarse sobre los Decretos emitidos con fundamento en el estado de excepción declarado por el Presidente de la República y considerando que el Decreto Ejecutivo N°. 893 prescribe el reemplazo de una medida dispuesta en el Decreto Ejecutivo N°. 888 y ya calificada su constitucionalidad, esta Corte procede a realizar el correspondiente control formal y material de las decisiones adoptadas.

3.1. Control formal de las medidas adoptadas¹. -

a) Que se ordenen mediante Decreto, de acuerdo con las formalidades que establece el sistema jurídico.

11. La modificación de la medida del artículo 5 del Decreto Ejecutivo N°. 888, adoptada con fundamento en la declaratoria del estado de excepción, fue dispuesta en el Decreto Ejecutivo N°.

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



893 ("Decreto N°. 893") de 12 de octubre de 2019, por lo que cumple con este primer requisito formal.

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

12. Sobre la base del dictamen N°. 5-19-EE/19 emitido por esta Corte el 7 de octubre de 2019 y así como lo reconocen los Decretos Ejecutivos N°. 888 y 893, las medidas adoptadas con fundamento en el estado de excepción del caso *in examine*, se mantendrán por un periodo de 30 días en todo el territorio nacional, contado a partir del 3 de octubre de 2019. Específicamente, el artículo 1 del Decreto N°. 893, el mismo que dispone la limitación a la libertad de tránsito será en todo el territorio nacional y además:

a. La inclusión, en el primer inciso del artículo 5 del Decreto Ejecutivo N°. 888, la siguiente frase:

"(d)e ser necesario, a fin de precautar los derechos y garantías de los ciudadanos, el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, podrá extender el horario antes indicado, en coordinación con las necesidades establecidas por el Ministerio de Gobierno y la Policía Nacional, para mantener el orden público interno".

b. La eliminación del último inciso del artículo 5 del Decreto N°. 888, el cual establecía lo siguiente:

"(l)a Policía Nacional y Fuerzas Armadas serán los responsables del cumplimiento de esta restricción, para lo cual quedan autorizados para, en el marco de sus funciones, apliquen los procedimientos correspondientes en ejercicio de sus facultades legales y garantías constitucionales".

13. En relación con estos cambios al artículo 5 del Decreto Ejecutivo N°. 888, la medida se enmarca dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción, prescritas en el primer inciso del artículo 165 de la Constitución. Por lo tanto, las medidas dispuestas en la declaratoria de estado de excepción cumplen con los dos requisitos formales establecidos en el artículo 122 de la LOGJCC.

3.2. Control material de las medidas adoptadas. -

14. Sobre la base de los argumentos previamente establecidos en los dictámenes N°. 5-19-EE/19 y 5-19-EE/19A de 7 y 10 de octubre de 2019, respectivamente; y, al amparo de los números 1 al 7 del artículo 123 de la LOGJCC, corresponde al Pleno de esta Corte Constitucional realizar el control material de la disposición prescrita en el artículo 1 del Decreto N°. 893 expedido el 12 de octubre de 2019 por el Presidente de la República del Ecuador.

15. En este sentido, como ya se señaló en las decisiones referidas en el párrafo *ut supra*, esta Corte tiene la obligación de verificar que la medida dictada, con fundamento en el estado de excepción declarado mediante Decreto Ejecutivo N°. 884, sea estrictamente necesaria, proporcional e idónea para enfrentar los hechos que han dado lugar a la declaratoria, así como los que han transcurrido

Dictamen No. 5-19-EE/19B
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

posterior a esta; que las medidas ordinarias sean insuficientes para el logro de este objetivo y que no exista otra medida que genere un menor impacto en términos de derechos y garantías.

16. El Decreto N°. 893 hace referencia que, desde la entrada en vigor del estado de excepción:

“(ha sido de conocimiento público que) [...] varias de las manifestaciones y desplazamientos violentos dentro del territorio nacional, especialmente aquellas desarrolladas en la ciudad de Quito con particular atención en la sede de gobierno, en donde se ha evidenciado la afectación que las mismas han causado a los derechos de todas las personas habitantes de dicho territorio”.

17. Sobre esta base, el Presidente de la República determinó que la limitación a la libertad de tránsito será en todo el territorio nacional y, además, que el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas tiene la potestad de extender el horario en que regirá esta limitación en casos que se atente contra los derechos y garantías del resto de ciudadanos, en atención a *“las necesidades establecidas por el Ministerio de Gobierno y la Policía Nacional, para mantener el orden público interno”.*
18. Es importante mencionar que el núcleo central de la medida no ha sido modificado, puesto que la limitación a la libertad de tránsito dispuesta en el artículo 5 del Decreto Ejecutivo N°. 888 se mantiene.
19. En consecuencia, esta Corte ratifica el análisis y la parte resolutive de los dictámenes N°. 5-19-EE/19 y 5-19-EE/19A de 7 y 10 de octubre de 2019, respectivamente, en razón a la idoneidad de la medida. En referencia a la necesidad, se reitera que la medida adoptada será constitucional y necesaria, siempre que las mencionadas *áreas aledañas* sean claramente delimitadas y permitan brindar certeza a la ciudadanía.
20. Adicionalmente, en relación con la orden emitida al Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas de modificar el horario establecido para la limitación del derecho a la libertad de tránsito, es preciso indicar que toda disposición emitida por este organismo será constitucional y necesaria si es (i) en estricta coordinación con las autoridades civiles pertinentes; (ii) en atención a cumplir los objetivos del estado de excepción; (iii) con fundamento en los requisitos de necesidad, idoneidad y proporcionalidad determinados en el dictamen N°. 5-19-EE/19; y, (iv) previamente informada a la ciudadanía por todos los medios disponibles, tanto de la Presidencia de la República del Ecuador, los Ministerios de Gobierno y de Defensa y el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas; a fin de brindar seguridad y certeza a la ciudadanía, así como para proteger y respetar los derechos que no han sido suspendidos y limitados, y aquellos derechos que no son susceptibles de intervención y que permanecen vigentes a pesar del estado de excepción.
21. Por otra parte, en referencia a la proporcionalidad de la medida, es preciso indicar que durante los días 10, 11 y 12 de octubre de 2019 se generó un recrudecimiento de las protestas y el aumento del nivel de violencia, así como actos de vandalismo en diferentes ciudades del país. En tal sentido, estos hechos supervinientes justifican el aumento en la severidad de la limitación determinada en los Decretos Ejecutivos N°. 884 y 888.
22. De tal modo que esta Corte considera que la intervención al derecho al libre tránsito y movilidad pasó de ser magnitud media a alta; sin embargo, a la luz de los hechos suscitados, la limitación es **proporcional** con la satisfacción que se obtendrá.



23. No obstante, a la luz de lo dispuesto en los dictámenes N°. 5-19-EE/19 y 5-19-EE/19A de 7 y 10 de octubre de 2019, respectivamente, y tomando en cuenta las excepciones prescritas en los Decretos Ejecutivos N°. 888 y 893, no se podrá limitar ni suspender el tránsito a periodista o medio de comunicación alguno en el ejercicio de sus labores, así como tampoco se podrá afectar a persona alguna el ingreso a lugares que presten servicios públicos indispensables y que se encuentren afectados por la limitación de la libertad de tránsito, tales como hospitales, clínicas, centros de salud y afines; puertos y aeropuertos; y, las diferentes oficinas de flagrancias de la Fiscalía General del Estado.
24. Esta Corte considera pertinente reiterar que toda orden de movilización, así como acciones realizadas por las Fuerzas Armadas, deberá ser con el propósito de cumplir el artículo 2 del Decreto Ejecutivo N°. 884, de tal manera que debe ser de manera **complementaria y coordinada** con la Policía Nacional.
25. Asimismo, se recuerda a la Policía Nacional y de manera complementaria a las Fuerzas Armadas, la prohibición de intervenir en 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. Además, se reitera las limitaciones de las entidades antes referidas sobre el uso de la fuerza, en los términos señalados en el párrafo 20.3 y letra d) del párrafo 29 del dictamen N°. 5-19-EE/19A de 10 de octubre de 2019.
26. Es menester recalcar que la Fiscalía General del Estado y los órganos jurisdiccionales tienen la obligación de respetar y proteger el derecho al debido proceso de las personas que han sido aprehendidas y puedan ser aprehendidas por el cometimiento de infracciones de orden penal. De forma que cualquier persona privada de su libertad en el marco del estado de excepción deberá ser investigada y juzgada observando irrestrictamente las garantías propias de un proceso justo, establecidas en los artículos 75, 76 y 77 de la Constitución.
27. Por último, en virtud de los acuerdos alcanzados entre el Presidente de la República del Ecuador y los dirigentes de los distintos pueblos y nacionalidades indígenas el día 13 de octubre de 2019, se exhorta al titular del poder ejecutivo que analice la vigencia del estado de excepción y/o la necesidad, idoneidad y proporcionalidad de las medidas dispuestas a raíz de este, especialmente aquellas que constituyen limitación o suspensión de derechos constitucionales; de modo que se retorne de manera gradual y paulatina al orden interno y constitucional ordinario.

IV. Decisión

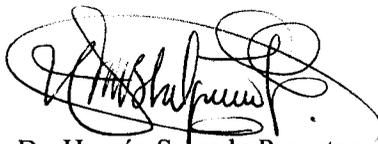
28. Con fundamento en los dictámenes N°. 5-19-EE/19 y 5-19-EE/19A, a través de los cuales se resolvió sobre la constitucionalidad del estado de excepción declarado mediante Decreto Ejecutivo N°. 884 y sus medidas establecidas mediante Decreto Ejecutivo N°. 888; y por mandato de la Constitución, esta Corte resuelve:
- a) Declarar la constitucionalidad del Decreto N°. 893 de 12 de octubre de 2019 emitido en el marco del estado de excepción, de acuerdo con los siguientes términos: (i) las medidas de limitación y suspensión aplicarán por el plazo establecido en los dictámenes N°. 5-19-EE/19 y 5-19-EE/19A; y, la medida de limitación de libre tránsito y movilidad será constitucional y necesaria, siempre que (ii.a) toda decisión del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas sea en estricta coordinación con las autoridades civiles pertinentes; (ii.b) que las mencionadas *áreas aledañas* sean claramente delimitadas y permitan brindar

5
13

Dictamen No. 5-19-EE/19B
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

certeza a la ciudadanía; (ii.c) la limitación a la libertad de tránsito deberá enmarcarse en cumplir los objetivos del estado de excepción; (ii.d) con fundamento en los requisitos de necesidad, idoneidad y proporcionalidad determinados en el dictamen N°. 5-19-EE/19; (ii.e) sea previa y oportunamente informada la ciudadanía -por todos los medios disponibles- sobre la temporalidad, lugares de acogida y corredores humanitarios, a fin de brindar seguridad y certeza, así como para proteger y respetar sus derechos.

- b) Reiterar que se deberá garantizar la libertad de expresión y comunicación, con la excepción de la letra b) del artículo 74 de la Ley Orgánica de Comunicación.
- c) Confirmar en todas sus partes las resoluciones de los dictámenes N°. 5-19-EE/19 y 5-19-EE/19A.
- d) Ratificar que los dictámenes N°. 5-19-EE/19 y 5-19-EE/19A no autorizan la disolución de concentraciones y manifestaciones de protesta pacífica.
- e) Ratificar que las garantías jurisdiccionales y las del debido proceso establecidas en la Constitución se encuentran en plena vigencia durante el estado de excepción, y que por tanto éste no ampara ninguna suspensión o restricción de las mismas; en particular la garantía del *habeas corpus*.
- f) Disponer que la Defensoría del Pueblo, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, continúe con el seguimiento a la implementación de las medidas dispuestas en el estado de excepción, así como las determinadas en los Decreto Ejecutivos N°. 888 y 893.
- g) Exhortar al titular del poder ejecutivo que analice la necesidad, idoneidad y proporcionalidad de mantener el estado de excepción y/o las medidas dispuestas a raíz de este.
- h) Notifíquese, publíquese y cúmplase.



Dr. Hernán Salgado Pesantes
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 las Juezas y Jueces Constitucionales: Karla Andrade Quevedo, Ramiro Ávila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes, en sesión ordinaria de miércoles 16 de octubre de 2019.- Lo certifico.



Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

Caso Nro. 0005-19-EE

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto del dictamen que antecede fue suscrito el día jueves diecisiete de octubre de dos mil diecinueve, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

AGB/MED