

Quito, D.M., 22 de marzo de 2023

**CASO No. 1-23-EE**

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

**DICTAMEN No. 1-23-EE/23**

**Tema:** La Corte Constitucional dictamina la constitucionalidad del estado de excepción en la provincia de Esmeraldas por grave conmoción interna, declarado mediante Decreto Ejecutivo No. 681 de 3 de marzo de 2023.

**1. Antecedentes y procedimiento**

1. Mediante oficio No. T. 414-SGJ-23-0054, recibido el 6 de marzo de 2023, el presidente de la República, Guillermo Lasso Mendoza, remitió a la Corte Constitucional una copia simple del Decreto Ejecutivo No. 681 de 3 de marzo de 2023, relativo a la declaratoria del “*estado de excepción por grave conmoción interna en la provincia de Esmeraldas*”.
2. De conformidad con el sorteo electrónico efectuado el 6 de marzo de 2023, la sustanciación de la causa correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, quien el 6 de marzo de 2023, avocó conocimiento de la causa y dispuso que la Presidencia de la República remita la constancia de las notificaciones, conforme al artículo 166 de la Constitución.
3. El 7 de marzo de 2023, la Secretaría General Jurídica de la Presidencia de la República remitió mediante correo electrónico las constancias de las notificaciones a la Asamblea Nacional y a los organismos internacionales correspondientes.
4. El 20 de marzo de 2023, mediante oficio No. Oficio No. T. 414-SGJ-23-0069, el presidente de la República remitió a esta Corte el Decreto No. 692 de 18 de marzo de 2023, en el que dispuso la “*restricción a la libertad de tránsito correspondiente al estado de excepción será únicamente en los cantones de San Lorenzo, Rioverde y Eloy Alfaro de la provincia de Esmeraldas desde las 23h00 hasta las 05h00 todos los días, a partir de la expedición de este Decreto Ejecutivo. En el resto de cantones de la Provincia no se restringirá la libertad de tránsito*”.
5. Antes de continuar, esta Corte considera oportuno notar que, si bien el presidente remitió un segundo decreto, de conformidad con su disposición reformativa única, este se limita a modificar el primer inciso del artículo 10 del Decreto No. 681<sup>1</sup>. En

<sup>1</sup> Disposición reformativa única: “*En el primer inciso del artículo 10 del Decreto Ejecutivo No. 681 de 03 de marzo de 2023, reemplácese la frase ‘21h00 hasta las 05h00, en el espacio territorial delimitado por*

consecuencia, esta Corte considera que el Decreto No. 692 es una extensión del Decreto No. 681. En consecuencia, este Organismo se referirá de manera indistinta al “Decreto”, a menos que requiera individualizar la medida relativa a la suspensión al derecho a la libertad de tránsito en los cantones de San Lorenzo, Rioverde y Eloy Alfaro.

## 2. Competencia

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

## 3. Análisis de constitucionalidad del Decreto

7. Mediante Decreto Ejecutivo No. 681 de 3 de marzo de 2023, el presidente de la República declaró el estado de excepción “*por grave conmoción interna en la provincia de Esmeraldas*”. Corresponde a esta Corte analizar si el Decreto que contiene la declaratoria de excepción se adecúa, desde el punto de vista formal y material, a la Constitución.

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

8. Los artículos 120 y 122 de la LOGJCC determinan los requisitos formales que debe reunir la declaratoria de un estado de excepción, su renovación, así como las medidas extraordinarias dispuestas en tal declaratoria<sup>2</sup>. A continuación, la Corte Constitucional analizará el cumplimiento de los requisitos formales.

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

9. En relación con el primer requisito del artículo 120 de la LOGJCC, esto es la identificación de los hechos y la causal que se invoca, el Decreto fundamenta la necesidad de declarar el estado de excepción en “*el incremento en los niveles de delincuencia organizada, con una amplia capacidad de alcance a bienes y servicios*”

---

*este Decreto Ejecutivo’ por ‘23h00 hasta las 05h00 únicamente en los cantones de San Lorenzo, Rioverde y Eloy Alfaro de la provincia de Esmeraldas’.*

<sup>2</sup> **Artículo 120 de la LOGJCC.**- “Control formal de la declaratoria de estado de excepción.- La Corte Constitucional verificará que la declaratoria del estado de excepción y el Decreto cumplan con los siguientes requisitos: 1. Identificación de los hechos y de la causal constitucional que se invoca; 2. Justificación de la declaratoria; 3. Ámbito territorial y temporal de la declaratoria; 4. Derechos que sean susceptibles de limitación, cuando fuere el caso; y, 5. Las notificaciones que correspondan de acuerdo a la Constitución y a los Tratados Internacionales”; **artículo 122 de la LOGJCC.**- “Control formal de las medidas adoptadas con fundamento en el estado de excepción.- La Corte Constitucional verificará que las medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria de estado de excepción cumplan al menos los siguientes requisitos formales: 1. Que se ordenen mediante Decreto, de acuerdo con las formalidades que establece el sistema jurídico; y, 2. Que se enmarquen dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción”.

*ilícitos, que han generado importantes escaladas de violencia que requieren de la atención particular del Estado, a través de mecanismos extraordinarios”.*

10. En razón de dichas actividades delictivas en la provincia de Esmeraldas –según el artículo 1 del Decreto- se encuentra en riesgo la seguridad y la vida de las y los ciudadanos y de las fuerzas del orden. Con fundamento en ello, el Decreto invoca la causal de grave conmoción interna, la cual se encuentra prevista en el artículo 164 de la Constitución.
11. Toda vez que en el Decreto se encuentran identificados los hechos y la causal invocada, la declaratoria de estado de excepción cumple con el primer requisito de forma establecido en el artículo 120 numeral 1 de la LOGJCC.

### **3.1.2. Justificación de la declaratoria**

12. En cuanto a la justificación de la declaratoria de excepción, el Decreto indica que en la provincia de Esmeraldas ha existido un incremento en los niveles de delincuencia organizada generado por el cometimiento de varios hechos delictivos como son homicidios, asesinatos, sicarios, detonaciones de artefactos explosivos, robos, decomiso de sustancias estupefacientes sujetas a fiscalización, enfrentamientos entre presuntos delincuentes y fuerzas del orden público, eventos violentos en el marco de las elecciones zonales, declaratoria de un servidor policial como “objetivo militar”, existencia de indicios balísticos en estructuras físicas de unidades de policía comunitaria y ataques con objetos contundentes hacia servidores policiales.
13. El Decreto establece que, ante el incremento de la inseguridad y de los niveles de violencia, la capacidad numérica del personal policial resulta insuficiente para garantizar el mantenimiento del orden público.
14. Por lo expuesto, el Decreto cumple el requisito formal establecido en el artículo 120 numeral 2 de la LOGJCC.

### **3.1.3. Ámbito territorial y temporal de la declaratoria**

15. Sobre el ámbito territorial y temporal, los artículos 1 y 2 del Decreto establecen que el estado de excepción regirá en la provincia de Esmeraldas por sesenta días.
16. Toda vez que en el Decreto se identifica el ámbito territorial y temporal de la declaratoria, se verifica el cumplimiento del requisito formal previsto en el artículo 120 numeral 3 de la LOGJCC.

### **3.1.4. Indicación de los derechos susceptibles de suspensión**

17. Respecto a la indicación de los derechos susceptibles de suspensión, el Decreto en cuestión dispone la suspensión de los derechos a la libertad de asociación y reunión, a la inviolabilidad de domicilio, a la inviolabilidad de correspondencia y a la libertad

de tránsito. Es así que, desde la perspectiva formal, la declaratoria observa lo dispuesto en el artículo 120 numeral 4 de la LOGJCC.

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

18. El artículo 15 del Decreto establece que la declaratoria del estado de excepción deberá notificarse a la Asamblea Nacional, a la Organización de las Naciones Unidas y a la Organización de los Estados Americanos. Conforme se observó en el párrafo 3 *ut supra*, tales declaratorias fueron efectuadas.
19. Por lo expuesto, la Corte Constitucional concluye que la declaratoria ha sido realizada en cumplimiento del artículo 120 de la LOGJCC.

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

20. Esta Corte se pronunciará sobre si las medidas del estado de excepción, contenidas en el Decreto, cumplen con los requisitos formales establecidos en el artículo 122 de la LOGJCC.
21. A partir de dicho análisis, la Corte verificará si las medidas adoptadas en el marco del 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 enmarquen dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción.
22. Por un lado, las medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria del estado de excepción fueron dispuestas en el Decreto Ejecutivo No. 681 de 3 de marzo de 2023 y mediante Decreto Ejecutivo No. 692 de 18 de marzo de 2023, por lo que cumplen con este primer requisito formal.
23. Por otro, se observa que el estado de excepción rige en la provincia de Esmeraldas y que las medidas dispuestas son las siguientes:
  1. La movilización de las entidades de la administración pública central, Fuerzas Armadas y Policía Nacional a Esmeraldas;
  2. La coordinación entre las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional;
  3. La suspensión del derecho a la libertad de asociación y reunión;
  4. La suspensión del derecho a la inviolabilidad de domicilio;
  5. La suspensión del derecho a la inviolabilidad de correspondencia enviada o recibida;
  6. Las requisiciones a que haya lugar para garantizar los derechos, el orden y la seguridad;
  7. La restricción del derecho a la libertad de tránsito;
  8. La orden a los funcionarios de observar el uso progresivo de la fuerza;

9. La orden a los gobiernos autónomos descentralizados municipales y parroquiales de apoyar y coordinar acciones a fin de garantizar la seguridad de los ciudadanos;
  10. La disposición de fondos públicos necesarios para la situación de excepción.
24. La Corte verifica que las medidas 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 y 10 se encuentran contempladas en el artículo 165 (primer inciso y sus numerales 2, 6 y 8) de la Constitución, como competencias extraordinarias del presidente de la República en el contexto del estado de excepción. Las medidas contenidas en los numerales 8 y 9 buscan enmarcar las funciones de las entidades intervinientes en el marco del estado de excepción y serán revisadas posteriormente.

### **3.3. Control material de constitucionalidad del Decreto**

25. Los artículos 121 y 123 de la LOGJCC determinan los parámetros que deben verificarse en el marco del control material de constitucionalidad de la declaratoria de un estado de excepción o su renovación, así como de las medidas extraordinarias dispuestas en este<sup>3</sup>. A continuación, la Corte Constitucional analizará el cumplimiento de los requisitos materiales.

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

26. En relación con la real ocurrencia de los hechos, en la parte considerativa del Decreto bajo examen se señala que, durante los últimos meses,

*se ha evidenciado un incremento en los niveles de delincuencia organizada, con una amplia capacidad de alcance a bienes y servicios ilícitos, que han generado importantes escaladas de violencia que requieren de la atención particular del Estado, a través de mecanismos extraordinarios. Estas importantes escaladas están íntimamente relacionadas con el tráfico ilícito de drogas así como mecanismos de extorsión recurrente, que sirven de sustento de la economía criminal y de las organizaciones delictivas presentes en el país. Esta escalada delictiva tiene directa*

---

<sup>3</sup> **Artículo 121 de LOGJCC.-** “Control material de la declaratoria de estado de excepción.- La Corte Constitucional realizará un control material de la declaratoria del estado de excepción, para lo cual verificará al menos lo siguiente: 1. Que los hechos alegados en la motivación hayan tenido real ocurrencia; 2. Que los hechos constitutivos de la declaratoria configuren una agresión, un conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural; 3. Que los hechos constitutivos de la declaratoria no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario; y, 4. Que la declaratoria se decrete dentro de los límites temporales y espaciales establecidos en la Constitución de la República”; **artículo 123 de la LOGJCC.-** “Control material de las medidas dictadas con fundamento en el estado de excepción.- Para efectos del control material, la Corte Constitucional verificará que las medidas dictadas con fundamento en el estado de excepción cumplan los siguientes requisitos: 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”.

*relación con el accionar del Estado en su lucha contra la delincuencia organizada y el narcotráfico, así como la incautación récord de sustancias sujetas a fiscalización en puertos y en alta mar, y la desarticulación de varias bandas criminales que colaboran en el mismo.*

27. A su vez, en el Decreto se indica que entre los meses de enero y febrero de 2023, en Esmeraldas se han cometido homicidios, asesinatos, sicariatos, lo que sitúa a Esmeraldas como una de las provincias con los niveles de inseguridad más altos en el país. Además, según el Decreto, la ubicación y condiciones geográficas de Esmeraldas favorecen a la proliferación de las actividades delictivas relacionadas con el “narcotráfico, tráfico de combustibles, tráfico de armas y minería ilegal, convirtiéndola en un territorio deseado para el asentamiento de los grupos criminales, lo que incrementa la violencia y afecta la seguridad y paz ciudadana”.
28. Con base en noticias reportadas en medios de comunicación, el presidente enumera algunos hechos relativos al contexto de inseguridad en Esmeraldas, como son: el decomiso de 350 paquetes de marihuana en la vía de San Mateo<sup>4</sup>; la desactivación de artefactos explosivos en Quinindé y San Lorenzo<sup>5</sup>; el asesinato de un hombre al ingreso del ECU-911 de Esmeraldas<sup>6</sup>; el asesinato de un policía durante un intento de asalto en el sector Tiwintza<sup>7</sup>; el sicariato del cuñado de la prefecta de Esmeraldas<sup>8</sup>; el ataque a una unidad policial del barrio El Arenal<sup>9</sup>; el enfrentamiento entre policías, militares y presuntos delincuentes en la avenida Libertad<sup>10</sup>; la detonación de un artefacto explosivo afuera de una Unidad de Policía Comunitaria de la parroquia Tonsupa y en una vivienda cerca al parque de Las Palmas<sup>11</sup>; atentados por parte de presuntos delincuentes<sup>12</sup>; hallazgo de una persona privada de la libertad suspendida del cuello en uno de los pabellones del Centro de Rehabilitación Social de Varones No. 2 de Esmeraldas<sup>13</sup>; y cuatro eventos violentos que causaron la muerte de una persona en las elecciones zonales del 5 de febrero de 2023.
29. Adicionalmente, con base en un informe del Ministerio del Interior, que corrobora algunos hechos mencionados en el párrafo anterior y refiere otros, tales como, que en lo que va del año 2023, se han suscitado al menos: 68 asesinatos y 2 homicidios; 4 atentados contra Unidades de Policía Comunitaria en Esmeraldas; amenazas a servidores policiales de Esmeraldas; 36 robos a domicilios; 30 robos a unidades económicas; 114 robos en ejes viales; y la apertura de 81 casos relacionados con narcotráfico, con el resultado de 94 personas detenidas con un total de 1432 kg de droga. También, el presidente sostiene que los siguientes hechos han contribuido a la necesidad del estado de excepción: declaratoria de un servidor policial de Esmeraldas

<sup>4</sup> Según el Decreto, dicho hecho tuvo lugar el 19 de enero de 2023.

<sup>5</sup> Según el Decreto, dicho hecho tuvo lugar el 8 de febrero de 2023.

<sup>6</sup> Según el Decreto, dicho hecho tuvo lugar el 8 de febrero de 2023.

<sup>7</sup> Según el Decreto, dicho hecho tuvo lugar el 14 de febrero de 2023.

<sup>8</sup> Según el Decreto, dicho hecho tuvo lugar el 17 de febrero de 2023.

<sup>9</sup> Según el Decreto, dicho hecho tuvo lugar el 20 de febrero de 2023.

<sup>10</sup> Según el Decreto, dicho hecho tuvo lugar el 22 de febrero de 2023.

<sup>11</sup> Según el Decreto, dichos hechos tuvieron lugar el 27 de febrero de 2023.

<sup>12</sup> Según el Decreto, dicho hecho tuvo lugar el 28 de febrero de 2023.

<sup>13</sup> Según el Decreto, dicho hecho tuvo lugar el 28 de febrero de 2023.

como “objetivo militar”<sup>14</sup>; muerte de un servidor policial debido a arma de fuego<sup>15</sup>; indicios balísticos en el exterior y en la estructura física de la Unidad de Policía Comunitaria Circuito El Arenal<sup>16</sup> y en la Unidad de Policía Comunitaria Las Palmas<sup>17</sup>; actitud agresiva y violenta de personas no identificadas que lanzaron objetos contundentes hacia servidores policiales en la Unidad de Policía Comunitaria Circuito Centro<sup>18</sup>; detonación de un explosivo en la Unidad de Policía Comunitaria Tonsupa<sup>19</sup>.

- 30.** El presidente argumenta que, conforme la Secretaría Nacional de Seguridad Pública y del Estado,

*los acontecimientos descritos limitan el ejercicio de los derechos de la sociedad en general, al tiempo de generar un ambiente de inseguridad y de temor colectivo, siendo necesario un mayor despliegue numérico de personal policial, pues la capacidad numérica ordinaria resulta insuficiente; recomendando que ante la obligación del Estado de precautelar la seguridad integral de las personas, se declare el Estado de Excepción, en las zonas territoriales de la provincia de Esmeraldas.*

- 31.** También, en el Decreto se señala que Esmeraldas es la tercera provincia con mayor número de jóvenes y adolescentes infractores y que según el Ministerio de Educación, es la segunda provincia más alta de deserción escolar en el país. Según lo descrito en el Decreto, la violencia y la pobreza hacen más vulnerables a los menores de edad reclutados por bandas criminales.
- 32.** Sobre la verificación de la real ocurrencia de los hechos, la Corte ha establecido que este requisito “*implica la comprobación de que los elementos fácticos afirmados por la Presidencia de la República se encuentren demostrados de forma suficiente con material objetivo, útil e idóneo*”<sup>20</sup>.
- 33.** Conforme se desprende de lo relatado en los párrafos anteriores, esta Corte encuentra que el Decreto sustenta sus afirmaciones en información proporcionada por el Ministerio del Interior y en noticias de medios de comunicación como el Universo, El Comercio y La Hora. Es así que la Corte constata que los hechos alegados por el presidente se fundamentan en fuentes oficiales y en noticias de medios de comunicación, que se refieren a acontecimientos actuales y no a escenarios probables o futuros<sup>21</sup>. De las fuentes se observa que el aumento desmedido de la actividad delincinencial en la provincia de Esmeraldas constituye un hecho cierto que se encuentra sustentado en la información proporcionada en el Decreto.

<sup>14</sup> Según el Decreto, dicho hecho tuvo lugar el 12 de febrero de 2023.

<sup>15</sup> Según el Decreto, dicho hecho tuvo lugar el 13 de febrero de 2023.

<sup>16</sup> Según el Decreto, dicho hecho tuvo lugar el 19 de febrero de 2023.

<sup>17</sup> Según el Decreto, dicho hecho tuvo lugar el 27 de febrero de 2023.

<sup>18</sup> Según el Decreto, dicho hecho tuvo lugar el 19 de febrero de 2023.

<sup>19</sup> Según el Decreto, dicho hecho tuvo lugar el 27 de febrero de 2023.

<sup>20</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 6-22-EE/22 de 31 de agosto de 2022, párr. 42.

<sup>21</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 8-22-EE/22 de 30 de noviembre de 2022, párr. 33.

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

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

35. En cuanto a la **configuración de la causal invocada**, se verifica que el presidente ha alegado que el aumento de la actividad delictiva en Esmeraldas configura la causal de grave conmoción interna. Al respecto, esta Corte ha definido dos elementos esenciales que permiten verificar la configuración de la causal de grave conmoción interna: (i) la real ocurrencia de acontecimientos de tal intensidad que atenten gravemente en contra del ejercicio de los derechos constitucionales, la estabilidad institucional, la seguridad y la convivencia normal de la ciudadanía; y, que, como consecuencia de estos acontecimientos (ii) se genere una considerable alarma social<sup>22</sup>.

36. Sobre el elemento (i), esto es que la real ocurrencia de los hechos sea de tal intensidad que atenten gravemente al ejercicio de derechos, la estabilidad institucional, la seguridad y la convivencia normal de la ciudadanía, esta Corte ha resaltado que “*la delincuencia común es una situación que afecta a todos los Estados de forma crónica. Sin embargo, existen casos excepcionales donde el desbordamiento de fenómenos delictivos, la intensidad de la violencia y la subida exponencial de los índices de criminalidad perturban el orden público de forma crítica*”<sup>23</sup>. Esta Corte ha sido enfática en puntualizar que la delincuencia no constituye un acontecimiento reciente, “*no obstante, en contextos específicos, puede tornarse en un hecho inédito, ya que la intensidad y el grado de violencia sobrepasa los límites de contención por parte de las autoridades y ocasiona graves e impactantes consecuencias sociales que requieren una respuesta urgente y extraordinaria*”<sup>24</sup>.

37. En este sentido, en dictámenes previos<sup>25</sup> en los que se ha analizado declaratorias de estado de excepción en temas relacionados a la inseguridad, –como es el caso que nos ocupa–, esta Corte ha establecido que existen casos excepcionales donde el desbordamiento de los fenómenos delictivos, la intensidad de la violencia, así como el aumento exponencial de los índices de criminalidad, perturban de manera crítica el orden público.

38. En el caso que nos ocupa, el presidente ha fundamentado la necesidad de establecer el estado de excepción en la ocurrencia homicidios, asesinatos, sicarios, detonaciones de artefactos explosivos, robos, enfrentamientos entre presuntos

<sup>22</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 3-19-EE/19 de 9 de julio de 2019, párr. 21.

Dictamen No. 8-22-EE/22 de 30 de noviembre de 2022, párr. 35.

<sup>23</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 6-21-EE/21 de 3 de noviembre de 2021, párr. 29.

<sup>24</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 8-22-EE/22 de 30 de noviembre de 2022, párr. 36.

<sup>25</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 6-21-EE/21 03 de noviembre de 2021, párr. 29. Dictamen No. 2-22-EE/22 de 13 de mayo de 2022, párr. 43 y 44. Dictamen No. 6-22-EE/22 de 31 de agosto de 2022, párr. 49. Dictamen No. 7-22-EE/22 de 29 de septiembre de 2022, párrs. 49 y 50. Dictamen No. 8-22-EE/22 de 30 de noviembre de 2022, párr. 36.

delincuentes y fuerzas del orden público, eventos violentos en el marco de las elecciones zonales, declaratoria de un servidor policial como “objetivo militar”, existencia de indicios balísticos en estructuras físicas de unidades de policía comunitaria y ataques con objetos contundentes hacia servidores policiales. Además, el presidente fundamenta el estado de excepción en que se han decomisado sustancias estupefacientes sujetas a fiscalización.

39. El aumento y la intensidad de los hechos criminales sobrepasan lo que podría considerarse como delincuencia común y comportan una amenaza latente a la vida de las personas, lo que, a su vez, *“conlleva a la transgresión de varios derechos entre los que se encuentran la integridad física, movilidad, vida digna e incluso una conculcación a la educación”*<sup>26</sup>.
40. De este marco fáctico se puede colegir una afectación severa a la seguridad, a la convivencia normal de la sociedad, así como al ejercicio de derechos constitucionales de los habitantes de Esmeraldas. En consecuencia, este Organismo considera, como lo ha hecho en ocasiones previas, que el aumento de criminalidad ha alcanzado un grado de intensidad y gravedad crítico, que afecta la seguridad pública. Así, se cumple el primer elemento, que permite verificar la configuración de la causal de grave conmoción interna.
41. En cuanto al segundo elemento, es decir, que la grave conmoción interna genere una considerable alarma social, la Corte Constitucional observa que los hechos descritos en el Decreto han generado una alarma social considerable pues han conmocionado a los habitantes<sup>27</sup>, quienes viven con zozobra los efectos de la inseguridad. Conforme se ha anotado previamente, es de conocimiento público que los habitantes de Esmeraldas temen salir a las calles debido a los niveles de inseguridad y violencia causada por acción de los grupos delincuenciales y por el crimen organizado<sup>28</sup>. Esta verificación lleva a este Organismo a la conclusión de que los hechos descritos en el Decreto han producido una grave alarma social entre los habitantes de Esmeraldas, y, por lo tanto, se cumple con el segundo elemento para verificar la configuración de la causal de grave conmoción interna.
42. Toda vez que la Corte ha constatado el cumplimiento de los dos elementos, concluye que los hechos constitutivos de la declaratoria de estado de excepción configuran la causal de grave conmoción interna.

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

43. Para determinar si los hechos que originaron la declaratoria de estado de excepción no pueden ser superados a través del régimen constitucional ordinario es necesario

<sup>26</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 8-22-EE/22 de 30 de noviembre de 2022, párr. 38.

<sup>27</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 6-22-EE/22 de 31 de agosto de 2022, párr. 50.

<sup>28</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 8-22-EE/22 de 30 de noviembre de 2022, párr. 41.

constatar que los mecanismos institucionales ordinarios sean insuficientes o se hayan desbordado<sup>29</sup>.

44. En el caso que nos ocupa, el presidente argumenta que la actividad criminal –como el cometimiento de delitos violentos y atentados en espacios públicos y privados- ha incrementado de manera preocupante. Además, en el Decreto se indica que el marco fáctico de Esmeraldas demanda el apoyo del personal militar pues la capacidad numérica del personal policial resulta insuficiente, no solo para atender los hechos de violencia de Esmeraldas, sino para no desatender la seguridad de otras zonas del país. Ello a pesar de que –según el Decreto- el Gobierno Nacional ha incorporado recientemente un número importante de efectivos y oficiales policiales.
45. La Corte observa que los hechos constitutivos de la declaratoria evidencian una escalada de violencia en Esmeraldas. El aumento y la intensidad del cometimiento de delitos violentos que se describen en el Decreto permiten determinar que el régimen constitucional ordinario ha sido desbordado<sup>30</sup>.
46. En este sentido, la Corte es consciente de que los hechos que motivaron el estado de excepción ponen en riesgo los derechos a la vida, la integridad y la seguridad ciudadana. El incremento descontrolado de las actividades delictivas, que produce alarma ciudadana, requiere de medidas que sean excepcionales e inmediatas, para responder de manera urgente a estos acontecimientos<sup>31</sup>.
47. En consecuencia, la Corte constata que el desbordamiento de actos delictivos ha superado la capacidad ordinaria de la fuerza pública para garantizar la seguridad interna de las personas y verifica que los hechos constitutivos de la declaratoria de estado de excepción no pueden ser superados mediante el régimen ordinario, por lo que se cumple este requisito.
48. Ahora bien, a pesar de constatar que los hechos constitutivos de esta declaratoria no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario, la Corte no puede dejar de realizar algunas anotaciones relativas a la obligación que tiene la Presidencia de utilizar las herramientas ordinarias a su alcance para enfrentar la situación de violencia y delincuencia.
49. En ese sentido, la Corte toma nota de que el presidente ha enfatizado que la capacidad policial actual no permite dar una respuesta adecuada al marco fáctico que afecta a Esmeraldas. Al respecto, la Corte se ve en la necesidad de recordar al presidente que la capacidad de respuesta de la Policía Nacional no se limita exclusivamente al número de efectivos, sino que incluye aspectos como su preparación integral, noción sobre uso de la fuerza y garantía de derechos constitucionales, así como de la dotación suficiente de equipos, tecnología e implementos que les permitan garantizar la seguridad ciudadana y el mantenimiento del orden público<sup>32</sup>. Por ello, en anteriores

<sup>29</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 6-22-EE/22 de 31 de agosto de 2022, párr. 55.

<sup>30</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 7-22-EE/22 de 29 de septiembre de 2022, párr. 39.

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

<sup>32</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 8-22-EE/22 de 30 de noviembre de 2022, párr. 53.

dictámenes, la Corte ha reprochado al presidente que *“la falta de efectivos policiales no puede ser un argumento suficiente para justificar el desbordamiento de los mecanismos ordinarios para enfrentar los hechos que motivan el estado de excepción”*<sup>33</sup>.

- 50.** En la misma línea, este Organismo también ha anotado en dictámenes previos que el presidente cuenta con una serie de facultades para atender los problemas de seguridad derivados del incremento de las actividades delictivas. Así, por ejemplo, esta Corte ha enfatizado que

*el presidente de la República es “la máxima autoridad de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional y [tiene entre sus atribuciones la de] designar a los integrantes del alto mando militar y policial” (art. 147.16); que tiene competencias exclusivas sobre la “(...) protección interna y orden público” (art. 261.1); que “garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos” (art. 393). Estas atribuciones se encuentran a su vez desarrolladas en normas como: la Ley de Seguridad Pública y del Estado (LSPE), Ley Orgánica que Regula el Uso Legítimo de la Fuerza (LORULF), Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (COESCOP), Ley Orgánica de la Defensa Nacional (LODN), así como en sus respectivos reglamentos y demás regulación infralegal. De acuerdo con estas disposiciones, el primer mandatario dirige el Sistema de Seguridad Pública (art. 5 LSPE), preside el Consejo de Seguridad Pública y del Estado (art. 6 LSPE); tiene bajo su mando órganos ejecutores y órganos permanentes de coordinación, apoyo técnico y asesoría en materia de seguridad ciudadana y orden público (art. 7 y ss. LSPE); es quien determina las políticas y objetivos de la Policía Nacional (art. 62 COESCOP); dirige, a través del ministerio del ramo, las políticas, planificación, regulación, gestión y control en materia de seguridad ciudadana (art. 63 COESCOP), entre otras potestades. Por lo que esta Corte precisa que una de las prerrogativas del presidente/a de la República es declarar “estados de emergencia” destinados a fortalecer el sistema de seguridad pública del Estado dentro del régimen constitucional ordinario, en función de lo determinado en la reforma vigésima séptima efectuada por la LORULF a la LSPE, que incorpora a esta norma legal el título innumerado “Estado de emergencia del Sistema de Seguridad Pública y del Estado”<sup>34</sup>.*

- 51.** Por consiguiente, esta Corte no puede dejar de observar que, de manera reiterada, la Presidencia de la República ha acudido al estado de excepción como herramienta para combatir la delincuencia. Esta estrategia, al ser reiterada, ha causado que se ordinarice el estado de excepción, figura que como su nombre indica debería ser invocada de manera excepcional. En razón de lo anterior, este Organismo ha insistido al presidente que

*es un deber del Estado articular las medidas oportunas y eficaces tendientes a superar las barreras estructurales que ocasionan los graves problemas del incremento en la actividad delictual, por lo que no se podrá recurrir de forma reiterada a los*

<sup>33</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 6-22-EE/22 de 31 de agosto de 2022, párr. 59.

<sup>34</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 7-22-EE/22 de 29 de septiembre de 2022, párrs. 42 a 43.

*estados de excepción para promover medidas preventivas, reformas institucionales o formulación de políticas públicas, las cuales son obligaciones que deben asumirse dentro de un régimen competencial ordinario*<sup>35</sup>.

- 52.** De hecho, esta Corte constata que, en el Decreto, el presidente sostiene que según el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores, Esmeraldas es la tercera provincia con mayor número de adolescentes infractores y que según el Ministerio de Educación es la segunda provincia con mayor tasa de deserción escolar. Estos datos le llevan al presidente a concluir que la violencia y la pobreza son las principales causas de deserción estudiantil en la provincia, lo que hace más vulnerables a los adolescentes a ser reclutados por bandas criminales. La Corte observa que, a pesar de esta constatación, se recurre al estado de excepción sin reparar en que esta herramienta excepcional no soluciona los problemas estructurales como la falta de seguridad, y el que los niños, niñas y adolescentes sean captados por bandas criminales. Tanto la pobreza como la violencia merecen respuestas integrales por parte del Estado, considerando que el presidente de la República es el responsable de la administración pública<sup>36</sup>. La declaratoria de estado de excepción no tiene la capacidad de impedir que los menores de edad sean reclutados por grupos delincuenciales. Para ello, se requieren medidas de prevención y políticas públicas, dirigidas a garantizar los derechos a la vida digna, a la salud, a la educación, al trabajo, entre otros derechos.
- 53.** Esmeraldas ha sido objeto de varios estados de excepción debido a la inseguridad y actividad delictiva exorbitante, que han excedido las capacidades del Estado. A su vez, esto ha generado que sus habitantes experimenten una constante limitación de sus derechos, tanto a causa de la situación de violencia como a causa del régimen de estado de excepción. No resulta razonable que las personas habitantes de Esmeraldas deban vivir en constante inseguridad o bajo las limitaciones inherentes a un estado de excepción. Por ello, la Corte conmina a la Presidencia a adoptar medidas duraderas e integrales no solo destinadas a afrontar los hechos delictivos, sino también a prevenirlos.
- 54.** Esta Corte ha prevenido<sup>37</sup> a la Presidencia de la República que el uso desmedido de los estados de excepción para enfrentar el problema de la violencia criminal *“evidencia que: i) decretar un estado de excepción no constituye por sí sola una solución inmediata a la problemática, porque ésta persiste y va en escalada; y, ii) un estado de excepción es un mecanismo extraordinario que no puede ser empleado como un instrumento ordinario ni puede ser una herramienta de gestión pública”*<sup>38</sup>.

<sup>35</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 7-22-EE/22 de 29 de septiembre de 2022, párrs. 42 a 40.

<sup>36</sup> Artículo 141 de la Constitución: *“La Presidenta o Presidente de la República ejerce la Función Ejecutiva, es el Jefe del Estado y de Gobierno y responsable de la administración pública”*.

<sup>37</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 6-22-EE/22 de 31 de agosto de 2022. Dictamen No. 7-22-EE/22 de 29 de septiembre de 2022.

<sup>38</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 6-22-EE/22 de 31 de agosto de 2022, párr. 145.

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

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

56. Respecto a los límites espaciales y temporales, esta Corte ha señalado que

*[p]ara cumplir con los principios de necesidad y proporcionalidad, las medidas que se adopten en un estado de excepción deben limitarse también al tiempo estrictamente requerido por las exigencias de la situación y al lugar donde específicamente ocurren los hechos que justifican la declaratoria, sin que esto implique que siempre debe ser el tiempo máximo o el territorio nacional<sup>39</sup>.*

57. En cuanto al límite espacial, a criterio de esta Corte, la focalización geográfica de un estado de excepción es razonable cuando, al menos: (i) se identifica claramente la delimitación geográfica, estableciendo concretamente la jurisdicción o jurisdicciones cantonales, provinciales o regionales sobre las que rige el estado de excepción, y (ii) se acompaña la suficiente información objetiva que da cuenta de la real ocurrencia de los hechos en las jurisdicciones específicas sobre las que se declara el estado de excepción y su situación calamitosa en comparación con otras jurisdicciones<sup>40</sup>.

58. El artículo 1 del Decreto objeto de este dictamen establece que el estado de excepción rige para la provincia de Esmeraldas. En los considerandos del Decreto se señala que la provincia en cuestión es “*un espacio territorial donde ante la intervención estratégica del Estado, los grupos y facciones delincuenciales han reaccionado de manera violenta y desproporcionada*”.

59. Luego, en los considerandos del Decreto No. 692, el presidente especifica que mantener la restricción a la libertad de tránsito únicamente en los cantones de San Lorenzo, Rioverde y Eloy Alfaro, “*permitirá a su vez disminuir el impacto económico de esta medida excepcional en las actividades del sector turístico en los demás cantones de la Provincia*”. De ahí que el estado de excepción rige en toda la provincia de Esmeraldas, y solo la restricción a la libertad de tránsito se mantiene en los cantones antes mencionados.

60. En este punto, conviene precisar que el Decreto alude a un hecho delictivo cometido dentro del Centro de Rehabilitación Social de Varones No. 2 de Esmeraldas<sup>41</sup>. Al respecto, si bien el estado de excepción rige en la provincia de Esmeraldas, no faculta a realizar intervenciones en centros de rehabilitación social en los términos en los

<sup>39</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 4-20-EE/20, 19 de agosto de 2020, párr. 40.

<sup>40</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Dictámenes No. 1-21-EE/21, 6 de abril de 2021, párr. 8; No. 4-20-EE/2020, 19 de agosto de 2020, párr. 42 y No. 6-20-EE/20, 19 de octubre de 2020, párr. 31.

<sup>41</sup> Ver párrafo 28 del presente dictamen.

cuales se ha decretado estados de excepción con motivo de crisis carcelarias, pues para ello se requiere que el Decreto expresamente se haya fundamentado en dicha causa.

- 61.** Así, toda vez que en el Decreto No. 681 se identifica que el Estado de excepción rige para la provincia de Esmeraldas, en opinión de esta Corte, se evidencia que la declaratoria objeto del presente análisis señala expresamente su delimitación geográfica. Es así que se cumple el requisito (i) contenido en el párrafo 57 *ut supra*.
- 62.** Adicionalmente, con el fin de justificar el ámbito territorial del estado de excepción, en el Decreto No. 681 se indican los motivos por los cuales procede establecer el régimen excepcional para afrontar las circunstancias extraordinarias que están ocurriendo en Esmeraldas, al ser el lugar en el que se suscitan los hechos delictivos que ameritan ser controlados a través del estado de excepción. En los títulos II y III del Decreto, se encuentra expuesta detalladamente la real ocurrencia de los hechos en Esmeraldas, cuya situación calamitosa requiere el establecimiento de medidas excepcionales. En razón de lo expuesto, este Organismo considera que se cumple el requisito (ii) señalado en el párrafo 57 *ut supra*.
- 63.** Este Organismo considera que es razonable una declaratoria de estado de excepción en Esmeraldas, debido a la información y justificación fáctica detalladas en el Decreto. En consecuencia, la Corte Constitucional dictamina la constitucionalidad espacial del estado de excepción focalizado en Esmeraldas.
- 64.** Ahora, sobre el límite temporal, el artículo 166 de la Constitución prescribe que un estado de excepción puede ser declarado por un máximo de 60 días y con una prórroga por 30 días más. En el presente caso, según el artículo 2 del Decreto objeto de análisis, la declaratoria de estado de excepción tendrá la vigencia de sesenta días.
- 65.** A fin de justificar el límite temporal, en el Decreto se indica que

*la duración extraordinaria de las medidas por un período de vigencia mayor a treinta días ha permitido obtener una reducción de mayor relevancia de conductas delictivas, siendo ejemplos de ellos, el paso de 52 muertes violentas por semana a 43 muertes violentas durante los meses de septiembre y octubre de 2021. Así mismo también se ha registrado que entre los meses de mayo y junio de 2022, ocurrió una reducción de 90 homicidios intencionales a 78 tras una vigencia de 60 días de medidas extraordinarias [...]. Con ello queda en evidencia que la duración de las medidas establecidas mediante una declaratoria de estado de excepción, resultan de consideración favorable cuando las mismas gozan de una aplicación temporal tal, que permite la ejecución de estrategias, medidas, operativos, entre otros, de manera constante y con permanencia en el tiempo de al menos 60 días.*

- 66.** Según el Decreto, el plazo es necesario para mantener presencia reforzada del Estado en Esmeraldas con el objetivo de fortalecer el orden público y limitar los escenarios de violencia en contra de las personas y bienes públicos y privados.

67. Por cuanto el estado de excepción rige por sesenta días y se han justificado los motivos para esta duración, se verifica que este tiempo es jurídicamente compatible con las prescripciones de la Constitución, a fin de que el Estado implemente las acciones necesarias para atender a los hechos que motivaron el estado de excepción.
68. En conclusión, la Corte Constitucional resuelve declarar la constitucionalidad del tiempo de vigencia determinado en el Decreto.

### **3.4. Control material de las medidas extraordinarias**

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

#### **3.4.1. Sobre el empleo y movilización de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas**

70. Los artículos 3, 4 y 5 del Decreto ordenan lo siguiente:

*Artículo 3.- Disponer el empleo de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas en el espacio territorial delimitado por este Decreto Ejecutivo.*

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

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

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

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

71. La medida de disponer el empleo y movilización se encuentra justificada en el numeral 6 del artículo 165 de la Constitución<sup>42</sup>. Además, conforme los considerandos del Decreto, el **fin legítimo** que persigue esta medida es “*prevenir acontecimientos de violencia, proteger la vida e integridad física de la ciudadanía, así como los (sic) derecho particular a una vida libre violencia*”.
72. La Corte Constitucional considera que la medida es **necesaria**, pues no se cuenta con otros mecanismos menos gravosos o eficaces para salvaguardar la seguridad, considerando el desbordamiento de los mecanismos ordinarios para controlar el aumento alarmante de las actividades delincuenciales y la gravedad de los hechos expuestos en el Decreto Ejecutivo.
73. La medida además es **idónea** para contener y enfrentar los hechos delictivos exorbitantes pues en el Decreto se indica que el estado de excepción contribuye a aumentar el control de la seguridad a través de la incautación de armas de fuego, el decomiso de droga, entre otras medidas que permiten contrarrestar el desbordamiento delincencial.
74. También, la Corte estima que esta medida es **proporcional** en estricto sentido ya que no resulta demasiado gravosa en comparación con los beneficios perseguidos, por cuanto la medida tiene como fin garantizar y satisfacer en un alto grado la protección de la vida y la integridad de los habitantes de Esmeraldas. En este punto, es oportuno resaltar que la intervención de la Policía y la movilización de las Fuerzas Armadas

*es proporcional siempre y cuando todas sus acciones sean ejecutadas: (i) en estricto cumplimiento a los objetivos constitucionalmente legítimos reconocidos; (ii) garantizando el normal funcionamiento de instituciones que prestan servicios públicos y privados indispensables para combatir la crisis; (iii) protegiendo los derechos de la ciudadanía; y, (iv) respetando las obligaciones reconocidas en los tratados internacionales, la Constitución y la normativa legal vigente sobre el empleo de los principios del uso de la fuerza<sup>43</sup>.*

75. Por lo expuesto, la medida analizada es necesaria, idónea y proporcional para contrarrestar el desbordamiento desmesurado de los actos delictivos suscitados en Esmeraldas.
76. Ahora bien, la Corte advierte que la medida de movilización de las Fuerzas Armadas debe cumplir con los siguientes parámetros:

*i) excepcionalidad, aplicándose únicamente cuando las fuerzas policiales o de seguridad no cuentan con la capacidad necesaria para enfrentar la situación y que se*

---

<sup>42</sup> Artículo 165 numeral 6 de la Constitución: “Durante el estado de excepción la Presidenta o Presidente de la República únicamente podrá suspender o limitar el ejercicio del derecho a la inviolabilidad de domicilio, inviolabilidad de correspondencia, libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión, y libertad de información, en los términos que señala la Constitución [...] 6. Disponer el empleo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional y llamar a servicio activo a toda la reserva o a una parte de ella, así como al personal de otras instituciones”.

<sup>43</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 6-22-EE/22 de 31 de agosto de 2022, párr. 90.

*afecte gravemente y de forma inminente a la integridad y vida de los habitantes de los cantones referidos; ii) que tenga un carácter subsidiario y temporal, hasta que se garantice que no exista amenaza o afectación grave a la integridad y vida de los habitantes [de Esmeraldas] y durante el tiempo que dura el estado de excepción; y iii) que en todo caso las fuerzas armadas deberán actuar en apoyo y bajo las órdenes de las autoridades civiles electas<sup>44</sup>.*

- 77.** Además, es necesario recordar que, con el objetivo de salvaguardar la seguridad ciudadana, las Fuerzas Armadas deben cumplir un rol de apoyo a las actividades policiales. El empleo y movilización de las Fuerzas Armadas, no puede implicar la sustitución de las responsabilidades de las fuerzas policiales<sup>45</sup>. La actuación de las Fuerzas Armadas respecto del mantenimiento de la seguridad interna del Estado debe ser *“(i) extraordinaria, (ii) subordinada y complementaria, (iii) regulada, (iv) fiscalizada y (v) se deben garantizar mecanismos de rendición de cuentas y denuncias respecto al abuso de cualquiera de sus facultades o en el caso de violación a derechos humanos”<sup>46</sup>.*
- 78.** Respecto al uso legítimo de la fuerza para garantizar el mantenimiento del orden público, el Estado puede hacer uso del monopolio de la fuerza pública e implementar el uso progresivo de la fuerza, observando los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad y humanidad<sup>47</sup>, así como observando lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley Orgánica que regula el uso legítimo de la fuerza<sup>48</sup>.

<sup>44</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 6-22-EE/22 de 31 de agosto de 2022, párr. 84.

<sup>45</sup> *Id.*, párr. 89.

<sup>46</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 7-22-EE/22 de 29 de septiembre de 2022, párrs. 42 a 78.

<sup>47</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 33-20-IN/21 de 5 de mayo de 2021, párr. 117. **(i) Legalidad:** el uso de la fuerza debe estar dirigido a lograr un objetivo legítimo, debiendo existir un marco regulatorio que contemple la forma de actuación en dicha situación de conformidad con lo prescrito en los artículos 84, 132 y 133 de la CRE; **(ii) Absoluta necesidad:** el uso de la fuerza debe limitarse a la inexistencia o falta de disponibilidad de otros medios para tutelar la vida e integridad de la persona o situación que pretende proteger, de conformidad con las circunstancias del caso; **(iii) Proporcionalidad:** los medios y el método empleados deben ser acorde con la resistencia ofrecida y el peligro existente. Así, los agentes deben aplicar un criterio de uso diferenciado y progresivo de la fuerza, determinando el grado de cooperación, resistencia o agresión de parte del sujeto al cual pretende intervenir y con ello, emplear tácticas de negociación, control o uso de fuerza, según corresponda. Cuando hablamos de proporcionalidad, se debe considerar lo planteado por la Corte IDH: (a) la intensidad y peligrosidad de la amenaza; (b) la forma de proceder del individuo; (c) las condiciones del entorno; y, (d) los medios de los que disponga el funcionario para abordar una situación específica; **(iv) Humanidad:** cuyo objeto es complementar y limitar intrínsecamente el principio de necesidad, al prohibir las medidas de violencia que no son necesarias (es decir, relevantes y proporcionadas).

<sup>48</sup> Artículo 21 de la Ley Orgánica que regula el uso legítimo de la fuerza: “Las servidoras y los servidores de la Policía Nacional como parte de sus actos de servicio; y, las servidoras y los servidores de las Fuerzas Armadas, de manera excepcional, complementaria y mediando declaratoria de estado de excepción, están autorizados para utilizar la fuerza en contextos de control del orden público, protección interna y seguridad ciudadana, bajo los principios establecidos en esta Ley, en las siguientes circunstancias: a. Cuando no sea posible proteger por otros medios los derechos, garantías constitucionales y bienes jurídicos protegidos por la legislación. b. En caso de que se ejerzan acciones de violencia en contra de las personas o de la servidora o servidor policial o militar, o bien se realicen amenazas por parte de una persona que se encuentre armada y que ponga en peligro la vida e integridad física o sexual de terceras personas o de la servidora o servidor policial o militar. c. En todas las circunstancias en las que la persona

### 3.4.2. Sobre los derechos a la libertad de reunión y asociación

79. El artículo 6 del Decreto dispone

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

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

80. Antes de continuar, procede anotar que este Decreto emplea los términos “limitar” y “suspender” de manera indistinta. En dictámenes previos, este Organismo ha reiterado que “*la suspensión de derechos se produce cuando se impide o priva temporalmente el ejercicio de un derecho*”<sup>49</sup>. 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 [pues] se establecen condiciones para su ejercicio pero no se impide el ejercicio de derechos*”<sup>50</sup>. A pesar de que el Decreto mantiene esta deficiencia que ha sido ya observada por la Corte, este Organismo observa que el Decreto no suspende el derecho a la reunión y asociación, sino que lo limita a reuniones en el “espacio público” para “impedir o desarticular reuniones” que en ese espacio atenten contra el orden público.

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

---

*intervenida desobedezca una disposición u oponga resistencia al accionar policial o militar en caso de delito flagrante, registros, incautaciones, allanamientos, operativos, requisiciones o cualquier otra diligencia dispuesta por autoridad competente. d. Cuando no puedan inmovilizarse o detenerse de otra forma los vehículos u otros medios de transporte, cuyos conductores no obedecieren la orden de detenerse dada por la servidora o el servidor policial o militar, o cuando evadan el control policial y militar. No cabe recurrir al uso de armas de fuego con munición letal para detener un vehículo en evasión o fuga si este no representa una amenaza inminente para las servidoras o servidores ni terceras personas. e. Cuando siendo procedente, se hayan dado los avisos de advertencia previo a hacer uso de un arma de fuego y la persona intervenida la inobserve subsistiendo la situación de amenaza, resistencia o agresión contra la vida de otras personas o de las servidoras y los servidores de las entidades reguladas en esta Ley. En todos los casos el uso de la fuerza potencial e intencionalmente letal será excepcional y con el único propósito de proteger la vida y la integridad física de las servidoras, servidores o terceras personas y cuando resulten insuficiente las medidas menos extremas para cumplir los objetivos”.*

<sup>49</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 6-22-EE/22 de 31 de agosto de 2022, párr. 97.

<sup>50</sup> *Ibidem*.

lícitos<sup>51</sup>. La Corte ha diferenciado los derechos a la asociación y reunión en los siguientes términos:

*el derecho a **asociación** tiene relación con la facultad para integrar grupos, asociaciones u organizaciones para cumplir ciertos  fines lícitos, y que tienen vinculación permanente, como por ejemplo ser parte de una asociación de jubilados, de un gremio profesional o de un club deportivo; en cambio el derecho de **reunión** es la facultad que tienen las personas para concurrir temporalmente a un mismo lugar, como el asistir a una fiesta, un evento cultural o deportivo<sup>52</sup>. (énfasis añadido).*

82. En particular, sobre la limitación al derecho de asociación en contextos de estados de excepción, la Corte ha concluido que

*[t]omando en cuenta el concepto de derecho de asociación -recogido en los párrafos anteriores- y la medida correspondiente analizada de los Decretos, esta Corte comprende que la Función Ejecutiva pretende prevenir o impedir que los integrantes de diversas organizaciones delictivas puedan comunicarse, organizarse, coordinarse, seguir órdenes de sus superiores, solicitar o adquirir armamento, dinero y/o sustancias estupefacientes, robar y extorsionar, planear atentados y disponer asesinatos, lavar dinero, entre otras actividades. Sin embargo, las manifestaciones de asociación llevadas a cabo por parte de grupos delincuenciales y de crimen ordinario u organizado, no se encuentran amparadas por el derecho a la asociación porque consisten en actos ilícitos que persiguen fines también ilícitos, los cuales no se encuentran protegidos dentro del ordenamiento jurídico<sup>53</sup>.*

83. Por tanto, la Corte observa que al referirse a “reuniones en espacios públicos” el Decreto hace relación a la limitación del derecho a la reunión, mas no al de asociación, considerando que la limitación al derecho de asociación no es “necesaria en este caso, puesto que las actividades de “asociación” de las organizaciones delictivas y del crimen organizado no se encuentran amparadas por este derecho”<sup>54</sup>. Por consiguiente, conforme se ha efectuado anteriormente<sup>55</sup>, el análisis que nos ocupa se circunscribirá al derecho a la reunión<sup>56</sup>. Así, corresponde a este Organismo verificar si la medida relativa a la limitación al derecho a la reunión persigue un fin legítimo, es idónea, necesaria y proporcional.

84. A juicio de la Corte, la medida persigue un **fin legítimo**, que es precautelar el orden público y la seguridad ciudadana. Adicionalmente, la medida es **necesaria** toda vez que no existe otra menos gravosa debido a la situación que atraviesa Esmeraldas. También, la medida es **idónea** por cuanto es conducente a lograr los fines constitucionales planteados, pues permite desarticular reuniones que atenten contra el orden público.

<sup>51</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 6-22-EE/22 de 31 de agosto de 2022, párr. 95.

<sup>52</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 2-21-EE/21 de 28 de abril de 2021, párr. 49.

<sup>53</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 8-22-EE/22 de 30 de noviembre de 2022, párr. 89.

<sup>54</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 8-22-EE/22 de 30 de noviembre de 2022, párr. 90.

<sup>55</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 6-22-EE/22 de 31 de agosto de 2022.

Dictamen No. 8-22-EE/22 de 30 de noviembre de 2022.

<sup>56</sup> Además, la Corte no considera que el derecho a la asociación sea restringido o suspendido, y por tanto, se pronuncia únicamente respecto del derecho a reunión.

85. Finalmente, la medida es **proporcional** ya que, conforme el Decreto, la limitación del derecho de reunión en el contexto de este estado de excepción hace relación exclusivamente a reuniones encaminadas a impedir y desarticular aquellas que se lleven a cabo en espacios públicos donde se identifiquen posibles amenazas al orden público y a la seguridad ciudadana. Es así que la Corte no verifica una afectación desmedida al derecho de reunión frente al beneficio alcanzado por la medida, relativo a precautelar la seguridad ciudadana.

### 3.4.3. Sobre el derecho a la inviolabilidad de domicilio

86. El artículo 7 del Decreto dispone que se suspende el derecho

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

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

88. Sobre el derecho a la inviolabilidad de domicilio, este Organismo ha reiterado que

*[l]a razón de la prohibición constitucional del ingreso al domicilio o allanamiento es la protección a la intimidad personal y familiar. La vida privada y el domicilio implica el reconocimiento de que existe un ámbito personal que debe estar exento e inmune a las invasiones o injerencias abusivas o arbitrarias por parte de terceros o de la autoridad pública. En este sentido, el domicilio y la vida privada se encuentran intrínsecamente ligados, ya que el domicilio se convierte en un espacio en el cual se puede desarrollar libremente la personalidad y la vida familiar<sup>57</sup>.*

89. Este Organismo también ha establecido que en el domicilio de una persona, como espacio privado, es donde los individuos ejercen sus derechos con mayor libertad por lo que “la restricción al derecho referido debe ser excepcional”<sup>58</sup>. Para ello, se debe verificar si la medida en cuestión persigue un fin legítimo, es idónea, necesaria y proporcional.

90. Conforme se desprende de las consideraciones del Decreto, la restricción al derecho tiene como finalidad “la posibilidad de realizar inspecciones y requisas por la fuerza

<sup>57</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 6-22-EE/22 de 31 de agosto de 2022, párr. 105.

<sup>58</sup> Corte Constitucional, Sentencia No. 2064-14-EP/21 de 27 de enero de 2021, párr. 117.

*pública, tendientes al hallazgo de espacios de almacenamiento de sustancias sujetas a fiscalización, armas y explosivos, a fin de desarticular amenazas en curso o futuras”. En este caso, la restricción persigue un **fin legítimo**, que consiste en garantizar la seguridad ciudadana y el orden público.*

- 91.** La medida es **necesaria** considerando que es la menos lesiva en el contexto del aumento de la violencia criminal. La restricción a la inviolabilidad de domicilio resulta una herramienta menos gravosa frente al fin de prevenir el cometimiento de actividades criminales violentas.
- 92.** La medida es **idónea** ya que es conducente para alcanzar el fin de garantizar la seguridad ciudadana y el orden público. Si los miembros de la fuerza pública pueden excepcionalmente revisar y requisar un domicilio en Esmeraldas sin que ocurra un delito flagrante ni medie la orden de un juez o jueza competente, se podrá identificar y desarticular a grupos de crimen organizado.
- 93.** Sobre la **proporcionalidad** de la medida, se encuentra que en el Decreto no se han establecido las condiciones que permitan determinar en qué casos se deben realizar las inspecciones y las requisas por parte de la fuerza pública. Así, por ejemplo, no se indica si debería existir un informe de inteligencia que señale los domicilios en los cuales existan indicios del cometimiento de delitos. Por lo que, conforme se ha realizado en anteriores dictámenes<sup>59</sup>, este Organismo considera que, para una aplicación proporcional de la suspensión de la inviolabilidad del domicilio, se debe observar los siguientes parámetros:

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

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

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

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

---

<sup>59</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 6-22-EE/22 de 31 de agosto de 2022. Dictamen No. 8-22-EE/22 de 30 de noviembre de 2022.

#### 3.4.4. Sobre el derecho a la inviolabilidad de correspondencia

95. El artículo 8 del Decreto objeto de análisis ordena suspender

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

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

97. Sobre el derecho a la inviolabilidad de correspondencia, esta Corte ha señalado que “la protección jurídica a la intimidad engloba la expectativa y confianza de que las comunicaciones de una persona y su contenido se mantienen privadas y que, aquellos casos en los que no, estén previa y debidamente explicados en el ordenamiento jurídico”<sup>60</sup>.

98. A criterio de esta Corte, la limitación al derecho puede ocurrir en los casos previstos en la legislación, con previa intervención judicial y durante un estado de excepción<sup>61</sup>. En este último, la medida debe perseguir un fin legítimo y cumplir con los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.

99. Conforme se constata del Decreto, el fin de la medida es la “identificación, análisis y recopilación de mensajes que tengan por objeto el cometimiento u ocultamiento de algún ilícito relacionado con los sucesos que dan lugar a esta declaratoria, en particular relacionados a posibles atentados que pongan en riesgo la integridad y vida de los ciudadanos”. De lo anterior, esta Corte identifica que el fin ulterior de la medida es precautelar la seguridad ciudadana a través de la identificación temprana del cometimiento u ocultamiento de hechos ilícitos. Sobre todo, considerando que a través de esta medida “la fuerza pública goza de una herramienta que le permita la identificación temprana de atentados y, por lo tanto, tiene mayor probabilidad para emprender acciones que impidan el cometimiento de más crímenes”<sup>62</sup>. Es por ello, que, a criterio de esta Corte, la medida persigue un fin legítimo.

<sup>60</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 6-22-EE/22 de 31 de agosto de 2022, párr. 121.

<sup>61</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 8-22-EE/22 de 30 de noviembre de 2022, párr. 101.

<sup>62</sup> *Id.*, párr. 102.

100. La medida además es necesaria porque permite la detección oportuna de posibles ilícitos y, bajo ese criterio, no existe otra medida menos gravosa para alcanzar el fin que se persigue. Ante el escenario de aumento exorbitante de la criminalidad y violencia, que demuestra que las acciones delictivas son coordinadas, “*resulta indispensable contar con información que permita [la] desarticulación*<sup>63</sup>” de dichas acciones.
101. Adicionalmente, la medida es **idónea** pues es conducente a lograr el fin perseguido ya que revisar las comunicaciones de las personas que se encuentren en Esmeraldas, permitiría detectar mensajes que tengan por objeto el cometimiento u ocultamiento de algún ilícito relacionado con grupos delincuenciales. Sobre la proporcionalidad de esta medida, esta Corte estima que el Decreto no es claro respecto a los supuestos o condiciones que se deben cumplir para que se restrinja el derecho. Tal como se encuentra diseñada la medida, permitiría que cualquier comunicación de cualquier persona que habite en Esmeraldas pueda ser retenida, abierta y examinada, sin que para ello no se deba observar condición alguna, lo cual puede derivar en arbitrariedades.
102. A raíz de las consideraciones anteriores, en opinión de esta Corte, para una aplicación proporcional de la suspensión de la inviolabilidad de correspondencia, se deben observar los siguientes parámetros<sup>64</sup>:

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

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

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

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

### 3.4.5. Sobre las requisiciones ordenadas

104. El artículo 9 del Decreto dispone

---

<sup>63</sup> *Id.*, párr. 103.

<sup>64</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 6-22-EE/22 de 31 de agosto de 2022, párr. 127.

*las requisiciones a las que haya lugar, mismas que estarán a cargo del Comandante General de la Policía Nacional y/o subsidiariamente el Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, según sea el caso, para mantener los servicios que garanticen los derechos de las personas, el orden y la seguridad interna, así como facilitar y garantizar sus operaciones. Las autoridades responsables de la requisición designarán a las personas autorizadas para coordinar, cumplir y legalizar las requisiciones. Las requisiciones se harán en casos de necesidad y en estricto cumplimiento del ordenamiento jurídico aplicable para esta situación, observando de manera imperiosa los criterios de responsabilidad de la requisición, formalidades y documentación requerida y demás consideraciones sobre materia contenida en reglamentos respectivos. Toda requisición, sea de bienes o servicios, se ejecutará de conformidad con lo establecido en el Reglamento a la Ley de Seguridad Pública y del Estado y el Reglamento de Requisición de Bienes aplicable.*

- 105.** Esta Corte ha establecido que las requisiciones de bienes y servicios tiene como fin atender a circunstancias excepcionales, las cuales deben ser realizadas de conformidad con el ordenamiento jurídico aplicable<sup>65</sup>.
- 106.** Toda vez que el objetivo de la medida es restaurar la seguridad interna y el orden de la ciudadanía, fines establecidos en la propia Constitución, la misma persigue un **fin legítimo**. Esta Corte considera que la medida constituye un mecanismo adecuado para controlar “*el traslado de objetos y sustancias ilícitas, enviadas por o dirigidas a las organizaciones criminales y delincuentes en general*”<sup>66</sup>. Así, la restricción analizada resulta **necesaria** al ser la menos lesiva para alcanzar el fin perseguido.
- 107.** La medida de igual manera es **idónea** debido a que es conducente al permitir mantener la seguridad en Esmeraldas. Finalmente, la medida es **proporcional** por cuanto el detrimento del derecho a la propiedad es menor al de la vida y la integridad de la población civil y fuerzas del orden. El grado de satisfacción es alto respecto del fin legítimo que se consigue con dicha medida. De igual manera, este Organismo constata que la medida se enmarca en lo establecido en el artículo 39 del Reglamento a la Ley de Seguridad Pública y del Estado<sup>67</sup>.
- 108.** En virtud de lo expuesto, la presente medida cumple con los parámetros establecidos en la ley para ser considerada constitucional.

#### **3.4.6. Sobre la restricción al derecho a la libertad de tránsito**

- 109.** El artículo 10 del Decreto, contiene la siguiente disposición:

*[s]e restringe la libertad de tránsito a partir de la expedición de este Decreto Ejecutivo. El horario de restricción será todos los días desde las 21h00 hasta las 05h00, en el espacio territorial delimitado por este Decreto Ejecutivo. Las personas que circulen durante el horario del toque de queda serán puestas a órdenes de la*

<sup>65</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 3-20-EE/20 de 29 de junio de 2020, párrs. 136-137.

<sup>66</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 8-22-EE/22 de 30 de noviembre de 2022, párr. 110.

<sup>67</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 6-22-EE/22 de 31 de agosto de 2022, párr. 133.

*autoridad judicial competente. Sin perjuicio de lo expuesto, se exceptúa de la restricción aquí establecida a los siguientes sectores: 1. Servicios de salud de la red de salud pública integral y de la red privada complementaria; 2. Seguridad y fuerza pública, seguridad privada complementaria y los servicios de gestión de riesgos y atención de emergencias; 3. Servicios de emergencia vial; 4. Los servidores públicos de la Presidencia de la República, Vicepresidencia de la República, Ministerio de Gobierno, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio del Interior, la Secretaría Nacional de Seguridad Pública y del Estado y cuerpo diplomático acreditado en el país; 5. Los servidores públicos o personal de contratistas de entidades públicas que acrediten que deben desplazarse para asegurar la continuidad de los servicios públicos; 6. Personas que formen parte de una cadena logística, incluido el sector exportador, quienes deberán demostrar que pertenecen a una empresa cuyo giro ordinario de negocio requiere el transporte de carga y, de ser el caso, la licitud de la carga que transportan; de igual manera, empresas cuyas plantas o facilidades de producción operen durante la noche o en turnos rotativos y sus empleados, debiendo acreditar tal calidad con el carné o identificación de su empleador; 7. Personas que deban trasladarse desde y hacia aeropuertos por vuelos programados dentro del horario del toque de queda;*

*Abogados, siempre que acrediten la necesidad de acudir a una diligencia judicial, funcionarios de la Corte Constitucional y, servidores públicos de la Función Judicial; 9. Trabajadores de medios de comunicación social; 10. Trabajadores de los sectores estratégicos y servicios públicos definidos como tales en la Constitución, que son: la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, el agua, la provisión de los servicios públicos de agua potable y de riego, saneamiento, energía eléctrica, telecomunicaciones (como servicio público), vialidad, infraestructuras portuarias y aeroportuarias, y los demás que determine la ley; 11. Personas que en el ejercicio de sus actividades económicas abastezcan una cadena productiva. Para el efecto, el Ministerio de Gobierno podrá emitir las disposiciones pertinentes. El Ministerio de Gobierno podrá autorizar la realización de actividades tales como eventos públicos, actividades turísticas y similares en lugares donde no exista riesgo de violencia, previa evaluación de esta. Las personas que se encuentren inmersas en estas excepciones deberán acreditarlo documentadamente. La Policía Nacional, Fuerzas Armadas y/o los agentes de control de tránsito están facultados para exigir la documentación que acredite encontrarse en una actividad exceptuada a toda persona que circule en el horario de toque de queda.*

- 110.** Por su parte, el artículo 1 del Decreto No. 692 dispone que la “restricción a la libertad de tránsito correspondiente al estado de excepción será únicamente en los cantones de San Lorenzo, Rioverde y Eloy Alfaro de la provincia de Esmeraldas desde las 23h00 hasta las 05h00 todos los días, a partir de la expedición de este Decreto Ejecutivo. En el resto de cantones de la Provincia no se restringirá la libertad de tránsito”.
- 111.** Es así que, actualmente, la restricción a la libertad de tránsito aplica únicamente a los cantones de San Lorenzo, Rioverde y Eloy Alfaro, desde las 23h00 hasta las 05h00.

112. A criterio de la Corte Constitucional, la restricción a la libertad de tránsito persigue un **fin legítimo** por cuanto busca precautelar la paz, el orden público, la seguridad integral y la integridad personal.
113. La medida es **necesaria** ya que es la menos lesiva para alcanzar el fin perseguido. Su necesidad se desprende del hecho de que los mecanismos establecidos en el régimen ordinario han sido desbordados frente al aumento exponencial de hechos delictivos en Esmeraldas.
114. La medida en cuestión es **idónea** ya que contribuye a reducir el movimiento y las actividades a altas horas de la noche y la madrugada; *“momento en el que suelen encontrarse más activos los delincuentes”*<sup>68</sup>. Finalmente la medida es **proporcional**, debido a que el horario de restricción no impide el desarrollo normal de la vida de los ciudadanos, así como el ejercicio de sus derechos constitucionales<sup>69</sup>.
115. En consecuencia, la Corte Constitucional concluye que la medida analizada está justificada y es adecuada para su fin legítimo ante los hechos que motivaron la presente declaratoria de estado de excepción. Por tanto, la restricción a la libertad de tránsito es constitucional.

#### 3.4.4. Otras medidas

116. En lo referente a la medida recogida en el artículo 11 del Decreto, esto es que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deberán observar el estándar del uso legítimo de la fuerza y los principios aplicables, la Corte encuentra que esta es una medida constitucional, sin perjuicio de que estos parámetros deben observarse en todo momento, ya sea en regímenes excepcionales u ordinarios<sup>70</sup>. Asimismo, es menester resaltar que la afectación de la integridad física o la vida como consecuencia de la inobservancia de los parámetros y principios nacionales e internacionales sobre el uso progresivo de la fuerza puede generar la responsabilidad administrativa, civil y penal de los y las servidoras responsables.
117. En lo relativo a la medida dispuesta en el artículo 12 dirigida a los gobiernos autónomos descentralizados municipales y parroquiales, cabe recordar una vez más a la Presidencia de la República que los estados de excepción, por su naturaleza, contienen regulaciones extraordinarias que se encuentran estrictamente limitadas material, temporal y espacialmente. En dictámenes previos<sup>71</sup>, esta Corte fue enfática en señalar que no es adecuado que mediante un estado de excepción la Presidencia disponga que las entidades públicas ejerzan las competencias que le corresponden en un régimen constitucional ordinario. Se observa así que el Ejecutivo ignora, una vez más, lo indicado en dichos dictámenes y, por tanto, esta Corte insiste al presidente de la República en que abstenerse de disponer, en un estado de excepción, medidas que

<sup>68</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 8-22-EE/22 de 30 de noviembre de 2022, párr. 113.

<sup>69</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 5-22-EE/22 de 6 de julio de 2022, párr. 92.

<sup>70</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 6-22-EE/22 de 31 de agosto de 2022, párr. 139.

<sup>71</sup> Corte Constitucional, Dictamen No. 3-22-EE/22, párrafo 103; Dictamen No. 4-22-EE/22, párrafo 103; Dictamen No. 5-22-EE/22, párrafo 102.

son propias del régimen competencial ordinario pues resta valor al carácter excepcional de esta figura.

#### **4. Decisión**

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

1. Declarar la constitucionalidad del estado de excepción declarado mediante Decreto Ejecutivo No. 681 de 3 de marzo de 2023, relativo a la declaratoria del “*estado de excepción por grave conmoción interna en la provincia de Esmeraldas*”.
2. Declarar la constitucionalidad de la medida de restricción al derecho de reunión, contenida en el artículo 6 del Decreto Ejecutivo No. 681, mas no del derecho de asociación, según los términos indicados en los párrafos 82 y 83 del presente dictamen.
3. Declarar la constitucionalidad de las medidas contenidas en los artículos 7 y 8 del Decreto Ejecutivo No. 681, siempre que las facultades excepcionales se ejerzan de conformidad con los parámetros establecidos en los párrafos 93 y 102 del presente dictamen, respectivamente.
4. Llamar la atención al presidente de la República por las deficiencias del Decreto señaladas en los párrafos 80 y 81 *ut supra*, relativas al uso indistinto entre los términos de limitación y suspensión de derechos y a la confusión entre los derechos de reunión y asociación.
5. Insistir al presidente de la República en la necesidad de adopción de medidas integrales de carácter social y económico para dar respuestas estructurales a las problemáticas de la provincia de Esmeraldas, y así evitar el empleo recurrente del estado de excepción.
6. Recalcar que la actividad de la fuerza pública (Policía Nacional y Fuerzas Armadas) se debe enmarcar en los estándares de uso progresivo de la fuerza y en el respeto a los derechos humanos de toda la población. En este sentido, de conformidad con lo establecido en el último inciso del artículo 166 de la Constitución, los servidores y servidoras de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas serán responsables por cualquier abuso que se cometa en el ejercicio de sus facultades durante la vigencia del estado de excepción, particularmente respecto a la suspensión de los derechos a la inviolabilidad de domicilio y correspondencia, así como a la limitación al derecho a la reunión.
7. Disponer a la Defensoría del Pueblo que, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, haga un seguimiento en las localidades en las que rige el estado de excepción respecto a la implementación de las medidas dispuestas, reforzando la vigilancia del cumplimiento de los derechos y garantías

consagrados en la Constitución y los tratados e instrumentos de derechos humanos. La Defensoría del Pueblo deberá activar las garantías jurisdiccionales correspondientes de ser necesario; y, elaborar informes sobre posibles vulneraciones a los derechos humanos, con especial atención en la suspensión de los derechos a la inviolabilidad de domicilio y correspondencia, así como al derecho a la reunión.

8. 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.

119. Notifíquese y cúmplase.

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión extraordinaria de miércoles 22 de marzo de 2023.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**